

CONFLITOS INTERNACIONAIS

Milene Dantas Cavalcante¹

1 Introdução

Em conformidade com o parecer da CPJI proferido em 1924 no caso *Mavrommatis*, por conflito ou litígio internacional deve-se entender “todo desacordo sobre certo ponto de direito ou de fato, uma contradição ou oposição de teses jurídicas ou de interesses entre dois Estados”. Insta observar que embora o conceito da Corte se refira a conflito estabelecido entre dois Estados, os protagonistas de um litígio internacional podem ser perfeitamente um grupo de Estados, bem como os demais sujeitos do Direito Internacional Público, tais como as organizações internacionais.

Essa temática dos conflitos internacionais, por sua vez, sempre constituiu uma questão relevante do Direito Internacional Público. Nessa perspectiva, até o começo do século XX, a guerra era tida como uma opção legítima para que os Estados resolvessem as suas disputas. Somente após esse período é que foram firmados instrumentos, nos quais a guerra tornou-se um ilícito internacional.

A proscrição pura e simples do uso da força, contudo, não foi suficiente para evitar por completo, como não tem evitado, o emprego de armas na solução de controvérsias. Daí que, paralelamente, foram desenvolvidas e continuam se aperfeiçoando mecanismos de solução pacífica que têm evitado de forma eficiente, situações de confrontos bélicos, ou quando não evitados, reduzidos os seus efeitos.

Diante desse quadro é que o presente trabalho tem por escopo analisar a temática dos conflitos internacionais, estudando em linhas gerais os meios de solução pacífica de controvérsias e a guerra frente ao direito internacional contemporâneo.

Para tanto, inicialmente será feita uma exposição sobre os meios pacíficos de solução de litígios consagrados na Carta das Nações Unidas e em outros instrumentos. Posteriormente, com relação aos conflitos internacionais, será feita uma exposição sobre as fontes do direito da guerra. Logo após, traçar-se-á a evolução da norma proibitiva da

¹ Bacharel em Direito (UFG) e Relações Internacionais (UCG). Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito, área de Relações Internacionais, da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

guerra, para em seguida serem estudados o uso da força e da legítima defesa no âmbito da Carta de São Francisco. Por fim, será feita uma abordagem sobre duas figuras de frequente incidência na cena internacional, quais sejam, as represálias e a retorsão.

2 Solução Pacífica de Controvérsias

Não obstante o fato de a história registrar uma série de conflitos armados entre os Estados com a predisposição dos mais fortes de tentarem submeter os mais fracos, as relações entre os Estados também têm sido marcadas pelo interesse comum de preservar o relacionamento pacífico entre eles.

A solução pacífica de conflitos entre os Estados foi se consolidando ao longo da História, consubstanciando-se em institutos que foram consagrados pelos usos e costumes internacionais.

Nessa perspectiva, foram adotados, principalmente do decorrer do século XX, alguns tratados multilaterais com o fim de regular, em nível regional e em nível global, os mecanismos para a solução pacífica de disputas. Assim, entre as convenções realizadas em nível global, pode-se citar a Convenção de Haia para a Solução Pacífica de Conflitos Internacionais de 1899, a segunda Convenção de Haia para a Solução Pacífica de Conflitos Internacionais de 1907 e o Ato Geral para a Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais em 1928, mais conhecido como Ato Geral de Arbitragem de Genebra, sob a égide da Liga das Nações. Em nível regional é válido mencionar, no continente americano, o Tratado Interamericano sobre bons Ofícios e Mediação de 1936 e o Tratado Interamericano de Soluções Pacíficas de Litígios de 1948, denominado Pacto de Bogotá.²

Tais institutos de solução de controvérsias no âmbito do Direito Internacional Público, com a criação da ONU, passaram a ser os únicos legítimos. Assim, dispõe o artigo 2.3 da Carta das Nações Unidas que:

² Guido Soares (2004, p. 165-166) observa que de uma maneira geral esses tratados normalmente não foram invocados pelos Estados em situações reais e que o que se tem verificado, no curso da história e cada vez com mais frequência, é a prática dos Estados em incluírem nos tratados ou convenções cláusulas especiais denominadas de “cláusulas de soluções pacíficas de controvérsias”, nas quais se dispõe sobre os procedimentos a serem tomados em caso de eventuais e futuras controvérsias entre os mesmos.

“Todos os membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais”.

Ademais, o art. 33 da mesma Carta complementa:

“ 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 à entidades ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha”.

Pela leitura do dispositivo, observa-se quais são os modos pacíficos de solução de litígios internacionais³, cuja análise será feita em seguida.

2.1 Negociações

O primeiro meio de solução pacífica de conflitos e o mais comum são as negociações diplomáticas. Estas podem assumir a forma de negociações bilaterais - entre dois sujeitos do Direito Internacional Público - ou de negociações multilaterais, as quais podem ocorrer sem referência a um foro institucionalizado, ou durante as sessões de congressos e conferências, ou ainda numa reunião ordinária ou extraordinária de uma organização intergovernamental.

Como resultado das negociações pode ocorrer uma desistência - quando uma das partes renuncia ao direito que pretendia -, aquiescência - quando há o reconhecimento por uma das partes da pretensão da outra -, e transação - quando ambas as partes fazem concessões recíprocas.

Ainda é válido mencionar que as negociações, sejam elas unilaterais ou bilaterais, são admitidas em quaisquer fases de outros procedimentos, bem como é responsável cotidianamente pela solução de vários litígios internacionais.

2.2 Bons Ofícios

³ Tais modos normalmente são classificados em diplomáticos, jurídicos e políticos. Todavia, como essa qualificação não é unânime entre os doutrinadores, o presente artigo se restringirá a mencioná-los sem enquadrar na referida classificação.

Apesar da Carta da ONU não mencionar os bons ofícios como um meio pacífico de solução de controvérsias, tal procedimento é um dos mais antigos e já foi consagrado pelos usos e costumes internacionais.

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 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 o Secretário Geral das Nações Unidas.

Este terceiro, chamado prestador de bons ofícios limita-se a aproximar as partes, proporcionando um campo neutro para as negociações. Assim sendo, nem o oferecimento dos bons ofícios e nem a sua recusa devem ser considerados um ato inamistoso.

Ao longo de sua História, o Brasil tanto já se utilizou dos bons ofícios, como já recolheu a ação amistosa de um terceiro Estado. Exemplo deste último, foi a prestação de bons ofícios por parte de Portugal, em 1864, para que Brasil e Grã-Bretanha reatassem as relações diplomáticas rompidas após o incidente Christie.

Como exemplo mais contemporâneo pode-se mencionar a ação dos Estados Unidos, com o governo Carter para promover a aproximação entre Egito e Israel. A série de negociações que se seguiram culminaram posteriormente com a celebração do acordo de Camp David.

2.3 Mediação

Outro instituto que se aproxima bastante dos bons ofícios é a mediação, já que ela também importa o envolvimento de terceiro no conflito. Este, por sua vez, não possui uma atuação meramente instrumental. Assim, o mediador não se restringe a simplesmente propor uma base de negociações, mas antes a propor a base de um acordo. Daí se falar que a mediação vai além dos bons ofícios, já que o mediador participa de maneira regular e ativa nas negociações.

A mediação tanto pode ser oferecida quanto solicitada, sendo que a recusa

em mediar ou a recusa em aceitar a mediação não deve ser considerado um ato inamistoso. Isso porque o mediador deve contar invariavelmente com a confiança das partes em conflito.

O Brasil, conjuntamente com a Argentina, o Chile, os Estados Unidos, o Peru e o Uruguai já foram mediadores ao longo da Guerra do Chaco entre Bolívia e Paraguai, entre 1935 e 1938.

Na atualidade, observa-se que além dos Estados e das organizações internacionais, outros atores internacionais, como igrejas e personalidades, também têm atuado como mediadores. Essa afirmação, todavia, é ponderada pela observação de Rezek (2000, p. 334) de que “o mediador, quando não seja nominalmente um sujeito de direito das gentes (...), será no mínimo um estadista, uma pessoa no exercício de elevada função pública, cuja individualidade seja indissociável da pessoa jurídica internacional por ele representada.”

2.4 Conciliação

Um outro meio pacífico de solução de controvérsias e uma espécie de variante da mediação é a conciliação que se caracteriza por maior aparato formal. Assim sendo, a conciliação é exercida em coletivo, ou seja, não há um conciliador, mas uma comissão de conciliação, cuja função é o exame e apresentação de uma solução a um litígio. Em verdade, a conciliação é uma mediação institucionalizada sujeita a regras de procedimentos.

A conciliação pode resultar tanto de um acordo preestabelecido ou *ad hoc* entre as partes envolvidas na disputa. Atualmente, a conciliação está prevista em um bom número de instrumentos internacionais como a Convenção de Viena sobre Direitos dos Tratados de 1969, a Convenção da Biodiversidade e a Convenção sobre Mudança do Clima, ambas de 1992 - nas quais a conciliação é uma forma alternativa de solução de controvérsias quando do fracasso da arbitragem -, e a Convenção de Montego Bay de 1982 sobre Direito do Mar.

2.5 Inquéritos

Um outro meio pacífico de solução de controvérsias são os inquéritos, os quais se referem a um procedimento preliminar de instância diplomática, política ou jurisdicional com o fim de estabelecer antecipadamente a materialidade dos fatos. Os inquéritos normalmente se fazem presentes quando uma situação de fato reclama esclarecimento, bem como geralmente são conduzidos por comissões semelhantes às de conciliação. Tais comissões, portanto, têm por fim apurar fatos ainda ilíquidos, de modo que se prepare adequadamente o ingresso numa das vias de efetiva solução do conflito.

Sobre os inquéritos, Guido Soares (2004, p. 167) afirma que:

(...) são formas típicas do século XX, em particular no interior das organizações intergovernamentais, em virtude das quais são constituídas pessoas ou comissões, com a finalidade de esclarecer fatos e, eventualmente sugerir condutas e soluções. Implicam o dever de os Estados suportarem a presença de pessoas ou comissões internacionais em seus territórios (em particular os deveres de outorgar-lhes privilégios e imunidades, para o bom cumprimento das respectivas missões), bem como o dever de franquear-lhes os dados sobre os fatos investigados.

Exemplos disso são as averiguações do cumprimento pelos Estados das obrigações internacionais relativas a padrões mínimos assegurados aos trabalhadores no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ao regime de proteção dos direitos humanos, a controles relativos a desarmamento e da verificação dos materiais nucleares que são transacionados em nível internacional sob a égide da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA).

2.6 Consultas

A consulta, como método pacífico de solução de litígios, pode ser conceituada como uma troca de opiniões, entre dois ou mais litigantes, direta ou indiretamente interessados em uma disputa internacional, com o fim de alcançarem uma solução conciliatória.

Foi no sistema americano, porém, que o sistema de consultas se desenvolveu e adquiriu caráter preciso de meio de solução de controvérsias, bem como de meio de cooperação pacifista internacional.

Nesse sentido, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA)

existe a institucionalização das consultas em um dos seus órgãos que é a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, encarregada de examinar os problemas de caráter urgente e de interesse comum para os Estados americanos.

2.7 Arbitragem

Um outro meio e um dos mais antigos de solução de controvérsias é a arbitragem. Esta se caracteriza por ser um procedimento através do qual os litigantes escolhem um árbitro ou um tribunal composto de várias pessoas, normalmente escolhidas pela sua especialidade na matéria, bem como pela neutralidade e imparcialidade, para dirimir um litígio mais ou menos delimitado pelos litigantes, segundo procedimentos igualmente estabelecidos diretamente por eles, ou fixados pelo árbitro, por delegação dos Estados instituidores da arbitragem. (SOARES, 2004, p.170-171)

A arbitragem se distinguiria em dois tipos: voluntária ou facultativa e permanente ou obrigatória. A primeira surgiria do compromisso entre as partes para a solução de uma controvérsia que já surgiu. Assim, não há um acordo anterior entre as partes, pois o litígio não foi previsto. A convenção arbitral para a instauração desse tipo de julgamento é chamada de compromisso. Nesse compromisso, os litigantes mencionam as regras do direito aplicável, designam o árbitro ou o tribunal arbitral, eventualmente estabelecem prazos e regras de procedimento e se comprometem a cumprir a sentença arbitral como preceito jurídico obrigatório. É também conhecida como arbitragem *ad hoc*, por ser criado um juízo arbitral para aquele caso.

A arbitragem permanente ou obrigatória decorre de um acordo prévio entre as partes, as quais prevêm que caso haja um divergência entre elas, será submetida à uma solução arbitral. Esse compromisso prévio pode ser tanto um tratado geral de arbitragem quanto uma cláusula arbitral inserida em um tratado. No primeiro caso, dois ou mais Estados escolhem em caráter permanente essa via para a solução de disputas que venham a contrapô-los no futuro. No segundo caso, os Estados vinculados por um tratado bilateral ou coletivo, sobre qualquer matéria, inserem no seu texto uma cláusula arbitral, estabelecendo que as questões resultantes da aplicação daquele pacto, deverá resolver-se mediante arbitragem. (REZEK, 2000, p. 343)

A Corte Permanente de Arbitragem foi criada na 1.^a Conferência de Haia, em 1899, e revista na 2.^a Conferência, em 1907. A finalidade dessa Corte era impulsionar a evolução da arbitragem para o tipo judiciário, com a instituição de um tribunal permanente e a possibilidade de ser desenvolvida uma jurisprudência. Entretanto, ela trabalhou apenas em 24 arbitragens desde a sua criação até hoje, tornando-se um recurso cada vez mais raro depois da instituição da CPJI e, posteriormente da CIJ, que passaram a ter a preferência dos Estados para a solução de litígios.

Não obstante o insucesso da CPA, a arbitragem em si ganhou bastante relevância nos dias correntes. Um dos motivos é o fato de que a arbitragem se encontra cada vez mais minuciosamente regulamentada em grandes tratados. Tal é o caso da Convenção de Montego Bay sobre Direito do Mar de 1982, a qual possui mais de um anexo onde se detalham as obrigações dos Estados de resolverem as controvérsias decorrentes de sua interpretação e aplicação pelo mecanismo da arbitragem.

Além disso, o crescimento do direito econômico faz com que se procure soluções cada vez menos institucionalizadas e mais rápidas, como a arbitragem. Isso fez com que as arbitragens não ficassem restritas só a resolver os conflitos entre os Estados, mas também propiciar a solução de litígios entre os Estados e particulares estrangeiros.

Nesse sentido, foi institucionalizada em 1965, sob a égide do Bird, o Centro Internacional para a Resolução de Disputas sobre Investimentos (conhecido pela sigla CIRDI, ou em inglês ICSID), com sede em Washington.

Ademais, a arbitragem cresce em importância diante da emergência dos fenômenos das integrações econômicas regionais, as quais necessitam de soluções para os litígios por órgãos técnicos e mais atentos a fenômenos econômicos que os Tribunais judiciários internos dos Estados-partes. (SOARES, 2004, 171) É o caso do Nafta e do Mercosul.

No caso do Mercosul, o procedimento da arbitragem consta nos três grandes tratados multilaterais entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, quais sejam, o Tratado de Assunção de 1991, o Protocolo de Brasília de 1991 e o Protocolo de Ouro Preto de 1994.

Guido Soares (2004, p. 173) afirma que no Mercosul a arbitragem é relativamente institucionalizada, já que apesar de não ser:

(...) administrada por uma centro ou uma entidade especializada em arbitragens (como a Corte Permanente de Arbitragem, em Haia, ou o referido Cirdi), (...) conta com algumas normas sobre a constituição de tribunais arbitrais, listas de pessoas elegíveis a árbitros ou superárbitros, regras mínimas sobre procedimentos, requisitos da sentença e obrigatoriedade de cumprimento das decisões finais pelos Estados-partes do Mercosul.

2.8 Tribunais Internacionais

Outro meio de solução de litígios internacionais é aquele dado pelos tribunais internacionais. As cortes internacionais se diferenciam das outras formas de solução de disputas entre os Estados pelo fato de constituírem um organismo institucionalizado com funções claras e determinadas, fixadas em instrumentos internacionais solenes. A sua jurisdição e competência são permanentes. A sua existência no tempo é assegurada por um corpo de juízes nomeados pelos Estados e onde se procura uma representatividade universal, por um secretariado com sede a todos conhecida, além de permitir a formação de uma jurisprudência mais definida. (SOARES, 2004, p. 173)

O primeiro tribunal internacional permanente foi a Corte de Justiça Centro-Americana, instituída por tratado em 1907 entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua e dissolvida em 1918. Aos poucos novos tribunais permanentes foram surgindo, com o objetivo de resolver vários problemas. Dentre esses novos tribunais, uns surgiram com caráter universal e outros de natureza regional.

2.8.1 Tribunais Internacionais de Caráter Universal

2.8.1.1 Corte Internacional de Justiça

Em 1920 foi instituída pelo Pacto da Liga das Nações, uma Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI), com sede em Haia e com vocação universal. Essa Corte foi extinta em 1939 quando da eclosão da Segunda Guerra Mundial. Com a instituição da ONU, a Corte foi rebatizada de Corte Internacional de Justiça (CIJ), com o *status* de órgão da referida Organização.

A Corte Internacional de Justiça é composta por quinze juízes eleitos, em voto separado, pela Assembléia Geral e pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. O

mandato dos juízes é de nove anos, sendo permitida a reeleição, e procedendo-se à renovação pelo terço a cada três anos.

A CIJ possui competência contenciosa e consultiva. Com relação à competência contenciosa, esta é exercida através do julgamento de litígios entre Estados. No que concerne à jurisdição da Corte, a mesma pode ser invocada quando se configura determinadas hipóteses.

Primeiramente, quando conste de um tratado bilateral ou multilateral que na eventualidade de uma divergência sobre a sua interpretação ou a sua aplicação, as partes recorrerão à jurisdição da CIJ, podendo exigir ou não que o seu recurso fique condicionado a exaustão dos outros meios de solução de controvérsias.

Outra hipótese é pela submissão por um Estado de uma demanda à jurisdição da Corte ou pela aceitação expressa ou tácita por outro Estado da jurisdição, no caso de não haver nenhum título de justificação da jurisdição da CIJ. (SOARES, 2004, p. 176)

Outra hipótese é pelo denominado compromisso, no qual os Estados litigantes reconhecem a jurisdição da Corte, descrevem a controvérsia, indicam o direito aplicável - se o Direito Internacional Geral ou a norma específica de um tratado ou convenção internacional - e os pontos sobre os quais se pede um pronunciamento da Corte.⁴

Enfim, a jurisdição da CIJ é estabelecida pelo depósito por parte do Estado junto ao Secretário Geral da ONU de uma declaração na qual conste a aceitação incondicionada da jurisdição da CIJ, no momento em que subscrever o Estatuto da Corte, ou a qualquer tempo. É o que se chama de cláusula facultativa de jurisdição obrigatória. Diz-se facultativa porque os Estados têm a faculdade de adotá-la ou não, e obrigatória porque determina a jurisdição obrigatória da Corte para os Estados que a adotarem (SOARES, 2004, p. 175).

Por tais fatores é que se observa que a jurisdição da Corte não é automática, ficando a mercê da vontade dos litigantes. Hodiernamente, apenas 52 Estados reconhecem a jurisdição obrigatória da CIJ, sendo que dos membros permanentes do Conselho de Segurança, apenas o Reino Unido a reconhece. Sem falar nos casos de retirada da declaração de aceitação compulsória da jurisdição da CIJ.

⁴ Guido Soares (2004, p. 175) afirma que a principal diferença entre um compromisso numa arbitragem e o compromisso perante a Corte Internacional de Justiça é o fato de que nesta inexistem regras concernentes ao procedimento, uma vez que este já se encontra disciplinado no Estatuto e no Regimento Interno da Corte.

Assim, ficaram notórios os casos em que a França retirou a declaração após acionada pela Austrália e pela Nova Zelândia em razão das experiências nucleares que fazia no Pacífico, e no caso dos Estados Unidos que retirou a sua aceitação após ser demandada pela Nicarágua no caso das atividades militares que os americanos promoveram nesse país, tendo sido condenados à reparação dos prejuízos causados.

Apesar disso, a Corte Internacional de Justiça possui um prestígio indubitável, não só pelo seu posicionamento institucional dentre os cinco órgãos da ONU, mas pela relevância que a Carta das Nações Unidas atribuiu às suas decisões. Nesse sentido dispõe o artigo 94 da Carta:

Art. 94

1. Cada membro das nações Unidas se compromete a conformar-se com a Decisão da Corte Internacional de Justiça em qualquer caso em que for parte.
2. Se uma das partes num caso deixar de cumprir as obrigações que lhe incumbem em virtude de sentença proferida pela Corte, a outra terá direito a recorrer ao Conselho de Segurança que poderá, se julgar necessário, fazer recomendações ou decidir sobre medidas a serem tomadas para o cumprimento da sentença.

Este dispositivo, ao mesmo tempo em que confere um caráter executório aos acórdãos da Corte, fica sujeita ao vício essencial que marca o funcionamento do Conselho de Segurança. Assim, na medida em que apenas cinco países têm direito a veto, a imposição do cumprimento da decisão fica submetida aos interesses desses Estados.

Com relação à competência consultiva da CIJ, esta se verifica pela emissão de pareceres consultivos por parte da Corte, desde que os pedidos se refiram a qualquer questão de ordem jurídica, em conformidade com o artigo 96 da Carta de São Francisco, e que sejam solicitados por Estados-membros da ONU, pelos órgãos das Nações Unidas ou pelas entidades especializadas devidamente autorizadas pela Assembléia Geral.

2.8.1.2 Tribunal Internacional do Direito do Mar

Outro exemplo de tribunal internacional de vocação universal é o Tribunal Internacional do Direito do Mar, instituído pela Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, adotada em Montego Bay em 1982. Este Tribunal tem sede em Hamburgo, na Alemanha, é composto por 21 juízes eleitos pela Assembléia dos Estados-partes e seu domínio temático é a mencionada Convenção e, portanto, todo o direito referente aos espaços marinhos e às suas extensões.

2.8.1.3 Tribunal Penal Internacional

Outro Tribunal que merece ser mencionado é o Tribunal Penal Internacional. Para a sua concretização, no entanto, foi necessário um longo percurso. Fruto de um verdadeiro ideal da sociedade internacional, o movimento pela criação de uma corte internacional para julgar os crimes internacionais se deu após a I Guerra Mundial. A II Guerra Mundial trouxe a tona novamente a questão, diante de seus crimes monstruosos. Nessa perspectiva, em 1945 foi instituído, pelo Acordo de Londres, o Tribunal Militar Internacional de Nuremberg com o fim de julgar os grandes criminosos de guerra dos países europeus do Eixo. Em Nuremberg foram julgadas 22 pessoas. O julgamento dos criminosos da II Guerra Mundial se deu ainda no Tribunal Militar Internacional de Tóquio (criminosos japoneses).

Em 1993, por resolução do Conselho de Segurança foi aprovado, por unanimidade, a criação de um tribunal internacional para julgar as violações graves praticadas no território da ex-Iugoslávia depois de 1991. Em 1994, o Conselho de Segurança criou um tribunal para julgar os crimes praticados em Ruanda.

Finalmente em 1998, a Conferência das Nações Unidas reunida em Roma, aprovou a criação de uma Corte Criminal Internacional, permanente e com sede em Haia. O Estatuto de Roma que aprova a criação do Tribunal entrou em vigor somente em 2002, após o depósito do sexagésimo instrumento de ratificação, em conformidade com o disposto no artigo 126 do referido Estatuto.

Assim, o Tribunal Penal Internacional tem personalidade internacional e competência para julgar: a) crime de genocídio, ou seja, qualquer ato praticado com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso,

enquanto tal; b) crime contra a humanidade, tais como assassinato, escravidão, prisão violando as normas internacionais, violação, tortura, apartheid, escravidão sexual, prostituição forçada, esterilização etc; c) crime de guerra, como homicídio internacional, destruição de bens não justificada pela guerra, deportação, forçar um prisioneiro a servir nas forças inimigas etc; e d) crime de agressão.

A jurisdição resume-se a simples ratificação da Convenção, o que torna um Estado parte do TPI. No caso dos Estados não-partes, a jurisdição se exercerá se os mesmos depositarem junto ao escrivão uma declaração de que aceitam a jurisdição do Tribunal no caso em particular.

2.8.2 Tribunais Internacionais de Caráter Regional

2.8.2.1 Tribunais de Direitos Humanos

No que se refere aos Tribunais internacionais regionais, pode-se mencionar o Tribunal de Estrasburgo e o Tribunal de San José da Costa Rica cujas competências estão limitadas às questões relativas à proteção dos direitos humanos. Nesse sentido e com relação ao sistema europeu de proteção aos direitos humanos, insta observar que a Corte Européia dos Direitos Humanos, em Estrasburgo, teve estendida a sua competência para poder receber diretamente as reclamações dos indivíduos contra quaisquer Estados-partes. Ademais, o sistema europeu também serviu de modelo para o sistema americano de proteção dos direitos humanos.

No continente americano, além da declaração formal dos direitos protegidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em São José da Costa Rica (conhecida como Pacto de San José), em 1969, foi instituído uma duplicidade de órgãos para a verificação da adimplência daqueles direitos. Nesse sentido, foi criada a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, sediada em Washington e um tribunal internacional, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, composta de sete juízes nacionais dos Estados-membros da OEA, e com sede em San José na Costa Rica.

A Corte Interamericana tem uma dupla competência: em matéria consultiva - para a interpretação, a pedido dos Estados-membros da OEA, do Pacto de San José e de

outros tratados relativos à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos, bem como sobre a compatibilidade dos mencionados instrumentos internacionais e as leis internas dos Estados, ou ainda a pedido da Reunião de Consultas dos Ministros das Relações Exteriores destes Estados e da Comissão Consultiva de Defesa da OEA - ; em matéria contenciosa - por provocação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos ou de um Estado-parte, em qualquer caso relativo à interpretação ou aplicação do Pacto de San José, quando esgotados os procedimentos que o Tratado prescreve para que a matéria seja submetida à Corte.

2.8.2.2 Tribunal de Justiça das Comunidades Européias

Por fim, dentre os tribunais internacionais regionais, pode-se citar o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, com sede em Luxemburgo, cuja competência está relacionada às questões relativas à integração econômica regional, nas áreas de mercado comum. O TJCE é composto de um juiz por Estado-membro e por oito advogados-gerais, os quais possuem mandatos de seis anos e são designados de comum acordo pelos governos dos Estados-membros. A missão do Tribunal é a de assegurar o respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados constitutivos das Comunidades Européias, bem como das normas jurídicas adotadas pelas instituições comunitárias competentes. Para tanto, o Tribunal foi dotado de amplas competências jurisdicionais e pela previsão de uma série de ações e recursos.

3 Conflitos Armados

Não obstante a previsão de uma série de mecanismos de solução de disputas, as controvérsias entre os Estados podem degenerar em uma guerra. Esta, até certo ponto da primeira metade do século XX, era juridicamente lícita. Partindo desse entendimento da licitude do recurso às armas como meio de ação política é que foram editadas várias regras.

3.1 Fontes do Direito da Guerra

Em 1856, foi firmada a Declaração de Paris, a qual dispõe sobre a guerra marítima, proibindo a prática de corso e protegendo navios mercantes neutros contra os efeitos das hostilidades. Posteriormente, foi assinada em 1868 a Declaração de São Petersburgo que proíbe na guerra terrestre, o uso de certas armas capazes de provocar sofrimento desnecessário aos combatentes. Em 1874, a Declaração de Bruxelas, também relativa à guerra terrestre, prescreve certas garantias às pessoas que não participam do combate. (REZEK, 2000, p. 360). Dentre todos os textos da época, o mais importante, sem sombra de dúvidas, é a Convenção de Genebra de 1864, a qual é considerada o marco inicial do direito humanitário.

A Convenção de Genebra de 1864 cria o Comitê Internacional da Cruz Vermelha e transforma em direito algumas normas costumeiras. Em 1949, diante do imperativo de atualizar e ampliar o acervo normativo humanitário foram celebradas quatro Convenções em Genebra. A primeira versa sobre a proteção dos feridos e enfermos na guerra terrestre, a segunda dispõe sobre a proteção dos feridos, enfermos e náufragos na guerra naval, a terceira determina qual o tratamento que deve ser dispensado aos prisioneiros de guerra, e por fim, a quarta Convenção trata da proteção dos civis em tempo de guerra.

Segundo Resek (2000, p. 365-356)

O sistema protetivo das Convenções de Genebra repousa sobre alguns princípios, como o da *neutralidade* (a assistência humanitária jamais pode ser vista como uma intromissão no conflito; em contrapartida, todas as categorias de pessoas protegidas devem abster-se, durante todo o tempo, de qualquer atitude hostil), o da *não-discriminação* (o mecanismo protetivo não pode variar em função da raça, do sexo, da nacionalidade, da língua, da classe ou das opiniões políticas, filosóficas e religiosas das pessoas), e o da *responsabilidade* (o Estado preponente, e não o corpo de tropa, é responsável pela sorte das categorias de pessoas protegidas e pela fiel execução das normas convencionais). (grifo do autor).

Não obstante o fato das quatro Convenções de 1949 se referirem a conflito armado internacional, o artigo 3.º, comum a todas elas, determina que mesmo nos conflitos internos deve prevalecer um mínimo de humanidade.

Em 1977 foram firmados dois protocolos adicionais às Convenções de 1949, também com o propósito de reafirmar e desenvolver o direito internacional humanitário aplicável aos conflitos armados. Assim, o Protocolo I se refere à proteção das vítimas de

conflitos armados internacionais, nos quais se incluem as guerras de libertação nacional. Já o Protocolo II cuida da proteção às vítimas de conflitos armados sem caráter internacional, o que equivaleria aos conflitos internos do gênero guerra civil. Cotejando, porém o princípio da não ingerência internacional em assuntos de competência interna dos Estados, não são consideradas as agitações e tumultos isolados nos quais não se pode detectar dentre os rebeldes um mínimo de organização e responsabilidade. (REZEK, 2000, p. 366)

Em oposição ao direito de Genebra ou direito humanitário, está o direito de Haia, composto pelas Convenções de Haia de 1907, em número de treze. Apesar das regras de Haia disciplinarem práticas cabíveis somente num cenário de guerra lícita, algumas normas ainda hoje são úteis no âmbito dos conflitos armados que desafiam o ideal pacifista das Nações Unidas. Nessa perspectiva, afirma-se que o direito da guerra propriamente dito apresenta limitações em razão das pessoas, em razão do lugar e em razão das condições. Assim, os não combatentes devem ser poupados de qualquer ataque ou dano intencional, os ataques só devem se dar sobre alvos militares, e ficam proibidas as armas e os métodos de guerra que ocasionam sofrimento excessivo aos combatentes inimigos.⁵

3.2 Uso da Força

O ponto marcante na história do direito internacional que implicou significativa alteração no rumo do uso da força pelos Estados ocorre em 1919 com a aprovação do Pacto da Sociedade das Nações, logo após o término da I Guerra Mundial. A mudança consistia em uma obrigação de se recorrer a meios pacíficos para solucionar as questões entre os Estados e de não recorrer à guerra sem antes exaurir aqueles meios.

Pela estrutura do Pacto, os Estados renunciavam parcialmente à guerra, uma vez que surgida a controvérsia, havia uma moratória de três meses, em que o Estado

5

Fábio Konder Comparato (2001, p. 211-212) afirma que o vigente “Direito de Haia” é composto pelo Protocolo de Genebra de 1925, sobre a proibição do emprego na guerra de gases asfixiantes, tóxicos e similares e de meios bacteriológicos de guerra; o Tratado para a Proscrição de armas nucleares na América Latina; o Tratado de não-proliferação das armas nucleares de 1968; a Convenção sobre a proibição do desenvolvimento, produção e estocagem de armas bacteriológicas e a base de toxinas e sua destruição, de 1972; a Convenção sobre a proibição do desenvolvimento, produção, estocagem e uso de armas químicas e sobre a destruição das armas químicas existentes no mundo, adotada no âmbito das Nações Unidas em 1993; o Tratado de proibição completa de testes nucleares de 1996; e a Convenção de Ottawa sobre a Proibição do Uso, Armazenagem, Produção e Transferência de Minas Antipessoais, de 1997.

deveria abster-se de qualquer ato de guerra, após a sentença arbitral ou judicial sobre a disputa.⁶

Em 1928, foi assinado o Pacto de Paris, ou Pacto Briand-Kellog, o qual nasceu como um tratado geral de renúncia à guerra. Esse Tratado recebeu na época mais de sessenta adesões, o que para o período, representava um número extremamente significativo.

Neste Pacto, as partes condenam o recurso à guerra como forma de solução de controvérsias entre Estados, renunciando a ela como instrumento de política nacional em suas relações internacionais. Finalmente, a guerra era colocada na ilegalidade.

Muito embora considerando a guerra como ilícito, o Pacto de Paris não tinha estruturado um mecanismo dedicado a solucionar controvérsias entre Estados. O Pacto se restringia a declarar que o violador não poderia gozar da proteção que o mesmo estendia, ficando, portanto, a mercê de outros membros.

Posteriormente, em 1945, a Carta das Nações Unidas, já em seu preâmbulo se propõe a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas gerações consecutivas trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade. Interessante observar que este é o único momento que a Carta utiliza-se do vocábulo guerra, evitando, assim, maiores discussões teóricas sobre a extensão do conceito.

Com efeito, a Carta menciona o uso da força em três ocasiões: a) no artigo 2.3, quando determina aos membros que resolvam suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de tal modo a não ameaçar a paz, a segurança e a justiça internacionais; b) no artigo 2.4, quando determina aos membros que evitem a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de outro Estado; c) no artigo 51, quando preserva o que chama de direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, em caso de ataque armado.

No artigo 39, o Conselho de Segurança determinará, para a manutenção ou o restabelecimento da paz, a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de

6

Pacto da Sociedade das Nações, art. 12.1: “Todos os membros da Sociedade, concordam em que, se entre eles surgir uma controvérsia suscetível de produzir uma ruptura, submeterão o caso seja ao processo de arbitragem ou a uma solução judiciária, seja ao exame do Conselho. Concordam, também, em que não deverão, em caso algum, recorrer à guerra, antes da expiração do prazo de três meses após a decisão arbitral ou judiciária, ou o relatório do Conselho.

agressão⁷, devendo nesses casos determinar as medidas necessárias. Nesse sentido, o artigo 42 faculta ao Conselho a utilização da força. Daí dizer-se que o poder do Conselho é amplo.

De fato, o modelo criado de proibição do uso da força está corporificado no artigo 2.4 da Carta das Nações Unidas, o qual determina que os Estados, em suas relações internacionais, se abstenham de fazer uso da força ou da ameaça de seu uso, contra outros Estados, admitindo como únicas exceções o uso da força em legítima defesa e mediante autorização do Conselho de Segurança, neste segundo caso de forma coletiva.

Essas disposições da Carta implicaram uma alteração em praticamente tudo que o direito internacional havia construído durante séculos sobre o conceito de guerra justa e o uso da força. Na medida em que a legítima defesa se tornou o único meio legítimo para o uso da força, afirma-se que o modelo das Nações Unidas privilegia a busca da paz, se não em detrimento, mas ao menos a considerando mais importante do que a própria justiça.

Essa presunção, todavia, de que a manutenção da paz era um conceito que estaria acima de qualquer outro, foi sendo alterada no curso da história da ONU. Assim, os interesses individuais, regionais e até coletivos, fez com que novos conceitos políticos fossem se afirmando e forçaram uma alteração do modelo original da Carta. Exemplo disso é a noção de autodeterminação dos povos que passa a admitir o uso da força na luta contra regimes racistas e colonialistas. Outro conceito que foi utilizado foi o de guerra de libertação para justificar o uso da força tendo como objetivo a implantação revolucionária de regimes de governo socialista. Tal prerrogativa também foi argüida por países capitalistas como forma de impor a outro Estado um determinado regime de governo. Enfim, os Estados passaram a construir complexas e elaboradas teorias para justificar o uso da força.

A história da ONU também evidencia as dificuldades na implementação do modelo de segurança coletiva, planejado pelos autores da Carta. Assim, o direito de veto atribuído ao Membros Permanentes do Conselho de Segurança transformou-se num dos pontos de atrito mais sérios no processo de tomada de decisões daquele órgão, principalmente durante os anos da Guerra Fria, já que os referidos Membros Permanentes utilizam o seu poder de veto de acordo com os seus interesses.

⁷ Em conformidade com a Resolução 3.314 da Assembleia Geral, agressão é o uso da força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro Estado ou de maneira contrária à Carta das Nações Unidas, conforme se estabelece nessa definição.

Todos esses aspectos fizeram com que o artigo 2.4 da Carta sofresse um impacto em sua credibilidade. A despeito das violações do mencionado dispositivo, HUCK (1996, p. 159) pondera afirmando que o espírito da norma mantém-se íntegro e que as violações ao preceito normativo "(...) não contam com suficiente força e impacto para revogar o espírito da norma, inserido profundamente da consciência dos Estados modernos". Além disso,

cada Estado que recorria ao uso da força, e era acusado de fazê-lo ilegalmente, afrontando o princípio da Carta, procurava defender sua posição justificando sua atitude e fundamentando-a nas próprias disposições da Carta. Pode-se admitir que tais argumentos não se apresentam com suficiente estrutura e sustentação lógica ou jurídica, mas a tentativa dos acusados de agressão ilegal de fundamentar suas defesas nos princípios estatuídos pela Carta aparecia como uma clara manifestação desses mesmos Estados pela vigência e preservação de tais princípios. Ninguém fundamenta suas razões em princípios que acredita terem perdido a eficácia. (HUCK, 1996, p. 158)

3.3 Legítima Defesa

O artigo 51 da Carta das Nações Unidas reconhece o direito à legítima defesa, na ocorrência de um ataque armado e até que o Conselho de Segurança venha a tomar as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. Partindo desse dispositivo que expressamente faz menção à necessidade de um ataque armado e do artigo 2.4 que veda o uso da força, ganha inegável vigor o argumento de que a legítima defesa preventiva, bem como as represálias, são recursos ilegais à força.

Assim, contra o argumento teórico de que o artigo 51 da Carta não revogou o direito costumeiro dos Estados, que assegura a defesa preventiva, quando dispõe que "nada na presente Carta poderá prejudicar o direito inerente de legítima defesa", está a própria redação do artigo 51 que menciona a ocorrência de um ataque armado como fato que autoriza a exceção ao princípio básico de condenação genérica do uso da força, sendo que o seu exercício ainda sofrerá limitações de tempo e de circunstâncias.

3.4 Represálias e Retorsão⁸

⁸ Alguns autores como Accioly classificam as represálias e a retorsão como meios coercitivos de solução de controvérsias. Por outro lado, há autores como Mello, que classificam as represálias e a retorsão como sanções no Direito Internacional, as quais, no entender do autor, devem ser monopólios das organizações internacionais.

As represálias são medidas de força, contrárias ao direito internacional, adotadas por um Estado, em decorrência de atos ilícitos praticados contra ele por outro Estado, com o fim de impor a este o respeito ao direito. Assim, as represálias consistem em atos intrinsecamente ilícitos, que procuram ser justificados por representarem uma resposta a um anterior ato ilícito, tendo por finalidade a retratação, a reparação ou ainda uma indenização por parte daquele que é o alvo da represália. Desta forma, as represálias consistem em recursos temporários e limitados, quanto ao uso da força, que não chegam a alterar o estado de paz nem a atingir terceiros Estados. (HUCK, 1996, p. 107)

A represália, por sua vez, pode ser armada ou desarmada. Como exemplo de represália armada há o bloqueio pacífico, o qual consiste em interromper as comunicações com os portos ou as costas de um país, ou ainda impedindo a entrada e saída de quaisquer navios independente da sua nacionalidade. (ACCIOLY, 1996, p. 439) O bloqueio pacífico foi intensamente utilizado no século XIX.

Já a represália não armada abarca uma série de medidas, tais como embargo, confisco etc. O embargo significa a proibição de tráfico imposta por um Estado a navios estrangeiros determinados, que se encontrem em suas águas territoriais ou portos, ou ainda o comércio de certas mercadorias, tais como o material bélico. (HUCK 1996, p. 107) O boicote implica a interrupção de relações comerciais com um Estado estrangeiro.

Um instituto que guarda semelhança com a represália é a retorsão. Esta se distingue daquela, uma vez que se dirige contra um determinado Estado que praticou um ato, mas sem violação manifesta do direito internacional. Assim, o ofendido aplica ao ofensor as mesmas medidas que foram aplicadas em relação à ele. Mais freqüente é a utilização da retorsão em casos de expulsão de cidadãos estrangeiros ou ainda a solicitação de retirada de diplomatas representantes do Estado, contra o qual se pretende reagir.

Importante ressaltar que especialmente após o pacto Briand-Kellog e a Carta da ONU, a represália passou a ser entendida como uma forma ilegal de uso da força. (HUCK, 1996, p. 108) Assim, a interpretação do artigo 2.4 da Carta não deixa margem para a legalidade da represália. Dentro de um sistema rígido, o uso da força individual não abarca exceções além da legítima defesa a um ataque armado. Ademais, há uma série de outras medidas, como as de natureza econômica e comercial, para responder a ataques desarmados, não sendo, portanto, necessário, o recurso à represália.

4 Considerações Finais

A partir do exposto, observa-se que por controvérsia deve-se entender qualquer oposição de interesses entre as pessoas envolvidas em qualquer área das relações internacionais e qualquer que seja a sua natureza, econômica, política etc.

Também se verificou que vários são os instrumentos internacionais firmados ao longo da história com o intuito de fazer com que os sujeitos internacionais resolvessem as suas disputas de forma pacífica, evitando que tais litígios degenerassem em algum tipo de conflito armado.

Esse ideal ficou expresso na Carta das Nações Unidas a qual determina que as partes numa controvérsia devem procurar, 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.

Nessa perspectiva, foram analisados cada um dos mencionados meios de solução de litígios, além de outros consagrados pelas regras costumeiras ou em tratados internacionais.

Finalmente, foi analisado um dos aspectos mais relevantes da matéria sobre conflitos que é exatamente o uso da força nas relações internacionais. Assim sendo, e ainda no âmbito da Carta das Nações Unidas foi reafirmado, em termos categóricos, a ilegalidade da guerra. Hodiernamente só se admite o uso da força em caso de legítima defesa individual ou coletiva, diante de um ataque armado.

Neste contexto e não obstante as críticas atribuídas à Organização das Nações Unidas em mais de cinquenta anos de existência, principalmente no que concerne ao funcionamento do Conselho de Segurança – que pelo sistema de veto fica a mercê dos interesses dos Membros Permanentes -, e mesmo a flagrante violação dos preceitos contidos na Carta por alguns Estados, a ONU teve atuações importantes na prevenção e na solução de litígios internacionais, evitando que eles deflagrassem em um conflito maior, além do fato de que os princípios enunciados em sua Carta estão indubitavelmente presentes na consciência dos Estados.

Enfim, diante da abrangência e da quantidade de questões que envolvem a

temática referente aos conflitos internacionais, o presente trabalho, evidentemente não esgota o assunto, mas destaca os aspectos mais importantes de tão relevante tema para a sociedade internacional, a qual progressivamente vai procurando instituir um sistema eficiente de solução e composição de litígios, com a redução do recurso à força.

5 Referências

ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de direito internacional público*. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

HUCK, Hermes Marcelo. *Da guerra justa à guerra econômica: uma revisão sobre o uso da força em direito internacional*. São Paulo: Saraiva, 1996.

KLOR, Adriana Dreyzin de; PIMENTEL, Luiz Otávio; KEGEL, Patrícia Luíza; BARRAL, Welber. *Solução de Controvérsias: OMC, União Européia e Mercosul*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira (org.). *Coletânea de direito internacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 13. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. 2.v.

MERCADANTE, Araminta de Azevedo; MAGALHÃES, José Carlos de (coords.). *Solução e prevenção de litígios internacionais*. São Paulo: Necin-Projeto Capes, 1998. v.1. MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de metodologia da pesquisa no direito*. 2.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2004.

RESEK, José. Francisco. *Direito internacional público*. 8.ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2000.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de direito internacional público*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004. v. 1.

VENTURA, Deisy; SEITENFUS, Ricardo. *Introdução ao direito internacional público*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.