

# NEUTRALIDADE, UM INSTITUTO EM CRISE (\*)

Almir de Oliveira

Professor Catedrático de Direito Internacional Público  
da Universidade Federal de Juiz de Fora

## 1. A dinâmica Social e a Jurídica

A neutralidade, tema desta conferência, é um instituto jurídico em crise. Para os acostumados ao trato do Direito e os estudiosos de História e de Sociologia, isto não constitui motivo de estranheza, pois a crise dos institutos jurídicos é fato comum na vida do Direito. Há uma razão sociológica para isto. Uma das principais características da sociedade humana é sua dinâmica. Uso esta palavra, sem qualquer preocupação de fidelidade ao seu sentido comtiano, para significar, apenas, que a vida social está sob constante mutação. A capacidade criadora da mente

humana introduz na sociedade, permanentemente, novas necessidades. O espírito humano é cotidianamente açoitado por novas aspirações e inclinado a novas tendências. Há, desde a aurora da civilização, uma ininterrupta busca de melhores condições de vida, que compreende, tanto os aspectos materiais como os espirituais da existência. Habitação, vestuário, alimentação, recreação, técnica de produzir e transportar, de lutar contra a doença e de fazer a guerra, filosofia, artes e religião — tudo isto tem-se modificado ao longo dos milênios, em todos os grupos humanos. Criam-se novas fórmulas de convivência social, abandonam-se as que se tornam inadequadas, retomam-se fórmulas antes abandonadas para adaptá-las a novos padrões sociais, faz-se adequação das que se vão tornando incapazes de cumprir sua função social.

Essa dinâmica da sociedade repercute imediatamente no Direito, que é função dela, pois se destina a disciplinar as relações que no seu meio se estabelecem. E, como nenhuma época foi marcada de maior dinamismo que a atual, o Direito de nossos dias está submetido, como nunca, a um processo de contínuas modificações para adequar-se às constantes e, às vezes, rápidas e violentas transformações da vida social.

O Direito Internacional Público, que é dos mais novos ramos da Ciência Jurídica, passa hoje, tanto quanto os demais, por esta fase de rápidas modificações. Depois da

(\*) Conferência feita na Sociedade Brasileira de Direito Internacional

Segunda Guerra Mundial, numerosos problemas de cunho internacional têm sido postos ante os olhos dos juristas, que são chamados a rever antigos conceitos e a elaborar novas doutrinas, novos princípios, novas normas.

E o instituto da neutralidade, como outros, passa, nesta hora, por uma revisão. O conceito vigente até o princípio do século não tem mais lugar. As duas grandes guerras do século mostraram a necessidade de repensar a matéria, visando a encontrar-se meios capazes de assegurar paz e tranqüilidade aos povos. E, das muitas medidas tomadas com este objetivo, resultou entrar em crise o instituto da neutralidade.

## 2. Definição e conceito de neutralidade

Têm sido várias as definições e vários os conceitos de neutralidade. Paul Fauchille adverte-nos de que o seu conceito jurídico é relativamente recente <sup>(1)</sup> e Linneu de Albuquerque Mello acrescenta que esse conceito baseou-se, de começo, na soberania dos Estados, ajuntando: "Ao direito de manter-se afastado da luta armada entre dois ou mais Estados correspondia o dos beligerantes de exigir do neutro a abstenção nas hostilidades e a imparcialidade no tratamento das partes em conflito." <sup>(2)</sup> Todas as definições partem da idéia que nos oferece a palavra latina de que se origina o termo. Esta palavra compõe-se dos advérbios de negação **ne** e de lugar **utro**, que significa "para um dos dois lados". Destarte, **neutro** vem a significar **para nenhum dos dois lados**. Esta, a etimologia do termo, que tem sido empregado em vários campos das ciências para designar aquilo ou aquele que é indiferente a forças ou partes em oposição, ou em contradição, ou em conflito. Na Física moderna, por exemplo (com um **n** sem razão, posto no final), indica uma das partículas elementares do átomo, que não tem carga elétrica e se situa entre o elétron positivo e o próton negativo. No Direito Internacional Público, designa o Estado que se mantém equidistante de dois ou mais envolvidos em conflito armado, abstendo-se de participar da luta por qualquer modo. Neutro é o que não adere a nenhuma das partes litigantes, que não participa, direta ou indiretamente, do conflito.

Se, como advertiu Paul Fauchille, é recente o atual conceito de neutralidade, a palavra que o exprime é, na advertência de Sidney Schopfer, (\*) um barbarismo, que os escritores clássicos não usaram para exprimir a idéia. Grócio, cuidando do "Direito da Guerra e da Paz", no século XVII, não usou a palavra **neutro**, nem da **neutralidade**. Chamou **medii**, ao modo romano, aos que não eram partes nos conflitos armados — os que estão no meio, os médios. Bynkershoek, algum tempo depois, usou a expressão **non hostes**, isto é, não inimigos, mas definiu-os como aqueles "qui neutrarum partium sunt". Ainda segundo Fauchille, foi Botero quem utilizou a palavra **neutralidade** pela primeira vez, em 1580, no livro "Della ragion di Stato", onde inseriu um capítulo intitulado "Della neutralità", com a significação hoje empregada no Direito Internacional. O eminente mestre francês lembra também a obra de Johan Wilhelm Neumeyer, Barão de Ramla, publicada em 1620 sob o título "Von der Neutralitat und Assistenz oder Unparteiligkeit in Kriegszeiten:" "Da neutralidade e assistência ou não-participação em tempo de guerra" e que, no final do século XV, a palavra aparece em tratados e editos redigidos em francês. <sup>(3)</sup> Albuquerque Mello, apoiado em Nys, informa que foi Froissart, no princípio do século XV, quem usou o vocábulo com a significação jurídica até hoje empregada. <sup>(4)</sup>

(\*) "Le principe juridique de la neutralité", pág. 75.

Respeitáveis internacionalistas têm sustentado que o Mundo Antigo e o Medieval não tinham noção de neutralidade e, por isto, não usavam esta palavra para exprimir a idéia. Carlos Calvo escreveu que "a língua grega, à semelhança da latina, não possuía nenhuma palavra para exprimir diretamente a idéia" e que "os povos da Antiguidade diziam-se amigos ou inimigos, e não concebiam que uma nação, cujos Estados limítrofes estavam em guerra, pudesse conservar os benefícios da paz". (5) E Despagnet, fazendo coro com quantos negam a ocorrência da neutralidade no Mundo Antigo, recorda as palavras de Tito Lívio — "Romanos aut socios aut hostes habeatis; media nulla via est": "convém tenhais os romanos como aliados, ou como inimigos; não há (para eles) o caminho da neutralidade". Da antiguidade grega, fala-nos Sidney Schopfer: "a palavra **neutralidade** não existe mesmo na língua grega. As expressões ἡσυχίαν ἄγειν em Tucídides, μέδετεροις ἀμυνεῖν em Hermócrates e εἰς τοῦ μέσου χατέσθαι, οἱ διὰ μέσου em Xenofonte nada têm de comum com a nossa atual noção de neutralidade. Significam somente que o caráter sagrado ou inviolável de um templo estende-se à cidade vizinha." (6) Mas, a palavra μέσου era usada entre os gregos com o mesmo sentido que os romanos usavam "medius" para significar aquilo ou aquele que não toma partido, e era conhecida a expressão τοῦ διὰ μέσου εἶναι para indicar "o que não tem partido em favor de um ou de outro lado". Enquanto nomes eminentes negam a neutralidade no Mundo Antigo e no Medieval, outros, não menos eminentes, sustentam o contrário. Na segunda década deste século, Redslob afirmou: "A noção de caráter neutro é familiar ao mundo antigo". (7) Para isto, evoca vários exemplos históricos situados nos séculos V a III a.C. Ruiz Moreno, afinando com o mestre francês, sustenta haver numerosos casos em que, na Antiguidade, o termo "neutral" era usado com a significação que hoje tem. Disto discorda Linneu de Albuquerque Mello, que afirma não ter havido, entre os romanos, substantivo correspondente a **neutralidade**. "Neuter, diz o saudoso professor brasileiro, significava "nem um nem outro", mas os derivados **neutralis**, **neutraliter** só eram empregados pelos gramáticos e se referiam aos vocábulos que não são nem masculinos nem femininos". (8) Num estudo bem feito, o professor da Universidade de Atenas, Georges Ténékidès, depois de citar vários exemplos históricos, vê claramente a existência da "neutralidade voluntária" no mundo grego clássico: "A neutralidade não é na Grécia, como se tem às vezes sustentado, um puro estado de fato. É um estado de direito: porque as cidades neutras podiam fazer valer certos direitos decorrentes de sua situação jurídica particular e, ao mesmo tempo, assumiam deveres. E, acima de tudo, o direito de a cidade permanecer neutra é uma consequência jurídica da autonomia, que lhe reconhece a ordem inter-helênica. [...] "A cidade neutra tem o direito de interditar a passagem de tropas beligerantes sobre seu território". (9)

Carlos Calvo, examinando, há cerca de um século, várias definições de neutralidade, fez-lhe breves apreciações para concluir que esta é "não-participação numa luta travada entre duas ou mais outras nações". (10) Hildebrando Accioly, o mais ilustre internacionalista brasileiro, considera insuficiente a definição de Calvo, que lhe parece oferecer uma noção ampla e, por isto, inaceitável. Para o mestre brasileiro, "a neutralidade não comporta uma atitude puramente passiva, de absoluta abstenção, mas, antes, uma atitude ativa, que a própria imparcialidade, dever fundamental dos neutros, exige". (11) E adota a definição de Klenn, que, a juízo de Guggenheim, escreveu "a obra fundamental sobre o direito de neutralidade": (12) "A neutralidade é a situação jurídica, na qual um Estado pacífico é, tanto quanto possível, deixado fora das hostilidades entre Es-

tados beligerantes e se abstém de toda participação ou ingerência na controvérsia, observando estrita imparcialidade, em face deles". (13)

Entre o pensamento de Calvo e o de Accioly correu quase um século. E, já em 1916, em sua conferência na Faculdade de Direito de Buenos Aires, Rui Barbosa reclamava contra o então vigente conceito de neutralidade para proclamar que "sua noção moderna já não pode ser a antiga", (14) que a nova neutralidade devia ser "a imparcialidade na justiça, a solidariedade no direito, a comunhão na manutenção das leis escritas da comunhão", eis que isso "deriva positivamente das conferências de Haia" e "decorre imperativamente das condições sociais do mundo moderno". (15) O pensamento de Rui antecipou-se ao de Accioly, que lhe seguiu honrosamente a trilha. Se, para este, "a neutralidade não comporta uma atitude puramente passiva, de absoluta abstenção", para aquele, "neutralidade não quer dizer impassibilidade: quer dizer imparcialidade; e não há imparcialidade entre o delito e a justiça". Para Rui, "em presença da insurreição armada contra o direito positivo, a neutralidade não pode ser a abstenção, não pode ser a indiferença, não pode ser a insensibilidade, não pode ser o silêncio". (16) porque "entre os que destroem a lei e os que a observam não há neutralidade admissível". (17) "A neutralidade inerte e surda-muda cedeu a vez à neutralidade vigilante e judicativa". (18) "Os tribunais, a opinião pública, a consciência não são neutros entre a lei e o crime". (19)

Essa posição francamente revisionista, que rejeita a atitude inerte, indiferente, imparcial, que Rui Barbosa defendeu com tanta veemência, foi a que acabou por adotar-se nos dias de hoje. E houve uma razão mais profunda para que isto acontecesse, foi o mesmo Rui quem a deu nestas palavras: "Nos tempos de hoje, com a internacionalização crescente dos interesses nacionais, com a permeação mútua que as nacionalidades exercem umas nas outras, com a interdependência essencial em que vivem umas das outras as nações mais remotas, a guerra já não se pode insular nos Estados entre quem se abre o conflito. Suas comoções, seus estragos, suas misérias repercutem ao longe, sobre o crédito, o comércio, a fortuna dos povos mais distantes. É mister, pois, que a neutralidade receba uma expressão, uma natureza, um papel diverso dos de outrora." (20)

### 3. Evolução do conceito

A primeira Guerra Mundial veio precipitar a nova conceituação de neutralidade. Com efeito, ao seu término, o Pacto da Liga das Nações, estabelecendo o princípio da responsabilidade coletiva pela manutenção da paz, através da mesma Liga, pôs a questão nos termos da posição de Rui Barbosa. O artigo 11 dispunha que qualquer guerra, ou ameaça de guerra interessava à Liga, à qual competia adotar as medidas que entendesse convenientes para a salvaguarda da paz. Antes, o artigo 10 estabelecia para os associados da organização o dever de "respeitar e defender contra qualquer agressão externa a integridade territorial e a independência política de todos os membros da Liga". Estava proclamada a responsabilidade coletiva dos Estados-membros da Liga pela manutenção da paz. O artigo 16 do Pacto previa sanções comerciais e financeiras para qualquer membro da Liga que recorresse à guerra com violação de seu dever de buscar, antes, uma solução pacífica para seu problema. E os membros da Liga poderiam contribuir com tropas e outros recursos militares para a formação de força armada destinada a impor ao violador o respeito às regras do Pacto.

Hildebrando Accioly, referindo-se a essas disposições do Pacto, diz que este "como que subverteu os princípios fundamentais da teoria da neutralidade" e invoca a opinião de Whitton, para quem o mesmo Pacto representou um período de transição entre as antigas e as novas tendências do Direito Internacional".<sup>(21)</sup> Mas, como nota o citado mestre brasileiro, o Pacto não fez senão acolher a nova orientação, que se notava por toda parte, "no sentido de se suprimir a passividade ou o desinteresse dos Estados em face da agressão ou das injustiças de que alguns deles fosse vítima".<sup>(22)</sup> E o mesmo Whitton afirmou que a tendência das relações internacionais de hoje não é absolutamente a neutralidade, mas, ao contrário, a responsabilidade individual e coletiva de todos os Estados, no sentido de fazer triunfar o Direito Internacional e de cooperar para o progresso do mundo".<sup>(23)</sup> Politis chegou, por sua vez, ao extremo de afirmar que "a neutralidade aparece hoje como verdadeiro anacronismo" e que "não estando mais em harmonia com o estado do Direito das Gentes, nem com as necessidades econômicas e as aspirações dos povos, ela está irremediavelmente condenada como instituição".<sup>(24)</sup>

O Pacto de Paris de 1928 (Briand-Kellog) acentuou as tendências revisionistas do conceito de neutralidade. Era, em três artigos, a renúncia à guerra e sua condenação como meio de resolver divergências entre os Estados e como instrumento de política nacional. Mas, no preâmbulo, afirmava-se a convicção de que a potência signatária que recorresse à guerra, contra o disposto no Pacto, deveria ser privada dos benefícios deste.

Ao condenarem a guerra como meio de solução das controvérsias internacionais e a ela renunciarem como instrumento de política nacional, declarando excluídos dos benefícios do Pacto quem o violasse, os seus signatários assumiam uma posição de duplo aspecto: solidarizaram-se contra a guerra e excluíram das regras da neutralidade os violadores do Tratado. Este foi o entendimento que dele tirou a International Law Association, em sua reunião de 1934, em Budapest, quando concluiu ser possível a qualquer dos signatários: a) não admitir que o Estado violador do Pacto exercesse direitos reconhecidos aos beligerantes: visita, bloqueio, etc.; b) não observar, quanto ao violador, os deveres prescritos pelo Direito Internacional para as relações entre neutros e beligerantes; c) auxiliar o Estado atacado por meio de recursos financeiros ou materiais, incluídas armas e munições; d) ajudar o Estado atacado com forças armadas.<sup>(25)</sup>

A tendência revisionista prosseguia. Em 1933, já se firmara no Rio de Janeiro o Tratado Antibélico de Não-Agressão e de Conciliação (Pacto Saavedra Lamas), no qual se proclamava a neutralidade dos signatários. Não aquela neutralidade surda-muda, a que se referira Rui Barbosa, mas uma outra, que admitia uma solidariedade dos Estados contra o agressor, a mesma que inspiraria a International Law Association em sua citada reunião de Budapest. Era uma solidariedade que, sem admitir, embora, a interferência diplomática e a ação armada, compreendia medidas políticas, jurídicas e econômicas, assim como o apelo à opinião pública, meios de coação que têm sua eficácia. Ainda uma vez, é preciso lembrar Rui Barbosa: o direito "se impõe, e melhor, com a pressão dos povos". Não é segredo para nenhum estrategista que, como ensinava o grande brasileiro, "forças capazes de organização há maiores e mais certas no seu resultado que as forças militares. São as forças econômicas e as forças sociais, com que as forças da força não podem lutar." <sup>(26)</sup> Daí o cuidado com que se tratam as retaguardas e se procura sempre dar às populações civis consciência de seus deveres

para com a nação em conflito armado. Os redatores do Pacto Saavedra Lamas sabiam disto quando, na sua cautela, escreveram no artigo 3º as medidas que se tomariam para a manutenção da paz, caso ocorresse o inadimplemento das obrigações contidas nos artigos anteriores: "Para esse fim (dizia o artigo), adotarão, em sua qualidade de neutros, uma atitude comum e solidária; porão em prática os meios políticos, jurídicos ou econômicos autorizados pelo Direito Internacional; farão pesar a influência da opinião pública, mas não recorrerão, em caso algum, à intervenção, quer diplomática, quer armada; ressalvada a atitude que lhes possa caber em virtude dos tratados coletivos de que esses Estados sejam signatários."

#### 4. A neutralidade em face da Carta das Nações Unidas

Foi a Carta das Nações Unidas, mais que todos os documentos anteriores, que tornou mais expressiva a revisão do conceito de neutralidade. Se, em face dos dispositivos do Pacto da Liga das Nações, do Pacto de Paris e do Tratado Antibélico do Rio de Janeiro, *Politis* pôde ser tão incisivo e declarar em vias de extinção o instituto da neutralidade, que diria ele diante da Carta das Nações Unidas, senão que ela estava irremediavelmente extinta?

A partir do seu artigo 1º, a Carta da ONU vincula os membros da Organização ao dever coletivo de tomar "medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir atos de agressão". Sendo este um de seus propósitos, a obrigação de tomar tais medidas veio clara no artigo 2º, nº 5: "Todos os membros darão às Nações Unidas toda assistência em qualquer ação a que elas recorrerem, de acordo com a presente Carta, e se absterão de dar auxílio a qualquer Estado contra o qual as Nações Unidas agirem de modo preventivo ou coercitivo". Outros tempos, outra linguagem, mais clara, mais precisa, mais incisiva. E o Capítulo VII da Carta, onde se cuida da ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão, confere ao Conselho de Segurança a competência para determinar a ocorrência desses fatos e recomendar ou decidir sobre as medidas a tomar. Essas medidas, conforme os artigos 41 e 42, podem compreender interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação, rompimento de relações diplomáticas, e, se isso não for bastante, poderão ser utilizadas demonstrações militares, bloqueio e outras operações por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos membros das Nações Unidas. No artigo 43 está o compromisso de esses membros proporcionarem ao Conselho de Segurança forças armadas, assistência e facilidades, inclusive direito de passagem, para a manutenção da paz e da segurança internacionais. O artigo 45 estabelece o dever de os membros das Nações Unidas manterem, "imediatamente utilizáveis, contingentes das forças aéreas nacionais para a execução combinada de uma ação coercitiva internacional".

Estes dispositivos da Carta das Nações Unidas, conjugados com o artigo 103, criaram uma situação até então inexistente para os Estados, os quais, quando membros da Organização, não poderão invocar outras obrigações, conflitantes com as assumidas na Carta, para se eximirem do cumprimento destas. Diz o artigo: "No caso de conflito entre as obrigações dos Membros das Nações Unidas em virtude da presente Carta e as obrigações resultantes de qualquer outro acordo internacional, prevalecerão as obrigações assumidas em virtude da presente Carta."

Em face de tais dispositivos, Guggenheim indaga se o sistema de segurança coletiva instituído pela organização internacional é incompatível com a neutralidade. <sup>(27)</sup> O mestre de Genebra não dá, em seu Tratado, resposta positiva à questão. Esta vem clara em Hildebrando Accioly, que se apóia no artigo 48 da Carta para afirmar: "Evidentemente, que, no caso de guerra, os Estados implicados em tal ação não serão neutros". O mestre brasileiro vai além, para dizer que, em caso de ação armada da ONU contra Estado agressor, nem mesmo os que não estiverem participando militarmente do conflito poderão ter-se como neutros, pois que, em virtude do artigo 2º, alínea 5ª estarão obrigados a recusar qualquer assistência e a abster-se de qualquer auxílio ao Estado sob sanções. <sup>(28)</sup> E cita, em seu abono, muitos outros autores. De onde se pode responder positivamente à pergunta de Guggenheim: o sistema de segurança coletiva, instituído pela organização internacional, é incompatível com a neutralidade. Pelo menos, com a neutralidade concebida como uma inteira abstenção em face do conflito armado aberto entre dois ou mais outros Estados.

Depois da Carta das Nações Unidas e autorizados por ela em seu artigo 52, proliferaram os acordos ou entidades regionais visando à manutenção da paz e segurança internacionais, como a OEA, a OUA, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, o Tratado de Dunkerke, a União da Europa Ocidental, a Organização do Tratado do Atlântico Norte, a Comunidade Européia de Defesa (não funcionou), a Carta do Pacífico, o Pacto de Manilha, a Organização do Tratado da Ásia do Sueste, o Pacto de Bagdad — todos na área do Ocidente; o Tratado de Varsóvia, no mundo socialista; a União Balcânica, na área desta denominação.

Todos esses acordos e organismos outra coisa não fizeram senão agravar a crise a que foi submetido o instituto da neutralidade, condenada a desaparecer, no dizer de Politis. Não é diferente a opinião de Kelsen, para quem "o dever de imparcialidade, imposto aos neutros pelo Direito Internacional Geral, está eliminado pela Carta". Para o mestre de Viena, "se se admitir que a Carta tem o caráter de Direito Internacional Geral" I... I "a instituição jurídica da neutralidade deve considerar-se abolida" <sup>(29)</sup> Diz ainda ele: "A medida que se sustente a distinção entre a guerra como ato ilícito e a guerra como sanção, e se estabeleça a segurança coletiva dentro de uma organização internacional, o princípio fundamental da instituição jurídica da neutralidade — o da imparcialidade indiscriminada ante os beligerantes por parte dos Estados não implicados efetivamente na guerra entre outros — não pode ser mais sustentado." <sup>(30)</sup>

Ora, as duas condições reclamadas por Kelsen estão presentes: a "guerra como sanção" decorre dos artigos da Carta das Nações Unidas, acima citados; o princípio da "segurança coletiva dentro de uma organização internacional" é o objeto de todo o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Parece, pois, não haver como fugir à conclusão do mestre vienense.

## 5. A neutralidade e o Sistema Pan-Americano

A crise do instituto da neutralidade se agrava para os Estados Americanos, quando temos presente o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, firmado no Rio de Janeiro em 1947.

Nesse documento, ratificaram-se propósitos e compromissos que se esboçaram na Conferência Extraordinária de Buenos Aires, em 1936, na VII Conferência Interamericana em Lima, em 1938, na I Reunião de Consulta no Panamá, em 1939, na II Reunião de Consulta, em Havana, em 1940, e na VIII Conferência de Chapultepec, em 1945.

Ao longo dessas Conferências e Reuniões, no decurso de um decênio, os Estados Americanos criaram um sistema de solidariedade continental e de assistência recíproca sem similar no mundo, cujas raízes históricas podem encontrar-se no pensamento de Simão Bolívar. Em 1914, Wilson tentava um Pacto Pan-Americano, com o qual buscava instituir o sistema de segurança coletiva, retomando esforço no mesmo sentido, feito em 1911. Mas, a I Guerra Mundial, envolvendo a América, interrompeu o trabalho, que frutificou mais tarde, ainda pelas mãos fecundas de Wilson, no Pacto da Liga das Nações. O malogro da Liga como instrumento de preservação da paz, entretanto, advertiu a América de que se impunha um trabalho regional para segurança do próprio Continente.

Em 1936, na Conferência para a Manutenção da Paz, realizada em Buenos Aires, estabeleceu-se o regime de consulta em face de ameaça à paz das Américas, afirmou-se o propósito de coordenar esforços para prevenir a guerra e o de encontrar e adotar métodos de cooperação pacífica. Dois anos depois, em Lima, reunia-se a 8ª Conferência Pan-Americana, que institucionalizou a Reunião de Consulta, reafirmando a solidariedade continental e a determinação de as Repúblicas Americanas tornarem efetiva sua solidariedade, coordenar suas vontades e usar das medidas aconselháveis em cada caso de ameaça à paz, à segurança e à integridade territorial de qualquer delas. Na I Reunião de Consulta, realizada no Panamá, em setembro de 1935, os Ministros das Relações Exteriores aprovaram a "Declaração Geral de Neutralidade", que encerrava normas de comportamento que os Estados americanos se propunham a observar para assegurar o respeito dos beligerantes à neutralidade americana ante a conflagração européia. Delimitou-se uma Zona de Segurança para conservar as rotas normais de comunicação marítima entre as Repúblicas do Continente, que deviam estar livres da comissão de atos hostis de quaisquer dos beligerantes. Era a insistente defesa da neutralidade americana em face de conflitos extracontinentais e a reiterada afirmação de que o Continente se propunha a sustentá-la solidariamente. "A Declaração do Panamá resultaria ineficaz. Os beligerantes foram informados oficialmente de suas condições, mas negaram-se a reconhecê-la. Os esforços para fazê-la cumprir foram em vão, e os acontecimentos de 1940, tais como a invasão alemã da Europa ocidental, comprovaram logo que a organização para a neutralidade era uma quimera. Fazia-se cada vez mais indispensável organizar-se para a defesa". (31) O episódio do "Graf Spee" deixou claro que nenhuma das partes envolvidas no conflito (Grã-Bretanha, França e Alemanha) estavam dispostas a reconhecer a Zona de Segurança. E veio a II Reunião de Consulta em Havana, em julho de 1940. Foi, então, que se definiu claramente o princípio da segurança coletiva como consequência inevitável do princípio da solidariedade continental, antes proclamado reiteradamente. Dizia a Declaração: "Que todo atentado de um Estado não americano contra a integridade ou a inviolabilidade do território e contra a soberania ou independência política de um Estado Americano será



considerada como um ato de agressão contra os Estados que assinam a presente Declaração." O ataque do Japão aos Estados Unidos em Pearl Harbor pôs à prova a Declaração de Havana. E a III Reunião de Consulta, realizada no Rio de Janeiro, mostrou que a Declaração não fora uma palavra vã. Toda a América rompeu com o Japão e agiu solidária contra a agressão. Quebrara-se o princípio da neutralidade tradicional em nome da segurança coletiva do Continente.

Era preciso, entretanto, aperfeiçoar o princípio. Até então, cogitara-se de atentado de um Estado não americano contra um americano. Não se cuidara de que um Estado Americano pudesse violar a soberania, a integridade ou a independência de outro americano. O aperfeiçoamento do princípio veio no Ato de Chapultepec, assinado na Capital do México em 6 de março de 1945. Ali se dizia que "a segurança e a solidariedade do Continente são igualmente atingidas quando se realize um ato de agressão contra qualquer das nações americanas por parte de um Estado não americano, ou quando o ato de agressão provenha de um Estado Americano contra outro ou outros Estados Americanos". Em razão disto, declarava-se que "todo atentado de um Estado contra a integridade ou a inviolabilidade do território, ou contra a soberania ou independência política de um Estado Americano, será, de acordo com a Parte III deste Ato, considerado como um ato de agressão contra os demais Estados signatários." E a "Declaração do México", aprovada na mesma data, dizia, reiterando: "A agressão a um Estado Americano constitui uma agressão a todos os Estados da América."

Em 1945, a Carta das Nações Unidas consagrava, no artigo 51, o "direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva", afirmando que nada na Carta o prejudicaria, caso ocorresse um ataque armado contra um membro das Nações Unidas. Mas, esse exercício ficou limitado: "até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais" — estipulou o artigo 51. É compreensível: se há um órgão de hierarquia superior, competente para a solução do problema, a permissão para o exercício dessa competência não pode ser concedida senão limitadamente. Afinal, é da essência do direito de legítima defesa essa limitação.

O aperfeiçoamento do sistema de segurança coletiva haveria de prosseguir em 1947, no Rio de Janeiro, com o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca. Dizia o artigo 3º, § 1º, do Tratado: "Um ataque armado por qualquer Estado, contra um Estado Americano, será considerado como um ataque contra todos os Estados Americanos e, em consequência, cada uma das ditas Partes Contratantes se compromete a ajudar a fazer frente ao ataque, no exercício imanente da legítima defesa individual ou coletiva, que é reconhecido pelo Artigo 51 da Carta das Nações Unidas." O parágrafo 2º do artigo permite a ação imediata e individual de defesa de um Estado por outro, que seja atacado, enquanto o órgão de consulta não decidir a respeito das medidas coletivas, sempre que o ataque ocorrer dentro dos limites da Zona de Segurança definida no artigo 4º. Fora disso e nas hipóteses do artigo 6º, isto é, se o ataque armado for praticado fora da Zona de Segurança, ou se a agressão não consistir em ataque armado, ou forem ameaçadas a inviolabilidade ou a integridade territorial, a soberania, a independência política de um Estado Americano, ou se for ameaçada a paz da América por um conflito extracontinental, o órgão de consulta reunir-se-á para tomar as medidas convenientes à defesa comum e à manutenção da paz continental.

A Carta da Organização dos Estados Americanos, em 1948, deu ao princípio da segurança coletiva foros de regra constitucional, quando dispôs nos artigos 24 e 25, hoje nos artigos 27 e 28:

"Artigo 27 — Toda agressão de um Estado contra a integridade ou a inviolabilidade do território, ou contra a soberania, ou a independência política de um Estado Americano, será considerada como um ato de agressão contra todos os demais Estados Americanos."

"Artigo 28 — Se a inviolabilidade, ou a integridade do território, ou a soberania, ou a independência política de qualquer Estado Americano forem atingidas por um ataque armado, ou por uma agressão que não seja ataque armado, ou por um conflito extracontinental, ou por um conflito entre dois ou mais Estados Americanos, ou por qualquer outro fato ou situação que possa pôr em perigo a paz da América, os Estados Americanos, em obediência aos princípios de solidariedade continental, ou de legítima defesa coletiva, aplicarão as medidas e processos estabelecidos nos Tratados especiais existentes sobre a matéria."

Como se vê, as Repúblicas Americanas caminharam aceleradamente da **neutralidade** para **segurança coletiva**, dois institutos essencialmente incompatíveis, que se excluem reciprocamente. O primeiro funda-se na impassibilidade egoística. O segundo, na solidariedade altruística. **A solidariedade continental**, que se veio formando no decurso destes 150 anos de história americana, terja forçosamente que resultar no princípio da **segurança coletiva**, sob pena de parecer uma obra inacabada e de consentir que, nas horas mais graves da vida americana, os Estados, desfigurando o verdadeiro sentido da solidariedade, se permitissem um comportamento egoísta e negassem ao agredido o amparo que a verdadeira noção de solidariedade reclama. Inovou-se, com isto, no Direito Internacional, o instituto da legítima defesa, introduzindo-se-lhe a de terceiros. É o que resulta do parágrafo 2º do artigo 3º do Tratado do Rio de Janeiro, onde se diz que, por solicitação do agredido, "cada uma das Partes Contratantes poderá determinar as medidas imediatas que adote individualmente, em cumprimento da obrigação de que trata o parágrafo precedente e de acordo com o princípio da solidariedade continental"

## 6. Conclusão

Tudo isto mostra, de modo inequívoco, que o **insulto da neutralidade** está em crise de extinção. A doutrina, lapidariamente posta **como carta frase de Rui** — "entre os que destroem a lei e os que a observam não **há neutralidade admissível**" — é regra de Direito Internacional concretizada em **todos os dispositivos, acima referidos, da Carta das Nações Unidas à da Organização dos Estados Americanos**. Assim como as sociedades nacionais se defendem do crime através de regras jurídicas que autorizam a ação de todos e de cada um contra os violadores **da integridade pessoal e da coletiva**, a sociedade internacional, tomando maior consciência de si mesma, incluiu no seu sistema

jurídico os mesmos princípios e normas de proteção. Tanto para as sociedades nacionais como para a internacional, não há hoje neutralidade em face do crime.

#### REFERÊNCIAS

- (1) *Traité de Droit International Public*, t. II.
- (2) *Gênese e evolução da neutralidade*, pág. 43.
- (3) *Traité de Droit International Public*, t. II, pág. 639.
- (4) *Gênese e evolução da neutralidade*, pág. 47.
- (5) *Le Droit International Théorique et Pratique*, vol. III, pág. 367.
- (6) *Le principe juridique de la neutralité*, pág. 75.
- (7) *Traité de Droit des Gens*.
- (8) *Op. cit.*, pág. 47.
- (9) R.d.C., 90, págs. 558/559.
- (10) *Op. cit.* vol. III, pág. 367.
- (11) *Trat. de Dir. Int. Pub.*, III, pág. 257.
- (12) *Traité de D. Int. Pub.*, II, pág. 493.
- (13) *Op. cit.*, pág. 257.
- (14) *Problemas de Direito Internacional*, pág. 103.
- (15) *Op. cit.*, pág. 111.
- (16) *Op. cit.*, pág. 107.
- (17) *Op. cit.*, pág. 106.
- (18) *Op. cit.*, pág. 109.
- (19) *Op. cit.*, pág. 107.
- (20) *Op. cit.*, pág. 103.
- (21) *Op. cit.*, vol. cit., pág. 261.
- (22) *Op. et loc. cit.*
- (23) *Op. et loc. cit.*
- (24) Cfr. H. Accioly, *op. cit.*, vol. cit., pág. 262/3.
- (25) *Idem, ibidem.*
- (26) *Op. cit.*, pág. 112.
- (27) *Traité de Droit International Public*, t. II, pág. 495.
- (28) *Op. cit.*, vol. cit., pág. 266.
- (29) *Principios de Derecho Internacional*, pág. 77.
- (30) *Op. cit.*, pág. cit.
- (31) A. V. W. Thomas e A. J. Thomas Jr, *La Organización de los Estados Americanos*, pág. 30. nos, pág. 30.