

# DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

## DOCTRINA

### ***Evolução necessária à O. N. U. no sentido da aplicação da Lei Internacional***

RAUL FERNANDES  
Ministro das Relações Exteriores

A geração que viveu a grande guerra aprendeu por experiência própria como as mais belas coisas, e as mais antigas, as mais formidáveis e as mais engenhosamente ordenadas, são perecíveis *por acidente*. Na desordem mental gerada por essa imensa decepção ela sofreu num reflexo de defesa instintiva o assalto de todos os sedimentos da sua cultura: dogmas, filosofias, ideais heterogêneos — todo o espectro da luz intelectual estendendo as suas cores incompatíveis e alumando num luar cinéreo a agonia contemporânea”.

Paul Valery exalou nesta sentença amargurada a profunda aflição da humanidade ante a catástrofe da primeira grande guerra. Passaram mais de vinte anos. Os vencedores tinham estipulado os tratados de paz em cujo pórtico se inseriu o estatuto da Sociedade das Nações. Mas a segunda grande guerra, mais total e mais devastadora do que a primeira, reduziu a nada as promessas da paz fundada na segurança e na justiça. O diagnóstico do colossal malôgro foi fixado magistralmente por Politis nestas proposições lapidares que peço vênha para citar:

“Quanto mais examinamos o inquietante problema da paz, mais nos persuadimos que a condição primordial de sua solução é o progresso do direito. Já se disse com razão que nada pode subsistir à guerra senão uma legislação internacional. Tal é a lição que se desprende nitidamente dos trabalhos prosseguidos durante cinco anos pela Sociedade das Nações para realizar a promessa de paz que o seu Pacto deu ao mundo. Procurou-se primeiramente a solução por meio do desarmamento e depressa se verificou que êle é impossível sem a segurança. Retomou-se a questão por êsse lado e foi preciso reconhecer que não há segurança sem justiça. Mas a jus-

tiça precisa de leis que o direito internacional ainda não dá. A conclusão inelutável a que se chegou é que a pedra angular da paz é o desenvolvimento do direito internacional”.

A experiência está feita. Custou milhões de vidas humanas. Custou sofrimentos indísíveis que ainda se prolongam num crepúsculo que devia anunciar a aurora da Idade Nova, e, entretanto, se não acudirmos a tempo, pode preceder à noite da civilização. Vemos na realidade a Organização das Nações Unidas tateando nas trevas, enquanto os estadistas responsáveis experimentam dia a dia a perigosa insegurança da paz fundada no princípio de potência e não no da lei.

No curso da guerra o Presidente Roosevelt proclamou que o mundo estava maduro para tratar os assuntos internacionais por meio de instituições internacionais apropriadas. Sem embargo, o que êle nos trouxe de uma das célebres conferências dos grandes aliados foi o projeto de Dumbarton Oaks, transformado na Carta de São Francisco. Erigiu-se uma organização dos Estados para as relações mútuas; mas os grandes guardam as mãos livres e só deliberam por acôrdo unânime. Quando forem unânimes, criam uma regra *ad hoc*, a qual, dos atributos da lei, só tem o de ser imperiosa. O grande *leader* democrático era um “scout” veloz que se viu forçado a viajar em comboio; outros barcos mais lentos lhe moderaram a marcha, entre êles o isolacionismo americano, com os quais era imprescindível contemporizar. Êste impedimento, que poderia durar muito tempo, está cedendo ante o horror da energia nuclear aplicada como arma de guerra: os laboratórios de física fizeram em alguns meses o que a propaganda persuasiva teria de fazer em decênios.



Mas não basta reabrir a questão do veto no Conselho de Segurança. O problema fundamental não é esse, e sim o de uma norma legal que justifique as decisões do Conselho e da Assembléia. Quando essa norma existir, mas só neste caso, essas decisões deixarão de ser arbitrarias, o Tribunal de Justiça Internacional assumirá o seu verdadeiro papel, e o emprêgo da força para sancionar as decisões e as sentenças deixará de ser um ato de pura violência. A lacuna a preencher é a de uma legislatura mundial enquadrada numa Constituição que lhe defina os poderes, os circunscreva no campo delimitado das matérias mundiais, e deixe à livre determinação dos Estados nacionais e dos agrupamentos regionais tudo quanto fôr de seu peculiar interesse. O problema da representação justa implicado em tal sistema é de solução difícil, mas não impossível; a técnica do direito público superior as suas dificuldades na ordem interna e nada obsta a que o mesmo êxito se alcance na órbita internacional.

A paz é a ordem baseada na lei. Ela será precária enquanto teirmos em baseá-la em tratados. Por mais justos que êstes possam ser, cristalizam um *status quo*. Esta concepção estática da paz é inconciliável com o dinamismo da vida; tal a razão pela qual os tratados caducam, desajustados às novas circunstâncias e se rompem em guerras periódicas. A lei, ao contrário, assegura a paz duradoura porque, tal como a própria vida de que é imagem, adapta-se às transformações contínuas, seja por obra da jurisprudência dos tribunais, seja pela emenda do legislador atento às realidades.

O problema é de idêntica natureza nas relações humanas dentro ou além das fronteiras nacionais, e só em grau difere de uma para outra zona. Fronteiras a dentro não passa pela cabeça de ninguém regular somente por meio de contratos e ajustes as relações de homem a homem: mesmo na esfera estreita do direito privado, o direito dos bens, a sucessão hereditária, os direitos de família, as normas do ato jurídico e as regras da prescrição se estabelecem na lei. O campo dos contratos onde prevalece a autonomia da vontade é muito limitado, e ainda aí a lei impõe certas regras protetoras da boa fé, dos bons costumes e da defesa dos fracos em negociações com os fortes. É um paradoxo que no plano internacional desde séculos se pretenda estabe-

lecer somente por meio de ajustes as regras de convivência.

Dessa diversidade de regime resultou que, pelo menos nos Estados democráticos, o cidadão é livre e seguro nos limites que a lei prescreve a bem da sua co-existência com outros homens; entretanto essa liberdade e essa segurança estão constantemente expostas à destruição por violência exterior. Êste risco se agravou duplamente nos tempos modernos, pois ao mesmo passo que as dimensões do globo se reduziram praticamente pela rapidez das comunicações e as relações de comércio se intensificaram depois do advento da era industrial, os meios de ataque e destruição atingiram proporções inumanas. A guerra é total, e nem precisa ser deflagrada para nos arruinar: basta ser potencial, como desgraçadamente acontece, para nos arrebatara cada dia um pouco mais de liberdade e de bem estar: Para defendermos a vida e os bens contra o inimigo exterior, damos ao Estado, em grande parte e por antecipação, aquilo mesmo que a guerra põe em risco:

Já se disse com razão que assim como na Idade Média os vassallos deviam aos barões prestações de toda ordem, inclusive a de sangue, para, em troca, receberem proteção e segurança, mas acabaram perdendo a liberdade, a fortuna e até a vida nas guerras incessantes que os suseranos se faziam uns aos outros, assim também, na era contemporânea, os Estados soberanos impõem a seus nacionais os tributos de dinheiro e o serviço militar para, em compensação, lhes assegurarem proteção, mas, ao cabo, se perdeu e aos seus cidadãos em guerras desastrosas. Do mesmo modo, entretanto, como os reis dominaram os barões e integraram numa ordem superior a ordem fragmentária das baronias, de forma que sob a proteção da lei uniforme, os habitantes da Escóssia e do País de Gales, os da Burgonha e os da Normandia, passaram a conviver pacificamente e em segurança sob a lei comum, assim também o caos medieval ainda reinante na convivência dos Estados precisa ser varrido, integrando-se numa ordem superior o sistema de relações de país a país.

A ordem interna, propiciando liberdade e justiça alicerçadas na lei, é um fato historicamente verificado. Depois do seu advento, democratizado o Ocidente pela Revolução Francesa, só uma guerra civil considerável se registrou — a



de Secessão nos Estados Unidos, pois a da Espanha, em nossos dias, foi na realidade uma guerra internacional.

A Organização das Nações Unidas se proclama uma associação de Estados soberanos em que os pequenos delegam aos grandes todo o poder em matéria de segurança. Os sócios, admitidos sobre pedido, saem quando querem. A Assembléia reúne todos os membros com voto igual, mas não lhe assiste nenhum poder normativo. Para dirimir os conflitos puramente jurídicos há um Tribunal; mas os juizes não têm lei a aplicar — pois não merecem esse nome a controvérsia doutrinária dos doutores nem os costumes sem uniformidade. Só as convenções-contrato lhe oferecem base para decisões bem fundadas, mas ainda neste caso a execução das sentenças depende do Conselho de Segurança e está exposta à paralisação pelo veto.

As limitações verdadeiramente inibitórias que frustram a Carta de São Francisco têm raiz no mito da soberania ilimitada dos Estados nacionais, e estamos vendo recomeçar o ciclo fatal de Genebra: já se propõe o desarmamento como elemento da paz, já os ingleses prudentes objetam que primeiro há que estabelecer a segurança. Mas da segurança por acôrdo os chins, os etíopes, os albaneses e os tchecos-slovacos nos podem contar uma história horripilante. A segurança só se apoia na lei; a lei supõe um legislador obedecido, e a obediência — pensam os fortes — é um abandono de soberania.

Entretanto, a verdade é que, aluído o poder absoluto dos monarcas, a soberania reside no povo. Este a delega em representantes para o exercício dos poderes políticos cuja competência, em esferas territoriais concêntricas, vão desde a célula municipal até os órgãos nacionais, passando pela escala intermediária das províncias, departamentos, condados ou Estados federados. O direito de voto pertence a um mesmo indivíduo como munícipe para os negócios do seu município; como habitante na província para os negócios provinciais; como brasileiro, francês ou argentino para os negócios nacionais. A nação esgota os seus direitos soberanos dentro do território do Estado em que se constitui como unidade política, e seus mais altos representantes não podem invocar, com essa origem, nenhum direito de comando em negócios extra ou supra-

nacionais. Tome-se como exemplo a liberdade dos mares, matéria por excelência de interesse universal. Pode um Estado por sua fôrça naval incontrastável senhorear os mares; foi o caso da Espanha até Trafalgar, e da Inglaterra até a segunda grande guerra. Mas sempre foi um contrassenso que esse poder de fato se exercesse a título de soberania. O povo inglês, francês ou brasileiro é soberano nos seus próprios negócios, mas nos negócios mundiais ou regionais é somente parte de um todo — o mundo ou a região. Este todo é que cumpre ordenar em novas unidades políticas para reger as matérias que transcendem das esferas meramente nacionais. Não se trata, pois, de organizar govêrno ou legislatura que dominem os Estados, e sim, de ordenar normas de convivência que nenhum Estado, por si só, pode criar. Na falta desse órgão, e porque a regra superior de conduta é impreterível, a alternativa é a união pela fôrça ou a segurança apoiada em bases avançadas muito além das fronteiras, o que tudo se resolve em guerras sangüinosas.

Tudo isto, bem o sei, são lugares comuns. Mas ainda que eu pudesse, e não posso, dizer coisas originais, seria mais útil repetir esses pensamentos sabidos. Sabidos, mas não praticados, porque, entre a concepção e a execução, se ergue o secular preconceito da soberania ilimitada dos Estados. É preciso repeti-los até à saciedade, fazê-los penetrar na consciência do povo para abater a nova Bastilha.

A grande República do Norte assumiu corajosamente as inelutáveis responsabilidades que o destino lhe impõe, e sua entrada irreversível na política mundial é um fato histórico de consequências incalculáveis. Não esqueçamos, porém, que os riscos que ela vai correr são os nossos próprios riscos, pois, queiramos ou não, os nossos destinos são solidários. Se temos de afrontar esses riscos em comunhão irrefragável como uma imposição da geografia, da cultura e da economia, com maioria de razão devemos fortalecer e estimular os primeiros passos que a bomba atômica encaminhou nos Estados Unidos na direção da paz e da liberdade fundadas em leis normativas da convivência dos Estados nacionais.

Os céticos estarão sorrindo e dizendo consigo mesmo que o regime de direito não impede a guerra civil e, por identidade de razão, não im-