



# A Liga das nações, em suas linhas geraes

## I

### *A Liga das nações e a soberania dos Estados.*

A organização da paz pelo direito é antiga e nobre aspiração da humanidade, que não pôde alcançá-la, senão transportando para a Sociedade dos Estados, com as modificações necessarias, as normas e os principios que vão mantendo o equilibrio dos interesses nos corpos sociaes. Essas normas e principios vão emergindo como expressões da vida e desenvolvimento social, e são applicados pela autoridade, que é elemento organico das collectividades.

No problema internacional, o grande embaraço era encontrar esse elemento de autoridade, que pudesse assegurar a applicação dos preceitos crystallizados na consciencia juridica.

A opinião publica internacional ganhara muita força, o sentimento da responsabilidade accentuara-se consideravelmente, porém faltava-lhes a indispensavel consistencia, não podiam actuar com o imperio e a precizão de um apparelho juridico adaptado ás necessidades da vida internacional.

Parecia não se poder ir além. Sentia-se a necessidade de dar maior consistencia á Sociedade dos Estados, de cercar as regras do direito internacional de garantias de sua effectividade em qualquer emergencia; mas a intelligencia humana, que, estimulada pelas necessidades, creou a civilização, mostrava-se impotente para resolver a difficuldade, porque diante della se erguia, inutilizando-lhe os esforços, o principio da soberania dos Estados.

Se os Estados são soberanos, acima delles não é admissivel autoridade. Ora, a soberania é propriedade fundamental do Estado; logo, conclue-se, é impossivel encontrar um meio coercitivo que actue, directamente, sobre elles, mantendo-os submissos ás normas do direito. A opinião publica internacional e o sentimento da responsabilidade são energias ethicas, e não remedios juridicos para impedir ou reparar os males da injustiça.

A conclusão, porém, não é verdadeira; porque o conceito de soberania, em direito publico, da mesma fórma que o da propriedade, no direito privado, perdeu o character absoluto, que outr'ora se lhe attribuia. Poder juridico, a soberania ha de, forçosamente, ser limitada pelas proprias necessidades, que o criaram, e

pelas regras de direito, que organizam a sociedade.

E para entrar em relações com outras soberanias, limita-se a si mesma, como ensina JELLINECK.

E' muito feliz a idéa da autolimitação. As difficuldades que a doutrina encontrava para collocar os Estados soberanos sob o imperio dos preceitos do direito internacional, apaiam-se com ella, sem que o conceito de soberania soffra. Além disso, é tão simples, corresponde tão exactamente á realidade dos factos, que parece estranho não se ter apresentado, desde o primeiro momento, aos creadores de doutrinas juridicas.

Quando um Estado celebra um tratado com outro, estabelece regras limitativas de seu poder soberano, compromette-se a submeter o seu procedimento ás normas convencionadas. E essas normas têm força de lei, obrigam os poderes politicos dos Estados, e não podem ser revogadas, expressa nem tacitamente, por leis internas das altas partes contratantes. As mudanças de governo, ou de fórmulas constitucionaes, não as attingem. Extinguem-se os tratados por mutuo accordo, pelo decurso do tempo, pelo implemento de condição resolutiva, pelo perecimento do objecto, mas não por acto unilateral de um dos Estados contratantes, salvo quando celebrados com a *clausula rebus sic stantibus*.

Quarenta e quatro nações reuniram-se, por meio de representantes, na segunda Conferencia da Paz em Haya, no anno de 1907. A

nossa collaboração nesse imponente Congresso foi das mais brilhantes e efficazes: della nos ufanamos com justos motivos. Mas que fizeram essas nações, que fez o Brasil assignando as convenções preparadas nesse concilio dos povos cultos?

Por deliberação propria, movidos pelo espirito de concordia, todos os Estados reunidos em Haya fizeram-se mutuas concessões e aceitaram limitações á sua propria soberania.

Por unanimidade, reconheceram o principio do arbitramento obrigatorio, embora não chegassem a concluir uma convenção a respeito dessa materia, por não ter sido possivel derimir divergencias, que não attingiam á essencia do principio. Mas o reconhecimento da obrigatoriedade do arbitramento para a solução das controversias internacionaes, ainda que limitado a certa ordem de materias, importa restricção á soberania, porque arbitramento é sentença, e sentença é expressão de uma autoridade, a que os contendores se submettem.

As diversas convenções concluidas foram creando limitações mais ou menos latas á soberania das potencias pactuantes. A terceira convenção, relativa á abertura das hostilidades, impõe a obrigação do aviso prévio e não equivoco de que as hostilidades vão começar, tenha esse aviso a fórmula de declaração de guerra motivada, ou a de um *ultimatum*. A quarta convenção firma as regras, que devem ser observadas na guerra terrestre, e estabelece uma sancção para o belligerante que infringir o re-

gulamento aprovado: "A parte belligerante que violar as disposições do mencionado regulamento, será obrigada a resarcir o damno porventura causado, e responderá por todos os actos commettidos pelas pessoas, que fizerem parte de sua força armada." Todo esse regulamento concernente ás leis e costumes da guerra é um complexo de limitações impostas aos belligerantes, para que se não desviem de certas normas de moral, de humanidade, de respeito mutuo. Restricções semelhantes contém a quinta convenção referente aos direitos e deveres das potencias e das pessoas neutras, em caso de guerra terrestre, na qual se proclama a inviolabilidade territorial das nações neutras, as quaes, por seu lado, não devem tolerar que se pratiquem nos seus dominios actos de hostilidade. E assim todas as outras.

A Liga das Nações, portanto, sob esse ponto de vista, não fez mais do que proseguir no caminho aberto, alargando-o segundo as exigencias do momento, e enfrentando com franqueza maior o problema da paz internacional, que as prevenções das potencias, sempre desconfiadas por não se comprehenderem, nem terem consciencia nitida do bem commum, iam afastando das cogitações dos espiritos graves.

E' bem de ver que nações ciosas de sua dignidade não entrariam para essa aggremação, por mais elevados que fossem os intuitos visados, se tivessem de abdicar de sua soberania, de aceitar uma posição que as diminuísse moral ou juridicamente. O Brasil aceita, em beneficio da concordia dos povos, os deveres que

a Liga impõe, como os aceitam os Estados Unidos da America, a França, a Inglaterra e todas as potencias, que se congregaram para crear obstaculos á guerra: — como nação soberana, conscia de seus direitos, que não vê na organização da Liga materia essencialmente diversa das que formam a substancia de outros actos internacionaes, que subscreveram os seus representantes diplomaticos em outras occasiões.

Certamente, este primeiro ensaio de organização terá defeitos e insufficiencias, mas é iniustica accusal-o de offensivo de nossa soberania, como já houve quem o fizesse, esquecendo que os mesmos golpes vibrados em nossa soberania haviam de ferir a dos outros membros da Liga.

O artigo 8 dos estatutos da Liga dá como a um dos pensamentos que a Conferencia de 1907 não conseguiu realizar, embora estivesse sempre presente ao espirito dos congressistas a limitação dos encargos militares. Mas a Conferencia recommendou aos governos que examinassem, attentamente, essa questão. E agora, depois das duras provas pelas quaes acaba de passar a humanidade, reconheceu-se a necessidade de se reduzirem os armamentos e tomam-se providencias a respeito.

As providencias tomadas, em verdade, não collidem com os preceitos de nossa Constituição. Aceito o principio da redução dos armamentos, o Conselho da Liga estudará o melhor plano para pol-o em pratica, e submettel-o-ha, em seguida, á apreciação dos diversos gover-

nos. Adoptados os planos pelos governos, não poderão os limites dos armamentos, nelles fixados, ser excedidos, sem que nisso concorde o Conselho.

Isto prescreve a convenção organizadora da Liga, sem tornar inuteis os parags. 16, 17, 18 e 20 do art. 34 da Constituição Brasileira. O Poder Legislativo Nacional continuará competente para estabelecer o regimen conveniente á segurança de nossas fronteiras; para fixar annualmente as forças de terra e mar; para dar organização ao Exercito e á Armada; para mobilizar e utilizar a milicia civica. Apenas porque o Brasil contrata com outras nações reduzir os seus armamentos a certos limites, limites que não lhe são impostos, porém resultam de accordo e de estudo previo das suas condições, não excederá as raias fixadas, como não lhe será permittido violar qualquer tratado de que seja signatario.

O art. 34, n.º 19 da Constituição patria attribue ao Congresso Legislativo competencia privativa para conceder ou negar passagem a forças estrangeiras pelo territorio do paiz para operações militares. Mas a quinta convenção de Haya recusa-lhe o direito de conceder esse transito, conservando a sua neutralidade, se as tropas ou comboios se dirigirem contra uma potencia amiga.

Collidem esses preceitos? Não. Attendem ás necessidades da coexistencia dos Estados, e procuram dar-lhes satisfação.

Da mesma fórma, o accordo para a limitação dos armamentos, colloca o Brasil na obri-

gação de honrar a sua palavra, que sómente será definitivamente dada, se o Congresso approvar a convenção da Liga. Mas, se approvar, terá legislado a respeito.

Quanto ao art. 18 do compromisso da Liga, é claro que não pôde ter a interpretação que lhe deu o "Imparcial" de 2 de Maio de 1919, em editorial traçado por mão vigorosa e habil.

O que esse dispositivo estatue é que os membros da Liga se obrigam a registrar, na Secretaria geral da Liga, todos os accordos e tratados, que celebrarem, depois da instituição da Liga, devendo a obrigatoriedade desses actos internacionaes começar depois do registro. Não se trata, evidentemente, de submeter a celebração dos tratados ao placet da Liga, que, aliás, depois de approvados os seus estatutos valerá por uma lei, para os Estados contractantes. Cogita o artigo, apenas, de um meio de tornar os tratados conhecidos por todos os membros da Liga.

No direito interno, uma lei ordinaria determina quando começam os actos legislativos a ter força de obrigar. Um tratado, que é tambem uma lei, pode, perfeitamente, determinar e, de ordinario, determina, quando começará a vigorar. Porque não seria licito a esse tratado normativo, que é a constituição da Liga, estatuir quando os actos internacionaes se tornam obrigatorios? Não ha razão nenhuma.

Lida com sympathia, a convenção, que instituiu a Liga, força é convir, satisfaz os reclamos das conveniencias internacionaes, sem

offender os justos melindres nacionaes. E não devemos olhar com prevenção um acto, que procura satisfazer elevadas aspirações da humanidade culta, harmonizando a coexistencia dos Estados sob a inspiração do direito, e creando obices ás ambições desmarcadas e á irritante prepotencia do militarismo.

## II

### *A Liga das nações e a egualdade dos Estados.*

Perante o direito internacional, todos os Estados soberanos são eguaes. A egualdade dos membros componentes da *magna civitas* dos povos cultos é tão essencial á concepção desse vasto organismo social que, sem ella, não haverá communhão internacional, nem concórdia de Estados, nem amizade de povos, e, sim, predominio dos mais fortes, abolição do direito, arbitrio, exploração.

Se a constituição da Liga não se harmonizasse com esse principio de egualdade dos Estados soberanos; se dentro della não se sentissem juridicamente eguaes os que para ella entraram como associados, por um movimento de sua vontade soberana, que admite propostas, mas não tolera imposições; a Liga deixaria de ser uma criação juridica, e estaria irremediavelmente condemnada antes mesmo de se constituir.

Assim, porem, não é, como, facilmente, se verifica do exame dos seus estatutos.

O contracto social, que institue a Liga das nações, como todos os actos juridicos de seu genero, estabelece obrigações e direitos para os associados.

As obrigações são as mesmas para todos os membros dessa agremiação internacional. Entre as mais importantes obrigações, as que imprimem á Liga o seu character de organização defensiva dos interesses da civilização, cabe-nos mencionar: 1.º A dupla obrigação de respeitar e preservar de aggressão externa a integridade territorial e a independencia politica de todos os membros da Liga. (art. 10) Em ambas essas modalidades obrigatorias, na do respeito mutuo dos direitos dos associados, e na de prestar-lhes assistencia contra as lesões, que esses direitos soffram, ou estejam na imminencia de soffrer, ha completa reciprocidade; não se distinguem os poderosos dos fracos; todos cooperam, dando o que podem, para a consecução do fim commum, que é assegurar a todos a expansão da sua actividade moral e economica, sob a protecção do direito.

A Liga forma um corpo, cujos orgãos se prendem uns aos outros, unificados pela finalidade, que lhe deu existencia. Qualquer guerra ou ameaça de guerra, affecte, ou não, immediatamente, um dos membros da Liga, seja elle qual fôr, o Imperio Britanico ou a Siberia, é declarada "assumpto de interesse para toda a Liga, a qual tomará a medida, que considerar

cabível e eficiente, afim de salvaguardar a paz das nações." (art. 11).

2.º — A de submeter a arbitramento, ou ao inquerito do Concelho, quaesquer divergencias que venham a surgir entre os membros da Liga (arts. 12 e 13).

3.ª — A que assume a nação submettida a juizo arbitral de executar a sentença proferida, sob pena de ser, coercitivamente obrigada a fazel-o. (arts. 13 e 16).

4.ª — A de se registrarem todos os tratados e accordos internacionaes concluidos por membro da Liga, sem o que não terão força obrigatoria. E' uma providencia reclamada contra os tratados secretos e os processos condemnados, de que tanto abusou a diplomacia, sacrificando os povos, tecendo intrigas, pondo a mentira a serviço de interesses illegitimos.

A essas obrigações estão sujeitos os membros da Liga, com a mais perfeita egualdade. A lei é uma só, e a todos impõe os seus preceitos, com a mesma sanção.

Eguaes são, tambem, os membros da Liga, sob o ponto de vista dos direitos, que a si se attribuem.

São órgãos da Liga uma Assembléa e um Concelho.

A Assembléa é composta de representantes de todos os membros da Liga. Qualquer que seja o numero dos representantes de um Estado (e não podem ser mais de tres), não lhe caberá mais de um voto. Reina, pois, nesta corporação de plenipotenciarios a mais completa egualdade. A cada paiz corresponde um voto,

e todos elles se fazem representar na Assembléa, com as mesmas regalias.

A composição do Concelho obedece a outro molde.

São nove os concelheiros, dos quaes cinco serão nomeados pelas cinco grandes potencias mundiaes: Os Estados Unidos da America, a Grã-Bretanha, a França, a Italia e o Japão. Para os outros membros da Liga, ficam somente quatro logares (art. 4).

Quaesquer que fossem os motivos determinantes do systema adoptado, não importa essa differença de tratamento em diminuição de direitos, porque todas as resoluções tomadas pelo Concelho, não tendo por objecto questões de regimento interno, ou nomeação de commissões para exame de assumptos especiaes, *exigirão o accordo de todos os membros da Liga, representados na reunião* (art. 5).

A desigualdade na distribuição dos logares do Concelho não traduz, portanto, uma desigualdade de direitos, por isso que um voto só de qualquer dos membros da Liga veta as decisões, que pretendam tomar as outras. Este poder conferido á minoria, em questões de interesse internacional, de não se submeter á vontade da maioria, contrabalança a honra outorgada aos *big five*, e desfaz a impressão de desagrado, que, por ventura, possa resultar da preferencia dada, numa associação de Estados eguaes, ás nações detentoras de maior somma de poder militar.

Não ha motivo para suppor que essas potencias de primeira ordem, que adheriram á

Liga, movidas, ao mesmo tempo, pelo sentimento de justiça e pela necessidade de cimentar a paz no mundo, se unam, mal inspiradas, para dirigir a Liga a seu talante, menosprezando o interesse commum, que as congregou. Nada poderão conseguir, se um só dos membros debeis do Concelho lhes embargar o passo.

Os Estados da União Federal Brasileira fazem-se representar na Camara dos deputados por um numero de delegados, que varia de quatro a trinta e sete.

No entanto, são todos perfeitamente eguaes. relativamente aos direitos, que a Constituição nacional lhes assegura. Não ha Estados superiores e Estados inferiores; a representação maior não importa direito melhor.

Se assim é no direito publico brasileiro, não devemos suppor que no direito publico internacional á idéa de representação maior esteja, indissolvelmente, associada a de direito melhor.

Não; perante o direito, na constituição da Liga das nações todos os Estados são eguaes. A Liga os reúne, associa e irmana para que vivam num regimen de paz, de justiça e de liberdade.

Os individuos agruparam-se em sociedades. para a defeza tanto da vida como dos bens materiaes e moraes. Associaram-se inconscientemente, impellidos por necessidades indeclinaveis. E, hoje, é tão intima a união do homem e da sociedade, que não se comprehende aquelle fóra desta.

As nações unem-se em Liga para a defeza da sua existencia e dos seus direitos; para, assegurando a paz no mundo, poderem desenvolver as suas faculdades, dentro da esphera do direito. Esperemos que a solidez desses laços seja tal que a Liga abranja todos os povos cultos, e se faça a expressão perfeita da communhão do direito internacional. Mas essa communhão, por conceito e por necessidade, logica e praticamente, ha de ser o *modus vivendi* de seres juridicamente eguaes, como juridicamente eguaes são os individuos na sociedade civil.

*Clovis Bevilaqua.*

