

A NEUTRALIDADE NO DIREITO DE GUERRA

Leila Poconé Dantas, acadêmica de Direito da Universidade Federal de Sergipe, técnica judiciária do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe.

RESUMO: O presente estudo tem como escopo apresentar as características principais da neutralidade no Direito de Guerra (*ius in bello*), suas conseqüências e antecedentes históricos relevantes. Não há em nenhum momento a intenção de esgotar o tema, nem tampouco criar conceitos. Pretende desenvolvê-lo de forma direta, a fim de visualizar os principais reflexos da neutralidade no estado de guerra, ressaltando-se sua importância na conjuntura atual.

PALAVRAS-CHAVE: Neutralidade - Guerra - Direito Internacional Público.

ABSTRACT: The present study has as target to present the main characteristics of the neutrality in the Law of War (*ius in bello*), its consequences and important historical antecedents. It does not have any moment the intention to deplete the subject, neither to create concepts. It intends to develop it of direct form, in order to visualize the main consequences of the neutrality in the war state, emphasizing its importance in present conjuncture.

KEY-WORDS: Neutrality - War - Public International Law.

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Aspectos Históricos; 3. Neutralidade; 3.1. Neutralidade Suíça; 4. Considerações Finais; 5. Bibliografia.

1. INTRODUÇÃO

Para falar sobre a neutralidade faz-se necessária uma sucinta digressão a respeito do direito de guerra. No direito internacional há duas correntes diversas para conceituar a guerra, vejamos a seguir: a) subjetivista (Strupp) só há guerra com o "*animus belligerandi*", que sozinho

cria a guerra; b) a objetivista (Despagnet) a prática de atos de guerra cria o estado de guerra, independente da intenção. A maioria dos autores (Rousseau, Accioly) tem adotado uma corrente mista, admitindo apenas a existência da guerra cumulando os elementos objetivo e subjetivo.

Assim, Guerra é um conflito entre duas ou mais forças armadas para impor interesses nacionais de um Estado. No entanto, surge uma questão: direito do estado de guerra (*ius in bello*) é uma contradição, pois se a guerra é um ilícito penal, indo além, um crime internacional, não parece, à primeira vista, razoável o Direito regular um ilícito. Tal impressão esvazia-se ao perceber que não há como permanecer omissos diante de uma agressão por ser decorrente de um ato ilícito. Dessa forma, o direito de guerra não a legitima, mas minimiza seus efeitos devastadores. Hegel diz que todos os beligerantes têm direito ao que desejam, essa contradição exige o direito que surge da guerra.

A institucionalização da sociedade e a intensificação das relações internacionais fizeram surgir a necessidade da resolução dos conflitos pacificamente, passando a ser eminentemente um direito de paz. A existência do estado de guerra é comunicada a outro ou outros Estados através da declaração de guerra. Esta declaração, que qualifica o autor como agressor e marca o início da guerra, caiu em desuso nos últimos tempos. É relíquia histórica, a última foi da URSS contra o Japão em 1945.

Um Estado ao declarar a neutralidade, abstenção em guerra que se realiza entre outros, tem direito de integridade territorial, inviolabilidade, além de deveres de abstenção e proibição de uso do território.

2. ASPECTOS HISTÓRICOS

A neutralidade existe desde a Antiguidade. Na Grécia, inicialmente, a neutralização era para alguns templos e santuários, estendendo-se a seus sacerdotes. A simples abstenção também caracterizava a neutralidade. A política imperialista de Roma tornou inócua a neutralidade.

O instituto da neutralidade foi decorrência das necessidades do comércio marítimo, através do Consulado do Mar. O “*fridland*” (terra da paz), instituído pela Noruega criou a neutralidade terrestre como local de asilo. No século XVII, com a soberania dos Estados, os terceiros podiam decidir livremente sobre sua participação na guerra.

Em 1625, Grócio, na sua obra “*Ius Belli ac Pacis*”, apresentou o direito preventivo da guerra (*ius ad bellum*) e o direito do estado de guerra (*ius in bello*), destinado a regular as ações das potências combatentes. Para ele a neutralidade (*pacati*) consiste em não ajudar aquele que possua uma causa injusta. Bynkersoek em “*Quaestionum Juris Publici*”, 1737, percebe a neutralidade (*non hostes*) como imparcialidade dos neutros. Wolff, em 1749, na sua obra “*Jus Gentium methodo scientifica pertractatum*” foi o primeiro a usar os termos neutralidade e neutro.

No final da Guerra de Secessão norte-americana surgiu na arbitragem internacional o caso Alabama. O tratado entre EUA e Inglaterra para submeter este caso à arbitragem estabeleceu três regras para guiar os árbitros, que passaram a ser conhecidas como “regras de Washington”:

a) o governo neutro é obrigado a usar de toda a vigilância para impedir, nas águas sob sua jurisdição, o equipamento e o armamento de qualquer navio que possa ser suspeitado de se destinar a operar contra uma potência com a qual o dito governo esteja em paz...;

b) “o governo neutro é obrigado a não permitir aos beligerantes que se entregam a atos de hostilidade dentro de suas águas jurisdicionais, ou delas se sirvam para o fim de renovar ou aumentar seus suprimentos militares ou de armas, ou de recrutar homens”;

c) um governo neutro é obrigado a exercer a vigilância necessária em seus portos e águas e sobre todas as pessoas dentro da sua jurisdição para impedir a violação das obrigações indicadas.

No Brasil a primeira declaração formal de neutralidade foi em 1854 na guerra entre França e Inglaterra de um lado e Rússia do outro. Em 29/04/1898 o Brasil promulgou normas detalhadas de neutralidade, quando da guerra Hispano-americana, em uma circular do Ministério das Relações Exteriores aos Presidentes e Governadores dos Estados e Ministérios.

Na Primeira Guerra Mundial, o Brasil traçou as regras de neutralidade utilizadas pelo nosso diploma legal, quais sejam, os Decretos nºs 11.037,

11.093, 11.141 e 11.209-A, todos de 1914. Não foi diferente na Segunda Guerra Mundial, nesta foram promulgados os Decretos-Lei 1.561/1939, 2.36/1940, 2.947, 2.985 e 2986 de 1941. Na Constituição de 1988 apresenta o direito de guerra e a neutralidade como competência exclusiva do presidente da República, no artigo 84, XIX (*ius in bello*):

“Declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas e, nas mesmas condições, decretar total ou parcialmente, a mobilização nacional.”

3. NEUTRALIDADE

Neutralidade: “é uma opção do Estado soberano ante o fenômeno da guerra: entendendo de não perfilar entre os beligerantes, ele se qualifica automaticamente como **neutro**, e esse estatuto lhe importa direitos e deveres” (J. F. Rezek).

A neutralidade tem como características o seguinte:

- a) é um ato discricionário do Estado;
- b) cria direitos e deveres na ordem internacional.

O Estado neutro deve se abster de auxiliar qualquer uma das partes em luta, seja de forma direta ou indireta. Este dever se originou no século XVIII, sendo defendida por Bynkershock e Vattel, e foi definitivamente consagrado no século XIX.

O Estado neutro deve ser imparcial, isto é, deve dar aos beligerantes um tratamento igual. A simples simpatia por um deles em luta não é violação da neutralidade. É a neutralidade benevolente. Não-beligerância: o neutro auxilia uma das partes envolvidas no conflito. “O Estado não-beligerante pretende conservar os direitos dos neutros sem, no entanto, observar o princípio da imparcialidade. Esta contradição faz da não-beligerância uma iniciativa de caráter político e a transforma, na realidade, em uma *pré-beligerância*” (Ricardo Seitenfus & Deisy Ventura). Para Accioly o conceito de não beligerância se confunde com a neutralidade imperfeita.

A doutrina classifica a neutralidade da seguinte forma:

- Simples: ao iniciar uma guerra, o Estado deixa de tomar parte em suas hostilidades (para tornar expressa a sua neutralidade, o Estado poderá fazer uma Proclamação, dizendo quais serão as suas relações com os beligerantes; na falta desta, os princípios gerais da neutralidade seguem o curso normal).
- Qualificada: obriga-se a uma imparcialidade igual em relação aos beligerantes, mas pelo contrário deveria distinguir o agressor da vítima. Foi introduzida no *Pacto da SDN*, no *Pacto Briand – Kellogg* e no tratado antibélico do Rio de Janeiro.
- Convencional: o Estado preestabelece em tratados as suas condições de neutro face certas circunstâncias. Esta pode ser:
 - d. Permanente: o Estado compromete-se a jamais declarar guerra a outro Estado.
 - e. Temporária: o tratado prevê a neutralidade do Estado, para determinada(s) guerra(s).
 - f. Geral: é a neutralidade que abrange todo o território do Estado.
 - g. Parcial: abrange apenas parte do território do Estado.
- Perfeita: são observadas as normas de neutralidade.
- Imperfeita: o neutro dá assistência direta ou indireta a umas das partes em luta “em virtude de compromissos assumidos anteriormente à guerra e em que esta tenha sido diretamente visada”. Foi comum no século XVIII e ainda se manifestou no início do século XX.
- De fato: Estados que fazem declarações de guerra, mas não participam das hostilidades.
- De direito: não é feita a declaração de guerra, nem participam das hostilidades.

A neutralidade de um país abrange o território terrestre, marítimo e aéreo, regulada na *Convenção de Haia* de 1907. Devido às dificuldades de controle, durante a 2ª Guerra Mundial foi invadido por várias vezes o espaço aéreo dos países neutros. A guerra marítima também possui essa dificuldade, principalmente no que diz respeito aos submarinos por ser de difícil identificação, possível apenas por aparelhos de sonar ou similares. A costa brasileira durante a 2ª Guerra Mundial foi alvo de diversos ataques de submarinos alemães.

Os nacionais de Estados neutros deverão subordinar-se às medidas de segurança do Estado beligerante em que se encontram. Entretanto, não podem ser convocados para o serviço militar do Estado beligerante e não podem comerciar com os nacionais de outro Estado beligerante.

Sempre no tocante às vítimas dos conflitos, e à assistência que se deve prestar-lhes, está o princípio fundamental sobre o qual descansa a ação humanitária da Cruz Vermelha, a neutralidade da assistência aos feridos, assistência que nunca deve ser considerada como uma ingerência no conflito. Este princípio coloca o pessoal sanitário “acima” dos combates; mas, em contrapartida dessa imunidade, ele tem a obrigação de se abster de qualquer ato de hostilidade, motivo pelo qual só pode portar armas de defesa pessoal, conforme prevê a *Convenção de Genebra* (1864):

Artigo 1º - As ambulâncias e os hospitais militares serão reconhecidos como neutros e como tal protegidos e respeitados pelos beligerantes, durante todo tempo em que neles houver doentes e feridos.

A neutralidade cessará, se essas ambulâncias ou hospitais forem guardados por uma força militar.

Artigo 2º - O pessoal dos hospitais e das ambulâncias, nele incluídos a intendência, os serviços de saúde, de administração, de transporte de feridos, assim como os capelães, participarão do benefício da neutralidade, enquanto estiverem em atividade e subsistirem feridos a recolher ou a recorrer.

(...)

Artigo 7º - Uma bandeira distinta e uniforme será adotada pelos hospitais e ambulâncias, bem como durante as retiradas. Ela deverá ser, em qualquer circunstância, acompanhada da bandeira nacional. Uma braçadeira será igualmente admitida para o pessoal neutro; mas a sua distribuição ficará a cargo da autoridade militar.

A bandeira e a braçadeira terão uma cruz vermelha sobre fundo branco.

O repatriamento deverá aplicar-se aos casos de pessoas com graves doenças ou ferimentos, mas apenas algumas destas poderão ser

hospitalizadas em país neutro. Caso o repatriamento seja obrigatório, a hospitalização em país neutro é facultativa.

Para diminuir os efeitos negativos desta ruptura das relações diplomáticas, o direito internacional consuetudinário já conhecia o instituto da “Potência Protetora”, que é a de um país neutro no que se refere ao conflito, ao qual uma das partes encarrega de proteger os seus interesses no território da outra. Ultimamente, esta instituição foi referendada na *Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas* de 1961.

Os tratados multilaterais envolvendo beligerantes e neutros têm os seus efeitos suspensos entre os beligerantes e continuam a ser aplicados aos neutros. Terminada a guerra, eles voltam a produzir efeitos.

Os conflitos internacionais são de difícil solução, inclusive no que se refere ao Direito Internacional Penal. Assim, as infrações de países neutros às regras de neutralidade fazem o Estado beligerante aplicar represálias ao infrator como considerar o território neutro como território beligerante, ou ainda aplicar certos direitos como o apresamento de contrabando de guerra. Os Estados beligerantes têm se recusado a se submeter a um tribunal internacional, dessa forma sua sanção é praticamente moral. Estaria obrigado a ressarcir os danos causados ao país neutro apenas se houver um tratado para tal fim.

3.1 NEUTRALIDADE SUÍÇA

Ao falarmos em neutralidade faz-se imperioso lembrar da Suíça. A questão da famosa “neutralidade Suíça” nasceu em função das guerras religiosas na França e na Alemanha (Guerra dos Trinta Anos, de 1618 a 1648). As partes em choque solicitaram várias vezes a intervenção dos suíços. Porém, a diferença religiosa entre os Cantões também era muito grande. Desta forma deixaram de tomar partido para qualquer dos lados, daí se omitiram alegando neutralidade.

Com o Congresso de Viena, a princípios do século XIX, proclamase a neutralidade perpétua dos suíços. Durante o século XX a Confederação se manteve neutra em todos os conflitos bélicos. O que chama a atenção é a neutralidade dos suíços nas duas grandes guerras mundiais, apesar de sua posição geográfica entre as potências beligerantes – Alemanha, França e Itália.

Segundo Jean Ziegler, sociólogo, escritor e político suíço, em seu livro reportagem *A Suíça, o ouro e os mortos, como os banqueiros suíços ajudaram a financiar a máquina de guerra nazista*, os banqueiros suíços eram dedicados receptores de Hitler. Como denunciou a revista alemã *Der Spiegel*, em troca do ouro judeu, o Banco Nacional Suíço e o Banco de Pagamentos Internacionais chegaram a financiar as agressões nazistas. Defendem que a neutralidade suíça era apenas um pretexto para enriquecimento de seus bancos.

O embaixador suíço no Brasil, Rudolf Baerfuss, afirma que a neutralidade internacional do país foi rompida em 10 de setembro de 2002, quando um referendo popular decidiu que a Suíça deveria fazer parte do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo que se pode depreender a neutralidade é uma situação de omissão dos países em um estado de guerra, e em certos casos, comissão para manter sua neutralidade. Essa posição acarreta a não submissão aos efeitos devastadores da guerra. Essa falta de partido faz nascer críticas contra os países neutros, que estariam se aproveitando dos países beligerantes.

Na conjuntura mundial, em que se busca a aproximação entre os povos, é difícil um país declarar guerra a outro, esta ocorre implicitamente, sem declaração. Esse fator faz com que não haja também a declaração de neutralidade, mas seus reflexos são visíveis nas relações econômicas dos países.

Pode concluir que a neutralidade tem o seu fundamento na soberania do Estado. Entretanto, com as restrições que são impostas cada vez em maior número à soberania estatal, a neutralidade deverá desaparecer no futuro em nome da solidariedade internacional, como já existem indícios, inclusive neste último grande conflito entre EUA e Iraque.

5. BIBLIOGRAFIA

ACCIOLY, Hildebrando, NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio. *Manual de direito internacional público*. São Paulo: Saraiva, 2002.

LOSANO, Mario G. (Org.). *Direito internacional e estado soberano*. 1. ed. Tradução Marcela Varejão. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

MELLO, Celso D. De Albuquerque, *Curso de direito internacional*, 11ª Edição Revista e Aumentada, 2º Volume, Editora RENOVAR.

REZEK, José Francisco. *Direito internacional público: Curso Elementar*. São Paulo: Saraiva, 2002.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, 3.ª ed. São Paulo: Max Limonad, 1997.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*. São Paulo: Saraiva, 1991.