

A DIPLOMACIA INTERNACIONAL AO ALCANCE DA PAZ

Amanda Zanatta PEREIRA¹
Carla Franciele PAVIM²
Heloísa Helena de Almeida PORTUGAL³

RESUMO: Este trabalho tem por finalidade o estudo dos meios diplomáticos como forma de solução pacífica dos conflitos internacionais. Discute-se as diversas ordens dos meios do processo diplomático, cada qual adequado aos vários casos de litígio. Por meio de pesquisas a autores relacionados à matéria, pode-se identificar a importância da aplicação dos meios pacíficos em face às controvérsias internacionais. Dessa forma, observa-se o papel da ONU no cenário internacional, que traz a solução pacífica como o único meio juridicamente viável e disponível de resolução, tratando de sua obrigatoriedade em seu artigo 33 e proibindo, assim, o uso da força, de acordo com o que dispõe a sua Carta. Procura-se demonstrar com o trabalho, que o exercício da diplomacia é uma das melhores opções para a solução dos conflitos internacionais. Isso porque se preserva a garantia dos direitos humanos e por ser um meio pacífico, garante maior segurança e tranquilidade aos Estados em conflito.

Palavras-chave: Conflito Internacional. Soluções Pacíficas. Meios Diplomáticos. ONU.

1 INTRODUÇÃO

Este presente trabalho tem por finalidade o estudo dos meios diplomáticos como forma de solução pacífica dos conflitos internacionais.

Um grupo de seres humanos, vivendo em sociedade, já é suficiente para causar conflitos entre si. No cenário internacional, os vários grupos humanos que se organizam em Estados soberanos também não estão livres dessas desavenças, que surgem por motivos de diversas naturezas, mas principalmente pela diferença de interesses.

¹ Discente do 2º ano do curso de Direito da Rede Gonzaga de Ensino Superior de Dracena. az_pereira@hotmail.com

² Discente do 2º ano do curso de Direito da Rede Gonzaga de Ensino Superior de Dracena. carlapavim@hotmail.com

³ Coordenadora e docente do curso de Direito da Rede Gonzaga de Ensino Superior de Dracena na disciplina de Direito Internacional. Orientadora do trabalho. helo.portugal@hotmail.com

Visto que no cenário internacional não há uma autoridade suprema capaz de comandar, ditar regras e constituir sanções aos Estados, há dificuldade de solucionar o conflito de interesses por parte dos Estados, que em sua ordem interna, são soberanos e comandam o funcionamento de suas próprias atividades. Por isso, a importância da criação do meio pacífico como resolução de conflitos entre estes Estados.

O fim da Segunda Guerra Mundial levou à formação da Organização das Nações Unidas (ONU), em junho de 1945, cujo propósito era, e ainda é nos dias atuais, estabelecer entre seus princípios básicos a manutenção da paz e da segurança internacional, o desenvolvimento de relações amistosas e de soluções pacíficas de conflitos entre as nações, proibição de guerras, a cooperação internacional e o respeito e garantia aos direitos humanos.

A guerra, um conflito armado, em todo o seu processo, fere os direitos humanos, faz uso da força e da violência. Enfim, não é uma solução pacífica de conflitos conveniente aos Estados litigantes. Por esse motivo, a ONU criou a Carta das Nações Unidas que frisa que em primeiro lugar, os Estados devem procurar solucionar seus litígios com o uso dos meios pacíficos, ficando inadmissível o uso da força, antes de qualquer forma de resolução amistosa e pacífica.

Os meios de solução pacífica são, a saber, os diplomáticos, os políticos, e os judiciais. Estudar-se-á de forma mais profunda os meios diplomáticos, que são aqueles não judiciais.

2 CONCEITO DE CONFLITO INTERNACIONAL

Segundo MAZZUOLI (2006) foi primeiramente em 1924, no caso *Mavrommatis*, e posteriormente em 1962, no caso do Sudoeste africano, que a Corte Internacional de Justiça apresentou o conceito de controvérsia internacional significando todo desacordo existente sobre determinado fato ou de direito, ou seja, toda oposição de interesses ou de teses jurídicas entre dois Estados ou mais, ou entre estes e Organizações Internacionais.

A Carta das Nações Unidas denomina de litígio ou conflito internacional toda situação que possa dar origem a uma controvérsia.

Já para ALBUQUERQUE MELLO (2001), litígio é mais restrito do que a definição de situação que a Carta dispõe. A seu ver, a situação é anterior ao litígio e, muitas vezes, as teses ainda não estão claramente delimitadas.

Uma controvérsia internacional não é necessariamente grave, como guerras ou demais formas de conflitos armados. Podendo consistir somente em mera diferença de interpretação de um tratado firmado entre Estados.

3 A ONU E A PAZ

O Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa define paz como: “1. Ausência de lutas, violências, ou perturbações sociais; tranquilidade pública; concórdia, harmonia; 4. Situação de um país que não está em guerra com outro; 5. Restabelecimento de relações amigáveis entre países beligerantes; cessação de hostilidades”.

Em busca de alcançar a paz em sua definição mais genuína, em 1945 foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU) com o propósito maior de manter a paz e a segurança internacionais. Considerando que os Estados em ordem externa não possuem um órgão em comum responsável por ditar as regras e determinar sanções a eles quando necessário, a criação da ONU e a Carta das Nações Unidas foram de extrema relevância para a manutenção da paz e das boas relações na ordem internacional.

O preâmbulo da Carta das Nações Unidas trata da garantia dos direitos fundamentais do homem, da dignidade, da igualdade entre homens e mulheres, do valor do ser humano. Todos esses direitos só se tornam possíveis se houver paz. Também no preâmbulo, a Carta ressalta a utilização dos meios pacíficos como forma indispensável para solucionar os conflitos que vierem a surgir entre os Estados, frisando ainda que estes devem, em primeiro lugar, utilizarem-se das soluções amigáveis e pacíficas antes de apelarem para o uso da força e da violência:

“E PARA TAIS FINS, praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos.”

A Carta das Nações Unidas dedica seu capítulo VI inteiro para a Solução Pacífica de Controvérsias, assim estabelecendo:

“Artigo 33

1. As partes em uma controvérsia, que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha.
2. O Conselho de Segurança convidará, quando julgar necessário, as referidas partes a resolver, por tais meios, suas controvérsias”.

Desse modo, a Carta expõe de maneira bem clara que a solução pacífica de controvérsias é o único meio juridicamente viável e disponível de resolução, ficando inadmissível o uso da força.

Para ACCIOLY (2000), “seja como for, é, pelo menos, dever moral de cada Estado não recorrer à luta armada, antes de tentar qualquer meio pacífico para a solução da controvérsia que surja entre o mesmo e qualquer outro membro da comunidade internacional”.

A ONU tem sido frequentemente chamada para que disputas não se transformassem em guerras, para que opositores se sentassem à mesa de negociações em busca de um acordo que satisfaça seus interesses ou para restaurar a paz após a guerra. Vista como um remédio para evitar ou reparar as injustiças, os prejuízos, os ataques que podem ocorrer entre Estados que tenham seus interesses conflitados.

Diante disso, classificam-se como meios de soluções pacíficas de controvérsias internacionais os meios diplomáticos, os meios jurisdicionais e os meios políticos.

O presente trabalho procura destacar os meios diplomáticos dentre as outras formas, estudados mais a fundo a seguir.

4 MEIOS DIPLOMÁTICOS

A propósito dos meios diplomáticos como forma de resolução pacífica de conflitos internacionais, não há um escalonamento hierárquico entre eles, ou seja, todos figuram sob uma perspectiva.

São caminhos alternativos, que permitem uma escolha coerente com a natureza do conflito e a preferência dos envolvidos por um ou por outro meio pacífico de solução de controvérsias. Quando prejudicada uma via de solução pacífica de conflitos, as partes têm a faculdade de escolher outra, sem maiores problemas. Ou ainda, se nenhuma forma for capaz de alcançar o interesse em comum entre as partes, podem recorrer a novas formas de solução, criadas por elas mesmas.

As soluções diplomáticas se caracterizam pela existência de um foro de diálogo entre as partes em conflito, que ocorre por meio de conversações amistosas na busca de um ponto em comum que satisfaça os interesses de ambas as partes envolvidas no conflito internacional.

Há uma semelhança entre os meios diplomáticos e os meios políticos, que se identificam entre si e diferem-se dos jurisdicionais por não haver naqueles um compromisso elementar com o campo do direito, posto que não existe, segundo MAZZUOLI, a obrigação legal de dar solução para o caso concreto.

4.1 NEGOCIAÇÃO DIRETA

A negociação direta é o primeiro e mais simples meio diplomático de resolução pacífica de controvérsias internacionais e também o mais comumente usado no cenário contencioso internacional.

Consiste no entendimento direto que chegam os Estados em relação ao conflito existente e é feito através da comunicação diplomática, apresentada oralmente ou por escrita, sendo a primeira a mais comum e a segunda por meio de troca de notas diplomáticas entre chancelaria e embaixada. As negociações têm como característica fundamental o fato de estarem revestidas de informalidade (MAZZUOLI, 2006)

O desacordo neste caso resolve-se sem que terceiros intervenham. Resolve-se pela simples negociação entre as partes litigantes, sem qualquer apoio, instrumental ou substancial, de outras pessoas jurídicas de direito. (RESEK, 2008).

Em casos de maior gravidade, as negociações diretas podem ser solucionadas mediante entendimentos entre altos funcionários dos dois governos.

Quanto ao resultado dessa forma de resolução de conflitos, sua materialização pode-se dar através da transação, quando ocorrem concessões recíprocas; através da desistência, quando uma parte renuncia de prosseguir o direito que pretendia; através da aquiescência, quando uma parte reconhece as pretensões da outra parte. (ACCIOLY, 2000).

Já para ALBUQUERQUE MELLO (2001), este modo de solução depende, entretanto, da intenção das partes litigantes, o que o torna pouco eficaz, já que somente funciona de modo pleno quando os Estados possuem uma equivalência de forças, se não os Estados pequenos se submeteriam a soberania dos grandes.

Como exemplo desse meio de resolução pacífica de controvérsias, tem-se o Brasil, que por inúmeras vezes recorreu a negociações diretas, para resolver questões, tais como a do Acre com a Bolívia que deram ensejo ao Tratado de Petrópolis (1903), e a da canhoneira Planther com a Alemanha em 1906.

4.2 BONS OFÍCIOS

Os bons ofícios se caracterizam pelo entendimento entre as partes envolvidas em um conflito, facilitado pela ação amistosa de um terceiro. Este terceiro é uma pessoa de direito internacional, ou seja, um Estado ou mais de um Estado ou uma Organização Internacional, embora normalmente se individualize a iniciativa na pessoa do chefe de Estado ou de Governo ou na de um alto funcionário dentro de uma organização, como, por exemplo, o Secretário Geral da ONU.

Este terceiro se limita a aproximar as partes e oferecer a elas um campo neutro de negociação internacional, para que possam dialogar livremente. Não toma partido na contenda, não se intromete nas discussões entre ambas nem propõe solução para o conflito. Ele nem sequer toma conhecimento das razões de uma e outra parte.

A iniciativa de prestar os bons ofícios surge pelo próprio terceiro, alheio ao conflito e sem interesses em benefícios ou vantagens. Seu oferecimento nunca se entenderá como intromissão abusiva nem sua recusa constituir ato inamistoso.

Como exemplo contemporâneo de bons ofícios prestados indica-se a ação dos Estados Unidos, na aproximação entre o Egito e Israel, que teve por desfecho a afirmação do acordo de Camp David em 1979.

4.3 SISTEMA DE CONSULTAS

O Sistema de Consultas como meio de resolução pacífica de controvérsias internacionais é um sistema de entendimento programado, ou seja, as partes consultam-se mutuamente sobre seus interesses em conflito de acordo com o combinado entre elas. Há uma previsão, normalmente expressa em tratado, de encontros periódicos onde os Estados trarão à mesa suas reclamações mutuas, acumuladas durante o período que se consultaram e buscarão solucionar suas pendências por meio do diálogo direto e programado. (REZEK, 2008).

Segundo MAZZUOLI (2006), “em outras palavras, as consultas servem de base para uma negociação posterior sobre determinado ponto de direito, envolvendo as partes em litígio. São quase sempre expressas em tratados internacionais, que já determinam o prazo dos encontros periódicos das partes”. Um exemplo de uso do sistema de consultas é a Conferência Interamericana de Consolidação da Paz, ocorrida em Buenos Aires em 1936, em duas convenções, uma sobre manutenção, garantia e restabelecimento da paz e outra para coordenar, ampliar e assegurar o cumprimento dos tratados existentes entre os Estados americanos.

4.4 MEDIAÇÃO

A mediação tem sua origem histórica no período medieval, com a supremacia do Papado e está prevista no artigo 33 da Carta das Nações Unidas.

Consiste, segundo ACCIOLY (2000), “na interposição amistosa de um ou mais Estados, entre outros Estados, para a solução pacífica de um litígio”.

Por vezes, a mediação é confundida com os bons ofícios, mas distingue-se deste porque o papel do mediador é mais ativo (ALBUQUERQUE MELLO, 2001), ou seja, a ele cabe uma participação mais direta nas negociações entre os Estados litigantes. Nela, o mediador não apenas aproxima as partes para que resolvam suas controvérsias, como toma conhecimento do problema para que, juntos, possam resolver o conflito da melhor maneira (MAZZUOLI, 2006). Entretanto, as partes não são obrigadas a aceitar a proposta do mediador. Também se difere da intervenção, porque não há uma imposição de vontade, que caracteriza a intervenção. A mediação é, então, um ato essencialmente amistoso.

HOIJER, citado por ACCIOLY (2000), define mediação como “o ato pelo qual um ou vários Estados, seja a pedido das partes em litígio, seja por sua própria iniciativa, aceitam livremente, seja por consequência de estipulações anteriores, se fazerem intermediários oficiais de uma negociação com a finalidade de resolver pacificamente um litígio, que surgiu entre dois ou mais Estados”.

Assim, a mediação pode ser oferecida ou solicitada. Importante anotar que o fato de ser oferecida ou recusada não deve ser considerado ato inamistoso. No Brasil, a mediação já foi utilizada como solução de conflitos, como quando a Inglaterra fez as vezes de mediador no reconhecimento da independência por Portugal (1825). Também quando o Brasil, junto a outros Estados americanos, serviu de mediador à respeito da questão do Chaco entre o Paraguai e a Bolívia (1935).

4.5 CONCILIAÇÃO

Como solução pacífica de litígios internacionais, a conciliação apareceu na prática após a 1ª Guerra Mundial, com origem nos Tratados Bryan, concluídos pelos EUA em 1913 e 1914 (ALBUQUERQUE MELLO, 2001).

A conciliação consiste na formação de uma comissão de conciliadores, “composta por representantes dos Estados envolvidos no litígio e também de pessoas neutras ao conflito”, segundo MAZZUOLI (2006). Difere-se da mediação porque não é exercida pela figura de um único Estado ou pessoa, que é submetido a instruções, e sim por um “órgão integrado por pessoas que não dependem, nem recebem instruções de qualquer Estado e que atuam com

independência para chegar a uma fórmula de harmonização que venha a satisfazer as partes” (ALBUQUERQUE MELLO, 2001).

VULCAN, citado por ALBUQUERQUE MELLO (2001) define conciliação como o “modo de solução pacífica dos litígios internacionais, consistindo no exame do litígio, sob todos os aspectos, por um órgão gozando da confiança comum das partes litigantes que dirige suas negociações e que, sem a sua participação direta, lhe propõe uma solução, fundada em concessões recíprocas, que as partes são livres de aceitar ou rejeitar”.

À comissão de conciliadores cabe a emissão de um parecer ou relatório propondo a solução do conflito de acordo com o que decidiram pela maioria dos votos. As partes, entretanto, não são obrigadas a aceitar a solução proposta pela comissão de conciliadores.

A ONU tem dado preferência à conciliação, ao invés da solução judicial na solução dos conflitos internacionais, e tanto o Conselho de Segurança, quanto a Assembleia Geral da ONU têm assumido o papel formal de órgão conciliatório, de acordo com estudo patrocinado pela UNITAR (*United Nations Institute for Training and Research*), em 1971.

A conciliação tem fundamentação em tratados internacionais, bilaterais e multilaterais, podendo-se citar como exemplo o Ato Geral de Solução de Controvérsias Internacionais, de 26 de setembro de 1928, bem como a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, em 1969, que indica a conciliação como meio de solução pacífica de controvérsias entre os Estados-partes na convenção (MAZZUOLI, 2006).

4.6 INQUÉRITO

Como modo de solução pacífica dos litígios internacionais a comissão de investigação ou inquérito surgiu em 1899, na 1ª Conferência de Haia, proposta pelo delegado da Rússia, Martens (ALBUQUERQUE MELLO, 2001).

O inquérito consiste em se formar uma comissão de pessoas que irão apurar os fatos ocorridos entre as partes. Segundo Rousseau, este “processo consiste, quando do aparecimento de um litígio, em submetê-lo a comissários investigadores, cuja única missão é estabelecer a materialidade dos fatos, mas sem se pronunciarem sobre as responsabilidades”.

É sempre preliminar aos outros meios de solução pacífica de conflitos, o que ocorre por sua própria natureza investigativa, que tem por objetivo colher as provas materiais de que o fato que se analisa realmente ocorreu, somente sendo necessário quando a situação de fato reclamar investigação, principalmente quando tange a questão da proteção dos direitos humanos.

Assim, pode-se afirmar que esse sistema possui duas características principais, a saber:

- a) Visa apurar meramente fatos;
- b) Relatório não é obrigatório.

O inquérito geralmente é conduzido por comissões integradas por representantes das partes litigantes e investigadores neutros. A elas não cabe propor solução ao conflito, apenas apurar os fatos, porém somente quando a situação exige esclarecimento.

É dever dos Estados suportar a presença de pessoas ou comissões em seus territórios, assim como fornecer-lhes os dados necessários ao bom termo das investigações (MAZZUOLI, 2006).

O uso do inquérito para bom encaminhamento da solução de conflitos onde fosse necessário esclarecer fatos foi recomendado na Convenção de Haia de 1907, pouco tempo após o incidente naval do *Dogger Bank*, que envolveu Rússia e Grã-Bretanha.

5 CONCLUSÃO

Em um pequeno grupo de seres humanos vivendo em sociedade já é possível notar o surgimento de conflitos. No cenário internacional não é diferente, e conflitos de diversas naturezas, sejam eles econômicos, políticos, ideológicos, religiosos, entre outros, podem surgir a qualquer momento. Entretanto, não existe internacionalmente, uma autoridade máxima à qual compete a solução de litígios entre os Estados, que são soberanos, e cuja ordem interna são capazes de administrar por si só. Assim sendo, a utilização dos meios pacíficos para solucionar as possíveis controvérsias faz-se necessária para a manutenção da paz e da segurança dos Estados no âmbito internacional.

Como diz ALBUQUERQUE MELLO (2001), “os litígios internacionais que aparecem entre os Estados devem ser solucionados de modo pacífico, uma vez que houve a renúncia à guerra”. Com o fim da 2ª Guerra Mundial e o surgimento da ONU, houve uma maior preocupação com a garantia dos direitos humanos. A Carta das Nações Unidas deixa bastante clara a inadmissibilidade da guerra para a solução de conflitos antes dos outros meios pacíficos. Já estabelece, em seu artigo 33, as soluções pacíficas às quais os Estados devem recorrer antes do uso da força. Os Estados participantes se propuseram a ter como objetivo primordial a manutenção da paz, buscando, assim, garantir os direitos humanos, para que haja, também, uma maior segurança e estabilidade do cenário internacional.

Assim, diante de tudo acima já analisado, conclui-se que os meios diplomáticos, sendo parte do rol das soluções pacíficas de controvérsias, fazem-se uma das melhores soluções, posto que estejam de acordo com aquilo que a ONU se propõe a realizar. Além disso, como pode ser observado com o estudo de cada uma das formas possíveis dentre os meios diplomáticos, estas procuram, ainda, sustentar uma relação amistosa entre os Estados, “como bons vizinhos”, de acordo com o que a própria Carta das Nações Unidas pretende, a fim de que se possam preservar as relações diplomáticas entre eles, garantindo, acima de tudo, que a paz mundial seja mantida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACCIOLY, Hildebrando, Manual de Direito Internacional Público. São Paulo: Saraiva, 2000.
- MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.
- MELLO, Celso D. Albuquerque. Curso de Direito Internacional Público.
- REZEK, Francisco. Direito Internacional Público. São Paulo: Saraiva, 2008.
- A ONU E A PAZ, disponível em <<http://unicrio.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-a-paz/>>, acesso em: 22 de outubro de 2010.