

TEORIA JURÍDICA DOS CONFLITOS INTERNACIONAIS

Paulo Gadelha

Desembargador Federal – TRF 5ª

Os Estados têm, como os indivíduos, emoções, interesses contrariados, conflitos ideológicos, divergências econômicas, vocação de mando.

Obra do homem, às nações, também, se aplica a máxima de Terêncio, segundo a qual “nada do que é humano me é estranho”.

Para administrar os desentendimentos entre as pessoas, há uma hierarquia de códigos e instrumentos legais garantindo a harmonia da sociedade.

É o império da lei disciplinando a vida dos homens, aplicando sanções e reparando injustiças.

Com os agentes públicos internacionais, os meios para instrumentalizar a paz são menos ortodoxos. Como bem observa Hidelbrando Accioly, no seu Manual de Direito Internacional Público, “Acima dos Estados, não há um órgão supremo a que obedeam, e, para dirimir controvérsias entre eles e fazer respeitar os direitos de cada um, não existe uma organização judiciária, com jurisdição obrigatória. Forçoso é reconhecer que grande passo se procurou dar neste sentido com a criação das Nações Unidas. Os esforços, porém, dessa organização não têm encontrado a devida correspondência da parte de alguns dos seus Membros e, por isto, têm falhado lamentavelmente seus propósitos fundamentais de “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra”, “estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos” e “evitar ameaças à paz e reprimir atos de agressão”.”. (pág. 241)

A norma internacional persegue a harmonia entre os povos como sua grande meta. É o Direito Internacional Público buscando construir um mundo sem ódio e sem medo.

Para tanto, os Estados procuram civilizar as suas relações na utilização de meios aplicados às questões emergentes.

Sempre se desejou evitar o conflito entre os povos. Os Estados, costumeiramente, procuram conversar, entender-se, antes de serem forçados ao primeiro tiro. Usam, pois, de toda estratégia, buscando desarmar os espíritos tocados à violência por razões de visíveis desejos político-econômicos, visto que todas as guerras têm historicamente duas razões: uma econômica e outra política.

Com o objetivo de exorcizar o perigo da guerra, as partes internacionais elegem e consagram valores que balizam os apelos à concórdia.

Destarte, são multifacetados os meios à disposição dos Estados para evitar os litígios.

De logo, os agentes internacionais se cercam, na sua imensa maioria, de três alternativas para o contorno de suas divergências.

1 ALTERNATIVAS DIPLOMÁTICAS

- a) Diálogo e negociação direta entre as partes;
- b) Simpósios internacionais;
- c) Os bons ofícios;
- d) A mediação;
- e) O sistema de consultas.

2 MEIOS JURÍDICOS

- a) A arbitragem;
- b) A solução judicial;
- c) As comissões internacionais de inquérito e conciliação;
- d) As comissões mistas.

3 PROCESSOS COERCITIVOS

- a) A retorsão;
- b) As represálias;

- c) O embargo;
- d) O bloqueio;
- e) A boicotagem.

1 ALTERNATIVAS DIPLOMÁTICAS

- a) Diálogo e negociação direta entre as partes

É o processo mais usual e tecnicamente de melhor resultado. O entendimento é direto entre as partes envolvidas. Os Estados, para a solução da pendência, se entendem oralmente, ou por meio de notas entre as chancelarias e embaixadas. Não há a participação de terceiros.

Para dirimir as controvérsias, têm estes caminhos: 1) O da renúncia por parte de um deles a um direito que pretendia, surgindo daí a figura da Desistência; 2) O reconhecimento das razões de outro governo, configurando aí o Instituto da Aquiescência; 3) O acordo por concessões recíprocas, garantindo o Pacto da Transação.

- b) Simpósios Internacionais

A interdependência entre os povos, fenômeno dos tempos modernos, tem levado os Estados à globalização dos valores econômicos, políticos, sociais e culturais.

Dentro deste encarte, as divergências entre, por exemplo, dois países têm repercussão na vida de vários outros.

Para deliberar sobre alternativas que conciliem as partes, congressos e conferências internacionais são realizados onde os representantes das nações envolvidas desenham fórmulas que sepultem as divergências.

- c) Bons ofícios

São, igualmente, uma forma de entendimento direto entre as partes, agora com o concurso de um terceiro Estado, aqui chamado de Prestador de Bons Ofícios, que na definição de Rezek “é um sujeito de Direito Internacional, vale dizer, um Estado ou organização, embora não seja raro que se individualize coloquialmente a iniciativa, indicando-se pelo nome o Chefe de Estado ou o Ministro que exterioriza esse apoio instrumental aos liti-

gantes. Instrumental, aqui, vale dizer que o terceiro não propõe solução para o conflito.

Na realidade, ele sequer toma o conhecimento das razões de uma e outra das partes: limita-se a aproximá-las, a proporcionar-lhes, muitas vezes, um campo neutro de negociação, por haver-se convencido de que a desconfiança ou o ressentimento reinantes impedirão o diálogo espontâneo entre os Estados contendores.” (J. F. Rezek - Direito Internacional Público - Curso Elementar - Pág. 345).

Entre os exemplos de Bons Ofícios, registre-se os do governo Português para o reatamento das relações diplomáticas entre o Brasil e a Grã-Bretanha, em 1864, rompidas desde o episódio Christie.

Por outro lado, é bom lembrar os Bons Ofícios desenvolvidos pelo Brasil, em 1934, para a concórdia entre o Peru e a Colômbia, por causa do problema sobre Letícia.

Agora, na segunda metade do século vinte, o mais profícuo exemplo de Bons Ofícios foi dado pelo Governo Francês, em 1968, quando buscou aproximar os governos dos Estados Unidos e do Vietnã, se desavindo na guerra do Sudeste Asiático, oferecendo a cidade de Paris para o palco das negociações até a paz definitiva alcançada em 1975.

d) Mediação

Aqui, também, há o concurso de terceiros na solução do conflito. Diferentemente do Prestador de Bons Ofícios, o Mediador toma conhecimento das divergências existentes, conhece as razões invocadas pelas partes, apresenta uma solução.

Para o exercício da mediação, é requisito essencial a confiança que os contendores depositem no Mediador.

Por outro lado, são bastante assemelhadas as funções do Mediador e as exercidas pelo Juiz Arbitral, com uma diferença, a proposta do Mediador não dispõe do caráter de obrigatoriedade para com as partes. É, estruturalmente, ato amistoso. Por isso, compete aos Estados desavindo o cumprimento do que foi apresentado, se, para ambos, a proposta for conveniente.

Os anais do Direito Internacional Público registraram como exemplarmente meritória a mediação exercida pelo Papa João Paulo II, quando do turbulento processo envolvendo a Argentina e o Chile, sobre o Canal de Beagle.

A norma internacional tem estimulado a prática da mediação, que pode ser cometida ao próprio Conselho de Segurança da ONU, para, na exegese, do Artigo 38 da Carta das Nações Unidas, e a pedido das Nações interessadas, mediar o confronto, ou fazê-lo por sua iniciativa, na faculdade que lhe é deferida pelo Artigo 36 do mesmo Estatuto das Nações Unidas.

e) Sistema de Consultas

É um processo de há muito consagrado nas relações internacionais, tendo como instrumento fundamental o Tratado firmado, em 1921, entre os Estados Unidos, a Inglaterra, o Japão e a França, pertinente ao domínio e posse de várias ilhas do Oceano Pacífico.

Por seu turno, a Organização dos Estados Americanos (OEA) consagra as Reuniões de Consulta de Chancelarias como um procedimento importante à construção da paz entre os povos.

Tecnicamente, o Sistema de Consultas acontece quando as partes se auscultam reciprocamente, objetivando contornar controvérsias, sobre temas previamente acertados.

Para tanto, o fórum competente à discussão destes problemas são os encontros entre os representantes dos Estados, que, sentados à mesa das negociações, discutem, examinam as suas reclamações, perseguindo, pelo diálogo, a concórdia, a paz e a harmonia, entre os povos.

2 MEIOS JURÍDICOS

a) Arbitragem

São os instrumentos que o direito cria para a solução das pendências internacionais.

Para os historiadores do Direito Internacional, a Arbitragem é o mais antigo processo de dirimir desacertos entre os Estados. Remonta à Grécia Antiga.

Desenha-se a Arbitragem quando os Entes Jurídicos Internacionais se socorrem de pessoas que as partes escolhem livremente para a solução do litígio.

As partes, para tanto, conferem ao Árbitro “Função Jurisdicional para o fim transitório e único de decidir aquela exata matéria” (J. F. Rezek - Obra citada pág. 353).

Ressalte-se, todavia, que o universo a ser abrangido pelo Instituto da Arbitragem não se limita às questões meramente jurídicas. O caráter dinâmico do Direito Internacional Público tem levado a Arbitragem a ser utilizada na solução de problemas de evidente configuração política.

Definem e caracterizam a Arbitragem: a) o ajuste bilateral de vontades entre as partes, para fixar o ponto fulcral da querela; b) o apelo à Arbitragem para a solução do litígio; c) a livre escolha dos árbitros; d) respeito à decisão imposta.

O DOCUMENTO DE COMPROMISSO

Quando as partes decidem entregar à decisão arbitral as suas divergências, fazem-no por meio de um Documento solenemente chamado de Compromisso. Nele estão definidos o ponto divergente, a designação dos árbitros e os poderes que lhes são conferidos, além, é claro, da promessa formal de respeitar, acatar e executar a sentença arbitral.

DOS ÁRBITROS EDOS TRIBUNAIS ARBITRAIS.

É da essência da Arbitragem a livre escolha dos seus membros. Em princípio e por histórica tradição, o ato de indicação dos Árbitros deve constar do Documento de Compromisso.

É de bom alvitre rememorar que nos primórdios de sua criação, era praxe que a nomeação dos Árbitros recaísse, quase sempre, sobre soberanos, chefes monárquicos etc.

Nos tempos atuais, até por respeito hierárquico, ainda se faz a designação de Árbitros por Estado, embora as partes tenham consciência de que as sentenças serão, inevitavelmente, lavradas por técnicos e juristas que estudaram o problema.

Hoje, há uma tendência para que os Árbitros sejam recrutados nos quadros da Corte Permanente de Arbitragem. Tendência, repita-se, nunca obrigatoriedade.

A CORTE PERMANENTE DE ARBITRAGEM

A Convenção de Haia, realizada em 1899, cujo objetivo era buscar fórmulas de se construir a paz, serviu, igualmente, como origem e criação da Corte Permanente de Arbitragem.

Esta, realmente, não é, na acepção da palavra, um tribunal. É, antes, uma relação, um rol, uma lista de pessoas possuidoras de sólida formação moral e comprovados conhecimentos jurídicos, especialmente no campo do Direito Internacional Permanente, sem dúvida, é a Secretaria da Corte, órgão que funciona como elo entre as partes, servindo como guardião do arquivo e de toda a documentação da Corte de Arbitragem.

ARBITRAGEM: ESTRUTURA TÉCNICO-JURÍDICA

Os tratados são, inquestionavelmente, a grande fonte do Direito Internacional Público. Na instrumentalização do Instituto da Arbitragem, quando os Estados estão se desentendendo, as partes, para conter os confrontos, recorrem à celebração de um compromisso arbitral, que nada mais é do que um acordo de vontade como todo tratado bilateral. O formal e expresse consentimento do Árbitro é elemento indispensável à tessitura e validade deste Instituto Jurídico. Solenizado o Agreement do Árbitro, as partes elaboram o documento de compromisso, arrimado nestas vertentes:

- 1) descrição detalhada dos pontos que ensejam o litígio;
- 2) citação dos textos legais que se aplicam ao fato;
- 3) nomeação do Árbitro ou designação do Fórum Arbitral competente;
- 4) expresse compromisso de respeito à decisão Arbitral.

FORÇA DE SENTENÇA ARBITRAL

É princípio assente e proclamado no vasto universo do Direito Internacional Público: a sentença arbitral não é definitiva. Inconformadas com a decisão, as partes voltam à mesma instância para aclarar dúvidas, esclarecer omissões, corrigir contradições. No mundo jurídico da Norma Internacional, esta faculdade de novo questionamento é conhecida como Pedido de Interpretação.

Na prática isto ocorre quando o árbitro extrapolou de seus poderes ou a sentença tenha sido prolatada com evidentes provas de fraude, dolo ou nulidade insanável.

No final da década de 1970, no rumoroso caso do Canal de Beagle, a Argentina, de forma peremptória, alegou abuso e/ou desvio de poderes por parte do árbitro, no caso Sua Majestade a Rainha Elisabeth II, para descumprir a sentença arbitral, por entendê-la nula, problema somente resolvido em 1981, graças à intermediação do Papa João Paulo II, como já foi anteriormente citado.

PACTA SUNT SERVANDA

As decisões emanadas da arbitragem dispõem de um valor ético que força o seu cumprimento: respeito ao que consta do compromisso pactuado.

É que estas decisões carecem de poderes executórios. Cumpri-las é solene imperativo de honra das partes. Árbitro não é o poder estatal, que pode usar da força para fazer respeitar os seus decisórios.

b) Solução Judicial: Corte Internacional de Justiça

Tecnicamente, é a que dimana de uma Corte Permanente de Justiça. Para os hermeneutas e estudiosos do Direito Internacional Público, a Corte de Haia é o grande Fórum da Norma Internacional, desde o ano de 1910, quando se deu a sua instalação. Hoje, ela se chama de Corte Internacional de Justiça.

É composta de quinze juízes efetivos, eleitos pela Assembléia Geral e Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas. Têm todos um mandato de nove anos, sendo permitida a reeleição. A cada três anos se promove a renovação de um terço dos seus quadros. Um mesmo Estado não pode ter dois juízes ao mesmo tempo no colegiado da Corte Internacional de Justiça. Os juízes são mantidos na função até o término dos seus mandatos, a menos que, decisão unânime dos demais magistrados opte pelo afastamento. Nos anais da Corte não consta, até hoje, qualquer demissão. Os mandatos do Presidente e Vice Presidente têm a duração de três anos, permitida a reeleição.

É a Corte Internacional de Justiça o tribunal competente para o julgamento das querelas envolvendo os Estados. Para tanto, ela, a Corte Internacional de Justiça, se louva, para as suas sentenças, nas fontes do Direito Internacional Público, como os tratados, os costumes, a jurisprudência etc.

Sendo partes na Corte Internacional de Justiça - Autor e Réu - os Estados se comprometem a acatar a sua jurisdição.

Os debates e arrazoados no plenário da Corte Internacional de Justiça são feitos em inglês e francês, línguas oficiais da Corte. Os meios de prova são os permitidos em lei. O processo, nesta instância internacional, se assemelha, em técnica, às causas cíveis nos tribunais superiores.

Na imposição do Artigo 94 da Carta da Organização das Nações Unidas, os Estados que a integram se comprometem a respeitar as decisões da Corte Internacional de Justiça, o que não o fazendo, leva a outra parte a denunciar o fato ao Conselho de Segurança da ONU, que, depois de reexaminá-lo, se for o caso, exigirá o cumprimento da decisão.

c) As Comissões Internacionais de Inquérito e Conciliação

Instituto consagrado no Direito Internacional Público, as Comissões Internacionais de Inquérito e Conciliação têm por objetivo encontrar meios mais rápidos de construir a paz e/ou esclarecer, por meio de imparcial investigação, fatos que levem os Estados à convivência civilizada.

d) Comissões Mistas

Tiveram grande presença no cenário internacional no Século XIX, hoje, só esporadicamente recorre-se à sua instrumentalização para debelar os conflitos.

Ainda são acionadas, por exemplo, no caso de fronteiras, porém com o nome de Comissão Demarcadora de Fronteiras.

3 MEIOS COERCITIVOS

A sociedade politicamente organizada, apesar do imenso esforço feito, objetivando construir um mundo sem desentendimento, ainda usa processos e expedientes não compatíveis com os níveis de desenvolvimento a que os tempos modernos chegaram.

Procurando fazer valer os seus direitos, os Estados recorrem a métodos violentos, quando as tratativas internacionais malogram.

Ressalte-se, todavia, que os costumes, como fonte da Legislação Internacional, consagram estes procedimentos, definindo-os como meios coercitivos para a solução de controvérsias.

A tradição do Direito Internacional elenca como meios coercitivos:

- 1) A retorsão;
- 2) As represálias;
- 3) O embargo;
- 4) O bloqueio;
- 5) A boicotagem;
- 6) O rompimento das relações diplomáticas.

1) A RETORSÃO

A norma internacional admite o seu uso quando um Estado é ofendido por outro, pode revidar de forma análoga ou semelhante.

É o princípio consagrado na prática de política externa, o de que toda nação deva, civilizadamente, respeitar os direitos de outra. Agredida, pode a nação retorquir com os mesmos instrumentos utilizados pelo agressor.

Este processo é corriqueiro nas trocas e negócios comerciais entre as nações, como por exemplo, quando um país importador aumenta exageradamente a alíquota do bem importado. Neste caso, e com certeza na primeira oportunidade, o Estado prejudicado vai usar o mesmo método quando o produto daquele país for comercializado.

2) AS REPRESÁLIAS

Para conceituá-las, é imperativo transcrever o que foi definido pelo Instituto de Direito Internacional Público, em Paris, em 1934.

“As represálias são medidas coercitivas, derogatórias das regras ordinárias do direito das gentes, tomadas por um Estado, em consequência de atos ilícitos praticados, em seu prejuízo, por outro Estado e destinadas a impor a este, por meio de um dano, o respeito do direito.”

Como se depreende do texto transcrito, as represálias são meios violentos que o Estado utiliza para preservar o seu direito. Diferentemente da retorsão, onde o gesto praticado pelo Estado ofensor não é proibido, embora prejudique o Estado ofendido, com as represálias há uma violação dos espaços legais.

Hans Kelsen, com sua incontestável autoridade, doutrina que as represálias “não são um delito, na medida em que se realizam como uma reação contra um delito.”

3) O EMBARGO

Pelo embargo, uma nação seqüestra, em período de paz, embarcações estrangeiras ancoradas em portos nacionais, geralmente argumentando que os carregamentos escondem materiais que podem ameaçar a segurança do Estado onde elas se encontram.

Em tese, o embargo é mesmo *Arret de Prince*, Embargo de Príncipe, do Direito Francês, consistindo na interdição de navios e outras embarcações por motivo de política sanitária, decisão judicial etc.

4) O BLOQUEIO

O Instituto do Bloqueio, também chamado de Bloqueio Pacífico ou Comercial, ocorre quando um país impede, pelo uso de expedientes mais fortes, geralmente utilizando o poder da força armada, o contato, a comunicação, a troca de informações, com o porto de outra nação, com o qual há fundados receios de esgarçamento nas relações diplomáticas.

Costumeiramente, o bloqueio é o prenúncio de atitudes que podem levar à guerra as nações envolvidas no episódio.

5) A BOICOTAGEM

É o processo admitido no Universo Jurídico Internacional. Assim, a Carta das Nações Unidas, no seu Artigo 14, permite a sua instrumentalização, como fórmula capaz de se fazer as suas decisões, quando em jogo estiver a paz mundial.

Destarte, a boicotagem é a suspensão, a interrupção de intercâmbio comercial com um Estado que, a juízo de outro, agrediu Normas e feriu Direito do Estado ou de seus cidadãos.

Para a imensa maioria dos internacionalistas, usa-se este processo com o intuito fundamental de levar o Estado agressor a rever, modificar, um ato interpretado como hostil, descabido, injusto.

Trata-se, por mais paradoxal que possa parecer, do mais popular e democrático meio coercitivo, já que pode ser acionado por vontade de Governo, como por iniciativa particular.

6) O ROMPIMENTO DAS RELAÇÕES DIPLOMÁTICAS

Há rompimento de relações diplomáticas quando um Estado provoca violação de direito do outro.

Os grandes monumentos jurídicos do Direito Internacional Público consagram o instituto do rompimento de relações internacionais.

O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), assinado no Rio de Janeiro, em 1947, no seu Artigo 8º, prevê o rompimento de relações diplomáticas como processo coercitivo.

Por outro lado, a Carta das Nações Unidas, no seu Artigo 41, remete ao Conselho de Segurança, o postulado de usar a ruptura de relações diplomáticas para o acatamento e cumprimento de seus decisórios, diante de ameaças à paz entre os povos.

Soleniza-se o ato de rompimento de relações diplomáticas pela entrega de passaporte ao Agente Diplomático do Estado tido como violador das normas internacionais ou pela retirada dos Agentes Diplomáticos do Estado que recorreu ao expediente do rompimento de relações diplomáticas.

No xadrez da política internacional, a ruptura de relações diplomáticas é, igualmente, usada como forma de uma parte forçar a outra o reexame de sua posição, modificando o seu comportamento. É, sem dúvida, proclamado meio de pressão.