

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 35 • nº 140
outubro/dezembro – 1998

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

A soberania absoluta e o Direito Internacional Público

OTTO EDUARDO VIZEU GIL

Enquanto a Iugoslávia foi chefiada pelo legendário Marechal Tito, a disputa entre as etnias locais viveu um clima de enganosa tranquilidade. Isso se deveu ao enorme prestígio daquela liderança carismática. E foi com o propósito evidente de preservar a paz naquela região que o Parlamento iugoslavo fez consignar, na Constituição de 1963, este curioso exemplo de casuísmo:

“Art. 220: O Presidente da República é eleito consecutivamente por nova legislatura. *No que concerne à eleição para a Presidência da República, não há limitação para Josip Broz Tito*”.

Era evidente que o desaparecimento de Tito faria ressurgir as velhas diferenças entre sérvios, bósnios e croatas. A morte de Tito foi o prelúdio de uma carnificina gigantesca, que começou na Bósnia e se alastrou, com extrema violência, pela província separatista do Kosovo. Esse fato, e outros que o antecederam, evidenciam que o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, responsável pelo sistema das defesas coletivas, já não vem podendo restringir esses confrontos, ou, pelo mínimo, policiá-los adequadamente.

Recorde-se o generalizado genocídio que tem vitimado diversos países do continente africano à força de guerras tribais internáveis. Recorde-se o triste regime do *apartheid*, que resistiu demoradamente na África do Sul, e as atrocidades praticadas entre judeus e árabes, e as violências do governo mexicano contra os insurretos do sul do país, e os assassinatos na guerra do sem-fim, na Irlanda do Norte, e o terrorismo entre os povos bascos do norte da Espanha... Recorde-se toda essa barbárie colossal e ter-se-á, na visão da humanidade angustiada, o panorama apocalíptico de um mundo descomposto.

Otto Eduardo Vizeu Gil é advogado.

Ao Conselho de Segurança das Nações Unidas foram reservados o policiamento e a regulação da convivência entre os povos. Em linha de princípio, sempre que alguma desavença puser em risco a paz mundial, instaura-se a competência do Conselho de Segurança, que deve e pode atuar as medidas que a Carta das Nações Unidas lhe confere para restabelecer a tranquilidade que lhe cabe preservar. O Capítulo VII da Carta, nos seus artigos 39 a 51, aponta as providências ao atendimento dessa missão grandiosa, e que ora se restringem a simples recomendações, de pequena densidade coativa, ora alcançam posturas mais energéticas, que podem chegar à intervenção armada. Mas sucede que essas medidas, costuradas pelos juristas que compuseram a Carta das Nações Unidas, não têm logrado impedir o ingurgitamento das tensões, e a comunidade internacional parece já ter reconhecido uma certa fadiga, ou, na melhor das hipóteses, um esgarçamento de todo o sistema de defesas coletivas, que carece, assim, urgentemente corrigido.

Essa questão se vincula a duas componentes que se entrelaçam, e se completam. A primeira diz com a abrangência das atribuições do Conselho de Segurança da ONU, o que suscita a indagação sobre se a atuação desse organismo está restrita à “internacionalidade” dos conflitos, nos casos de agressões externas, de que é exemplo a invasão do Afeganistão pelas tropas russas, ou, ao revés, se a competência do Conselho de Segurança da ONU também pode alcançar as dissensões domésticas que representam ou (1) um risco, ainda que eventual, ao bem-estar das nações, ou (2) um gravame aos direitos da pessoa humana, como o que resultou das hostilidades do governo iraquiano às minorias curdas.

Mas tanto os conflitos de grandeza internacional como os que se confinam ao território de um Estado podem provocar, por força do efeito multiplicador nascido de um mundo quase sem fronteiras, conseqüências danosas que terminam por alcançar, mais ou menos diretamente, uma boa parte da humanidade.

O problema é que o Conselho de Segurança da ONU não vem guardando, no que pertine às dimensões do conceito de soberania, um entendimento uniforme. A posição do órgão, ao contrário, tem oscilado segundo os interesses políticos prevaletentes, e a verdade é que turbações de gravidade igual – como a detonação dos artefatos atômicos em Biquini e Mururoa, de um lado, e na Índia e Paquistão, do outro

lado – não foram submetidas ao mesmo receituário. Essa postura instável, que ora exarceba, aos extremos, a rigidez do conceito e ora o exercita de forma complacente, faz da soberania um conceito fugaz e nebuloso, e debilita, e deteriora, a autoridade do organismo a que se reservou a instrumentação jurídica adequada à segurança dos povos. Esse sistema de “dois pesos e duas medidas” é censurável. E perigoso.

O Direito, entre os povos civilizados, tem evoluído de forma constante, acelerada, mesmo, e nem as guerras têm paralisado esse processo. Isso tem acontecido tanto no Direito Privado quanto no Direito Público, e contam-se às dezenas os exemplos dessas novas conquistas, que parecem abranger todo o espectro da ciência jurídica. No Direito de Família, os filhos naturais e os adulterinos já foram, há bastante tempo, equiparados à prole legítima, e a união estável alcançou patamar constitucional e foi reconhecida como entidade familiar, gerando eficácia jurídica, e o divórcio já conquistou inúmeras legislações, inclusive a nossa. No Direito das Obrigações, o clássico princípio de que o contrato faz lei entre as partes (*pacta sunt servanda*) vai cedendo a vez à doutrina que procura enrijecer a excludente da excessiva onerosidade da prestação sempre que essa onerosidade vier a provocar um desequilíbrio na equação financeira do contrato. No Direito Societário, já não se contesta o comprometimento social da empresa e a co-participação do empresário no contexto global do processo de produção. A legitimação da propriedade, há algum tempo, está condicionada à sua utilização em benefício da comunidade. O princípio do *due process of law*, que o direito americano consagrou, vem sendo generalizadamente observado e é preocupação constante dos tribunais. Essas conquistas, e muitas outras, estão já sedimentadas, e não mais comportam atenuação ou recuo.

Mas isso não vem acontecendo na área do Direito Internacional Público, que avança e retrocede com freqüência espantosa. A soberania é o atestado mais gritante dessa instabilidade, e o Conselho de Segurança da ONU, em razão disso, está perdendo a sua credibilidade. Já não se concebe que o poder político que se irradia da soberania seja recebido como um poder absoluto e impermeável. Não deve ser assim. A soberania deve suportar a inflexão de uma atenuante que a fragiliza, e que é a condicionante certa da paz mundial. É o princípio do abuso do direito, que penetrou no Direito Privado e penetrou no Direito Público, e passou a ganhar corpo com

as obras pioneiras de Josserand (*De l'Abus des Droits*. Paris, 1905), Campion (*La Théorie de l'Abus des Droits*. Paris, 1925) e Saleilles (*Théorie Générale des Obligations*. 3. ed.), mas que vem encontrando aplicação tortuosa no campo do Direito Internacional Público: a soberania somente pode ser aceita como um direito sujeito a um certo policiamento, e são as medidas inseridas nesse policiamento que vão poder conter os riscos das agressões e das atrocidades, e evitar as grandes catástrofes.

A ONU construiu um mecanismo jurídico teoricamente adequado à segurança dos povos, mas o problema é que não os juristas os homens que se apresentam para exercitá-lo, mas, sim, os senhores de todas as guerras, apenas comprometidos com o enfoque político das questões. E como o Conselho de Segurança está sob o controle de umas poucas potências, são os interesses dessas potências que vão matizar o direito de soberania, ora enrijecendo-o, para seguir a reboque do princípio da autodeterminação, ora amenizando-o, para capacitá-lo a receber os influxos do princípio salutar do abuso de direito.

A missão da ONU não se exaure no deslinde das questões internacionais. Além das atribuições de manter a paz e a segurança internacionais, acionando medidas tendentes a reprimir atos de agressão etc., a ONU tem outro objetivo importantíssimo, expresso no inciso 3 do artigo 1º da Carta, que é o de promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. Assim, se estava inclusa na competência daquele Conselho a prerrogativa de arregimentar as forças necessárias à contenção da invasão do Kuwait pelas tropas iraquianas, também há de poder o organismo interferir na economia interna de qualquer Estado em cujo território venham ocorrendo turbulências que atentem contra direitos fundamentais da pessoa humana.

A atribuição que se extrai desse inciso 3 do artigo 1º da Carta das Nações Unidas tolera, ainda que em desfavor da rigidez do princípio

da soberania, interpretação ampla. Assim, por exemplo, o preceito também se dirige à correção de conduta perigosa, sempre que os efeitos danosos desse desvio extrapolam o território do ofensor e vão colocar em risco a segurança e o bem-estar dos nacionais de um Estado circunvizinho. É preciso que se leve em consideração que a tendência de se rejeitar, como velha e superada, a doutrina da soberania absoluta vai colher, de futuro, os Estados que vêm desconsiderando o fenômeno da desintegração das fronteiras, que começou na Europa e vai-se propagar ao resto do mundo.

Mas, para que essa tendência, que é sadia, possa concretizar-se como linha de ação consistente e inalterável, é essencial que se acrescente à competência da Corte Internacional de Justiça – de agir como órgão meramente consultivo das Organizações das Nações Unidas, a que está integrado – atribuição para, *de ofício*, acionar o Conselho de Segurança sempre que alguma convulsão, ainda que restrita ao território de um só Estado, puser em risco a segurança, a saúde ou bem-estar de outros povos. É a segunda componente dessa intrincadíssima equação.

O Direito Internacional moderno está voltado para esse norte e parece certo que o capítulo pertinente à soberania terá de ser repensado. O Brasil, que ainda pratica um modelo antiquado, e insustentável, deve preparar-se para receber convenientemente esse novo influxo cultural, começando por reduzir a ineficiência com que vem exercitando a sua soberania sobre a região amazônica e, para esse fim, procurando aparelhar uma estrutura, financeira e técnica, para a gestão, pelo mínimo razoável, de área tão extensa. A integração da nossa Amazônia com a de nossos vizinhos, facilitando a interação de certos crimes, como o tráfico de drogas, o contrabando e o desmatamento, é fator que vem aviventando a preocupação, que vai pouco a pouco se generalizando, de que o Brasil dificilmente vai poder exercer, nesse vasto e inóspito trato de terras, um tipo de soberania que seja aceitável para os padrões do mundo civilizado.