

# Os métodos de solução pacífica de controvérsias internacionais: tendências recentes

ANTÔNIO AUGUSTO CANÇADO TRINDADE

Ph.D (Cambridge), Professor da Universidade de Brasília e do Instituto Rio Branco (Itamaraty); ex-Assessor Jurídico do Escritório da ONU em Genebra.

## SUMÁRIO

- I — Introdução
- II — O problema básico da jurisdição compulsória
- III — A questão da eficácia dos meios de solução pacífica
- IV — Interação ou complementaridade dos meios de solução pacífica
- V — Os meios políticos de solução pacífica
  - 1 — Negociação
  - 2 — Conciliação
  - 3 — Investigação
  - 4 — Bons ofícios
  - 5 — Mediação
- VI — A solução arbitral e judicial
- VII — Solução de controvérsias em tratados multilaterais
- VIII — Forças de paz ou emergência
- IX — Outros pontos de interesse
- X — Perspectivas da solução pacífica: os trabalhos correntes do Comitê Especial da Carta das Nações Unidas e do Fortalecimento do Papel da Organização
- XI — Observações finais: a renúncia ao uso da força nas relações internacionais

## I — Introdução

O recente agravamento dos focos de tensão internacional, alguns — como o Oriente Médio e a América Central — de alto potencial explosivo, realça a importância do capítulo do direito internacional relativo à solução

---

Trabalho de pesquisa apresentado pelo Autor, em forma de duas conferências ministradas, como Professor Visitante, na Cátedra de Direito Internacional da Faculdade de Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade de Los Andes, em Mérida, Venezuela, em outubro de 1982, e, em versão ampliada, no Simpósio de Direito Internacional Público do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul, em Porto Alegre, em abril de 1983.

pacífica das controvérsias internacionais. Dados recentemente divulgados revelam que, de 310 conflitos interestatais de 1945 a 1974, 162 (mais de 50%) ocorreram entre Estados vizinhos e mais de 20% especificamente entre Estados demarcando suas fronteiras terrestres<sup>(1)</sup>. Nos distintos continentes subsistem problemas territoriais, que, na América Latina, parecem ressurgir paralelamente ao declínio da hegemonia e influência dos Estados Unidos na região e de seu monopólio nesta de suprimento de armas; mas alguns desses problemas — uns criados, outros herdados — podem remontar aos primórdios da descolonização, lembrando-se que o processo de formação das nacionalidades na região ainda não se concluiu<sup>(2)</sup>. Abstração feita das causas ou origens dos conflitos interestatais, no presente estudo concentrar-nos-emos particularmente nos desenvolvimentos recentes na aplicação dos métodos de solução pacífica das controvérsias internacionais.

## II — O problema básico da jurisdição compulsória

O problema fundamental subjacente a todo o capítulo do direito internacional relativo à solução pacífica de controvérsias internacionais permanece a *vexata quaestio* da jurisdição compulsória, i.e., o consentimento das partes litigantes em adotar um dos procedimentos a sua disposição; pois, se por um lado consagra a ONU o dever geral dos Estados-Membros de solução pacífica de controvérsias que possam pôr em risco a paz internacional<sup>(3)</sup>, por outro lado os mecanismos de solução pacífica de controvérsias, dentro e fora da ONU, são acionados se as partes litigantes (membros ou não da ONU) concordam ou se dispõem a fazer uso deles<sup>(4)</sup>. Assim, não há em princípio um dever especial de utilização de determinado método de solução pacífica, facultando-se às partes interessadas a livre escolha dos métodos no cumprimento do dever geral acima referido.

Na ausência de uma obrigação estrita de submeter disputas pendentes a jurisdição obrigatória — sem prejuízo do princípio geral de solução pacífica —, persiste o problema central da matéria: “há uma obrigação clara de não resolver disputas pela força, mas a opção deixada às partes de escolher, dentre os possíveis meios de solução, métodos freqüentemente indecisos como negociação, investigação ou mediação, resulta no impasse e não

(1) R. MANDEL, “Roots of the Modern Interstate Border Dispute”, 24 *Journal of Conflict Resolution* (1980), p. 440.

(2) “Los Viejos Pleitos de Fronteras”, 52 *Visión* (Revista Interamericana) (1979) n.º 4, pp. 5-6; e cf., e.g., TEIXEIRA SOARES, “Pontos de Fricção na América Latina”, 14 *Revista Brasileira de Política Internacional* (1971), pp. 45-63.

(3) Dever este incorporado tanto na Carta da ONU — artigo 2 (3) — quanto na celebrada Resolução n.º 2.625 (XXV), de 1970, da Assembléa Geral englobando os Princípios do Direito Internacional Regendo as Relações Amistosas e Cooperação entre os Estados; cf. A. A. CANÇADO TRINDADE, *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981, pp. 63-64; Report [of a Study Group of the David Davies Memorial Institute of International Studies], *International Disputes: the Legal Aspects*, London, Europa Pubis., 1972, pp. 8-14. Tal dever geral está consagrado independentemente do capítulo VI da Carta e das funções do Conselho de Segurança.

(4) F. S. NORTHEGE e M. D. DONELAN, *International Disputes: the Political Aspects*, London, Europa Pubis., 1971, p. 241; Lord McNAIR, *The Expansion of International Law*, Jerusalem, The Hebrew University, 1962, p. 65; R. Y. JENNINGS, “General Course on Principles of International Law”, *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International* (1967)-II, p. 587.

na solução de uma proposição substancial de casos" (6). Entretanto, feita esta ressalva quanto à ausência de uma garantia de solução, é de se observar que nem por isso está o campo inteiramente aberto ao voluntarismo estatal (6).

É certo que os procedimentos do Conselho de Segurança da ONU (7) são **suplementares** aos métodos tradicionais de solução pacífica de controvérsias (8), mas nem por isso é de se concluir que esteja a questão totalmente sob o controle da vontade dos Estados: com efeito, o consentimento das partes litigantes **não** é necessário para que uma disputa seja levada perante o Conselho de Segurança ou a Assembléia Geral, e nem mesmo para que o Conselho de Segurança exerça seus poderes investigatórios (9); pode o Conselho agir por sua própria iniciativa, a pedido de qualquer membro da ONU, ou em decorrência de iniciativa do Secretário-Geral (10). E ainda que uma das partes se recuse a comparecer perante o Conselho, poderá este examinar a situação a pedido de um Estado-Membro, da Assembléia Geral ou do Secretário-Geral (11).

As diversas **questões de competência**, tanto nas relações entre organismos internacionais e Estados-Membros quanto nas relações de órgãos internacionais **inter se**, foram objeto de detalhado exame em relatório sobre o presente capítulo do direito internacional que recentemente apresentamos nas II Jornadas Latino-Americanas de Direito Internacional (12) (Viña del Mar, Chile, dezembro de 1980), patrocinadas pela Consultoria Jurídica da OEA, cabendo aqui uma referência às questões já por nós tratadas naquele outro estudo. Vale aqui igualmente advertir, no tocante à clássica polêmica acerca de questões "jurídicas" e "políticas" (**justiciables e non justiciables**), que a distinção hoje só faria sentido se voltada aos métodos de solução pacífica e decisão adotados, e não à pretensa natureza dos conflitos (13).

(5) C. W. JENKS, *The World beyond the Charter*, London, Allen & Unwin, 1969, p. 165, e cf. p. 166. — Similamente, adverte Witenberg que "seuls sont justiciables les États qui auront accepté de l'être. L'État ne sera justiciable que dans la mesure où il aura accepté de l'être"; J. C. WITENBERG, *L'Organisation Judiciaire, la Procédure et la Sentence Internationales — Traité Pratique*, Paris, Pédone, 1937, p. 3.

(6) Para uma crítica à concepção voluntarista positivista do direito internacional, cf. A. A. CÂNÇADO TRINDADE, "The Voluntarist Conception of International Law: A Re-Assessment", 59 *Revue de Droit International de Sciences Diplomatiques et Politiques* (1981), pp. 201-240.

(7) Capítulo VI da Carta.

(8) Mencionados no artigo 33 (1) da Carta, e.g., negociação, investigação, conciliação, solução judicial, recurso a agências regionais; D. W. BOWETT, "The United Nations and Peaceful Settlement", *International Disputes: the Legal Aspects*, London, Europa Publ., 1972, pp. 179-180. Muito embora também o artigo 33 da Carta enuncie o dever geral de solução pacífica de controvérsias internacionais, continua facultado aos Estados-Membros escolher a forma da solução apropriada.

(9) Sob o artigo 34; Report [of a Study Group...], *op. cit.* supra n. 3, pp. 8-14.

(10) Artigos 34, 35 e 99, respectivamente. Ch. ROUSSEAU, *Derecho Internacional Público Profundizado*, Buenos Aires, La Ley, 1966, p. 328; J. STONE, *Legal Controls of International Conflict*, N. Y., Rinehart & Co. Publ., 1954, pp. 187 e 193-194.

(11) D. W. BOWETT, *op. cit.* supra n. 8, p. 182.

(12) A. A. CÂNÇADO TRINDADE, "Delimitação de Competências entre a Organização das Nações Unidas e os Estados-Membros, e Suas Implicações para os Mecanismos de Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais", *Perspectivas del Derecho Internacional Contemporáneo*, vol. II, Santiago, Universidad de Chile / Instituto de Estudios Internacionales, 1981, pp. 32-78, esp. pp. 43-76.

(13) H. KELSEN, *Principles of International Law* (ed. R. Tucker), 2.ª ed. rev., N. Y., Holt/Rinehart/Winston, 1966, pp. 525-530; R. HIGGINS, "Policy Considerations and the International Judicial Process", 17 *International and Comparative Law Quarterly* (1968), pp. 74 e 83-84.

### III — A questão da eficácia dos meios de solução pacífica

Visceralmente ligada ao problema básico da jurisdição compulsória está a questão da eficácia dos métodos de solução pacífica de controvérsias internacionais. Para um exame da questão já existem hoje, a par de publicações oficiais de organismos internacionais<sup>(14)</sup>, repertórios preparados por pesquisadores individuais de casos pertinentes à paz e segurança internacionais<sup>(15)</sup>. Contudo, mesmo essas coletâneas carecem de uma avaliação mais detalhada da experiência internacional na solução pacífica de controvérsias. Um levantamento de 50 casos selecionados de conflitos internacionais ocorridos de 1945 a 1971 conclui ter sido a negociação (mesmo com interposição de terceiros) o método de maior sucesso<sup>(16)</sup>. Mas a negociação dificilmente se prestaria a generalizações.

Em outro estudo, encontra-se a asserção de que, justamente por serem os conflitos fronteiriços, por exemplo, "assuntos intrinsecamente localizados" entre dois ou mais Estados e prolongados no tempo, torna-se mais difícil do que comumente ocorre controlar os conflitos no que diz respeito à atuação de mediadores<sup>(17)</sup>. Esta tese, no entanto, não se encontra plenamente corroborada pela prática internacional recente sobre a matéria, como veremos mais adiante. A despeito das dificuldades em se extrair conclusões definitivas acerca da eficácia de determinados meios de solução pacífica de controvérsias internacionais, há certos fatores que freqüentemente afetam ou comprometem tal eficácia, como, e.g., a doutrina extremada da soberania dos Estados e a influência de forças internas na formulação das políticas externas dos Estados; a estes se acrescem certas atitudes nítidas dos Estados, como e.g., uma certa relutância ou resistência a recorrer à solução judicial (por parte dos países do Terceiro Mundo), e uma marcada preferência pelo método da negociação sobrepondo-se a todos os demais meios de solução pacífica (por parte dos países socialistas)<sup>(18)</sup>.

Ademais, há que se ter em mente que nem sempre é possível, viável ou mesmo desejável uma pronta solução pacífica de determinadas controvérsias em certas circunstâncias. Assim, uma disputa pode prolongar-se, às vezes por muito tempo, se, e.g., há uma discrepância de poder entre as partes, se as conseqüências de uma solução forçada e rápida são imponderáveis, se uma possível solução é tida como insatisfatória a uma das partes, se uma mudança em fatores externos acarreta mudança no próprio equilí-

(14) E.g., o *Repertory of Practice of United Nations Organs*, o *Repertoire of the Practice of the U.N. Security Council*.

(15) E.g., M. D. DONELAN e M. J. GRIEVE, *International Disputes: Case Histories 1945-1970*, London, Europa Publs., 1973, pp. 13-279; C. G. TENG e K. L. HANCOCK, *Synopses of United Nations Cases in the Field of Peace and Security 1946-1965*, N. Y., Carnegie Endowment for International Peace, 1966, pp. 1-76; L. B. SOHN, *Cases on United Nations Law*, 2.<sup>a</sup> ed. rev., Brooklyn, Foundation Press, 1967, cap. VI, pp. 291-862; W. CHAMBERLIN, Th. HOVET JR. e E. HOVET, *A Chronology and Fact Book of the United Nations 1945-1976*, Dobbs Ferry/N. Y., Oceana, 1976, pp. 11-88. No tocante ao projeto de pesquisas do UNITAR sobre os métodos de solução pacífica de controvérsias (1969-1971), cf. a recente coletânea de estudos *Disputes Settlement through the United Nations* (ed. K. Venkata Ramana), N. Y., UNITAR/Oceana, 1977, pp. 1 e ss.

(16) F. S. NORTHEGGE e M. D. DONELAN, *op. cit. supra* n. 4, pp. 277-278 e 295.

(17) R. MANDEL, *op. cit. supra* n. 1, pp. 429-430.

(18) H. G. DARWIN, "General Introduction", in *International Disputes: the Legal Aspects* (David Davies Memorial Institute of International Studies), London, Europa Publs., 1972, pp. 64-65 e 66-71.

brio de forças na área do conflito; por outro lado, são circunstâncias que favorecem a aplicação com êxito dos meios de solução pacífica o juízo das partes litigantes de que, e.g., as conseqüências econômicas do conflito seriam desastrosas, ou a perpetuação do conflito iria contra o rumo ou curso da história (e.g., casos de descolonização) (19).

Feitas estas ressalvas, podemos passar a um exame dos resultados concretos obtidos nos últimos anos na aplicação dos meios de solução pacífica de controvérsias. Nesse propósito, indicaremos de início a interação de tais meios na prática, para a seguir nos determos em cada um dos métodos de solução pacífica em particular; a maneira mais segura de abordar a questão da eficácia dos meios de solução pacífica é naturalmente através de um exame objetivo tanto da prática dos Estados quanto dos organismos internacionais (Organização das Nações Unidas e Organização dos Estados Americanos) nessa matéria.

#### IV — Interação ou complementaridade dos meios de solução pacífica

Há diversas ilustrações, nos últimos anos, da interação na prática de distintos meios de solução pacífica de controvérsias. Que um mesmo caso pode se prestar a mais de um desses meios é ilustrado, *inter alia*, no plano regional, pela controvérsia pendente entre Chile e Argentina acerca do Canal de Beagle (objeto, desde 1977, de um laudo arbitral, de tentativa de negociação e de mediação). Há uma complementaridade entre os distintos meios de solução pacífica utilizados, também, no plano global, pela ONU: no caso de Chipre, e.g., a ONU não apenas exerceu a função de **peace-keeping** como também atuou como iniciadora de trocas diplomáticas; e a Resolução nº 186, de 1964, do Conselho de Segurança, dispendo sobre a estratégia dos órgãos da ONU, prevê funções tanto de regulamentação quanto diplomáticas (20).

As técnicas de solução pacífica empregadas pela Assembléia Geral assemelham-se às seguidas pelo Conselho de Segurança, que tem utilizado: recomendações; ofertas de conciliação, mediação, bons ofícios etc., às partes litigantes; estabelecimento de um órgão de investigação (**fact-finding body**); e encaminhamento dos conflitos a outros órgãos (e.g., a Corte Internacional de Justiça) ou organizações regionais (e.g., Organização dos Estados Americanos, Organização da Unidade Africana) para solução (21). O dispositivo do artigo 33(1) da Carta da ONU, segundo o qual as partes litigantes deverão primeiramente procurar uma solução pelos métodos tradicionais (e.g., negociação, conciliação, mediação etc.), a que já nos referimos (*supra*), não parece ter sido interpretado como exigindo que todos aqueles métodos

(19) F. S. NORTHEGE e M. D. DONELAN, *op. cit.* supra n. 4, pp. 188-214. Há que se acrescentar, naturalmente, também as disputas resolvidas coercitivamente (quando exerce função predominante o uso ou ameaça da força); *ibid.*, pp. 205-207. É de se observar, ademais, que não raro a intervenção da ONU em determinadas crises internacionais tem visado antes aliviar uma situação de tensão e ganhar tempo do que propriamente apressar uma solução negociada; *ibid.*, pp. 237-242.

(20) V. PECHOTA, *Complementary Structures of Third-Party Settlement of International Disputes*, N. Y., UNITAR, 1971, p. 10.

(21) D. W. BOWETT, *op. cit.* supra n. 8, pp. 194-196 e 183-192.

devam necessariamente ser esgotados antes de se recorrer ao Conselho de Segurança <sup>(22)</sup>.

Ainda no plano global, é significativo que o projeto de Convenção sobre Direito do Mar da III Conferência da ONU sobre Direito do Mar preveja a operação de distintos métodos de solução de controvérsias em matéria de direito do mar, como a conciliação e a solução judicial e arbitral (cf. infra a respeito). E, no plano regional, é pertinente acrescentar que a Carta da Organização da Unidade Africana estabelece uma comissão compreendendo três métodos de solução pacífica, a saber, a Comissão de Mediação, Conciliação e Arbitragem da OUA <sup>(23)</sup>, tida como um dos órgãos principais da OUA e composta de 21 membros eleitos pela Assembléia de Chefes de Estado e Governo <sup>(24)</sup> (cf. infra, quanto à prática).

Na prática internacional em matéria de solução de controvérsias, não raro se têm combinado os métodos de investigação e conciliação, em diversos tratados dispondo sobre a nomeação de "comissões de investigação e conciliação"; do mesmo modo, vários acordos internacionais têm estipulado que somente após um recurso em vão a uma comissão de conciliação se procederá ao envio de um caso a um tribunal arbitral, "estabelecendo assim um vínculo estreito entre estes dois procedimentos" <sup>(25)</sup>. Em suma, os distintos meios de solução pacífica de controvérsias internacionais, ao invés de mutuamente excludentes, são complementares e não raro têm na prática interagido.

## V — Os meios políticos de solução pacífica

### 1 — Negociação

No contencioso diplomático interestatal, sobressai a **negociação** <sup>(26)</sup> como um método eficaz de solução de controvérsias. Já nos referimos a um

(22) Report [of a Study Group...], op. cit. supra n. 3, p. 14; D. W. BOWETT, op. cit. supra n. 8, p. 180; e cf. também D. CIOBANU, *Preliminary Objections Related to the Jurisdiction of the United Nations Political Organs*, The Hague, M. Nijhoff, 1975, pp. 81, 83 e 85-90.

(23) Cf. artigos III (4), XIX e VII da Carta da OUA. Para um estudo a respeito, cf. T. O. ELIAS, "The Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration of the Organization of African Unity", 40 *British Yearbook of International Law* (1964), pp. 338-348.

(24) D. W. BOWETT, *The Law of International Institutions*, 2.<sup>a</sup> ed., London, Stevens, 1970, pp. 280-282.

(25) L. B. SOHN, "The Function of International Arbitration Today", 108 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1963), pp. 18-19. Em intervenção na Conferência da ONU sobre Sucessão de Estados em Matéria de Tratados (Viena), em 4 de agosto de 1978, o delegado do Brasil (Embaixador Sette Câmara) disse que "não havia lugar para inovação em matéria de solução de controvérsias: havia um número limitado de soluções, e o problema era combiná-las de acordo com uma determinada ordem de prioridades. Se se estudassem os precedentes nesse campo, ver-se-ia, por exemplo, que os Protocolos Facultativos às Convenções de Viena sobre Relações Diplomáticas (e) Relações Consulares (...) colocavam o recurso à jurisdição obrigatória da Corte Internacional de Justiça antes da arbitragem, e a arbitragem antes do procedimento de conciliação. Por outro lado, a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados previa o estabelecimento de um mecanismo de conciliação, e a Convenção de Viena sobre Representação de Estados em Suas Relações com Organizações internacionais de Caráter Universal dispunha sobre a solução de controvérsias através de consultas (artigo 84) ou de um procedimento de conciliação (artigo 85)". ONU, *United Nations Conference on Succession of States in Respect of Treaties — Resumed Session, Official Records* (Viena, 1978), vol. II, pp. 84-85. Cf. também infra, sobre a solução de controvérsias em tratados multilaterais.

(26) Para um estudo geral, cf. P. J. I. M. DE WAART, *The Element of Negotiation in the Pacific Settlement of Disputes between States*, The Hague, M. Nijhoff, 1973, pp. 1-202.

levantamento de 50 casos recentes no período 1945-1971 destacando a negociação como método de maior sucesso (cf. supra). Contudo, não se deve exagerar a ponto de considerá-lo como o método por excelência de solução pacífica, pois, se outros métodos existem, é precisamente porque nem sempre a negociação se mostra adequada<sup>(27)</sup>. Há casos em que a negociação tem sido “complementada” por outros meios de solução pacífica: no contencioso **Ambatielos** (1952-1956), por exemplo, o insucesso das negociações precedeu a via judicial (perante a Corte Internacional de Justiça) e arbitral, o mesmo ocorrendo no caso **Minquiers e Ecrechos** (1953) perante a Corte Internacional; por outro lado, a disputa sobre os interesses petrolíferos britânicos no Irã (1951-1952), não resolvida pela Corte Internacional, culminou em solução através de negociação comercial<sup>(28)</sup>. Lembre-se também que, no caso da **Plataforma Continental do Mar do Norte** (1969), opondo a Dinamarca e os Países Baixos à República Federal da Alemanha, a decisão da Corte Internacional foi tida como base inicial para negociações ulteriores que conduzissem a um acordo sobre a matéria em litígio<sup>(29)</sup>.

Na América Latina, a análise da prática da negociação direta não conduz a resultados conclusivos. Se êxito houve em casos como os das negociações entre Argentina e Uruguai sobre o Rio da Prata e Frente Marítima, entre Brasil e Argentina sobre o aproveitamento das águas do rio Paraná, e entre Estados Unidos e Panamá acerca do regime do Canal, também há casos em que as negociações já se alastram por vários anos sem resultados satisfatórios, como entre Chile e Argentina sobre o Canal de Beagle, entre Venezuela e Colômbia quanto à delimitação marítima, e entre Chile e Bolívia sobre o acesso ao mar<sup>(30)</sup>. Contudo, comparada aos demais métodos, a negociação, talvez por sua flexibilidade e pelo controle direto do processo por parte dos governos interessados, apresenta, conforme já indicado, resultados bem positivos.

## 2 — Conciliação

Um estudo patrocinado pelo UNITAR observou que a ONU tem partido do pressuposto da conciliação — e não do **enforcement** — na solução pacífica de controvérsias internacionais<sup>(31)</sup>. Assim, paralelamente ao pouco

(27) H. G. DARWIN, “General Introduction”, *op. cit.* supra n. 18, p. 69.

(28) H. G. DARWIN, “Methods of Peaceful Settlement — Negotiation”, *International Disputes: the Legal Aspects*, London, Europa Pubs., 1972, p. 81.

(29) Cf. ICJ, *Reports of the International Court of Justice* (1969), pp. 5-54.

(30) F. ORREGO VICUÑA, “Análisis de la Práctica Latinoamericana en Materia de Solución de Controversias durante la Década de 1970 y Sus Implicaciones para el Futuro”, *Perspectivas del Derecho Internacional Contemporáneo*, vol. II, Santiago, Universidad de Chile / Instituto de Estudios Internacionales, 1981, p. 99. Para comentários sobre as negociações nos casos acima mencionados, cf., e.g.: H. GROS ESPIELL, “Le traité relatif au ‘Rio de la Plata’ et sa façade maritime”, 21 *Annuaire Français de Droit International* (1975), pp. 241-249; Pr. R. Y. CHUANG, “The Process and Politics of the Ratification of the Panama Canal Treaties in the United States”, 56 *Revue de Droit International de Sciences Diplomatiques et Politiques* (1978), pp. 95-113; J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, “L’affaire du Canal de Beagle”, 23 *Annuaire Français de Droit International* (1977), pp. 408-435; P. GILHODES, “Le conflit entre la Colombie et le Venezuela: quelques arpents d’eau salée?”, 21 *Revue Française de Science Politique* (1971), pp. 1272-1289; G. ECHEVERRÍA D., M. T. INFANTE C., e W. SÁNCHEZ G., “Chile y Bolivia: Conflicto y Negociación en la Subregión”, in *Las Relaciones entre los Países de América Latina* (ed. Wálter Sánchez G.), Santiago, Ed. Universitaria, 1980, pp. 153-183.

(31) V. PECHOTA, *op. cit.* supra n. 20, p. 3. Cf. também D. W. BOWETT, *op. cit.* supra n. 8, p. 207.

uso da solução judicial ou arbitral (cf. infra), tem a ONU em compensação tentado fortalecer suas funções conciliatória e mediatória; assim, pode o Conselho de Segurança, e.g., estabelecer órgãos subsidiários e mesmo agir, sob certas circunstâncias, como órgão de conciliação, e órgãos subsidiários da ONU têm efetivamente sido acionados na solução pacífica de controvérsias introduzindo assim um elemento de conciliação (ausência de publicidade, debates informais) mas também se assemelhando à mediação<sup>(32)</sup>. Tanto o Conselho de Segurança quanto a Assembléia Geral têm na prática “não raro assumido a função formal de um órgão de conciliação. Em geral, seus esforços de conciliação têm consistido em encorajar as partes a negociar, ou em colocar ao seu dispor os bons ofícios dos presidentes do Conselho de Segurança ou da Assembléia Geral ou do Secretário-Geral ou os serviços de um mediador, e em conexão com uma missão de observação de paz<sup>(33)</sup>”.

No relato de um especialista, paralelamente às comissões de investigação e conciliação, tem a ONU desenvolvido outras técnicas de solução pacífica, ao confiar “particularmente ao presidente da Assembléia Geral certas missões de conciliação”<sup>(34)</sup>. Estes métodos não se restringem ao plano global; também no plano regional há exemplos, como a Missão de Observação da OEA em Belize em 1972 (mediante acordo entre a Guatemala e o Reino Unido, este último não-membro da OEA), podendo-se igualmente registrar o convite do Chile aos Estados Unidos para submeter a conciliação o problema da nacionalização do cobre (à luz de um tratado bilateral)<sup>(35)</sup>. Em se tratando de conciliação — é pertinente aqui ressaltar —, o que se almeja não é propriamente aplicar a determinada controvérsia ou reivindicação regras rígidas de direito, mas antes buscar uma aproximação entre as partes conducente a um acordo que tenha o respaldo do direito internacional<sup>(36)</sup>.

### 3 — Investigação

Desde sua instituição pelas Convenções de Haia de 1899 e 1907 até nossos dias, o procedimento da investigação internacional tem passado por uma interessante evolução. Recorde-se, para os propósitos do presente estudo, a tentativa, pela Assembléia Geral da ONU, de pôr em prática o mecanismo de uma comissão de investigação e conciliação (1949) para auxiliar os Estados a resolver suas controvérsias mesmo fora da ONU, ou ajudar os

(32) JEAN-PIERRE COT, *La Conciliation Internationale*, Paris, Pédone, 1968, pp. 262-263; V. PECHOTA, *op. cit.* supra n. 20, pp. 50 e 54; Report [of a Study Group...], *op. cit.* supra n. 3, pp. 15-16; e cf. D. W. BOWETT, *op. cit.* supra n. 8, p. 207. Para um estudo geral, cf. também HENRI ROLIN, *La Conciliation Internationale*, Genève, Inst. Dr. Intl. (extrait), 1959, pp. 1-38.

(33) Report [of a Study Group...], *op. cit.* supra n. 3, pp. 15-16. Já se alertou para o fato de que a Assembléia Geral “é um órgão para discussão e recomendação, não para decisão”, devendo assim ser seus métodos de solução pacífica basicamente os da conciliação e mediação; F. VALLAT, “The Peaceful Settlement of Disputes”, in *Cambridge Essays in International Law — Essays in Honour of Lord McNair*, London/N.Y., Stevens/Oceana, 1965, p. 164.

(34) J. P. COT, *op. cit.* supra n. 32, p. 263.

(35) F. ORREGO VICUÑA, *op. cit.* supra n. 30, p. 99.

(36) Nesse sentido, e.g., V. PECHOTA, *op. cit.* supra n. 20, pp. 58-59.

órgãos da ONU nesse fim. Em 1967 decidiu-se pela elaboração de uma lista de **experts em fact-finding** (nomes enviados pelos Estados-Membros ao Secretário-Geral), à disposição dos Estados para impedir conflitos, destacando-se assim a função **preventiva** da investigação<sup>(37)</sup>. Na prática da ONU, foi o procedimento de investigação utilizado em casos como os da Palestina (1947), Grécia (1947-1949), Indonésia (1947-1948), Alemanha (1951-1953), África do Sul (a partir de 1967), e dos territórios ocupados por Israel (desde 1967)<sup>(38)</sup>. Um caso resolvido por meio da investigação foi o do **Red Crusader**, disputa opondo a Dinamarca ao Reino Unido, em que uma comissão de investigação foi estabelecida não pela ONU, mas por uma troca de notas entre os dois governos<sup>(39)</sup>.

No plano regional, teve a OEA ocasião de embarcar em nova experiência na solução pacífica de controvérsias, no biênio 1977-1979, durante o conflito fronteiriço entre Costa Rica e Nicarágua: o estabelecimento de três Comissões **ad hoc** de Observadores e uma Comissão de Observadores Civis. As primeiras estiveram a cargo de verificar ou investigar os fatos (mediante visitas de inspeção, entrevistas, exame de elementos probatórios), relatando ao Conselho Permanente da OEA; também a segunda relatou ao Conselho, que adotou então resoluções e recomendações. Apesar do alcance limitado desse método (dependente do consentimento mútuo das partes), a disputa não mais se prolongou, e o experimento — além de original — foi significativo para um possível aperfeiçoamento futuro da Carta da OEA no tocante à solução pacífica de controvérsias, particularmente face à falta de vigência do Pacto de Bogotá<sup>(40)</sup>. Outros exemplos poderiam aqui ser lembrados, como a já citada Missão de Observação da OEA em Belize (1972, supra), e o Comitê Consultivo da OUA sobre a Nigéria (1967-1968) que atuou durante a “guerra de Biafra” ou “guerra civil nigeriana”<sup>(41)</sup>. Enfim, já se observou, quanto à investigação, ser este um método que reúne todas as condições para resolver em definitivo uma controvérsia: há pouca mar-

(37) Método baseado no artigo 33 da Carta da ONU; N. BAR-YAACOV, *The Handling of International Disputes by Means of Inquiry*, London, RIIA/OUP, 1974, pp. 296-311 e 344-347.

(38) *Ibid.*, pp. 276-292. O método de **fact-finding** foi objeto de atenção e debate nos trabalhos do Comitê Especial da ONU sobre os Princípios do Direito Internacional Regendo as Relações Amistosas e Cooperação entre os Estados (1964), e a Resolução n.º 2.329, de 1967, da Assembleia Geral urging os Estados-Membros a utilizarem os meios já existentes de **fact-finding**. H. G. DARWIN, [*Methods of Peaceful Settlement—*] *Factfinding and Commissions of Inquiry*, *International Disputes: the Legal Aspects*, London, Europa Publs., 1972, pp. 172-177; e cf. Report [of a Study Group...], *op. cit.* supra n. 3, p. 23; N. BAR-YAACOV, *op. cit.* supra n. 37, pp. 299-312 e 347; J. G. STARKE, *Introduction to International Law*, 7.ª ed., London, Europa Publs., 1972, p. 479, e cf. pp. 479-481. No tocante ao Conselho de Segurança da ONU em particular, cf. E. L. KERLEY, “The Powers of Investigation of the U. N. Security Council”, 55 *American Journal of International Law* (1961), pp. 892-918.

(39) Cf. N. BAR-YAACOV, *op. cit.* supra n. 37, pp. 179-195.

(40) ENRIQUE LAGOS, “Los Nuevos Mecanismos Procesales para la Eficacia de la Solución Pacífica de las Controversias, con Particular Referencia a la Práctica de la OEA en los Últimos Años”, *Perspectivas del Derecho Internacional Contemporáneo*, vol. II, Santiago, Universidad de Chile/ Instituto de Estudios Internacionales, 1981, pp. 79-91.

(41) Sobre este último, cf. e.g., Z. CERVENKA, *The Organization of African Unity and Its Charter*, 2.ª ed., London, C. Hurst & Co., 1969, pp. 209-210.

gem para reservas pelas partes à apresentação do relatório final, baseado este — na solução da disputa — nos relatórios respectivos das partes (42).

#### 4 — Bons ofícios

No plano regional, exemplo recente do exercício de bons ofícios é fornecido pela prática da ALALC (predecessora da ALADI), experimento informal, *ad hoc* e casuístico (43). É, contudo, no plano global que se encontra ilustração das mais marcantes do desenvolvimento dos bons ofícios: o exercício destes pelo Secretário-Geral da ONU, por iniciativa própria (no âmbito de sua competência) ou atendendo a solicitação de um órgão competente da ONU ou a escolha das próprias partes litigantes. Na prática, os poderes do Secretário-Geral da ONU para utilizar os bons ofícios têm se ampliado bastante, paralelamente à busca de soluções pelo consenso e conciliação; tem-se interpretado o artigo 99 da Carta da ONU como atribuindo ao Secretário-Geral “todos os poderes necessários” para a busca da solução pacífica, incluindo os de investigação (44).

Como na época da redação do capítulo VI da Carta da ONU a função do Secretário-Geral não foi definida com precisão, a própria prática subsequente tem servido de elemento de interpretação de seus poderes de bons ofícios; assim, inúmeros têm sido os exemplos de atuação do Secretário-Geral em crises internacionais, como, e.g., *inter alia*, a crise dos mísseis cubanos (1962), a guerra do Vietnã (1965-1971), o conflito entre Índia e Paquistão (1965 e 1971), a tensão entre Camboja e Tailândia (1961-1968), por vezes “preenchendo lacunas” da atuação limitada dos órgãos coletivos da ONU (45).

Naturalmente que o exercício de bons ofícios pode dar-se não apenas por parte de órgãos internacionais quanto por parte de Estados. No caso da

(42) N. BAR-YAACOV, *op. cit.* supra n. 37, pp. 326-327; para o autor, trata-se de um método apropriado para a solução de conflitos que, embora gerando tensão, provavelmente não levarão a hostilidades abertas (*ibid.*, p. 327). Para um tratamento diferenciado da investigação “autônoma”, *per se*, e “integrada”, i.e., como parte de um sistema de solução de conflitos ou de controle de aplicação de convenções internacionais, cf. T. BENSALAH, *L'Enquête Internationale dans le Règlement des Conflits*, Paris, LGDJ, 1976, pp. 3-222; para um estudo empírico, cf. G. FISCHER e D. VIGNES, *L'Inspection Internationale — Quinze Études de la Pratique des États et des Organisations Internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1976, pp. 3-518.

(43) F. ORREGO VICUÑA, *op. cit.* supra n. 30, pp. 100 e 94. E, para um estudo a respeito, cf. FELIPE PAOLILLO e CARLOS ONS-INDART, “Estudio de los Procedimientos de Hecho Utilizados para la Solución de Conflictos en la ALALC”, 9 *Derecho de la Integración* (1971), pp. 19-73. A seu turno, o Pacto Andino (Acordo de Cartagena de 1969) refere-se, em seu artigo 23, ao Protocolo para Solução de Controvérsias, da ALALC (celebrado em Assunção, em 2 de setembro de 1967), a que se sujeitarão os países-membros do Grupo Andino se falharem as tentativas prévias (efetuadas pela Comissão, do Pacto Andino) de negociação, bons ofícios, mediação e conciliação, em caso de controvérsias acerca da interpretação ou execução do Acordo de Cartagena ou das decisões da própria Comissão. Cf. texto in: *Pacto Andino: Textos Fundamentales*, Bogotá, Ed. Colatina, 1979, p. 144.

(44) O que é um exemplo de aplicação da doutrina dos “poderes implícitos” da ONU; V. PECHOTA, *The Quiet Approach — A Study of the Good Offices Exercised by the United Nations Secretary-General in the Cause of Peace*, N. Y., UNITAR, 1972 pp. 2-9, e cf. pp. 11 e 25. Cf. também M. W. ZACHER, “The Secretary General and the United Nations Function of Peaceful Settlement”, 20 *International Organization* (1966), pp. 725-726, 730, 733-734 e 738; G. FISCHER, “Les compétences du Secrétaire Général”, 1 *Annuaire Français de Droit International* (1955), pp. 346-348. Para um estudo do histórico legislativo do artigo 99 da Carta da ONU (acerca dos poderes de seu Secretário-Geral), cf. S. M. SCHWEBEL, “The Origins and Development of Article 99 of the Charter”, 28 *British Yearbook of International Law* (1951), pp. 371-382.

(45) V. PECHOTA, *op. cit.* supra n. 44, pp. 10-11 e 17-18.

independência da Indonésia do jugo holandês e seu ingresso na ONU, papel importante foi exercido pelo Comitê de Bons Ofícios estabelecido pelo Conselho de Segurança (particularmente no biênio 1949-1950); já no caso da emancipação da Argélia do jugo francês (1955-1962), em certo estágio do conflito (1957) coube a Marrocos e Tunísia oferecer seus bons ofícios<sup>(46)</sup>. Pouco após a independência da Argélia (1962), com o agravamento de uma disputa territorial entre esta e Marrocos, Síria e Etiópia ofereceram mediação, até que interveio uma comissão arbitral da OUA<sup>(47)</sup>, em mais um exemplo da complementaridade dos meios de solução pacífica a que já nos referimos (supra).

## 5 — Mediação

Na prática, tem a ONU por vezes recorrido a “personalidades privadas para agirem como mediadores”<sup>(48)</sup>. Não raro tem a ONU nomeado uma comissão de “bons ofícios” ou um “mediador” para a solução de controvérsias<sup>(49)</sup>: assim, no caso da Indonésia (1947-1950), o Conselho de Segurança criou o já citado Comitê de Bons Ofícios, posteriormente (em 1949) denominado Comissão das Nações Unidas para a Indonésia; na questão da Palestina (1947-1949), a Assembléia Geral nomeou um mediador e uma comissão de conciliação para a Palestina; no conflito entre Índia e Paquistão (1948), o Conselho de Segurança criou um Comitê de Mediação, que tornou-se conhecido como Comissão das Nações Unidas para a Índia e Paquistão (UNCIP); em relação à Coreia, em 1951, a Assembléia Geral estabeleceu um Comitê de Bons Ofícios; para a questão de Chipre (1964) foi designado um mediador por recomendação do Conselho de Segurança; na crise do Oriente Médio (1967), sugeriu o Conselho ao Secretário-Geral que designasse um Representante Especial (não um mediador) para favorecer as negociações entre as partes litigantes<sup>(50)</sup>.

No plano regional, a prática recente dos Estados latino-americanos registra alguns casos de recurso à mediação, a saber: a do Vaticano (1979) no conflito entre Chile e Argentina acerca do Canal de Beagle; a dos Chanceleres de Costa Rica, Guatemala e Nicarágua no conflito entre El Salvador e Honduras (pouco antes do início das hostilidades em 1969); a do jurista peruano Bustamante y Rivero (cujas recomendações lograram êxito no conflito entre El Salvador e Honduras<sup>(51)</sup>). Talvez tal utilização da mediação se

(46) A. A. CANÇADO TRINDADE, “The Domestic Jurisdiction of States in the Practice of the United Nations and Regional Organizations”, 25 *International and Comparative Law Quarterly* (1976) pp. 727 e 731; A. A. CANÇADO TRINDADE, *O Estado e as Relações Internacionais: O Domínio Reservado dos Estados na Prática das Nações Unidas e Organizações Regionais*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1979, pp. 19-20 e 22-23.

(47) M. D. DONELAN e M. J. GRIEVE, *op. cit.* supra n. 15, pp. 145-146.

(48) J.-P. COT, *op. cit.* supra n. 32, p. 263.

(49) Enquanto os “bons ofícios” consistiriam em ação visando “facilitar negociações mas sem participação na discussão do mérito da disputa”, a “mediação” incluiria também esta última; Report [of a Study Group...], *op. cit.* supra n. 3, p. 34.

(50) H. G. DARWIN, “[Methods of Peaceful Settlement —] Mediation and Good Offices”, *International Disputes: the Legal Aspects*, London, Europa Pubs., 1972, pp. 89-92.

(51) F. ORREGO VICUÑA, *op. cit.* supra n. 30, pp. 100-101.

deva à busca de flexibilidade, característica da prática latino-americana recente<sup>(52)</sup> em matéria de solução pacífica de controvérsias internacionais.

Para uma avaliação geral da aplicação dos meios políticos de solução pacífica de controvérsias internacionais persiste a dificuldade prática de que os dados relativos à solução de muitas disputas têm sido publicados ou divulgados ao passo que estudos relativos a outras ainda não<sup>(53)</sup>. Quanto a sugestões avançadas para o futuro, registre-se, no tocante à mediação, a tese em favor da competência de um Estado terceiro para interpretar as regras relativas ao exercício de suas funções de solução pacífica<sup>(54)</sup> e de que futuras resoluções da ONU venham a definir a competência de interpretação do mediador<sup>(55)</sup>.

## VI — A solução arbitral e judicial

É conhecida a contribuição da arbitragem internacional ao desenvolvimento do capítulo da solução pacífica das controvérsias nas relações internacionais dos Estados latino-americanos. O **Survey of International Arbitrations 1794-1970** (de A. M. Stuyt), para citar apenas um exemplo, registra inúmeros casos de recurso à arbitragem por parte dos Estados latino-americanos<sup>(56)</sup>. Quando, na passagem do século, ainda germinava o sistema interamericano, bem antes da consagração do direito de legítima defesa (individual ou coletiva) face a atos de agressão, restava precisamente o método da arbitragem para a solução pacífica de controvérsias<sup>(57)</sup>. No plano global, a contribuição histórica do processo arbitral encontra-se registrada em coletâneas preciosas, como a de MOORE, **History and Digest of International Arbitrations**, e a de LA PRADELLE E POLITIS, **Recueil des arbitrages internationaux**, podendo casos mais recentes ser encontrados, por exemplo, nos últimos volumes dos **Reports of International Arbitral Awards** (da ONU) e dos **International Law Reports** (ed. E. Lauterpacht)<sup>(58)</sup>.

Na América Latina, nas últimas décadas, ainda que se tenha por vezes recorrido à solução arbitral, como, e.g., no conflito chileno-argentino sobre o Canal de Beagle (1977), tem-se verificado um “declínio no prestígio da arbitragem”, particularmente a partir da conclusão de instrumentos multi-

(52) Nesse sentido, *ibid.*, p. 100.

(53) S. D. BAILEY, **Peaceful Settlement of Disputes: Ideas and Proposals for Research**, New York, 1971, p. 21.

(54) A exemplo do que ocorre com, e.g., a Assembléia Geral e o Conselho de Segurança (e órgãos subsidiários) da ONU, que detêm tal competência de interpretação.

(55) V. PECHOTA, *op. cit.* supra n. 20, pp. 54-55.

(56) Cf. A. M. STUYT, **Survey of International Arbitrations 1794-1970**, 2nd printing, Leiden/N. Y., Sijthoff/Oceana, 1976, pp. 1-539.

(57) Ch. G. FENWICK, “El Sistema Regional Interamericano: Cincuenta Años de Progreso”, **Anuário Jurídico Interamericano** (1955-1957) pp. 44-45; e cf. J. J. CAICEDO CASTILLA, “El Arbitraje en las Conferencias Panamericanas hasta el Pacto de Bogotá de 1948 sobre Soluciones Pacíficas”, 4 **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional** (1948), n.º 8, pp. 5-33. E, para um estudo geral, cf., e.g., J. L. SIMPSON e H. FOX, **International Arbitration**, London, Stevens, 1959, pp. 1 e ss.

(58) Cf. A. A. CANÇADO TRINDADE, **Princípios do Direito Internacional**, *op. cit.* supra n. 3, p. 98; A. A. CANÇADO TRINDADE, “Elementos para uma Sistematização da Prática do Direito Internacional”, 38 **Arquivos do Ministério da Justiça** (1981), n.º 158, p. 32.

laterais como o Pacto de Bogotá (1948) e o TIAR (1947)<sup>(59)</sup>. A isto se acrescenta que, se Estados houve que lograram êxitos com o recurso ao método arbitral, também houve Estados na região que não tiveram experiência histórica das mais felizes com a arbitragem internacional. Ademais, a solução arbitral nem sempre se presta a generalizações, por ser meio essencialmente *ad hoc*, casuístico e descontínuo de solução de controvérsias internacionais.

Neste ponto se distingue da solução propriamente judicial, que implica o recurso a órgãos (*permanentes*) com *competência preestabelecida*<sup>(60)</sup>. Esse tipo de solução, segundo o levantamento recente de 50 disputas desde 1945, a que já nos referimos (*supra*), apresenta resultados bastante modestos, talvez os menos positivos. Não é de se esperar que tribunais internacionais preencham a lacuna gerada pela ausência de um legislativo internacional, e a função modesta que têm exercido talvez se deva em parte ao fato de que não raro o que buscam as partes litigantes não é tanto uma interpretação do direito, mas antes uma modificação no direito<sup>(61)</sup>.

Ocorre que a solução judicial deriva de uma analogia com a função dos tribunais no direito interno, por vezes gerando expectativas irrealistas, nem sempre funcionando a contento no plano das relações internacionais<sup>(62)</sup>. Com efeito, dos 50 casos solucionados, em mais de 3/4 não foi a solução judicial e arbitral sequer contemplada; em não mais que 12 foi tal solução cogitada, e dentre estes em 7 foi proposta por uma parte e não aceita pela outra; nos apenas 4 casos em que o procedimento foi efetivamente utilizado (casos da África do Sudoeste, 1950-1966; do petróleo anglo-iraniano, 1950-1953; dos direitos de passagem de Portugal em território indiano, 1960; e do conflito entre Argélia e Marrocos), não levou a resultados plenamente satisfatórios<sup>(63)</sup>.

No que concerne à prática latino-americana, é sintomático que de 1945 até o presente Estados latino-americanos tenham comparecido como partes litigantes perante a atual Corte Internacional de Justiça em apenas

(59) Cf. Ch. G. FENWICK, "Inter-American Regional Procedures for the Settlement of Disputes", 10 *International Organization* (1956), pp. 12-13.

(60) Há os que consideram a arbitragem como um método intermediário entre a conciliação e a solução judicial. A arbitragem não foi inteiramente substituída pela solução judicial (Corte Internacional de Justiça), podendo ainda exercer sua função na solução de litígios internacionais relativos à "interpretação de uma variedade de instrumentos internacionais"; L. B. SOHN, *op. cit.* *supra* n. 25, pp. 11, 81 e 85. Pondera ainda o autor que a Corte Permanente de Arbitragem "is not really a permanent tribunal but only provides a framework for the selection of arbitrators from among the members of a panel" (*ibid.*, p. 22).

(61) F. S. NORTHEDGE e M. D. DONELAN, *op. cit. supra* n. 4, pp. 326 e 330; e cf., para um estudo geral, e.g., Max-Planck-Institut, *International Symposium on the Judicial Settlement of International Disputes*, Heidelberg, 1972, pp. 1-28 (mimeografado).

(62) REMIGIUSZ BIERZANEK, "Some Remarks on the Function of International Courts in the Contemporary World", 7 *Polish Yearbook of International Law* (1975) pp. 121-150. O desencanto com o método judicial é compartilhado por outros autores, e.g.: F. HONIG, "The Diminishing Role of the World Court", 34 *International Affairs* (1958), pp. 184-194; C. H. W. WALDOCK, "Decline of the Optional Clause", 32 *British Yearbook of International Law* (1955-1956), pp. 244-287; J. FAWCETT, *International Economic Conflicts: Prevention and Resolution*, London, Europa Publs., 1977, pp. 80-81.

(63) F. S. NORTHEDGE e M. D. DONELAN, *op. cit. supra* n. 4, pp. 321-330, esp. pp. 323-324.

4 casos, a saber, os do **Asilo** (Colômbia v. Peru, 1950-1951), **Nottebohm** (Liechtenstein v. Guatemala, 1953-1955), da **Antártica** (Reino Unido v. Argentina e Chile, 1956), e da **Sentença Arbitral de 1906 do Rei da Espanha** (Honduras v. Nicarágua, 1960)<sup>(64)</sup>. Neste último, envolvendo questão de validade de sentença arbitral em delimitação fronteiriça, a Corte acatou a posição hondurenha (pela validade), assim como favoreceu a Guatemala (questão de nacionalidade efetiva) no caso **Nottebohm**; no caso da **Antártica** declarou-se incompetente (face à recusa tanto da Argentina quanto do Chile em reconhecer-lhe jurisdição), ao passo que, no caso do **Asilo**, suas decisões (de 1950 e 1951) foram tão inconclusivas que a questão acabou por ser resolvida por um acordo (em 1954) entre os governos colombiano e peruano. A posição da Corte no caso do **Asilo** contribuiu para alienar muitos dos Estados latino-americanos<sup>(65)</sup>, algo semelhante ocorrendo, anos após, em relação aos Estados africanos, em virtude da infeliz decisão no caso da **África do Sudoeste** (Etiópia e Libéria v. África do Sul, 1966)<sup>(66)</sup>, que a própria Corte tentou "remediar" pelo celebrado Parecer de 1971 sobre a **Namíbia**<sup>(67)</sup>.

Nos anos que se seguiram ao estabelecimento da Comissão de Mediação, Conciliação e Arbitragem da OUA (1963, supra), esta permaneceu virtualmente inativa, pois os Estados-Membros da OUA revelavam nítida preferência pela solução política ao invés dos meios mais formais e quase judiciais disponíveis naquela Comissão, o que levou, por exemplo, a uma solução fora desta dos conflitos opondo a Somália ao Quênia e à Etiópia, a disputa territorial entre Argélia e Marrocos, e a controvérsia entre Costa do Marfim e Guiné sobre detenção de diplomatas<sup>(68)</sup>. A relutância é ainda maior quanto a um órgão judicial permanente como a Corte de Haia, cujos juízes, ao ingressarem na Corte, dependem, além da aprovação da Assembleia Geral, de recomendação do Conselho de Segurança da ONU. Recordese, a propósito, que se até o início de 1964 eram quatro os juízes latino-americanos, após esta data ficaram reduzidos a dois<sup>(69)</sup>.

Consciente da preferência dos Estados por métodos menos formais e mais flexíveis de solução pacífica de controvérsias internacionais, a própria Corte Internacional de Justiça houve por bem proceder em 1972 a emendas

(64) Quanto à sua predecessora, a Corte Permanente de Justiça Internacional, recorde-se o caso dos **Empréstimos Brasileiros** (França versus Brasil, 1929), decidido favoravelmente à França. Cf., e.g., V. MAROTTA RANGEL, "Decisões da Corte Internacional de Justiça em Casos Submetidos por Estados Americanos; Tendências Atuais da Solução Judicial de Controvérsias Internacionais", **Quinto Curso de Direito Internacional Organizado por el Comité Jurídico Interamericano — 1978**, OEA doc. OEA/Ser. Q/V. C-5, CJI-38, 1978/1979, pp. 348-361.

(65) G. E. DO NASCIMENTO E SILVA, **Diplomacy in International Law**, Leiden, Sijthoff, 1972, p. 105; e cf. H. VALLADÃO, **Direito Internacional Privado**, vol. III, Rio de Janeiro/São Paulo, Livr. Freitas Bastos, 1978, p. 279.

(66) Para uma apreciação interessante, cf. A. J. POLLOCK, "The South West Africa Cases and the Jurisprudence of International Law", 23 **International Organization** (1969), pp. 767-787.

(67) Cf. **ICJ Reports** (1971) pp. 4-345.

(68) D. W. BOWETT, *op. cit. supra* n. 24, p. 283.

(69) V. MAROTTA RANGEL, *op. cit. supra* n. 64, p. 361.

a seu Regulamento<sup>(70)</sup> nesse propósito; em 1978 o Regulamento da Corte foi novamente revisto<sup>(71)</sup>. Atualmente, a nova tendência, de busca de maior simplicidade e flexibilidade no procedimento perante a Corte, já começa a se fazer sentir: em 25 de novembro de 1981, Canadá e Estados Unidos notificaram a Corte Internacional de Justiça do acordo que concluíram para submeter sua disputa limítrofe no Golfo de Maine a uma Câmara da Corte Internacional de Justiça<sup>(72)</sup>, composta de 5 de seus juizes, eleitos para a Câmara<sup>(73)</sup>.

Os resultados obtidos pela solução judicial de controvérsias internacionais (cf. supra) não permitem, contudo, chegar à conclusão de seu declínio inexorável e generalizado. É de se admitir, por exemplo, a adequação e eficácia de tribunais na solução de determinadas controvérsias sem maiores implicações políticas e em que preponderam elementos jurídicos<sup>(74)</sup>. Ademais, verifica-se hoje a existência de tribunais, por assim dizer, "especializados" (como as Cortes Européia e Interamericana de Direitos Humanos<sup>(75)</sup>, o Tribunal de Justiça de Pacto Andino)<sup>(76)</sup>, para dirimir determinadas categorias de casos<sup>(77)</sup>. É significativo observar que o projeto de Convenção sobre Direito de Mar resultante dos trabalhos da III Conferência da ONU sobre Direito do Mar prevê, *inter alia*, no tocante à solução de controvérsias internacionais, além do procedimento de conciliação e constituição de uma Comissão de Conciliação (Anexo V), o estabelecimento de um Tribunal de Direito do Mar, com uma Câmara para Disputas sobre os Fundos Oceânicos e a possibilidade de formar tantas câmaras especiais para lidar com determinadas categorias de disputas (Anexo VI), e também a elaboração de uma lista de árbitros e a constituição de um Tribunal Arbitral (Anexo VII) e um

(70) As emendas entraram em vigor em 1.º de setembro de 1972. Cf. 29 *Yearbook of the International Court of Justice* (1974-1975), pp. 3-4 e 120.

(71) Cf. CIJ, *Règlement de la Cour* (adopté le 14 avril 1978), pp. 93-161.

(72) 20 *International Legal Materials* (1981), n.º 6, pp. 1371-1390; e cf. 21 *International Legal Materials* (1982), n.º 3, pp. 601-602.

(73) Cf. *Government of Canada, News Release n.º 6/82*, de 26 de janeiro de 1982, p. 30. Cf. também, a respeito, E. ZOLLER, "La première constitution d'une Chambre spéciale par la Cour Internationale de Justice", 86 *Revue Générale de Droit International Public* (1982), pp. 305-324.

(74) R. BIERZANEK, *op. cit.* supra n. 62, p. 150; sobre as funções dos tribunais internacionais, cf. M. O. HUDSON, *International Tribunals — Past and Future*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace/Brookings Inst., 1944, pp. 233-249; e cf. CH DE VISSCHER, *De l'Équité dans le Règlement Arbitral ou Judiciaire des Litiges de Droit International Public*, Paris, Pédone, 1972, p. 4.

(75) Cf. a respeito, respectivamente, A. A. CANÇADO TRINDADE, "Exhaustion of Local Remedies in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights: An Appraisal", 10 *Revue des Droits de l'Homme/Human Rights Journal* (1977), pp. 141-185; e cf. 20 *International Legal Materials* (1981) n.º 6, pp. 1.424-1.435 (para a primeira decisão, de 13 de novembro de 1981, da Corte Interamericana de Direitos Humanos); EDMUNDO VARGAS C., "La Corte Interamericana de Derechos Humanos". *Perspectivas del Derecho Internacional Contemporáneo*, vol. 2, Santiago, Universidad de Chile/Instituto de Estudios Internacionales, 1981, pp. 128-155.

(76) Cf., e.g., F. H. PAOLILLO, "El Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena", *Perspectivas del Derecho Internacional Contemporáneo*, vol. 2, Santiago, Universidad de Chile/Instituto de Estudios Internacionales, 1981, pp. 107-127.

(77) V. MAROTTA RANGEL, *op. cit.* supra n. 64, p. 361.

procedimento arbitral especial (tribunal especial com poderes investigatórios, Anexo VIII) (78).

## VII — Solução de controvérsias em tratados multilaterais

Aos dispositivos sobre solução de controvérsias do atual projeto de Convenção resultante da III Conferência da ONU sobre Direito do Mar (supra) poderíamos acrescentar outros exemplos pertinentes. A Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (1969), e.g., prevê recurso a conciliação (artigo 66, e Anexo) em caso de controvérsias quanto a nulidade, terminação e suspensão de tratados; procedimento análogo está previsto na Convenção de Viena sobre Representação dos Estados em suas Relações com as Organizações Internacionais de Caráter Universal, de 1975 (artigo 85), e na Convenção de Viena sobre Sucessão de Estados em Matéria de Tratados, de 1978 (parte VI, artigo 42), ambos consagrando a conciliação (79).

O Tratado da Antártida (1959) prevê consultas entre as Partes Contratantes para que qualquer dissídio quanto a sua interpretação ou aplicação se resolva por negociação, investigação, mediação, conciliação, arbitramento, decisão judicial (recurso à Corte Internacional de Justiça) ou qualquer outro meio pacífico de sua escolha (artigo XI). Similarmente, o Tratado para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina (ou Tratado de Tlatelolco, 1967) dispõe que qualquer questão ou controvérsia quanto a sua interpretação ou aplicação poderá ser submetida à Corte Internacional de Justiça, a não ser que às partes interessadas convenha algum outro meio de solução pacífica (artigo 24).

No plano regional latino-americano, a obra de codificação dos métodos de solução pacífica de controvérsias que foi o Pacto de Bogotá (1948) representou a um tempo o ponto culminante de uma evolução marcada por uma sucessão de diversos tratados multilaterais sobre a matéria, como, por exemplo, do Tratado Gondra (1923, de prevenção de conflitos entre os Estados americanos), as duas Convenções Gerais de Washington de Conciliação e Arbitragem Interamericanas (1928-1929), o Tratado Antibélico de Não-

(78) ONU, III Conference on the Law of the Sea, *Informal Composite Negotiating Text/Revision 2*, UN doc. A/CONF.62/WP.10/Rev.2, de abril de 1980, pp. 182-199; cf. também a parte XV do projeto de Convenção (artigos 279-303) sobre solução de disputas, *ibid.*, pp. 136-144, e os artigos 264 e 265 do projeto de Convenção, *ibid.*, p. 130. Observe-se, no entanto, que recentemente a própria Corte Internacional de Justiça tem por vezes sido acionada em casos pertinentes ao direito do mar, o que poderia trazer implicações para o projetado Tribunal de Direito do Mar. Assim, desde o célebre caso da *Plataforma Continental do Mar do Norte* (1969), supra, registrem-se as seguintes decisões da Corte: casos da *Jurisdicção de Pesca*, Reino Unido e República Federal da Alemanha versus Islândia, julgamentos de 25 de julho de 1974, *ICJ Reports* (1974), pp. 3-35 e 175-206; caso da *Plataforma Continental do Mar Egeu*, Grécia versus Turquia, julgamento de 19 de dezembro de 1978, *ICJ Reports* (1978), pp. 3-45; caso da *Plataforma Continental*, Tunísia versus Líbia, julgamento de 24 de fevereiro de 1982, *ICJ Reports* (1982), pp. 18-94 (e cf. também caso da *Plataforma Continental*, Líbia versus Malta, ordem de 27 de julho de 1982, *ICJ Reports* (1982), pp. 554-555); além do já citado caso da *Delimitação da Fronteira Marítima na Área do Golfo de Maine* (cf. supra), Canadá versus Estados Unidos, ordem de 1.º de fevereiro de 1982, *ICJ Reports* (1982), pp. 15-18. Para um estudo recente da negociação e fixação dos limites laterais marítimos na prática dos Estados, a nível bilateral, cf. A. A. CANÇADO TRINDADE, "Direito do Mar: Indicações para a Fixação dos Limites Laterais Marítimos", 55 *Revista Brasileira de Estudos Políticos* (1982), pp. 89-138.

(79) HUGO CAMINOS, "Nuevos Mecanismos Procesales para la Eficacia de la Solución Pacífica de Controversias, con Particular Referencia a la Solución No Judicial en el Ámbito de las Naciones Unidas", *Perspectivas del Derecho Internacional Contemporáneo*, vol. II, Santiago, Universidad de Chile/Instituto de Estudios Internacionales, 1981, pp. 21-23. Cf. também, sobre o tópico em questão, a nota 25, supra.

Agressão e Conciliação (1933, também conhecido como Tratado Saavedra Lamas), a Convenção sobre Manutenção, Preservação e Reestabelecimento da Paz (1936, estabelecendo o sistema de consultas recíprocas), e os Tratados sobre Prevenção de Controvérsias e sobre Bons Ofícios e Mediação (ambos de 1936). Conforme observamos em pesquisa recente a respeito, em tais experimentos de solução pacífica de controvérsias que precederam o Pacto de Bogotá e o TIAR, “a contribuição de tratados foi decisiva, mas nem por isso deve ser exagerada”, uma vez que “a multiplicidade de tratados nessa área pode inclusive ser tida como um sintoma de sua insuficiência, senão, em alguns casos, ineficácia” (80).

O que na prática se tem verificado nessa área é uma busca de soluções individuais para cada caso, ao invés de uma aplicação automática dos mecanismos institucionais do sistema interamericano. Ilustram-no alguns dos litígios ainda pendentes na América Latina (como, e.g., a crise entre Peru e Equador em 1981, os casos de El Salvador, 1981, e Nicarágua, 1978-1979). Também no passado, houve casos solucionados naturalmente por procedimentos interamericanos (como, e.g., a controvérsia entre Haiti e República Dominicana em 1937, resolvida pela Comissão de Investigação e Conciliação estabelecida sob o Tratado Gondra de 1923 e a Convenção de Washington de Conciliação Interamericana de 1929), assim como casos resolvidos não pelos mecanismos dos tratados existentes, mas por Comissões *ad hoc* (como, e.g., os litígios fronteiriços entre Guatemala e Honduras em 1930, e Equador e Peru em 1942), e enfim casos que transcenderam o âmbito puramente regional (como, e.g., o conflito do Chaco em 1929 e a controvérsia de Leticia entre Colômbia e Peru em 1934, que contaram com a assistência da Liga das Nações; os já mencionados casos do Asilo entre Peru e Colômbia, 1950-1951, e do conflito fronteiriço entre Honduras e Nicarágua relativo ao laudo arbitral de 1906 do rei da Espanha, 1960, ambos objeto de decisões da Corte Internacional de Justiça; e a controvérsia chileno-argentina sobre o Canal de Beagle, objeto de mediação da Santa Sé a partir de 1979, após o laudo arbitral de 1977 (81).

Em parecer de 1971, recomendou a Comissão Jurídica Interamericana a todos os Estados-Membros da OEA a ratificação do Pacto de Bogotá como “o melhor meio para consolidar e aperfeiçoar o sistema interamericano de paz” (82). Contudo, o Pacto, que chegou a ser invocado no conflito limítrofe entre Honduras e Nicarágua em 1957 (83) tem na prática permanecido — em virtude das reservas e do número insuficiente das ratificações — um instrumento virtualmente inoperante. E do presente estudo se pode deprender que, em nossos dias, há uma clara tendência dos Estados da região a

(80) A. A. CAÑADO TRINDADE, “O Impacto de Tratados e Resoluções nas Relações Internacionais na América Latina”, 19 *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal (1982), n.º 74, pp. 163-164.

(81) *Ibid.*, pp. 167-169.

(82) Comité Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e Informes — Documentos Oficiales 1967-1973*, vol. X, Washington, Secretaría-General de la OEA, 1978, p. 407, e cf. pp. 392-407.

(83) J. C. LUPINACCI, “Los Procedimientos Jurisdiccionales en el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)”, *Anuario Uruguayo de Derecho Internacional* (1962), pp. 205-206; A. V. W. THOMAS e A. J. THOMAS JR., *The Organization of American States*, Dallas, Southern Methodist Univ. Press, 1963, pp. 315-316; assim, o envio do caso à Corte de Haia se fez à luz dos dispositivos a respeito, do Pacto de Bogotá.

favorecer, não um instrumento abrangente codificador como o Pacto de Bogotá, mas métodos de solução pacífica menos rígidos e mais flexíveis, adequados a cada caso concreto<sup>(84)</sup> (cf. supra). Aliás, caberia aqui recordar o exemplo da Comissão Interamericana de Paz, criada por uma resolução e não por um tratado<sup>(85)</sup>, que, coexistindo com os procedimentos do Pacto de Bogotá e do TIAR, veio a assumir relevante função na solução pacífica de controvérsias internacionais: a despeito de sua base não-convencional, foi acionada em inúmeras ocasiões, podendo-se atribuir o seu sucesso à flexibilidade de ação (sem as dificuldades dos procedimentos do Pacto de Bogotá e do TIAR) e à rapidez de atuação (não sujeita a interpretação e obrigações rígidas derivadas de tratados), podendo agir por iniciativa própria<sup>(86)</sup>. A Comissão teve suas faculdades ampliadas em 1959 e, quando da reforma da Carta da OEA (Protocolo de Buenos Aires de 1967), foi substituída pela Comissão Interamericana de Soluções Pacíficas, com poderes mais amplos mas como órgão subsidiário do Conselho Permanente da OEA<sup>(87)</sup>.

### VIII — Forças de paz ou emergência

Questão que não tem passado sem controvérsia é a das “bases constitucionais” das forças de paz ou emergência da ONU<sup>(88)</sup>. Podem estas exercer funções distintas, como, e.g., medidas coercitivas (**enforcement action**, como no caso da Coreia em 1950) e de manutenção da paz (**peace keeping**, mediante cessar-fogo, trégua e armistício, controle de fronteira, defesa e segurança de áreas sob controle da ONU, manutenção de ordem em um Estado — como, *inter alia*, a ONUC no Congo em 1961). Embora criadas tais forças por recomendação do Conselho de Segurança, pode alguma delas ser estabelecida como órgão subsidiário da Assembléia Geral, a exemplo da UNEF<sup>(89)</sup>.

Na prática, em caso de paralisia do Conselho de Segurança (pelo veto de um de seus membros permanentes), a celebrada resolução **Uniting for Peace** tem sido acionada antes para a convocação de uma sessão especial

(84) Nesse sentido, e.g., F. ORREGO VICUÑA, *op. cit.* supra n. 30, p. 101; e cf. E. Lagos, *op. cit.* supra n. 40, pp. 79-91.

(85) Resolução XIV da Reunião dos Ministros de Relações Exteriores (Havana) em 1940; a Comissão foi formalmente constituída em 1948.

(86) A. A. CANÇADO TRINDADE, *op. cit.* supra n. 80, pp. 166-167; A. V. W. THOMAS e A. J. THOMAS JR., *op. cit.* supra n. 83, pp. 125-128 e 301-302; Ch. G. FENWICK, *The Organization of American States*, Washington, Kaufmann Pr., 1963, pp. 198-208; A. HERRARTE, “Solución Pacífica de las Controversias en el Sistema Interamericano”, *Sexto Curso de Derecho Internacional Organizado por el Comité Jurídico Interamericano*, OEA doc. OEA/Ser.Q/V.C-6, CJI-40, 1979-1980, pp. 222-223 e 231.

(87) C. SEPÚLVEDA, “The Reform of the Charter of the Organization of American States”, 137 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1972), pp. 129-130 e cf. p. 118; A. HERRARTE, *op. cit.* supra n. 86, p. 223; F. GARCÍA AMADOR (org.), *Sistema Interamericano a través de Tratados, Convenciones y Otros Documentos*, vol. I, Washington, Secretaría-General de la OEA, 1981, pp. 751-772.

(88) Podem estas ser, quando da criação das forças por recomendação do Conselho de Segurança, o artigo 39 *simpliciter* ou combinado com o artigo 42, e os artigos 41 e 40 (este último, principalmente, para a constituição dos grupos de observação da ONU). O Parecer da Corte Internacional de Justiça no caso de *Certas Despesas da ONU* (1962) foi, no entanto, inconclusivo a esse respeito.

(89) Com base no artigo 14, e, desde que não destinada a *enforcement action*, também com base no artigo 11(2).

de emergência da Assembléa Geral (como, e.g., nos casos da Hungria em 1956 e do Líbano em 1958) do que propriamente para a criação de forças de paz. Para este objetivo, têm-se invocado particularmente os princípios e propósitos da Carta da ONU (e.g., na criação da UNEF), e mesmo a doutrina dos “poderes implícitos” da ONU<sup>(90)</sup>. Durante a crise árabe-israelense de 1967, curiosamente o Secretário-Geral da ONU resolveu retirar a UNEF; como esta era órgão subsidiário da Assembléa Geral<sup>(91)</sup>, a Assembléa — e não o Secretário-Geral apenas — tinha autoridade legal para terminar sua existência. Tem-se assim sugerido que futuras forças de paz só possam vir a ser retiradas mediante o consentimento do Conselho de Segurança ou da Assembléa Geral<sup>(92)</sup>.

## IX — Outros pontos de interesse

Outros aspectos de interesse do capítulo do direito internacional em estudo poderiam ser aqui mencionados, como, e.g., a solução de conflitos em áreas específicas<sup>(93)</sup> através dos mecanismos das agências especializadas da ONU<sup>(94)</sup>, as relações entre a ONU e as organizações regionais na solução pacífica de controvérsias internacionais<sup>(95)</sup>, e as características próprias a determinados mecanismos regionais na solução de conflitos<sup>(96)</sup>. No tocante ao relacionamento específico entre a ONU e a OEA na solução pacífica de controvérsias, já se havia desenvolvido a prática, desde o clássico caso da **Guatemala** em 1954, de que o mecanismo regional interamericano teria que ser utilizado antes do da ONU; ora, a reforma do TIAR (artigo 2) de 1975, que ainda não entrou em vigor, veio dar “visivelmente maior participação” ao sistema de segurança da ONU “no âmbito dos mecanismos do

(90) Cf. o estudo detalhado de D. W. BOWETT, *United Nations Forces — A Legal Study of United Nations Practice*, London, Stevens, 1964, cap. 8, pp. 266-312. Cf. também H. KELSEN, *Recent Trends in the Law of the United Nations* (A Supplement to *The Law of the United Nations*), London, Stevens, 1951, cap. 4, pp. 853-990.

(91) Sob o artigo 22 da Carta da ONU.

(92) N. BAR-YAACOV, *resenha de The Arab-Israeli Conflict* (ed. J. N. MOORE, 3 vols.), in: 12 *Israel Law Review* (1977), pp. 263-265 e 267-268. Sobre a matéria, cf. também, e.g., F. SEYERSTED, “United Nations Forces: Some Legal Problems”, 37 *British Yearbook of International Law* (1961), pp. 351-475.

(93) Para a prevenção e solução de conflitos de conteúdo económico, por exemplo, cf., e.g., J. FAWCETT, *op. cit.* supra n. 62, pp. 1-82, esp. pp. 23-26, 58, 69-71, 79-82 (e.g., os mecanismos da UNCTAD, GATT, FMI, BIRD e a solução de disputas de investimentos).

(94) Cf., e.g., J. F. McMAHON e M. AKEHURST, “Settlement of Disputes in Special Fields”, *International Disputes: the Legal Aspects*, London, Europa Publ., 1972, pp. 211-287; J.-P. COT, *op. cit.* supra n. 32, pp. 315-347 (e.g., os da OIT, UNESCO, OACI, FAO, UPU, UIT, IMCO, OMS, OMM; e, a nível regional, OEA, OUA, Conselho da Europa, CEE).

(95) Cf. E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, “La coordination des systèmes de l’ONU et de l’Organisation des États Américains pour le règlement pacifique des différends et la sécurité collective”, 111 *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International* (1964), pp. 419-526; J. H. McNEILL, “Regional Enforcement Action under the United Nations Charter and Constraints upon States Not Members”, 9 *Cornell International Law Journal* (1975), pp. 1-23; M. AKEHURST, “Enforcement Action by Regional Agencies, with Special Reference to the Organization of American States”, 42 *British Yearbook of International Law* (1967), pp. 175-227; R. A. AKINDELE, “The Organization of African Unity and the United Nations: A Study of the Problems of Universal-Regional Relationship in the Organization and Maintenance of International Peace and Security”, 9 *Canadian Yearbook of International Law* (1971), pp. 30-58.

(96) Cf., e.g., M. BEDJAOU, “Le règlement pacifique des différends africains”, 18 *Annuaire Français de Droit International* (1972), pp. 85-99; C. WISSA-WASSEF, “La Ligue des États Arabes face aux conflits inter-arabes”, 38 *Politique Étrangère* (1973), pp. 51-83; A. C. KISS, “Le Conseil de l’Europe et le règlement pacifique des différends”, 11 *Annuaire Français de Droit International* (1965), pp. 668-686.

próprio TIAR<sup>97</sup>; limitava-se, ainda mais, o sistema interamericano, porquanto só se poderiam aplicar as medidas de legítima defesa até que intervesse o Conselho de Segurança da ONU<sup>97</sup>). Quanto às perspectivas da solução pacífica de controvérsias internacionais, talvez o desenvolvimento mais significativo dos últimos anos resida nos trabalhos correntes a respeito, do Comitê Especial da Carta das Nações Unidas e do Fortalecimento do Papel da Organização (criado em 1975), a cujo exame passamos a seguir.

#### X — Perspectivas da solução pacífica: os trabalhos correntes do Comitê Especial da Carta das Nações Unidas e do Fortalecimento do Papel da Organização

O Comitê Especial da Carta das Nações Unidas e do Fortalecimento do Papel da Organização, estabelecido em dezembro de 1975<sup>98</sup> e composto por 47 Estados-Membros<sup>99</sup>, cedo voltou suas atenções precisamente ao capítulo da solução pacífica das controvérsias internacionais como “aspecto prioritário da atuação das Nações Unidas”, mesmo porque as possibilidades abertas pela Carta “não haviam sido plenamente utilizadas”<sup>100</sup>). Observou-se, logo de início, que apenas 7 Estados haviam até então aderido ao Ato Geral Revisto de Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais (que entrara em vigor em 1950), e que talvez se devessem reestudar os mecanismos de solução pacífica em conexão com uma proposta de elaboração de um tratado sobre a não-utilização da força nas relações internacionais<sup>101</sup>) (cf. infra).

A esse respeito, o Secretário-Geral preparou um estudo (fevereiro de 1976) contendo uma série de sugestões avançadas por Estados-Membros. Foi ventilada a possibilidade de um tratado geral, e, no tocante aos mecanismos de solução pacífica, de uma ampliação das idéias incorporadas no capítulo VI da Carta; quanto às opções disponíveis sob o artigo 33, sugeriram-se a previsão de uma seqüência entre negociações diretas e interposição de terceiros (para litígios não solucionados pelas primeiras), e da aceitação da solução arbitral ou judicial quando a negociação, investigação, mediação ou conciliação se mostrassem insuficientes<sup>102</sup>).

Mais concretamente, defendeu-se o fortalecimento das funções do Conselho de Segurança, da Assembléia Geral e do Secretário-Geral no tocante ao **fact-finding**, através do uso mais eficaz de grupos de **experts** e **fact-finding panels**; enquanto alguns Estados advogavam maior atuação da diplomacia preventiva, e do exercício mais amplo de bons ofícios pelo Secretário-

(97) F. ORREGO VICUÑA, “El Sistema Interamericano de Seguridad Colectiva”, *Antecedentes, Balance y Perspectivas del Sistema Interamericano* (ed. R. Díaz Albónico), Santiago, Ed. Univ., 1977, p. 120; e cf. A. GÓMEZ ROBLEDO, “El Protocolo de Reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca”, 17 *Foro Internacional* (1977), pp. 338-357.

(98) Resolução 3.499 (XXX), de 15-12-1975, da Assembléia Geral da ONU.

(99) Cf. ONU, *supl. n.º 33 (A/33/33)*, *cit. infra* n. 107, pp. 2-3.

(100) ONU, *Report of the Special Committee on the Charter of the United Nations and on the Strengthening of the Role of the Organization*, *supl. n.º 33 (A/32/33)*, 1977, pp. 39 e 42.

(101) *Ibid.*, pp. 42-46.

(102) *Ibid.*, pp. 140-143.

Geral, outros indicavam que os procedimentos conciliatórios nem sempre funcionavam a contento. Daí emergiram as sugestões da criação de uma Comissão de Conciliação e Arbitragem, permanentemente à disposição dos Estados<sup>(103)</sup>, e de uma comissão permanente (da Assembléia Geral, artigos 10, 14 e 22) exercendo as funções de mediação, bons ofícios e conciliação, tanto na solução pacífica quanto na prevenção do agravamento de controvérsias. Tais sugestões (de criação de órgãos permanentes) também encontraram oposição com base na soberania dos Estados e no direito destes de livre escolha dos meios de solução pacífica de litígios<sup>(104)</sup>.

O fato de o clima geral não ser muito favorável à solução judicial não impediu que sugestões fossem apresentadas também a esse respeito. Enquanto para alguns Estados o fortalecimento da Corte Internacional de Justiça requeria uma revisão da Carta da ONU e do Estatuto da Corte, para outros o desempenho da Corte dependia em última análise da própria vontade política dos Estados. Alguns Estados recomendaram que a Corte deveria ter o poder de, por exemplo, resolver qualquer controvérsia — pendente no Conselho de Segurança ou Assembléia Geral — acerca do **status** jurídico de um Estado tentando ingressar na ONU. Defendeu-se a redução das formalidades em se levar um caso perante a Corte e maior brevidade no procedimento (e.g., pelo estabelecimento de prazos a serem observados)<sup>(105)</sup>.

Sugeriu-se que as câmaras — que a Corte pode vir a criar consoante os artigos 26-29 do Estatuto — se tornassem permanentes (para lidar com problemas específicos, como, e.g., os de direito do mar, direito aeronáutico e direito financeiro); também se avançou a sugestão da possível criação de câmaras regionais. Houve quem defendesse a idéia de se estender às organizações internacionais a faculdade de invocar a jurisdição da Corte (desde que não para atacar Estados-Membros da ONU). A prática de inclusão em tratados de dispositivos atribuindo à Corte jurisdição na solução de quaisquer controvérsias acerca de sua interpretação e aplicação foi encorajada. Enfim, observou-se que, a despeito da iniciativa do Conselho de Segurança de solicitar um parecer à Corte no caso da **Namíbia** (1971), pouco uso se fez da Corte nesse sentido: talvez fosse útil adotar uma regra pela qual a solicitação de um parecer à Corte pudesse dar-se por decisão de 1/3 dos membros e não mais por decisão majoritária; ademais, aventou-se “a possibilidade de se estender a jurisdição consultiva da Corte a Estados-Membros, assim como ao Secretário-Geral e a um número de organizações internacionais que até o presente não dispuseram de tal prerrogativa”<sup>(106)</sup>.

Em março de 1978 o Comitê Especial da Carta das Nações Unidas e do Fortalecimento do Papel da Organização decidiu estabelecer um Grupo de Trabalho cuja prioridade básica viria a ser o tópico da solução pacífica

(103) *Tal Comissão seria criada pelo Conselho de Segurança (artigo 29), e composta de 5, 7, 9 ou 11 pessoas de reconhecido mérito (tais como ex-presidentes da Assembléia Geral), respeitada a repartição geográfica equitativa; adotaria ela seus próprios procedimentos e métodos, e seu trabalho seria conduzido de modo confidencial. Ibid., p. 144, e cf. pp. 143-144.*

(104) *Ibid.*, pp. 144-145.

(105) *Ibid.*, pp. 145-147.

(106) *Ibid.*, pp. 146-148.

de controvérsias: como etapa preliminar, foram compiladas 51 propostas a respeito<sup>(107)</sup>. A seguir, o Comitê Especial preparou uma lista de propostas e examinou o relatório do Grupo de Trabalho<sup>(108)</sup> (em 1979). Consultados os governos e coletados os “working papers” por eles apresentados, o Grupo de Trabalho chegou à conclusão, em 1980, de que se deveria preparar um projeto de Declaração sobre Solução Pacífica de Controvérsias<sup>(109)</sup>. Já plenamente desencadeado o processo de elaboração do projeto de Declaração, no ano seguinte o que se verificou foi um estudo detalhado dos textos preparados pelo Grupo de Trabalho e através de consultas informais (aos Estados-Membros) feitas pelo Comitê Especial<sup>(110)</sup>.

Enfim, em 1982, concluiu o Comitê Especial o projeto da Declaração de Manila sobre Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais, submetido à apreciação da Assembléia Geral da ONU; o projeto tem início com um preâmbulo (com 11 considerandos), a que se segue a parte I, com 13 parágrafos. Nesta são reafirmados os princípios da boa fé, da solução pacífica de controvérsias, da igualdade soberana dos Estados, e da livre escolha dos meios de solução pacífica (negociação, investigação, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a órgãos regionais, bons ofícios ou outros meios pacíficos). O recurso a órgãos regionais não é tido como um pré-requisito para se levar um litígio perante o Conselho de Segurança ou a Assembléia Geral da ONU. No caso de fracasso de qualquer dos meios de solução pacífica (supra), prevê-se um recurso ao Conselho de Segurança. É vedada a ameaça ou o uso da força pelas partes litigantes<sup>(111)</sup>.

A parte II do projeto de Declaração, com 6 parágrafos, começa por conclamar os Estados-Membros a utilizarem os dispositivos da Carta — particularmente do capítulo VI — de solução pacífica de controvérsias. São especialmente significativos os parágrafos 3 a 6, dedicados, respectivamente, à Assembléia Geral, Conselho de Segurança, Corte Internacional de Justiça e Secretário-Geral da ONU. O parágrafo 3º reafirma a função da Assembléia Geral de debate e — sob o artigo 12 — recomendação de medidas para solução pacífica de situações que possam afetar as relações amistosas entre os Estados, e exorta os Estados a utilizarem consultas no âmbito da Assembléia (e órgãos subsidiários) com vistas a facilitar a solução

(107) Cf. ONU, *Report of the Special Committee on the Charter of the United Nations and on the Strengthening of the Role of the Organization*, supl. n.º 33 (A/33/33), 1978, pp. 3-4 e 63-70. No decorrer do Relatório do Comitê Especial encontram-se referências ao esforço anterior de sistematização, qual seja, o da Declaração de Princípios do Direito Internacional Regendo as Relações Amistosas e Cooperação entre os Estados Conforme a Carta da ONU (1970); cf. *ibid.*, pp. 15 e 21; sobre os trabalhos de elaboração daquela Declaração da Assembléia Geral da ONU, cf. A. A. CANÇADO TRINDADE, *Princípios do Direito Internacional...*, op. cit. supra n. 3, cap. II, pp. 51-94.

(108) Cf. ONU, *Report of the Special Committee on the Charter of the United Nations and on the Strengthening of the Role of the Organization*, supl. n.º 33 (A/34/33), 1979, pp. 5-18.

(109) Cf. ONU, *Report of the Special Committee on the Charter of the United Nations and on the Strengthening of the Role of the Organization*, supl. n.º 33 (A/35/33), 1980, pp. 63-108.

(110) Cf. ONU, *Report of the Special Committee on the Charter of the United Nations and on the Strengthening of the Role of the Organization*, supl. n.º 33 (A/36/33), 1981, pp. 71-91.

(111) Cf. ONU, *Report of the Special Committee on the Charter of the United Nations and on the Strengthening of the Role of the Organization*, supl. n.º 33 (A/37/33), 1982, pp. 9-11; o projeto de Declaração contém uma nova referência à Declaração (anterior, de 1970 — cf. nota 107, supra — de Princípios do Direito Internacional Regendo as Relações Amistosas e Cooperação entre os Estados Conforme a Carta da ONU); cf. *ibid.*, p. 11.

pacífica. O parágrafo 4º reafirma a função primordial do Conselho de Segurança na área (e.g., artigo 33), referindo-se a seus poderes investigatórios (de *fact-finding*) e à utilização de órgãos subsidiários no exercício de suas funções. O parágrafo seguinte ressalta a utilidade de recurso à Corte Internacional de Justiça em litígios de caráter preponderantemente jurídico e endossa a prática de inserção em tratados de cláusulas prevendo tal recurso para a solução de controvérsias acerca de sua interpretação e aplicação; após conclamar os Estados a reconhecerem como compulsória a jurisdição da Corte (artigo 36 do Estatuto), o parágrafo 5º levanta a possibilidade de os órgãos e agências especializadas da ONU solicitarem — devidamente autorizados — pareceres da Corte sobre questões jurídicas relativas ao âmbito de suas atividades. O parágrafo 6º reafirma as funções do Secretário-Geral, em conexão com a atuação do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral, na solução de controvérsias internacionais<sup>(112)</sup>. A parte III do projeto de Declaração limita-se a exortar os Estados a observar seus dispositivos, à luz da própria Carta da ONU e sem prejuízo do direito de autodeterminação dos povos, como passo decisivo ao fortalecimento da solução pacífica de controvérsias e da eficácia da ONU nessa área mediante o desenvolvimento progressivo e a codificação do direito internacional<sup>(113)</sup>.

Naturalmente que o presente instrumento carece de efeitos mandatórios, dependendo a implementação de seus dispositivos até certo ponto da vontade política dos Estados. Trata-se, contudo, de um documento significativo não apenas por refletir o grau da preocupação corrente com este importante capítulo do direito internacional como também por revelar o consenso alcançado pelos Estados que participaram do processo de sua elaboração acerca das diretrizes, mecanismos contemporâneos e rumos da solução pacífica de controvérsias internacionais.

## XI — Observações finais: a renúncia ao uso da força nas relações internacionais

No passado, desde as Convenções de Haia de 1899 e 1907 sobre solução pacífica de controvérsias internacionais até nossos dias, desenvolveram-se esforços no propósito concreto de proscrever o uso ou ameaça da força na condução das relações internacionais. Assim, por exemplo, no mesmo ano em que a Liga das Nações patrocinava o Ato Geral de Genebra de Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais (1928)<sup>(114)</sup>, o celebrado Pacto Briand-Kellogg (ou Tratado de Paris, de renúncia à guerra) testemunhava a consagração dos três princípios básicos da solução pacífica de controvérsias, da condenação da guerra como meio de solução de disputas, e da renúncia à guerra como instrumento de política exterior<sup>(115)</sup>. A partir de 1932,

(112) Cf. *ibid.*, pp. 12-14.

(113) Cf. *ibid.*, p. 14; aqui novamente se encontra uma referência à Declaração de Princípios do Direito Internacional Regendo as Relações Amistosas e Cooperação entre os Estados Conforme a Carta da ONU. — Quanto aos trabalhos da Sexta Comissão da Assembleia Geral, cf. *infra*.

(114) Revisto pela ONU, em 1949, entrando em vigor no ano seguinte.

(115) J. ZOUREK, *L'Interdiction de l'Emploi de la Force en Droit International*, Leiden/Genève, Sijthoff/Inst. H.-Dunant, 1974, pp. 39-42.

passou-se a invocar, nas relações interestatais, a chamada doutrina Stimson do não-reconhecimento de situações geradas pela força<sup>(116)</sup>. E, no continente americano, celebrava-se, em 1933, o Tratado Antibélico de Não-Agressão e Conciliação (ou Pacto Saavedra Lamas — cf. supra).

Decorridos alguns anos, formou-se o sistema de segurança coletiva (era da ONU) — endossando os princípios da solução pacífica de controvérsias internacionais e da proibição do uso da força pelos Estados em suas relações internacionais — determinado, em grande parte, pelo impasse nuclear, pela crescente interdependência econômica entre os Estados, e pela rejeição geral do uso unilateral da força pelos Estados<sup>(117)</sup>. Assim como a noção da soberania não mais exercia função alguma na **interpretação** de tratados<sup>(118)</sup>, a noção de “interesses vitais” dos Estados tornava-se anacrônica no contexto específico da solução pacífica de controvérsias internacionais<sup>(119)</sup>.

Em 1970, a Declaração dos Princípios do Direito Internacional Regendo as Relações Amistosas entre os Estados, adotada pela Assembléia Geral da ONU, consagrou sete princípios, a começar — com base no artigo 2(4) da Carta — pelos da proibição do uso ou ameaça da força e da solução pacífica de controvérsias<sup>(120)</sup>. Quatro anos depois a Assembléia Geral adotava a Definição de Agressão proposta pelo Comitê Especial sobre a Questão da Definição de Agressão: refletindo um consenso geral mínimo sobre matéria tão sensível, a definição, compreendendo oito artigos, limitava-se ao uso da força armada nas relações interestatais, atribuindo ao Conselho de Segurança poder de determinação do ato de agressão. A definição incorpora o princípio do não-reconhecimento de situações geradas por agressão, e tem o mérito de assegurar o mínimo, a saber, o Conselho não mais pode ignorar um ato de agressão alegado por determinados Estados, sem oposição; ademais, embora se trate de instrumento puramente recomendatório, a definição fornece padrões de avaliação da conduta dos Estados, que poderão em certas circunstâncias constituir-se em fator inibidor do uso da força pelos Estados<sup>(121)</sup>.

(116) Doutrina formulada pelo Secretário de Estado norte-americano Stimson, aos 7 de janeiro de 1932 (segundo-se à invasão japonesa da Mandchúria), consistindo no não-reconhecimento pelo governo dos Estados Unidos de situações conflitantes com o Pacto Briand-Kellogg, de 1928, de renúncia à guerra. Cf. C.-A. COLLIARD, *Institutions Internationales*, Paris, Dalloz, 1956, pp. 195-208; ALF LESS, *A Textbook of International Law — General Part*, London, Longmans, 1947, pp. 118-122; P. REUTER e A. GROS, *Traité et Documents Diplomatiques*, Paris, PUF, 1963, pp. 510-514.

(117) J. ZOUREK, *op. cit.* supra n. 115, pp. 47-49.

(118) Lord McNAIR, “Treaties and Sovereignty”, *Symbolae Verzji* (présentées au Professeur J. H. W. Verzji à l’occasion de son LXXième. anniversaire), La Haye, M. Nijhoff, 1958, pp. 222-237.

(119) J. ZOUREK, *op. cit.* supra n. 115, p. 121.

(120) Para um estudo, cf. e.g., A. A. CANÇADO TRINDADE, *Princípios do Direito Internacional...*, *op. cit.* supra n. 3, pp. 59-64.

(121) A. A. CANÇADO TRINDADE, “Desenvolvimentos Recentes no Direito Internacional Contemporâneo”, 24 *Revista da Faculdade de Direito da UFMG* (1976), pp. 154-155; J. ZOUREK, “Enfin une définition de l’agression”, 20 *Annuaire Français de Droit International* (1974), pp. 8-30. Sobre este último tema, cf. o estudo geral de IAN BROWNLIE, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford, Clarendon Press, 1963, pp. 1-436. A Definição de Agressão de 1974 pode-se acrescentar o Ato Final de Helsinqui, de 1975. Cabe igualmente observar que há situações excepcionais em que o uso da força encontra-se autorizado pela Carta da ONU, como, e.g., em casos de legítima defesa, de aplicação do direito de autodeterminação (como um dos objetivos e propósitos da Carta), e de sanções recomendadas pelos órgãos competentes da ONU; J. ZOUREK, *op. cit.* supra n. 115, pp. 96-112.

Enfim, a iniciativa mais recente da Assembléia Geral, na mesma linha, consistiu na criação do Comitê Especial sobre o Fortalecimento da Eficácia do Princípio do Não-Use da Força nas Relações Internacionais, composto de 35 Estados-Membros, que, desde que pela primeira vez se reuniu em 1978, está engajado na tarefa de elaborar um projeto de Tratado Mundial sobre o Não-Use da Força nas Relações Internacionais e examinar a questão da solução pacífica das controvérsias internacionais<sup>(122)</sup>. Na verdade, o estabelecimento de tal órgão não passou sem resistência; a proposta inicial de estudo da matéria partiu da delegação soviética, em 1976, e desde então foi examinada pela Primeira e Sexta Comissões (aspectos políticos e jurídicos, respectivamente) da Assembléia Geral, tendo esta endossado recomendação da Sexta Comissão (1976) no sentido de que se procedesse à consideração de um possível projeto de Tratado Mundial sobre o Não-Use da Força nas Relações Internacionais<sup>(123)</sup>.

Mesmo após constituído o Comitê Especial, houve tanto os que se manifestaram favoravelmente ao projeto do Tratado quanto os que expressaram reservas argumentando que o princípio do não-uso da força já se encontrava suficientemente consagrado no artigo 2(4) da Carta da ONU e na Declaração dos Princípios do Direito Internacional Regendo as Relações Amistosas entre os Estados (de 1970)<sup>(124)</sup>. Alertou-se, *inter alia*, nos debates de 1978, para a realidade de não se poder automaticamente presumir um estrito cumprimento pelos Estados de suas obrigações, simplesmente por serem eles partes, a um tratado, pois a vontade dos Estados, a seu turno, "pressupunha um complexo de fatores sociais e políticos não regidos pelo direito internacional"; por outro lado, não se poderia relacionar o dever de não-uso da força à vontade dos Estados pura e simples, por ser esta uma atitude "nihilista" face ao direito internacional, refletindo uma "crença na liberdade dos Estados de agir conforme as circunstâncias"<sup>(125)</sup>.

No biênio 1978-1979 um Grupo de Trabalho criado pelo Comitê Especial procedeu ao exame do projeto de Tratado sobre o Não-Use da Força nas Relações Internacionais<sup>(126)</sup>. Nos debates do próprio Comitê ao se considerar o tópico da solução pacífica de controvérsias, constatou-se a preferência corrente por soluções flexíveis e *ad hoc* (sobrepondo-se à solução arbitral ou judicial) e enfatizou-se a importância da capacidade de *fact-finding* da Assembléia Geral e do Conselho de Segurança (e órgãos subsidiários de ambos) e dos poderes do Secretário-Geral sob o artigo 99 da Carta<sup>(127)</sup>.

(122) Cf. ONU, *Report of the Special Committee on Enhancing the Effectiveness of the Principle of Non-Use of Force in International Relations*, supl. n.º 41 (A/33/41), 1978, pp. 1-2.

(123) "Consensus statement", de 13 de dezembro de 1976, in ONU, documento A/31/360.

(124) Cf. ONU, *Report of the Special Committee...*, *op. cit.* supra n. 122, pp. 6-10.

(125) *Ibid.*, p. 8.

(126) Apresentado pela delegação soviética; cf. ONU, *Report of the Special Committee on Enhancing the Effectiveness of the Principle of Non-Use of Force in International Relations*, supl. n.º 41 (A/34/41), 1979, pp. 27-66.

(127) *Ibid.*, p. 25.

Em 1980 os debates transcorreram em um clima de visível ceticismo: várias delegações fizeram uso da palavra para ressaltar a necessidade de um mínimo de coerência de comportamento, face à recente intervenção militar no Afeganistão por parte do mesmo Estado que patrocinara o presente projeto em estudo<sup>(128)</sup>. Observou-se na ocasião que a preocupação dos países não-alinhados com sua segurança e estabilidade poderia ser melhor atendida pela ênfase na necessidade de uma plena implementação dos dispositivos do capítulo VII da Carta e desenvolvimento do sistema de solução pacífica de controvérsias contido no capítulo VI do que pela adoção de um novo tratado reiterando as obrigações existentes<sup>(129)</sup>. Tanto para o representante da Espanha quanto para o da Índia, por exemplo, o princípio do não-uso da força nas relações internacionais tornara-se uma norma imperativa de direito internacional (*jus cogens*, no sentido dos artigos 53 e 64 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados)<sup>(130)</sup>, acrescentando o delegado indiano que o princípio já havia sido reafirmado em vários instrumentos, como a Declaração de Princípios do Direito Internacional Regendo as Relações Amistosas e Cooperação entre os Estados (1970), a Declaração sobre o Fortalecimento da Segurança Internacional (1970), a Definição de Agressão (1974), e a Resolução nº 2.936 (XXVII) sobre o não-uso da força nas relações internacionais e a proibição permanente do uso de armas nucleares<sup>(131)</sup>. Nos debates de 1981, em que perdurou a polêmica acerca da necessidade do atual projeto de tratado, três países do Leste europeu — Romênia, Bulgária e Polônia — emprestaram apoio à tese de que o princípio do não-uso da força tornara-se norma imperativa do direito internacional<sup>(132)</sup>, tese esta que constou inclusive do relatório do Grupo de Trabalho<sup>(133)</sup>.

Em 1982 ficou claro, nos debates do Comitê Especial, que a tese an-gariara ampla aceitação, a julgar pelas intervenções neste sentido dos representantes da Mongólia, Romênia, México, Espanha, Cuba, Japão, Chipre e Polônia<sup>(134)</sup>. Contudo, talvez o traço mais marcante dos debates de 1982 tenha sido o impacto que eles revelam do projeto da Declaração de Manila sobre Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais, do mesmo ano (cf. supra): diversas foram as referências à significação e importância, para os presentes propósitos, do trabalho paralelamente desenvolvido pelo Co-

(128) Cf. ONU, *Report of the Special Committee on Enhancing the Effectiveness of the Principle of Non-Use of Force in International Relations*, supl. n.º 41 (A/35/41), 1980, pp. 6, 13, 15, 25-26, 28 e 33-36 (discursos dos representantes do Egito, República Federal da Alemanha, Bélgica, Chile, Itália, Japão, Senegal, Iraque e Reino Unido).

(129) *Ibid.*, p. 26.

(130) Cf. *Ibid.*, pp. 11 e 28.

(131) *Ibid.*, p. 29. Tentou-se chegar a uma definição do uso ou ameaça da força (*ibid.*, pp. 47-55), e o relatório do Grupo de Trabalho referiu-se *inter alia* ao processo conciliatório no âmbito do Conselho de Segurança acionado pelo Secretário-Geral ou qualquer Estado-Membro (*ibid.*, p. 43).

(132) ONU, *Report of the Special Committee on Enhancing the Effectiveness of the Principle of Non-Use of Force in International Relations*, supl. n.º 41 (A/36/41), 1981, pp. 17, 19 e 30, e cf. pp. 6-52.

(133) *Ibid.*, pp. 54 e 59.

(134) ONU, *Report of the Special Committee on Enhancing the Effectiveness of the Principle of Non-Use of Force in International Relations*, supl. n.º 41 (A/37/41), 1982, pp. 17, 37, 39, 49, 55, 57, 60-61 e 84-85, respectivamente.

mitê Especial da Carta das Nações Unidas e do Fortalecimento do Papel da Organização (e.g., intervenções nesse sentido dos delegados da União Soviética, Equador, Mongólia, Egito, República Federal da Alemanha, Finlândia, Chile e França<sup>(135)</sup>). Chegou-se mesmo a afirmar que o projeto de Declaração de Manila sobre Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais e o atual projeto de Tratado Mundial sobre o Não-Use da Força nas Relações Internacionais constituíam “duas faces inseparáveis de uma mesma moeda”<sup>(136)</sup>, e que o futuro texto desse Tratado Mundial deveria “incorporar elementos substanciais” do projeto de Declaração de Manila<sup>(137)</sup> (supra).

A propósito, valeria aqui ressaltar um ponto proposto não apenas nos trabalhos do Comitê Especial da Carta das Nações Unidas e do Fortalecimento do Papel da Organização mas também levantado no decorrer da III Conferência da ONU sobre Direito do Mar: no tocante à solução pacífica de controvérsias internacionais, a proposta de uma institucionalização do recurso à conciliação, sendo que a Comissão de Conciliação “não estaria obrigada a dar as razões de suas conclusões, e que estas últimas não seriam **ipso facto** obrigatórias para as partes, mas constituiriam apenas recomendações que poderiam servir de base para prosseguir as negociações a fim de chegar a um acordo sobre o litígio”<sup>(138)</sup>. Em 1982, o Grupo de Trabalho do Comitê Especial sobre o Fortalecimento da Eficácia do Princípio do Não-Use da Força nas Relações Internacionais já dispõe de um documento de 16 parágrafos<sup>(139)</sup> (a começar por uma tentativa de definição do conceito de ameaça ou uso da força), que provavelmente servirá de base a um possível futuro Tratado Mundial sobre o Não-Use da Força nas Relações Internacionais.

É significativo observar que, em determinado estágio dos trabalhos do Comitê Especial, observou-se que “o princípio de **pacta sunt servanda** constituía a espinha dorsal do direito internacional e era muito mais importante do que o princípio do não-uso da força”<sup>(140)</sup>. Em outras ocasiões, voltou-se a ressaltar, no seio do Comitê Especial, a importância do princípio de **pacta sunt servanda** assim como da *boa fé* no direito internacional<sup>(141)</sup>. Com efeito, se estendermos o estudo do não-uso da força nas relações internacionais às últimas conseqüências, seremos levados a uma análise dos próprios fundamentos do direito internacional, deparando-nos, mais além, com a crença ou não na sobrevivência da humanidade. Já bem se ponderou que, ao agirem de boa fé, estarão os Estados não apenas observando o direito mas servindo a seus próprios interesses ao implementarem o direito interna-

(135) Cf. *ibid.*, pp. 7, 11, 17, 31, 35-36, 43 e 59.

(136) *Ibid.*, p. 31.

(137) *Ibid.*, p. 11.

(138) H. CAMINOS, *op. cit. supra* n. 79, p. 28; e *cf. supra*.

(139) Cf. ONU, *Report of the Special Committee...*, *op. cit. supra* n. 134, pp. 99-119.

(140) ONU, *Report of the Special Committee...*, *op. cit. supra* n. 122, p. 15.

(141) ONU, *Report of the Special Committee...*, *op. cit. supra* n. 134, pp. 13, 64 e 118; *cf. também* ONU, *Report of the Special Committee...*, *op. cit. supra* n. 132, p. 66.

cional “que é o guardião de seus direitos”; ao não agirem de boa fé, “estariam arriscando muito mais do que teriam a ganhar” (142).

Conforme procuramos demonstrar em um longo estudo recentemente divulgado na *Revue de Droit International* (Sottile), de Genebra, um levantamento não apenas das tendências atuais na solução pacífica das controvérsias internacionais mas também de áreas emergentes do direito internacional contemporâneo (tais como as das organizações internacionais, proteção dos direitos humanos, direito do meio ambiente) assim como de novas transformações ou desenvolvimentos em algumas de suas áreas mais tradicionais (tais como território, jurisdição, tratados, responsabilidade dos Estados) revela um sensível declínio da concepção voluntarista do direito internacional, pela qual este último dependeria inteiramente da vontade dos Estados. Os desenvolvimentos recentes requerem uma reavaliação de certos pressupostos acerca do ordenamento jurídico internacional e revela que a era da suposta base interestatal exclusiva do direito internacional está há muito superada. O mesmo ocorre com a concepção voluntarista, pois se é a vontade livre dos Estados que em última análise cria o direito internacional, é também por sua livre vontade que os Estados o violam, e as teorias voluntaristas revolvem em círculos viciosos e *acrobaties intellectuelles* que não conseguem fornecer uma interpretação sólida ou coerente dos fatos sociais (143).

Tais teorias tampouco explicam a formação histórica de regras *costumeras* do direito internacional e a interposição, que hoje se verifica, de elementos independentes do livre arbítrio dos Estados no processo formal de elaboração do direito internacional; ademais, negligenciam as possibilidades de regulamentação jurídica de relações nas formas de organização política outras que o Estado. A concepção voluntarista do direito internacional, ao tomar o Estado como um valor institucional absoluto e entidade inteiramente auto-suficiente, só poderia ter florescido em uma época — como os fins do século passado — em que ainda se podia nutrir o sonho ou ilusão de uma segurança política em termos globais e em que o jogo de poder no cenário internacional se fazia refletir nas noções então prevalentes do equilíbrio de forças ou balança de poder. Hoje, a realidade é inteiramente diversa, e o espectro do impasse nuclear se faz presente nas tendências recentes e preocupações correntes com o importante capítulo do direito internacional relativo à solução pacífica das controvérsias internacionais. Afinal, na atual era nuclear a observância do ordenamento jurídico internacional mostra-se como, mais do que voluntária, necessária (144).

(142) M. LACHS, “Some Thoughts on the Role of Good Faith in International Law”, *Declarations on Principles, A Quest for Universal Peace — Liber Amicorum Discipulorumque B. V. A. Röling*, Leyden, Sijthoff, 1977, p. 54. E cf. E. ZOLLER, *La Bonne Foi en Droit International Public*, Paris, Pédone, 1977, pp. 3-354.

(143) A. A. CANÇADO TRINDADE, “The Voluntarist Conception of International Law: A Re-Assessment”, 59 *Revue de Droit International de Sciences Diplomatiques et Politiques* (1981), pp. 201-240, esp. pp. 224-225.

(144) A. A. CANÇADO TRINDADE, *op. cit.* supra n. 143, pp. 225 e 201; e cf. *The Collected Papers of John Westlake on Public International Law* (ed. L. Oppenheim), Cambridge, Cambridge University Press, 1914, p. 79; M. BOURQUIN, “L’Humanisation du Droit des Gens”, *La Technique et les Principes du Droit Public — Etudes en l’Honneur de Georges Scelle*, vol. I, Paris, LGDJ, 1950, p. 35; M. BOS, “Dominant Interests in International Law”, 21 *Revista Española de Derecho Internacional* (1968), p. 234.