

OS DESAFIOS DO DIREITO INTERNACIONAL NO CASO ZELAYA

**Sébastien Kiwonghi. Professor de Direito Internacional
da Escola Superior Dom Hélder Câmara – Belo
Horizonte-MG**

A crise em Honduras tem alimentado, além de discussões acadêmicas acirradas, muita paixão devido à sua complexidade tanto no plano interno, no tocante à interpretação dos dispositivos constitucionais hondurenhos como no plano internacional, sendo o Estado membro da Organização das Nações Unidas (ONU) e, ao mesmo tempo, membro da Organização dos Estados Americanos (OEA). É nesse sentido que se deve entender a crise atual, ou seja, contextualizando-a no âmbito global e regional, sem esquivar-se das atrapalhadas internas tanto da oposição representada pelo presidente de fato, Roberto Micheletti, como as do campo governamental do presidente deposto, mas ainda reconhecido internacionalmente, Manuel Zelaya, apelidado “Mel”.

Trata-se de uma única crise provocada pelo próprio Zelaya com múltiplas facetas, ou melhor, um único Estado dividido em muitos rostos que sempre marcaram a história de Honduras. Persiste ainda o impasse entre as partes, pois de um lado, Manuel Zelaya reivindica a volta ao poder e o direito de organizar o referendo proibido pela Constituição hondurenha (art. 374), e do outro, Roberto Micheletti, presidente de fato, empossado pelos militares com apoio da Assembleia manipulada, se nega a deixar o poder em favor do presidente deposto, determinado a realizar as eleições gerais em 29 de novembro. Segundo ele, o pleito só não acontecerá, se Honduras sofrer um "ataque". A presença da delegação de chanceleres da OEA a Tegucigalpa com o objetivo de encerrar a crise política em Honduras não logrou êxito.

Vale lembrar que a persistência do impasse se deve à situação criada pelos militares que depuseram no dia 28 de junho de 2009, o Presidente Manuel Zelaya e enviaram-no para o exílio forçado. Porém, após duas tentativas fracassadas, Zelaya conseguiu voltar ao país em 21 de setembro, escondendo-se na embaixada do Brasil.

Qual foi o verdadeiro motivo do afastamento do Zelaya? O presidente deposto insistia em convocar uma Assembleia constituinte com intuito de permanecer no cargo, brigando por um segundo mandato, apesar da proibição deste pela Constituição hondurenha. Proibida pela Corte Suprema de organizar o referendo, Zelaya desobedeceu, desafiando tanto a Corte como o povo, representado pelo Parlamento. Mas a Constituição hondurenha impede consultas de tal natureza e exige que qualquer dirigente que tente modificar a carta do país seja afastado do cargo. Os opositores viram o gesto de Zelaya como uma manobra para que ele se candidatasse a um segundo mandato, algo proibido por lei. Ilegal de acordo com a Constituição de Honduras tal fato desencadeou uma série de reações diversas.

Destaca-se, nesse caso e de pleno, a culpa do próprio Zelaya, desafiando a Lei Suprema do Estado do qual é presidente, para permanecer a qualquer preço no poder, copiando cegamente as manobras “chavistas” menos ortodoxas para evitar a alternância do poder

com respeito ao princípio da democracia participativa sem ideologia e demagogia, pilar de Estados Democráticos de Direito.

O segundo erro refere-se à retirada do Zelaya do poder pelos militares. Ao contrário do que dizem algumas pessoas, Zelaya nunca foi ouvido nem julgado pela Justiça hondurenha; apenas foi forçado ao exílio, após ter sido retirado do País de pijama e embarcado para Costa Rica e depois para Nicarágua. O certo seria a organização de um processo justo com acusações claras, além da desobediência à Constituição, assegurando-lhe o direito ao devido processo legal e à ampla defesa dentro do território nacional, em conformidade com os dispositivos constitucionais hondurenhos, respectivamente os artigos 82, 89, 90, 94-95. Como Chefe de Estado, ele tinha direito ao foro privilegiado. Poder-se-ia considerar em sã consciência a imparcialidade de uma decisão emanada de um congresso convocado pelos militares após o banimento de Zelaya?

Se fosse estrangeiro, aplicar-se-ia a costumeira saída compulsória do estrangeiro na aplicabilidade dos institutos jurídicos de deportação, expulsão e extradição. Se cada Estado deve “proporcionar garantia de certos direitos elementares da pessoa humana: a vida, a integridade física, a prerrogativa eventual de peticionar administrativamente ou requerer em juízo, o tratamento isonômico em relação a pessoas de idêntico estatuto”¹, por que não assegurar a um nacional que é Chefe de Estado o direito de se defender em juízo? Simplesmente, o presidente deposto foi banido do território nacional. Insiste-se em “banimento” porque, juridicamente nenhum instituto corresponde à saída compulsória de um nacional do território nacional, uma vez que a deportação se dá quando o estrangeiro entra irregularmente no território nacional ou sua estada se torna irregular por excesso de prazo no tocante ao visto, ou por exercício de um trabalho remunerado dependendo do visto adquirido, especialmente o de turista. Vale ressaltar que tal “medida não é exatamente punitiva, nem deixa sequelas.”² Uma vez regularizada a situação, o estrangeiro pode regressar ao país.

A expulsão ocorre quando o estrangeiro é acusado de “atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais.”³ A efetivação da expulsão se dá mediante decreto presidencial.

Quanto à extradição, “é a entrega, por um Estado a outro, e a pedido deste, de pessoa que em seu território deva responder a processo penal ou cumprir pena.”⁴ Todavia, cumpre insistir que nenhum Estado extradita seu nacional. Fundamenta-se na existência do tratado ou de uma promessa de reciprocidade.

Existe, contudo, o instituto jurídico “surrender” quando se trata de entrega de um nacional ao Tribunal Penal Internacional para responder pelos crimes da competência deste, ou seja, genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e crimes de

¹ Cf. REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p.194.

² Idem, p. 195.

³ Cf. Art. 65, da Lei 6.815/80 c/c art. 101, do Dec. 86.715/1981.

⁴ REZEK, José Francisco, op.cit, p. 197.

agressão. Porém, tal jurisdição é complementar às jurisdições nacionais. Nota-se que nenhuma das hipóteses acima levantadas coaduna com o caso Zelaya, pois nunca foi preso por outro Estado; o que exigiria sua extradição. Ser presidente da República é exercer um “munus” público vinculado ao exercício da cidadania, sem poder alterar a nacionalidade originária. Em outras palavras, mesmo perdendo o mandato presidencial, Zelaya continuaria hondurenho e deveria ser julgado dentro do território nacional. Mandá-lo para fora do país não foi uma solução sábia para os militares que, a seu turno, rasgaram a Constituição hondurenha ao violar os dispositivos supracitados.

Urge analisar, portanto, o referido caso sob duas vertentes: a primeira se refere ao desrespeito à Constituição hondurenha e mecanismos internos que proibiam a organização do referendo e a segunda abarca na intervenção internacional em assuntos essencialmente internos. Eminentemente juristas e renomados professores de Direito Constitucional se pronunciaram a respeito sem pacificar a matéria relativa a golpe ou não, em conformidade com as leis hondurenhas, principalmente a Constituição daquele país.

Ora, tal direito lhe foi negado ao ser “banido” e não “expulso” do território nacional. Trata-se de um instituto jurídico que não se aplica mais nos Estados ditos Democráticos de Direito, por se tratar de banimento. Inexiste tal instituto no ordenamento jurídico interno brasileiro. Nenhum Estado moderno extradita seu nacional, menos ainda adota o banimento como castigo. Expulsa-se o estrangeiro, o naturalizado em caso de perda da nacionalidade derivada por crimes ou atos nocivos aos interesses nacionais.

Como sair da crise hondurenha? Existe ainda um problema no tocante à restituição do poder a Zelaya, como Chefe de Estado. Qual o órgão seria competente para decidir a volta do presidente deposto ao poder e qual seria o *status* do Micheletti? Seria o Congresso ou a Suprema Corte de Justiça?

A segunda vertente se refere à diplomacia atuante considerando a “hospedagem” concedida ao ex-presidente pelo Brasil dentro de sua Embaixada. As opiniões estão divididas no que concerne ao “refúgio” de Zelaya na representação diplomática brasileira e o uso desta por aquele e seus seguidores.

No âmbito internacional, o Brasil agiu corretamente atendendo aos princípios de direito internacional, começando pela concessão de refúgio em sua repartição diplomática, uma vez que o refúgio é uma medida de caráter humanitário, um instituto jurídico internacional de alcance universal, o qual contempla a pessoa que necessita de proteção em caso de perseguição por opiniões políticas. Nada descarta a possibilidade de o Brasil conceder-lhe o asilo político, tendo em vista o caráter diplomático do pedido, pois o asilo diplomático é a fase preliminar ou modalidade provisória do asilo territorial. A propósito, bem observa Roberto Luiz Silva, quando discorre sobre o asilo político:

É a forma provisória de asilo político, que nasceu e somente prevalece na América Latina. Não há reciprocidade de tratamentos dos Estados. É concedido aos estrangeiros perseguidos no seu próprio território, sendo feito em geral pela

própria representação diplomática onde se circunscreve a presença do estrangeiro.⁵

O Brasil tem agido conforme a Convenção sobre asilo territorial e diplomático (1954), sendo que **“nenhum Estado é obrigado a entregar a outro Estado ou a expulsar de seu território pessoas perseguidas por motivos ou delitos políticos.”** (art. 3º) e Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas (1961) e Consulares (1963). Não se pode olvidar, no entanto, que o asilo diplomático pode ser concedido nas legações, nos navios, aeronaves e acampamentos militares. É uma característica da América Latina. Diplomáticamente, o Brasil não reconhece o governo de Roberto Micheletti, negando-se a acatar qualquer decisão que emanar dele. Qual o governo que merece o reconhecimento internacional? O governo de fato, o governo golpista ou o governo interino?

Ora, o *Reconhecimento*, fonte de direito internacional, é ato unilateral de um Estado soberano de natureza declaratória, praticado por um sujeito de DIP, mediante o qual legitima uma situação de fato ou de direito, com relação à qual tenha interesse jurídico, praticada por outro sujeito de DIP. No caso em tela, o Brasil, na condição de Estado soberano, em união com outros Estados membros da ONU e da OEA e em ação solidária não pretende trair os princípios e propósitos das referidas Organizações, e consequentemente, desconhece o governo antidemocrático de Micheletti. Não cabe ao governo Micheletti utilizar-se do art. 9º, parágrafo 1º, da Convenção de Viena de 1961 segundo o qual “O Estado acreditado poderá a qualquer momento, e sem ser obrigado a justificar a sua decisão, notificar ao Estado acreditante que o Chefe da Missão ou qualquer membro do pessoal diplomático da Missão é *persona non grata* ou que outro membro do pessoal da missão não é aceitável.” Com efeito, o Brasil não reconhece no governo Micheletti todos os direitos e deveres que determinam o Direito Internacional.

O que vai acontecer, então, com a embaixada diante do prazo dado por Micheletti em não mais reconhecer a representação diplomática brasileira? Nada. Trata-se de um governo ilegal, não reconhecido pela comunidade internacional e sem qualidade de interromper as relações diplomáticas. O Brasil não concedeu refúgio a um criminoso, menos ainda a um terrorista, mas a um presidente que ainda reclama a legitimidade e tem apoio de outros Estados. Invadir a Embaixada do Brasil confirmaria a ilegalidade do Governo Micheletti e Honduras será declarado um Estado “voyo” que desconhece as normas consuetudinárias internacionais no tocante às Relações Diplomáticas e Consulares, conforme a Convenção de Viena. Caso isso ocorra, o art. 6º da Carta da ONU esclarece que “o membro das Nações Unidas que houver violado persistentemente os princípios contidos na presente Carta, poderá ser expulso da Organização pela Assembléia-Geral mediante recomendações do Conselho de Segurança.”

⁵ SILVA, Roberto Luiz. **Direito internacional público**. 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 241.

O Brasil não tem agido sozinho porque desde o início da crise, seguindo os propósitos e princípios tanto da Carta da ONU como os da Carta da OEA, procurou-se solucionar pacificamente a crise hondurenha através de mediação, conciliação, recurso à entidade regional que é a OEA e recurso aos bons ofícios, entre outros meios. A Carta da ONU recomenda tais meios de solução pacífica de controvérsias em seu art. 33, bem como a Carta da OEA, com fulcro no art. 25.

É por essa razão que perduram as negociações por se tratar de um caso que ameaça a paz e a segurança internacionais. Uma sessão extraordinária sobre a crise que conhece o país pode ser convocada pelo Conselho de Segurança da ONU a pedido das partes ou do Governo Zelaya, atualmente reconhecido pela comunidade internacional. Deve-se evitar a instalação de regimes que rasgam a Constituição para se manter desesperadamente no poder e suscetíveis de provocar o caos internamente, tornando-se uma ameaça à paz e à segurança internacionais como tem ocorrido em Guiné, Madagascar e Zimbábue.

A única proposta viável no momento é a de restabelecer o governo Zelaya com recomendações de não organizar nenhuma consulta popular, respeitando-se, dessa forma, os dispositivos constitucionais hondurenhos até o fim do mandato sem possibilidade de reeleição. Seria, na realidade, a volta à situação anterior à crise, e em 2010, Zelaya terminaria o mandato conforme a Constituição, favorecendo a alternância de poder. O que importa é facilitar o diálogo e promover o restabelecimento da ordem constitucional no país. Ninguém é insubstituível neste mundo. As pessoas passam, mas as instituições permanecem.