

A "CLÁUSULA DEMOCRÁTICA" NO SISTEMA JURÍDICO INTERAMERICANO: UM ESTUDO À LUZ DA CRISE DO HAITI

Roberto Di Sena Júnior¹

Sumário: Introdução; 1. OEA: Considerações históricas; 2. Finalidades e estrutura da OEA; 3. O princípio da democracia e o dever de não-intervenção; 3.1. Os princípios e a carta da OEA; 3.2. O princípio da democracia; 3.3. O dever de não-intervenção; 4. A crise do Haiti (1991-94) e o papel da OEA; Considerações finais; Referências bibliográficas.

Introdução

O presente trabalho objetiva analisar a compatibilidade entre os princípios da defesa do regime democrático e da não-intervenção, ambos consagrados na Carta de Bogotá, à luz da crise haitiana, que se estendeu de 1991 a 1994 e contou com a atuação da OEA (Organização dos Estados Americanos) na recondução do país caribenho à democracia. Esse episódio apresenta singular importância não em virtude de sua originalidade, até mesmo porque a eclosão de regimes ditatoriais sempre foi um fenômeno recorrente na América Latina, mas sim em função do momento histórico em que ocorreu, isto é, logo após a adoção da Resolução n.º 1.080/91 (Democracia Representativa) pela Reunião de Ministros de Relações Exteriores da OEA.²

Os projetos que buscam consolidar o desenvolvimento dos Estados através da integração promovida tanto regionalmente (*e.g.* OEA; União Africana — UA; Mercado Comum do Sul — MERCOSUL; União Euro-

¹ Bacharel em Direito — UFRN; Mestrando em Relações Internacionais — CPGD/UFSC; Bolsista da CAPES; Endereço eletrônico: disena@ig.com.br.

² A Reunião de Ministros de Relações Exteriores é integrada por todos os chanceleres dos Estados membros da OEA. Ela exerce funções meramente consultivas e é sempre convocada com a finalidade de considerar problemas de natureza urgente e de interesse comum para os Estados americanos.

péia – U.E., etc.) quanto mundial (*e.g.* Liga das Nações — LdN, Organização das Nações Unidas — ONU), além de não serem recentes, pois possuem raízes históricas remotas,³ refletem a necessidade dos povos em estabelecer relações entre si para garantir a persecução de metas sociais e econômicas próprias.

O fenômeno integracionista há muito adquiriu foros institucionais próprios, especialmente com o advento da Carta de São Francisco, em 1945, marco criador da Organização das Nações Unidas — ONU. A exemplo da ONU, as organizações regionais também são constituídas através de tratados, os quais disciplinam seus diversos aspectos no que tange à estrutura operacional, forma de atuação, objetivos, princípios retores e competências. Em suas Cartas, todavia, são freqüentemente identificados enunciados programáticos e assertivas contraditórias que refletem não só a diversidade política, cultural, social, econômica e tecnológica dos países envolvidos, mas também a tentativa de consagrar (na medida do possível) os interesses de todos os envolvidos no processo.

Há de se reconhecer a dificuldade na elaboração de um documento que, simultaneamente, atenda aos anseios dos países envolvidos e encerre compromissos relativos a desenvolvimento social, econômico e cultural, promoção da democracia, erradicação da pobreza, solidariedade, autodeterminação, não-intervenção, etc., mas tampouco se pode curvar em face das suas eventuais incompletudes, omissões e contradições, freqüentemente apresentadas.

No âmbito interno, as lacunas normativas são preenchidas através da aplicação de princípios gerais do direito, costumes e equidade. Além disso, quando algum tipo de divergência relativa à interpretação de determinado dispositivo legal é identificada, há sempre a possibilidade de se recorrer ao Poder Judiciário para solucionar o impasse. Na seara internacional, essas questões adquirem proporções mais complexas, porquanto os entes envolvidos (Estados) não reconhecem, *ipso facto*, a jurisdição ou supremacia de nenhum outro membro ou órgão. Desta forma, as lacunas identificadas de-

³ Muito embora os processos de integração regional tenham adquirido notoriedade apenas na segunda metade do século XX (*e.g.* o acordo da Comunidade Européia do Carvão e do Aço — CECA firmado em 1951 e o da Comunidade Econômica Européia — CEE, em 1957), tem-se notícia de modelos bem mais antigos, tais como a Confederação Suíça (1789) e o *Zollverein* (1834).

vem ser supridas pelos próprios envolvidos, circunstância que apenas favorece os atritos e agrava as divergências entre eles.

No esteio de tais considerações, cumpre-se indagar: é possível compatibilizar orientações de autodeterminação, democracia e não-intervenção, com situações de crise interna nas quais os próprios cânones consagrados nos compromissos internacionais estejam sendo violados? Como garantir o cumprimento de tratados se a sua eficácia é contida por determinações que recriminam o uso de medidas coercitivas como, por exemplo, a intervenção militar? Seriam os acordos internacionais meros compromissos de natureza retórica desprovidos de quaisquer conseqüências práticas?

Esses questionamentos não são inéditos e refletem a sempre presente inquietação da comunidade internacional no que tange à sua capacidade — traduzida tanto em termos de legitimidade quanto de legalidade — de interferir em assuntos internos de países soberanos. O princípio de promoção da democracia reclama detida reflexão, haja vista a compreensão de sua dimensão poder respaldar ações diametralmente opostas, tais como o intervencionismo casuístico e a indiferença genocida, ambos condicionantes do agravamento de crises internacionais.

A exposição da temática apresentará, num primeiro momento, as circunstâncias políticas e históricas que nortearam a criação da OEA, a sua hodierna estrutura funcional e as finalidades consagradas em seu tratado constitutivo. Também serão abordados os princípios da democracia e da não-intervenção e a forma como eles interagem dentro do sistema jurídico interamericano, que tem como principal instrumento a Carta de Bogotá. Em seguida, o conteúdo e a eficácia dos mencionados princípios serão analisados em face da crise do Haiti, que se estendeu de 1991 a 1994. Por fim, analisa-se o papel da OEA na condução da crise haitiana e expõem-se as conclusões possíveis sobre a matéria.

1. OEA: Considerações históricas

A OEA é resultado de uma longa história integracionista que se tem verificado no continente americano desde Simón Bolívar, o qual em 1826, então presidente da Grã-Colômbia (que hoje corresponde aos territórios da

Colômbia, Equador, Venezuela e Panamá), tentou criar uma Confederação entre países das Américas e, com esta finalidade, convocou o Congresso do Panamá. O fracasso deste empreendimento pode ser atribuído tanto às pressões exercidas pelos EUA e pela Grã-Bretanha, que temiam a consolidação de uma Confederação Pan-Americana prejudicial a seus interesses, quanto aos desentendimentos regionais, que impossibilitaram o êxito dessa empreitada.

Em 1889, a I Conferência Internacional dos Estados Americanos, realizada em Washington, estabeleceu a União Internacional das Repúblicas Americanas. Em 1910, através da IV Conferência Internacional dos Estados Americanos, realizada em Buenos Aires, o nome União Internacional foi alterada para União Pan-Americana, que aglutinava todos os países do continente, com exceção do Canadá. A realização de todos esses congressos e conferências favoreceu o desenvolvimento de uma agenda que impulsionou, decisivamente, a construção de uma identificação comum na região e a evolução de uma consciência continental própria.

Discorrendo sobre o tema, Mello⁴ afirma existirem no continente americano várias características comuns que o ajudaram a caracterizar-se como região, tais como: 1) a não verificação, no campo da política internacional, do sistema de balanço de poderes, que levava à conclusão de alianças e contra-alianças e fomentava a hostilidade entre as nações; 2) o desenvolvimento de um sistema constitucional próprio com o federalismo e o presidencialismo; 3) o fato de serem países de imigração; 4) a característica de pertencerem, quase todos, ao Terceiro Mundo.

Com a evolução do sistema internacional e a busca por instrumentos que permitissem uma resposta conjunta mais ágil e coesa, os países americanos passaram a contestar a eficiência da União Pan-Americana e a postular por uma organização que refletisse verdadeiramente a consolidação da identidade hemisférica dentro de um foro regional mais amplo. Para atender a tais anseios, adotou-se, durante a Conferência de Bogotá, realizada na Colômbia em 1948, a Carta da OEA, a qual entrou em vigor em 1951, após a ratificação de dois terços dos Estados signatários, exigência contida em seu art. 145.⁵

⁴ Mello, **Direito internacional americano**, p. 27-8.

⁵ “Art. 145. A presente Carta entrará em vigor entre os Estados que a ratificarem, quando dois terços dos Estados signatários tiverem depositado suas ratificações. Quanto aos Estados restantes, entrará em vigor na ordem em que eles depositarem as suas ratificações.”

Com efeito, a promulgação da Carta de Bogotá constituiu o reflexo do amadurecimento de uma visão progressista, favorecida por episódios de crescente angústia em torno da paz e da segurança na região. Ademais, a solidariedade hemisférica e o estreitamento da cooperação americana exigiam um marco político global dentro do qual fosse possível a promoção de uma integração regional mais ampla. O artigo 1º da Carta da OEA consagra esse pensamento, senão vejamos:

“Art. 1º. Os Estados americanos consagram nesta Carta a organização internacional que vêm desenvolvendo para conseguir uma ordem de paz e de justiça, para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência.”

O processo revolucionário de independência característico dos países americanos não só marcou a história do continente, como também serviu de referência para a inclusão da democracia na Carta da OEA como objetivo político primordial da região. A Carta de Bogotá consagrou-lhe especial *status* de princípio, expresso nos seguintes termos:

“Art. 3º. Os Estados americanos reafirmam os seguintes princípios:

(...)

d) A solidariedade dos Estados americanos e os altos fins a que ela visa requerem a organização política dos mesmos, com base no exercício efetivo da democracia representativa.”

A Carta também consagrou a não-intervenção como dever fundamental a ser promovido pela nova organização, o que haveria de servir para tutelar os interesses primordiais dos Estados latino-americanos numa época de freqüentes convulsões sociais internas. O art. 18 conferiu-lhe os seguintes contornos:

“Art. 18. Nenhum Estado ou grupo de Estados têm 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.”

São esses os postulados que mais de perto interessam à presente análise e que se encontram cristalizados no tratado constitutivo da OEA. Reitere-se apenas que eles não foram proclamados em documento solene desprovido de respaldo fático, pois o pensamento integracionista americano apresenta raízes históricas profundas e singulares, fazendo-se mister a sua análise como fenômeno autêntico de povos marcados por um mesmo passado e em busca dos caminhos para a construção de um futuro comum para a região.

2. Finalidades e estrutura da OEA

A OEA integra o rol de organismos regionais das Nações Unidas, cuja existência é expressamente consentida pelo art. 52 da Carta da ONU⁶ e, apesar de consistir em uma organização de índole política, não ignora as necessidades socioeconômicas dos povos americanos. Constata-se isso nos termos em que o Tratado de Bogotá foi concebido, pois a compreensão de que a cooperação econômica é essencial ao bem-estar e à prosperidade dos povos do continente encontra-se registrada em seu art. 3º, “j” e no art. 38.

Há na Carta da OEA a clara compreensão de que o progresso econômico é indispensável à consolidação das instituições democráticas, fazendo-se inclusive exceções expressas à Cláusula da Nação-Mais-Favorecida,⁷ já consagrada no âmbito do comércio internacional. O art. 39 prevê:

Art. 39. Os Estados membros reafirmam o princípio de que os países de maior desenvolvimento econômico, que em acordos internacionais de comércio façam concessões em benefício dos países de menor desenvolvimento econômico no tocante à redução e abolição de tarifas ou outras barreiras ao

⁶ “Art. 52. Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou entidades regionais e suas atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas.”

⁷ A Cláusula da Nação Mais Favorecida — NMF constitui a pedra angular do sistema comercial multilateral desde a sua previsão pelo GATT-1947. Através dela, as partes contratantes objetivam garantir às demais nações um tratamento não menos favorável do que o oferecido, por exemplo, a um determinado país num acordo bilateral. As vantagens comerciais concedidas a um país devem, portanto, estender-se automaticamente a todos os demais.

comércio exterior, não devem solicitar a estes países concessões recíprocas que sejam incompatíveis com seu desenvolvimento econômico e com suas necessidades financeiras e comerciais.

As finalidades da organização, conforme dispõe o art. 2º da Carta são: a) garantir a paz e a segurança; **b) promover e consolidar a democracia representativa, respeitado o princípio da não-intervenção**; c) prevenir as possíveis causas de dificuldades e assegurar a solução pacífica das controvérsias; d) organizar a ação solidária destes em caso de agressão; e) procurar a solução dos problemas políticos, jurídicos e econômicos que surgirem entre os Estados membros; f) promover, por meio da ação cooperativa, seu desenvolvimento econômico, social e cultural; g) erradicar a pobreza; e h) limitar a produção de armamentos. Em suma, pode-se identificar como elementos determinantes da constituição da OEA: a manutenção da paz no continente, a difusão do espírito de não-beligerância, a promoção do bem-estar dos povos americanos e o seu desenvolvimento sustentável.

Mais recentemente, através das Cúpulas das Américas (Miami — 1994, Santiago — 1998, Quebec — 2001), a OEA recebeu novas e importantes atribuições, tais como: fortalecer a liberdade de expressão e pensamento como direito humano básico, promover uma maior participação da sociedade civil no processo de decisão governamental, estimular a cooperação dos Estados no combate às drogas e apoiar o processo de criação da ALCA.⁸

Do ponto de vista da teoria das organizações internacionais, a experiência institucional americana marcou sensível avanço em termos de democratização, haja vista garantir a todos os Estados membros o acesso igualitário a seus principais órgãos decisórios, diferentemente do duplo colegiado que caracteriza a atuação da ONU.⁹

Nos termos do art. 52, com as modificações introduzidas em 1967 pelo Protocolo de Buenos Aires, a OEA realiza seus fins por intermédio dos se-

⁸ A ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) consiste em projeto que planeja integrar comercialmente trinta e quatro Estados americanos (com exceção apenas de Cuba) sob a égide de uma zona de livre comércio. Atualmente, ela ainda se encontra em fase de discussão, mas estima-se que entre em vigor até 2005.

⁹ Faz-se referência, aqui, à existência da Assembléia Geral e do Conselho de Segurança.

guintes órgãos: Assembléia Geral (arts. 54 a 60); Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores (arts. 61 a 70); Conselho Permanente (arts. 80 a 92); Comissão Interamericana de Direitos Humanos (art. 112); Secretaria Geral (arts. 113 a 127); Conferências Especializadas (arts. 128 e 129); Organismos Especializados (arts. 130 a 136).

3. O princípio da democracia e o dever de não-intervenção

3.1. Os princípios da Carta da OEA

O período gestacional da OEA foi seguido por um período de consolidação que se estendeu do início da década de setenta a meados da década de noventa. No decurso desse período, a sua razão de ser estabeleceu-se em termos mais filosóficos, refletindo o amadurecimento desse organismo regional e a sua afirmação em bases mais sólidas.

Os princípios representam o alicerce sobre o qual repousa a organização do direito e, apesar de não estabelecerem hipóteses *a priori* sobre a qual incidirão, são imperativos, porquanto formulam prescrições concretas. Contudo, carecem de sanção em caso de descumprimento, pelo que somente se poderá imputar a pecha de inválido aos atos que os contrariarem. Mais que uma obrigação positiva, o princípio geral do direito impõe um dever de caráter negativo de não atuar em desconformidade com o valor jurídico pelo mesmo consagrado.¹⁰

Os princípios da OEA encontram-se inseridos no art. 3º da Carta, dentre os quais de destacam os assinalados nas alíneas “e” e “f”, que dispõem: “e- Todo Estado tem o direito de escolher, sem ingerências externas, seu sistema político, econômico e social, bem como de organizar-se da maneira que mais lhe convenha, e tem o dever de não intervir nos assuntos de outro Estado. Sujeitos ao acima disposto, os Estados americanos cooperarão amplamente entre si, independentemente da natureza de seus sistemas políticos, econômicos e sociais”; e “f- A eliminação da pobreza crítica é parte es-

¹⁰ Cf. Rojo, **Los principios jurídicos**, p. 81.

sencial da promoção e consolidação da democracia representativa e constitui responsabilidade comum e compartilhada dos Estados americanos”.¹¹

3.2. O princípio da democracia

A OEA foi constituída em 1948, apenas três anos após o término da Segunda Guerra Mundial. Este empreendimento, nada obstante os objetivos econômico-sociais que consagrou, foi essencialmente marcado pelo receio de que conflitos de igual dimensão aos verificados na Europa (a exemplo das primeira e da segunda Guerra Mundial) se manifestassem no Novo Mundo. Outrossim, apesar de refletir a consolidação de um longo processo histórico-evolutivo em busca da defesa de um ideal pan-americano de solidariedade, não se pode olvidar o papel militar-estratégico da Organização. Através dessa sua dimensão, a OEA busca garantir a defesa coletiva dos Estados membros, reafirmar a condenação da guerra de agressão e enfatizar a solução pacífica de controvérsias.¹²

Intimamente relacionada ao problema da defesa hemisférica encontra-se a preocupação em promover a democracia nos Estados americanos como meio de remover as condições que, de outra forma, poderiam fazer eclodir focos de agitação e comprometer a estrutura regional constituída. Era inevitável que o ideal de democracia, de governo representativo, de defesa dos direitos fundamentais, etc. fossem associados aos movimentos que marcaram a independência dos países do Novo Mundo.

Regionalmente se reconhece hoje a existência de um “compromisso democrático” em nome do qual a OEA vem sendo autorizada não apenas a se manifestar sobre questões relacionadas à promoção da democracia, mas também a agir na defesa dos regimes democráticos dos países que a integram. No contexto interamericano, a teoria e a prática inclinam-se ao reconhecimento de um “direito à democracia” baseado tanto em fundamentos morais quanto em sólidas normas jurídicas.

Não se pode negar que o ideal de democracia tem sido freqüentemente violado, mas é igualmente verdadeiro o fato de que ele persiste não obstante

¹¹ A alínea “f” do art. 3º da Carta da OEA foi acrescentada pelo Protocolo de Washington, subscrito em 14 de dezembro de 1992.

¹² Cf. art. 28 da Carta da OEA.

as investidas que lhe são dirigidas.¹³ O sentimento democrático pan-americano foi reiterado ao longo dos tempos e mesmo antes da constituição da OEA foi vivamente defendido pelas nações americanas.

Apesar das dificuldades encontradas pela comunidade interamericana para dar tratamento multilateral ao tema da democracia, os países membros da OEA sempre se preocuparam com a questão, mas somente em 1959 conseguiram conceber um documento orientado para ajustar as posições divergentes. Nesse ano, foi realizada a V Reunião de Ministros das Relações Exteriores, em Santiago, capital do Chile, da qual resultou a “Declaração de Santiago”. Nela se registrou que a existência de regimes antidemocráticos constitui violação aos princípios em que se baseia a OEA e põe em perigo a paz, a solidariedade e as boas relações no hemisfério.

Importante destacar que a pré-falada Declaração foi resultado de um projeto apresentado originalmente pelo Brasil, no qual eram elencados oito atributos essenciais a qualquer regime democrático, quais sejam: 1) - independência dos poderes; 2) - realização de eleições livres; 3) - não-perpetuação dos dirigentes no poder; 4) - respeito aos direitos humanos; 5) - proteção desses direitos por meios judiciais eficazes; 6) - rejeição da prática sistemática da cassação política; 7) - liberdade de imprensa, informação e expressão; e 8) - promoção da cooperação econômica.¹⁴

A delicada natureza do princípio da democracia e a dificuldade de conciliá-lo com o dever de não-intervenção têm sido uma perpétua fonte de inquietações no âmbito da OEA. Situações ocorridas em numerosos países da região, tais como aquelas verificadas em Cuba, República Dominicana, Haiti, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, etc., reclamaram maneiras próprias de se lidar com a questão e exigiram da Organização uma postura permanente relativa ao tema.

¹³ Muñoz, **A nova política internacional**, p. 41, afirma que: “No sistema interamericano, com bastante frequência, a teoria não tem sido equiparada à prática em relação à democracia. A sólida doutrina hemisférica sobre governabilidade democrática nem sempre foi levada à prática, em decorrência de interesses divergentes como os dos Estados Unidos e até mesmo de alguns países latino-americanos. O compromisso doutrinário em favor da democracia quase sempre só nas palavras, embora tenha predominado na guerra fria, permitiu que fossem desenvolvidas as bases normativas do direito à democracia nas Américas”.

¹⁴ Cf. Câmara, **Em nome da democracia**, p. 28.

As circunstâncias políticas anteriormente vigentes não permitiram a consideração global do problema, haja vista as diferentes perspectivas através das quais os países americanos vislumbravam a questão.¹⁵ Apenas no final da década de oitenta, tornou-se evidente a premência da questão e a impossibilidade de se postergá-la ainda mais, reclamando-se um posicionamento geral e definitivo relativo à matéria e não mais respostas pontuais como as que até então haviam sido dadas pela Organização.

Em junho de 1991, durante a reunião da Assembléia Geral em Santiago, o princípio de proteção ao regime democrático foi contemplado pela Resolução n.º 1.080, intitulada “Compromisso com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano” (AG/RES. n.º 1.080/91, *Representative Democracy*).¹⁶ Ela é fruto do “Compromisso de Santiago”, no qual os países signatários registraram a decisão de adotar um conjunto de procedimentos eficazes, oportunos e expeditos para assegurar a promoção e defesa da democracia representativa.

A retrocitada Resolução marca uma nova etapa na evolução do pensamento político interamericano no que concerne à compreensão do princípio democrático, reforçado ainda mais pelo fato de ela ter sido aprovada por unanimidade pela Assembléia Geral. Sem dúvida, seu valor mais importante consiste em refletir as novas aspirações dos Estados americanos e as suas hodiernas preocupações no que tange à consolidação da democracia no continente.

Nesse momento, verificou-se que a OEA estava disposta e decidida a estabelecer um contexto dentro do qual se pudesse abordar de forma institucional, ainda que não conclusiva, os casos de comportamento constitucional aberrante de seus Estados membros, tentando-se consolidar uma cultura política democrática nesse foro. Contudo, ao instituírem um regime de defesa da democracia de âmbito regional, os instrumentos de Santiago deixaram evidente que, na concepção da totalidade dos países membros da

¹⁵ A OEA guardou silêncio e automarginalizou-se durante o período em que as ditaduras predominaram no Hemisfério (décadas de setenta e oitenta), o que favoreceu o descrédito da Organização como instância capaz de assegurar, através de medidas efetivas, o compromisso com a democracia nas Américas.

¹⁶ Documento disponível no site da OEA: <<http://www.oas.org.br/>>.

OEA, a defesa da democracia é uma meta cuja realização não implica, necessariamente, a violação do dever de não-intervenção.

As resoluções da OEA, sem dúvida, constituíram um importante passo para a transformação da democracia de um princípio moral em uma obrigação jurídica internacional. “Produtos naturais de uma conjuntura regional e mundial favoráveis, os documentos em análise ampliaram o compromisso democrático da OEA, estabelecendo o necessário fundamento jurídico para que a Organização pudesse reagir aos atentados antidemocráticos que viessem a ocorrer no hemisfério”.¹⁷ Todavia, aproximadamente três meses após a reunião de Santiago, o Haiti teve o seu presidente deposto por um golpe militar, momento em que agentes subversivos desse pequeno país caribenho puseram a prova a eficácia de todo o sistema normativo regional recém consolidado.

Mais recentemente, as discussões acerca do compromisso da OEA em garantir o respeito ao regime democrático nas Américas adquiriram novos contornos com a possibilidade de implementação da ALCA. Nesse foro de discussões, ventila-se a imposição de uma “cláusula democrática”, que prevê a incompatibilidade entre a mais nova roupagem comercial da OEA e os governos autoritários e violadores dos direitos humanos. O documento assinado em Quebec, em abril de 2001, reafirma tal idéia ao dispor que toda mudança inconstitucional ou ruptura da ordem democrática em um Estado do hemisfério representa um obstáculo fundamental à participação do Estado no processo da Cúpula das Américas.¹⁸

3.3. O dever de não-intervenção

Em Direito Internacional, intervenção é a ingerência de um Estado nos negócios particulares, internos ou externos, de outro Estado soberano com a finalidade de impor a este a sua vontade. Costuma-se caracterizar a intervenção pela existência de três condições, quais sejam: a) a existência de

¹⁷ Câmara, **Em nome da democracia**, p. 39.

¹⁸ Sobre o esforço de assegurar a democracia no continente, Rossi registrou, em artigo da *Folha de São Paulo* veiculado em 15 de abril de 2001 (Folha Dinheiro, p. B5) que: “A OEA, até agora uma instituição pouco mais que decorativa, passará a ter um papel mais saliente, como uma espécie de vigilante da *cláusula democrática*, como está sendo chamado o trecho que veda a participação de países não-democráticos em todo o processo hemisférico”.

dois ou mais Estados soberanos; b) a imposição da vontade exclusiva do Estado que a pratica; c) o ato abusivo, isto é, não baseado em um compromisso internacional.

Accioly, com fulcro nos elementos acima indicados, compreende que “tratando-se de organização da qual o Estado seja membro e que tenha aceito livremente o respectivo estatuto, como no caso das Nações Unidas, as medidas eventualmente tomadas pela organização não podem ser assim qualificadas”.¹⁹ Em face de tal assertiva, pode-se afirmar que o autor defende não existir intervenção quando uma ação coletiva decorrer de compromisso assumido formalmente em tratado multilateral, a exemplo da Carta da ONU e da OEA, o qual atribui poderes a essas organizações para adotar medidas destinadas a manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.²⁰

Em princípio, a doutrina da não-intervenção objetivava livrar as Américas do jugo europeu que as havia marcado durante séculos de colonização e exploração: as Doutrinas Drago, Tobar, Betancourt e Estrada são exemplos desse esforço. Em 1902, França, Grã-Bretanha e Itália bombardearam os portos venezuelanos de Maracaibo, La Guardia e Puerto Cabello com o objetivo de forçar o Governo daquele país a adimplir compromissos financeiros com nacionais dos três países. O bombardeio dos portos venezuelanos provocou indignação na América Latina e foi objeto de nota de protesto do Ministro das Relações Exteriores da Argentina, Luís Maria Drago, através da qual ele condenou o emprego da força para obrigar um Estado a pagar dívidas públicas.²¹

A nota de Drago teve grande repercussão nos foros internacionais e passou a ser conhecida como “Doutrina Drago”. Ele não negava a obrigação da nação devedora de pagar as dívidas, mas condenava a sua cobrança coercitiva, uma vez que tal procedimento poderia conduzir as nações mais débeis à ruína e até mesmo determinar a sua absorção por parte de Estados mais poderosos.²²

¹⁹ Accioly, *Manual de direito internacional público*, p. 112.

²⁰ Nesse mesmo sentido, cf. Muñoz, *A nova política internacional*, p. 54.

²¹ Cf. Mello, *Curso de direito internacional público*, p. 156-7.

²² Cf. Accioly, *Manual de direito internacional público*, p. 117.

Há também a Doutrina Monroe,²³ originária de pronunciamento do presidente norte-americano James Monroe que, em 02 de dezembro de 1823, enumerou uma série de princípios que deveriam nortear a política exterior de seu país. Muito embora essa doutrina tenha perdido sua importância como regra de Direito Internacional, ela possui o mérito de haver criado, entre os países da América, a consciência da importância do princípio da não-intervenção, que pode ser considerado um dos pilares do sistema pan-americano.

Jamais os Estados americanos protestaram contra a aplicação do princípio da não-intervenção a circunstâncias semelhantes às aquelas originalmente previstas pela Doutrina Monroe, que vedava a interposição, por parte de qualquer potência européia, com o propósito de oprimir os Estados americanos ou controlar, de qualquer outra forma, seu destino. Foi a declaração do presidente Roosevelt, em 1905, de que os Estados Unidos propunham-se a exercer unilateralmente um poder internacional de polícia que desviou o foco de aplicação do princípio da não-intervenção da resistência à coação européia para a resistência à intervenção mais próxima e, como a muitos parecia, mais perigosa dos EUA.

Apenas para se ter uma idéia da dimensão da ameaça representada pelos Estados Unidos e da fragilidade do princípio de não-intervenção, as primeiras conferências interamericanas foram realizadas, respectivamente, na Cidade do México, em 1901, no Rio de Janeiro, em 1906, em Buenos Aires, em 1910, em Santiago, em 1923, e em Havana, em 1928. Durante este período, os Estados Unidos estabeleceram um protetorado em Cuba (1901), ocuparam o Panamá e se envolveram em seu processo de independência (1902), tomaram o controle aduaneiro da República Dominicana (1905) e ocuparam militarmente Cuba (1906 e 1917), Nicarágua (1912), Haiti (1915) e República Dominicana (1916). A justificativa apresentada era a de que os EUA tinham a faculdade, respaldada pelo Direito Internacional, de intervir

²³ O tripé sobre o qual se firmava a Doutrina Monroe pode ser assim identificado: 1) o continente americano não pode ser sujeito, no futuro, a ocupação por parte de nenhuma potência européia; 2) é inadmissível a intervenção de potências européias nos negócios internos ou externos de qualquer país americano; 3) os Estados Unidos não intervirão nos negócios pertinentes a qualquer país europeu (*Cf. Fernandes, Relações internacionais*, p. 194).

sempre que ocorresse um total colapso da ordem com a conseqüente ameaça à vida e à propriedade de cidadãos americanos.

As raízes mais remotas do princípio da não-intervenção, tal como é hoje conhecido, encontram-se na experiência pan-americana do século XIX.²⁴ Nos dois tratados constitutivos da Confederação Continental que Simón Bolívar pretendeu formar mediante a associação das então recém-independentes repúblicas espanholas incluíram-se cláusulas pelas quais se proibia aos Estados confederados ou ao órgão executivo do sistema (Congresso de Plenipotenciários) intervir nos assuntos internos de outros países.

Em 1945, a Conferência Interamericana sobre Problemas de Guerra e Paz teve lugar em Chapultepec, México, e os países ali reunidos deram formato de defesa coletiva ao sistema interamericano, ao aprovarem resolução denominada “Assistência Recíproca e Solidariedade Americana”, também conhecida como “Ata de Chapultepec”, na qual se dispôs que qualquer ataque a um Estado americano por qualquer outro Estado, americano ou não, seria considerado um ato de agressão a todos os demais. Esse documento repete a condenação da intervenção, e o art. 18 da Carta marca seu repúdio definitivo, sujeito apenas à restrição do art. 22, segundo o qual medidas para a manutenção da paz e da segurança não constituem violação da proibição.

Estudados os princípios cuja abordagem foi proposta *ab initio*, será analisada agora a maneira como a OEA reagiu ao golpe militar haitiano que, em 1991, depôs o presidente eleito Jean-Bertrand Aristide. Esse caso é de singular relevância no contexto de análise do princípio da democracia e do dever de não-intervenção, porquanto realizou-se logo após a adoção da Resolução n.º 1.080/91 pela Assembléia Geral da OEA.

Essa “prova de fogo” a que foi submetido o sistema interamericano, fornece a evidência fática de que o princípio da não-intervenção não pode ser concebido em seu purismo ideal, nem tampouco ignorado a ponto de permitir ingerências internas desarrazoadas. A consideração das circunstâncias do

²⁴ Mister aqui destacar o pensamento de Mello, quando afirma: “O que se pode verificar é que o DI Americano codificou o princípio de não-intervenção antes do DI Universal. Entretanto, isso não significa que este princípio seja mais respeitado no nosso continente do que no resto da sociedade internacional. Pelo contrário, as mais flagrantes violações têm ocorrido no nosso continente” (Mello, **Direito internacional americano**, p. 137).

caso concreto merecem ser consideradas no momento de se optar pelo favorecimento de uma ou outra postura (intervenção ou autodeterminação).

4. A crise do Haiti (1991-94) e o papel da OEA

Em 30 de setembro de 1991, o presidente eleito do Haiti, Jean-Bertrand Aristide, foi destituído por um golpe militar. O acontecimento não chegou a surpreender a comunidade internacional, já habituada à constante sucessão de golpes e contragolpes no pequeno país caribenho. Não obstante a familiaridade dos países americanos com fórmulas antidemocráticas, o prefalado golpe provocou uma reação sem precedentes no hemisfério e mobilizou a totalidade dos trinta e quatro Estados membros da OEA.

Desencadeando um movimento que seria logo após respaldado pela Assembleia Geral da ONU, os países membros da OEA, reunidos ministerialmente dois dias após o golpe de Estado, aprovaram por unanimidade uma Resolução que condenava firmemente o movimento militar haitiano e reclamava a restauração do regime constitucional, com a conseqüente recondução do presidente Aristide ao poder. Pela primeira vez na história, um pleito de tal peso político era feito por uma organização de natureza multilateral.²⁵

Na Resolução que adotaram em 02 de outubro de 1991, os Estados americanos não se limitaram a proferir uma declaração solene exaltando os valores democráticos, mas fizeram exigências categóricas, empregando termos claros e objetivos. Recusando-se a aceitar a destituição do presidente haitiano, os Estados membros da OEA fizeram com que a Organização interamericana exigisse a restauração da democracia através de uma única medida: a recondução do presidente Aristide, ou seja, a reversão do golpe perpetrado.

A partir do firme posicionamento adotado por seus membros, a OEA envolveu-se diretamente na crise político-institucional haitiana e, orientando-se pela busca de uma solução pacífica para o problema, assumiu papel de liderança na condução internacional do assunto.²⁶ A essa pri-

²⁵ Câmara, **Em nome da democracia**, p. 10.

²⁶ A condução da crise do Haiti pode ser dividida em três momentos: 1- OEA (outubro de 1991 a dezembro de 1991); 2- OEA/ONU (dezembro de 1992 a junho de 1993); 3- Conselho de Segurança das Nações Unidas (junho de 1993 a setembro de 1994).

meira fase, seguiu-se um segundo período em que, em face da impossibilidade de a OEA levar a cabo suas propostas, foi solicitada a co-participação da Assembléia Geral das Nações Unidas, que também buscou uma solução negociada para o problema.

Nada obstante a dimensão que a participação da Assembléia Geral da ONU atribuiu ao problema, todas as suas tentativas de solucioná-lo consensualmente foram ineficazes. Desta forma, em virtude da ineficácia das pressões aplicadas sobre os usurpadores do poder no Haiti, a questão foi levada à consideração do Conselho de Segurança com o objetivo de que o caso fosse definitivamente encerrado.

Em julho de 1994, sem ter conseguido patrocinar um desfecho pacífico para o problema haitiano, o Conselho de Segurança aprovou uma resolução que autorizou a constituição de uma força militar para o Haiti.²⁷ Sob o peso da nova resolução internacional e da iminente invasão de seu território por tropas norte-americanas, a *Coupe d'État* que então governava o Haiti assinou, no último momento, um acordo bilateral com os EUA, no qual comprometiam-se a colaborar com a missão militar norte-americana e promover a paz no país. Esta decisão permitiu não só que a invasão antes planejada adquirisse o caráter de missão militar para fins pacíficos, mas também que o presidente deposto, Jean-Bertrand Aristide, retornasse ao poder e restabelecesse o processo democrático no seu país.

Encerrava-se, assim, sob a forma de “democratização armada”, o prolongado capítulo da crise política haitiana que lançou desconcertante desafio para a comunidade internacional. Sua persistência ao longo de três anos parece revelar-nos, à primeira vista, a incapacidade de as organizações internacionais servirem como instrumentos ágeis e eficazes na solução pacífica de crises políticas, afinal, o país onde se pretendia fazer valer as decisões de restabelecer um governo deposto não era nenhuma potência mundial, mas um pequeno país insular, o mais pobre do continente americano.

Em 186 anos de independência, o Haiti só teve um chefe de Estado que chegou ao termo de seu mandato constitucional, a saber, Ertha Pascal-Trouillot. Nomeada em 1990 com base na Constituição de 1987, após renún-

²⁷ Trata-se da S/RES/940, Conselho de Segurança, Nações Unidas, de 31 de julho de 1994.

cia do general Prosper Avil, Trouillot, juíza da Suprema Corte, assumiu a chefia de um governo provisório e permaneceu no poder até fevereiro de 1991, quando Aristide prestou juramento como presidente da República.

Em dezembro de 1991, época em que as eleições presidenciais haitianas deveriam ser realizadas, a OEA contava com aproximadamente duzentos observadores internacionais, espalhados pelos nove departamentos em que se subdivide o país. As eleições foram realizadas em dois turnos, em dezembro de 1990 e janeiro de 1991 respectivamente, tendo sido o povo haitiano chamado a escolher não só o seu presidente, mas também governadores, deputados, senadores e magistrados.

Onze candidatos concorreram às eleições presidenciais. Um deles, o sacerdote Jean-Bertrand Aristide, lançou sua candidatura com o apoio da Frente Nacional para a Mudança e a Democracia, formada por pequenos partidos de oposição. Aristide venceu o pleito e assumiu o governo no dia 7 de fevereiro de 1991, mas não chegou a completar oito meses de mandato, pois, em 30 de setembro de 1991, foi derrubado por um golpe militar e aprisionado no Quartel-General das Forças Armadas.

A deposição do presidente foi recebida com desagrado pela comunidade interamericana, apresentando-se como o primeiro teste ao sistema de defesa da democracia, instituído em Santiago pela Assembléia Geral da OEA. Colocava-se uma inequívoca situação de interrupção abrupta e irregular do exercício do poder por um governo democraticamente eleito e, nos termos da Resolução n.º 1.080, a OEA foi chamada a agir.

Durante a sessão da Reunião *Ad Hoc* de Ministros das Relações Exteriores convocada dias após o golpe de Estado para analisar a questão haitiana, a chanceler canadense, Barbara McDougall, afirmou:

“Condenação implica ação. Hoje, a OEA e seus Estados membros devem consertar medidas precisas que possam ser tomadas, caso os líderes do golpe não restaurem, imediatamente, a democracia. (...) Pedimos à Organização que implemente de imediato medidas corretivas firmes e eficazes, com vistas à reversão de uma situação que é totalmente inaceitável no mundo atual.”²⁸

²⁸ *apud* Câmara, **Em nome da democracia**, p. 72-3.

Como medida imediata, a OEA elaborou o “Protocolo entre o presidente Jean-Bertrand Aristide e a Comissão Parlamentar de Negociação com vistas a uma solução para a crise Haitiana”, em cujo art. 3º estava previsto:

“As Partes reconhecem a necessidade de o Parlamento haitiano, co-depositário da soberania nacional, reconduzir Jean-Bertrand Aristide ao exercício de sua função de Presidente constitucional eleito da República do Haiti e colaborar com o Governo de consenso nacional para criar as condições de regresso de Jean-Bertrand Aristide ao Haiti.”

Tendo em vista a pouca eficácia das medidas adotadas pela OEA, durante a reunião realizada em 10 de novembro de 1992, o Conselho Permanente aprovou a Resolução n.º 594, que dispunha sobre o “Restabelecimento da Democracia no Haiti”. Através deste instrumento, a OEA instou os Estados membros das Nações Unidas a que, de acordo com a Carta de São Francisco e por intermédio do secretário-geral dessa Organização, renovassem seu apoio às medidas adotadas regionalmente com vistas ao restabelecimento da ordem institucional no Haiti, ao funcionamento das instituições políticas do país e à aplicação de embargo econômico no fornecimento de equipamentos militares, armas, munições, petróleo e derivados.

As decisões tomadas no final de 1992 em âmbito regional significaram o fim do protagonismo da OEA no trato da crise haitiana. Com a aprovação da Resolução n.º 04/92, introduziu-se um modelo inédito de associação entre a OEA e a Assembléia Geral das Nações Unidas, em que essas instituições multilaterais passaram a atuar conjuntamente na busca de um mesmo propósito: alcançar uma solução pacífica para a crise do Haiti.

Todavia, a crise agravava-se paulatinamente sem que se vislumbrasse nenhuma solução a curto prazo para a questão, nada obstante o apoio fornecido pela ONU. Durante a Reunião *Ad Hoc* de ministros de Relações Exteriores, realizada na Nicarágua em 1993, adotou-se a Resolução n.º 05/93 (Apoio ao Povo Haitiano) através da qual a OEA limitava-se a reafirmar os posicionamentos outrora assumidos pela comunidade interamericana. Neste novo instrumento, não foram contempladas medidas adicionais de pressão porquanto já se haviam alcançados os limites máximos demarcados pelo Direito Internacional: a questão que

se colocava agora não era a de identificar novos mecanismos, mas sim fazer com que os já existentes fossem cumpridos.

As dificuldades enfrentadas pela OEA e pela ONU depunham contra as possibilidades de êxito da persuasão multilateral, oferecendo fortes argumentos em favor da radicalização do tratamento da matéria haitiana e, portanto, de seu encaminhamento para a esfera do Conselho de Segurança. Este, no exercício de suas competências, baixou a Resolução n.º 940/94,²⁹ que abria precedente inédito nas relações internacionais: nunca antes o Conselho de Segurança autorizara seus Estados membros, como o fizera no caso haitiano, a utilizar todos os meios necessários para restaurar a democracia e proteger os direitos humanos dos haitianos.

Quando a ocupação militar já se fazia evidente, o então presidente dos EUA, Bill Clinton, enviou uma missão negociadora a Porto Príncipe e logrou êxito na obtenção de um acordo com o Governo “*de fato*” vigente na ilha. O acordo previa a colaboração do governo provisório haitiano na missão militar de paz e a anistia geral de todos os envolvidos. No mesmo mês, o presidente provisório, o chefe das Forças Armadas e o comandante das Forças Policiais renunciaram ao poder e buscaram exílio em nações vizinhas. Em 15 de outubro de 1994, Aristide retornou ao Haiti.

Não obstante o “êxito” final da crise, o problema do Haiti perdura até hoje na transição do Governo pós-Aristide, sendo que as especiais circunstâncias consolidadoras da tradição antidemocrática nesse país ainda ressentem-se de um acurado estudo do caso. Conforme já apontado, o problema ocorrido no Haiti em 1991 não foi um evento singular no curso dos tropeços que o mesmo vem dando ao longo da história. O autoritarismo no Haiti não é conjuntural, mas estrutural e possui raízes profundas que remontam à sua própria forma de colonização.

Não se pode olvidar também o fato de que falar de democracia em um país cuja maior preocupação consiste em garantir a subsistência de sua faminta população é como lançar sementes no deserto. A questão da

²⁹ A Resolução foi adotada lembrando que: “*the goal of the international community remains the restoration of democracy in Haiti and the prompt return of the legitimately elected President, Jean-Bertrand Aristide, within the framework of the Governors Island Agreement*” e “*the situation in Haiti continues to constitute a threat to peace and security in the region*”.

democracia não pode ser dissociada da análise de suas condicionantes econômico-sociais; felizmente essa consciência já se encontra cristalizada na OEA desde dezembro de 1992, quando então foi adotado o Protocolo de Washington, documento que promoveu sensíveis alterações na Carta de Bogotá com o objetivo precípua de garantir maior eficácia aos mecanismos previstos na Resolução n.º 1.080.

Considerações finais

Os movimentos regionais de integração revelam-se importantes na medida em que favorecem a coesão dos povos e buscam encontrar um objetivo comum viável a todos, porém a eficácia de suas instituições é tema que ainda desperta a atenção de inúmeros internacionalistas.

O papel desempenhado pela OEA nas Américas possui inquestionável notabilidade. Contudo, precisa-se reconhecer as limitações daqueles que a compõem, pois, como ressaltou Thomas, “*la práctica no puede separarse de quienes la ejercen. La Organización de los Estados Americanos es un emprendimiento de los Estados que la integran. El rumbo que haya seguido su acción en sus primeros cincuenta años está, en esencia, en función de la administración colectiva de su emprendimiento*”.³⁰

Com fulcro nas considerações anteriormente registradas, pode-se chegar às seguintes conclusões:

1 - O sistema interamericano reconhece expressamente a existência e atenta para a efetiva aplicação do princípio da democracia e do dever de não-intervenção no âmbito de sua influência, ambos baluartes de um processo histórico que remonta aos esforços integracionistas de Simón Bolívar;

2 - Contudo, nem sempre os países do hemisfério compreenderam igualmente a dimensão desses preceitos (democracia e não-intervenção), razão pela qual nem sempre lhes foi atribuída a devida importância;

3 - O atual estágio em que se encontra o Direito Internacional, em especial o Direito Internacional Americano, permitiu que novos passos

³⁰ Thomas, *Medio siglo de la Organización de los Estados Americanos*, p. 09.

fossem dados em busca da persecução dos objetivos democráticos consagrados no Tratado de Bogotá. O “Compromisso com a Democracia” e a “Renovação do Sistema Interamericano” (AG/RES. n.º 1.080/91) e o “Protocolo de Washington” são reflexos dessa nova dimensão cuja efetividade a OEA busca garantir;

4 - A crise do Haiti (1991-94) representou grande desafio para o sistema interamericano e para a eficácia das organizações internacionais, porquanto tenha revelado a frágil estrutura sobre a qual se erguem os aparentemente inconciliáveis cânones da defesa do regime democrático e da não-intervenção;

5 - A crise do Haiti, apesar de ter-se circunscrito às fronteiras territoriais do país, adquiriu relevância internacional em face do movimento de democratização hodiernamente verificado nas Américas. Todavia, nem sempre é possível fazer valer a democracia sem o uso da força, ou ao menos a ameaça de seu emprego;

6 - Qualquer que seja a avaliação final, o caso do Haiti notabilizou-se pelo fato de ter revertido a tradicional conduta da OEA de aceitar silenciosamente os golpes de Estado. A ação hemisférica em relação ao Haiti assinou, ao menos, a mudança para uma nova disposição internacional de resistir aos alçozes da democracia;

7 - O princípio da não-intervenção não pode ser concebido em sua romântica e ideal aceção purista, nem tampouco ignorado a ponto de permitir atrocidades no âmbito das políticas internas. A consideração das circunstâncias de cada caso concreto deverão ser consideradas no momento de se optar pelo favorecimento de um ou outro desses valores tão caros à comunidade internacional.

Referências bibliográficas

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e. **Manual de direito internacional público**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. 554 p.

CÂMARA, Irene Pessôa de Lima. **Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana – 1991-1994**. Brasília: IRBR; FUNAG; CEE, 1998. 240 p. (Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, 2).

FENWICK, Charles G.. **A Organização dos Estados Americanos: o sistema regional inter-americano**. Trad. Donaldson M. Garschagen. Rio de Janeiro: GRD, 1965. 617 p.

FERNANDES, António José. **Relações internacionais: factos, teorias e organizações**. Lisboa: Presença, 1991. 486 p.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 10. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1994. vol. I. 714 p.

_____. **Direito internacional americano: estudo sobre a contribuição de um direito regional para a integração econômica**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. 246 p.

MUÑOZ, Heraldo. **A nova política internacional**. São Paulo: Alfa-Omega, 1996. 126 p. (Coleção Relações Internacionais, 4).

ORGANIZATION of American States. **Resolution n.º 1080 (Representative Democracy)**, General Assembly, June, 1991, Santiago, Chile. Disponível em: <<http://www.oas.org/>>. Acesso em: 18 de maio de 2001.

ROJO, Margarita Beladiez. **Los principios jurídicos**. Madri: Tecnos, 1994. 157 p.

ROSSI, Clóvis. Cúpula vai impor cláusula democrática. **Folha de São Paulo**, 14-04-2001, p. B5, c. Dinheiro.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das organizações internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. 352 p.

THOMAS, Chistopher R.. **Medio siglo de la Organización de los Estados Americanos: panorama de un compromiso regional**. Washington: Interamer, 1998.