

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS  
UNIDADE DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
NÍVEL MESTRADO

**OS FUNDAMENTOS POLÍTICOS DO DIREITO INTERNACIONAL: O EXAME  
DA OPERAÇÃO DOS MEIOS DE SOLUÇÃO PACÍFICA DE CONTROVÉRSIAS  
INTERNACIONAIS NO SISTEMA INTERNACIONAL DA GUERRA FRIA**

BÁRBARA LOEBLEIN UEBEL

Orientador: Prof. Dr. Ielbo Marcus Lobo de Souza

São Leopoldo

2005

BÁRBARA LOEBLEIN UEBEL

**OS FUNDAMENTOS POLÍTICOS DO DIREITO INTERNACIONAL: O EXAME DA  
OPERAÇÃO DOS MEIOS DE SOLUÇÃO PACÍFICA DE CONTROVÉRSIAS  
INTERNACIONAIS NO SISTEMA INTERNACIONAL DA GUERRA FRIA**

Dissertação  
Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS  
Unidade de Pesquisa e Pós-Graduação  
Programa de Pós-Graduação em Direito

Orientador: Prof. Dr. Ielbo Marcus Lobo de Souza

São Leopoldo

2005

## **Dedicatória**

Para Izolda e Eloy, meus acompanhantes de jornada e orientadores da minha vida, pela sabedoria, compreensão e amor incondicional que é inerente aos pais;

Para Cristiano, pelo carinho e incentivo, além de me fazer sorrir pelo menos uma vez ao dia.

### **Agradecimentos**

Agradeço a meu orientador Professor Doutor Ielbo Marcus Lobo de Souza pelo trabalho desenvolvido, aos demais professores do Mestrado pelos ensinamentos transmitidos, a UNISINOS e a CAPES, cujo auxílio foi determinante para a realização deste curso.

Agradeço a Véra Lucia Mossmann e Ana Eloisa da Silva Costa, pela assistência nos pequenos detalhes que fazem diferença.

Se queremos progredir, não devemos repetir a história, mas  
fazer uma história nova.

Ghandi

## RESUMO

Tem-se por objetivo estudar de que forma o sistema internacional que vigorou durante a Guerra Fria influenciou na aplicação dos meios de solução pacífica de controvérsias internacionais. Dessa forma, inicialmente, busca-se examinar o princípio da solução pacífica de controvérsias e os meios que tradicionalmente são utilizados pelos Estados para que estes resolvam pacificamente suas disputas. Em seguida, verifica-se como surgiu o sistema internacional da Guerra Fria, sua configuração bipolar e as características da contraposição ideológica e política entre a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e os Estados Unidos da América que nortearam a ação dessas superpotências naquele período. Por fim, estuda-se a inter-relação entre a política internacional e o direito internacional como refletido, em especial, na operação dos meios de solução pacífica de controvérsias durante a Guerra Fria, em uma síntese dos dois momentos anteriores. Nessa terceira parte, faz-se uma análise de alguns dos mais importantes conflitos do período, sendo eles a Guerra da Coreia, a Crise do Canal de Suez, a Crise dos Mísseis em Cuba, a Guerra do Vietnã e os conflitos árabe-israelenses. A conclusão geral inferida do estudo é que a estruturação do sistema político internacional do pós-guerra determinou a maneira pela qual os meios de solução pacífica de controvérsias foram aplicados e os seus resultados, espelhando, em grande medida, a política externa das superpotências.

**Palavras-chave:** Meios de solução pacífica de controvérsias internacionais – Guerra Fria – Direito internacional – Política internacional.

## ABSTRACT

This study purports to examine the way by which the international system that prevailed during the Cold War influenced the operation of the means of peaceful settlement of international disputes. To this end, it initially analyses the principle of the peaceful settlement of disputes and the means that traditionally are used by States to settle their disputes peacefully. Afterwards, it examines how the international system of the Cold War emerged, its bipolar configuration and the main characteristics of the ideological and political opposition between the Union of the Soviet Socialist Republics and the United States of America that guided the action of those superpowers during that period. Finally, the study focuses on the interrelation between international politics and international law as reflected, in particular, in the operation of the means of peaceful settlement of disputes during the Cold War, in a synthesis of the two previous moments. In this third part, some of the most relevant conflicts during the period are examined, as the War of Korea, the Crisis of Suez Channel, the Crisis of the Missiles in Cuba, the Vietnam War and the Arab-Israeli conflicts. The general conclusion that is drawn in this study is that the structure of the international political system has determined the way by which the peaceful means of settlement of international disputes have operated and its results, reflecting, to a large extent, the foreign policy of the superpowers.

**Keywords:** Means of peaceful settlement of international controversies – Cold War – International Law – International Politics.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1 A SOLUÇÃO PACÍFICA DE CONTROVÉRSIAS INTERNACIONAIS.....</b>	<b>17</b>
<b>1.1 O princípio da solução pacífica de controvérsias .....</b>	<b>17</b>
<b>1.2 Pressupostos para a aplicação da solução pacífica de controvérsias.....</b>	<b>23</b>
1.2.1 Abstenção do uso da força e a obrigatoriedade da solução pacífica .....	24
1.2.2 Cooperação internacional e boa fé.....	28
1.2.3 Consentimento das partes e livre escolha dos meios.....	31
<b>1.3 Meios de solução pacífica de conflitos.....</b>	<b>34</b>
1.3.1 Negociação .....	35
1.3.2 Bons Ofícios .....	45
1.3.3 Mediação .....	48
1.3.4 Investigação ou inquérito.....	54
1.3.5 Conciliação .....	60
1.3.6 Arbitragem.....	65
1.3.7 Meio Judicial .....	74
<b>2 A CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA POLÍTICO INTERNACIONAL DURANTE A GUERRA FRIA .....</b>	<b>84</b>
<b>2.1 A formação do sistema político durante a Guerra Fria.....</b>	<b>84</b>
<b>2.2 Natureza e funcionamento do sistema bipolar.....</b>	<b>104</b>
<b>3 A OPERAÇÃO DOS MEIOS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS INTERNACIONAIS DURANTE A GUERRA FRIA.....</b>	<b>128</b>
<b>3.1 A inter-relação entre direito internacional e política internacional .....</b>	<b>128</b>
<b>3.2 Conflitos e soluções: a política internacional .....</b>	<b>140</b>
3.2.1 A Guerra da Coreia.....	140
3.2.2 A Crise do Canal de Suez.....	144
3.2.3 A Crise dos Mísseis em Cuba.....	146
3.2.4 A Guerra do Vietnam .....	150
3.2.5 O conflito árabe-israelense .....	154
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>159</b>



**BIBLIOGRAFIA .....165**

## INTRODUÇÃO

Uma das questões mais relevantes para o direito internacional sempre foi a tentativa ou viabilidade de limitação da guerra e do uso da força. Durante milênios este foi o principal meio utilizado pelos Estados para a solução de suas disputas com outros Estados. Porém desde o final do século XIX, passou-se a entender que as conseqüências dos conflitos armados não justificavam tais empreitadas. Assim, iniciou-se um movimento entre os atores internacionais no sentido de limitar o recurso à força.

Primeiramente, apesar dos tratados multilaterais expressamente disporem que os Estados deveriam evitar o recurso das armas, não havia ainda a concepção de que tal ato seria ilícito. A solução pacífica de controvérsias constituía apenas uma alternativa ao recurso à força pelos Estados no intuito de resolver as demandas internacionais. Ou seja, os Estados poderiam utilizar-se de meios militares para alcançar um objetivo pré-estabelecido em sua política externa. O meio pacífico ficava em segundo plano nas relações internacionais.

Após duas Guerras Mundiais, foi redigida e adotada a Carta das Nações Unidas, que elegeu como objetivo primordial a manutenção da paz e da segurança internacionais. Para a consecução dessa meta, estabeleceu que o uso ou ameaça de uso da força era ilícito, proibido. A Carta das Nações Unidas, nesse sentido, elegeu a solução pacífica de controvérsias

internacionais como um dos seus princípios e um dos seus propósitos, tornando-se a única forma legítima de dirimir as disputas interestatais.

A importância dos meios de solução pacífica de controvérsias reside no fato de que são instrumentos consagrados pelo direito internacional, que têm por fim manter as boas relações entre os atores internacionais. O princípio da solução pacífica de controvérsias internacionais retira do Estado a possibilidade de resolver abruptamente uma disputa internacional e busca evitar que tal questão escale para uma situação mais grave, um conflito armado. O que se propõe é analisar de que forma o direito internacional regula a solução pacífica de controvérsias, isto é, quais são os pressupostos para a incidência de um meio de solução pacífica e quais são os procedimentos tradicionais que estão à disposição dos Estados.

Logo após a criação da Organização das Nações Unidas, o sistema internacional mergulhou em um período dominado pelo bipolarismo político e ideológico. Era a Guerra Fria, protagonizada pelos Estados Unidos da América e pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Esse momento histórico determinou a maneira como o direito internacional seria visto e aplicado pelos atores internacionais. A relevância da Guerra Fria está na influência que ela teve sobre as instituições e regras, possibilitando ou não uma evolução das mesmas conforme as condições que apresentava o sistema internacional.

Interessante notar que o conflito entre as duas superpotências veio a condicionar todos os outros aspectos das relações internacionais, especialmente o uso da força, que tem profunda relação com os meios de solução pacífica de controvérsias internacionais. Através das políticas de contenção e dissuasão os Estados mais fortes puderam legitimar suas ações fazendo largo uso do seu poderio bélico para buscar seus objetivos políticos.

O arcabouço teórico que predominou no período da Guerra Fria foi o realismo. Os seguidores dessa corrente doutrinária afirmam que os Estados interagem nas relações internacionais a fim de manter seu *status quo* ou adquirir nova posição de poder dentro do sistema internacional. O interesse no acúmulo de poder seria a mola propulsora do sistema.

A balança de poder seria o mecanismo que manteria a ordem internacional. O direito teria sua função na restrição das atitudes dos Estados, moderando o comportamento dos mesmos e garantindo que houvesse um mínimo de regras comuns que possibilitasse a coexistência desses atores dentro da sociedade internacional.

Durante a Guerra Fria o direito internacional foi visto como um meio para a consecução dos fins buscados pelas superpotências. Com o congelamento do poder político, em 1945, mediante a instauração do Conselho de Segurança e seus membros permanentes, e do poder bélico, através do Tratado de Não-Proliferação e a data limite imposta aos Estados para declararem-se potências nucleares, houve um encerramento da corrida pelo poder. O que se verificou durante a Guerra Fria foi uma luta por influência nos diversos cantos do mundo. Desenvolveram-se as políticas de contenção e de dissuasão que, com o intuito de promover e proteger cada bloco político e seus valores, legitimavam politicamente o uso e a ameaça do uso da força por parte das superpotências.

As atitudes das superpotências colocavam-se à margem do direito internacional, pois elas tinham o poder de afirmá-lo ou não, através do Conselho de Segurança. Esse contraste entre política e direito internacionais no período da Guerra Fria foi ilustrada pela incapacitação da Organização das Nações Unidas em promover seus propósitos e princípios em questões concretas em que estivessem envolvidos os interesses das superpotências.

Porém, deve-se ter em mente que, mesmo tendo sua abrangência mitigada, o direito internacional nunca foi negado pelos Estados, não era considerado inexistente. Aos Estados facultava – e ainda faculta – interpretar e decidir qual direito se aplica a situação em que se encontra envolvido. Daí que as interpretações jurídicas eram feitas dentro da concepção de valores de cada um, sobressaltando muitas vezes as diferenças políticas entre os Estados.

Com essa perspectiva, a aplicação dos meios de solução pacífica de controvérsias interestatais ficava submetida ao contexto político em que a questão achava-se envolvida. Como o restante do direito internacional, o princípio da solução pacífica de controvérsias também encontrava-se mitigado, aplicado e interpretado, conforme os valores e interesses dos Estados. Apesar de ser uma obrigação para todos os atores internacionais, a aplicação do princípio é relativizada pelo consentimento das partes e pelo contexto internacional.

A questão chave é perceber que o direito internacional, em seu conjunto de regras, também restringe a esfera de atuação dos Estados e, em especial, das superpotências, pois elas precisam do direito para manter a ordem internacional e, por conseqüência, sua própria posição dentro do sistema internacional. Os Estados buscam ater-se às normas, em regra, para justificar e legitimar suas ações políticas.

A atuação do Estado, na esfera política, fica extremamente restrita a um conjunto de regras, quando aquele ator internacional pretende utilizar-se de um meio de solução pacífica de controvérsias. Ele deve obedecer aos pressupostos que acompanham aquele princípio de direito. Assim, ele deve se abster do uso da força, escolher e aceitar o meio ao qual deseja se submeter e agir com cooperação e boa-fé.

Outro ponto importante a ser ressaltado nessa interação do direito com a política está no fato de que o direito posto, em um mínimo de senso comum, reflete a própria vontade e interesse dos Estados. Com suas práticas, eles afirmam as regras e, com seus avais, são criadas as organizações que dão a estrutura para o direito, retirando-o de sua condição meramente abstrata.

Há que se ter em mente que, mesmo o direito tendo sofrido restrições quanto a sua devida aplicação durante o período da Guerra Fria e, por vezes, sido desacreditado face a sua debilidade frente a algumas ações das superpotências, ele persistiu e se desenvolveu, constituindo um lastro de normas que indicam os caminhos corretos a serem seguidos pelos Estados.

Com isso, percebe-se que a importância de um estudo dos meios de solução pacífica de controvérsias internacionais em conjunção com o período da Guerra Fria é verificar de que maneira o sistema político internacional pode influenciar decisivamente na aplicação desses procedimentos, tanto negativa quanto positivamente, contribuindo ou não para a manutenção da paz e segurança internacionais.

A presente dissertação, portanto, tem por objetivo colocar lado a lado as disposições jurídicas internacionais relativas ao princípio da solução pacífica de controvérsias e seus meios de aplicação e o sistema político que vigorou na Guerra Fria. Buscou-se estabelecer uma correlação entre direito e política internacional quanto à aplicação dos referidos meios em disputas ocorridas durante o citado período.

Em um primeiro momento, abordar-se-á o princípio da solução pacífica de controvérsias e sua evolução dentro do direito internacional. Esse princípio requer que sejam preenchidos alguns pressupostos para o seu emprego, como a abstenção do uso da força, o exercício da livre escolha dos meios e o consentimento dos Estados, além da adoção de posturas de cooperação e boa-fé.

Os métodos para a solução das controvérsias serão analisados um a um, iniciando-se com a negociação e seguindo com bons ofícios, mediação, investigação, conciliação, arbitragem e meio judicial. Discorrer-se-á sobre cada meio, discutindo as suas características, os documentos que prevêm de forma geral a sua aplicação, alguns aspectos procedimentais e a sua importância para a evolução do direito e o desenvolvimento do princípio da solução pacífica de controvérsias.

Em um segundo momento, analisar-se-ão os elementos do sistema internacional que vigorou durante o período da Guerra Fria, trazendo um enfoque histórico e político do bipolarismo e das políticas que dominaram as interações entre as superpotências americana e soviética.

Ao final, far-se-á, ainda, uma exposição da importância do direito e da política internacionais serem considerados, em conjunto, na apreciação das relações internacionais e como o sistema político pode influenciar no sistema jurídico. Nesse sentido, buscar-se-á verificar de que forma o sistema internacional durante a Guerra Fria influenciou a incidência do direito internacional, especialmente nos meios de solução pacífica de controvérsias. Ilustrativamente, traz-se alguns dos conflitos ocorridos durante a Guerra Fria, a saber: a Guerra da Coreia entre 1950 e 1953; os conflitos do Oriente Médio, com o surgimento de

Israel em 1948, a Guerra dos Seis Dias, em 1967 e a Guerra do Yom Kippur em 1973; a crise do Canal de Suez, em 1956; a crise dos Mísseis em Cuba, em 1962; e a Guerra do Vietnam entre 1964 e 1974.

Cabe salientar que o presente trabalho visa a discorrer sobre controvérsias entre Estados, não abrangendo as relações entre indivíduos ou outros atores internacionais. Também, não serão abordados aspectos relativos a soluções de controvérsias econômicas e comerciais.



# 1 A SOLUÇÃO PACÍFICA DE CONTROVÉRSIAS INTERNACIONAIS

## 1.1 O PRINCÍPIO DA SOLUÇÃO PACÍFICA DE CONTROVÉRSIAS

Meios de solução pacífica de controvérsias são procedimentos à disposição dos Estados para que estes as resolvam pacificamente. Eles surgiram no direito internacional como uma alternativa ao recurso à força. Os meios de solução pacífica de controvérsias internacionais têm por objetivo evitar que as situações de disputas internacionais tornem-se graves crises.<sup>1</sup>

A solução pacífica é aplicável a controvérsias internacionais. Porém, o que se entende por controvérsias internacionais? Estas podem ser consideradas como disputas entre os Estados, que vão além de uma mera diferença de ponto de vista ou um sentimento de injúria, e que algum efeito prático na relação entre os Estados envolvidos.<sup>2</sup> A Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI), na decisão do caso *Mavrommatis*, declarou que disputa internacional pode ser entendida como um desacordo sobre uma questão de direito ou de fato, um conflito de pontos de vista jurídicos ou de interesses entre duas pessoas.<sup>3</sup>

Caflish explica que as disputas ou controvérsias podem ser classificadas como políticas ou jurídicas. Essa divisão não diz respeito ao meio empregado na solução da controvérsia – que também apresenta um enquadramento semelhante, como se exporá adiante –, mas sim ao conteúdo da controvérsia em si. Partindo da própria definição da CPJI, além das

---

<sup>1</sup> VIRALLY, Michel. *L'organisation mondiale*. Paris: Armand Colin, 1972. p. 415.

<sup>2</sup> HENKIN, Louis; PUGH, Richard Crawford; SCHACHTER, Oscar; SMIT, Hans. *International law: cases and materials*. 3. ed. St. Paul: West, 1993. p. 776.

<sup>3</sup> PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE. The Mavrommatis Palestine concessions case. Series A, n. 2, Judgement, p. 11. Disponível em < <http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions/icpij/> >. Acesso em 14 out. 2005.

questões de fato, Caflish entende que as disputas internacionais teriam origem nas diferenças em razão das normas ou dos interesses.<sup>4</sup>

Entretanto, demonstra o autor que uma mesma situação pode gerar disputas tanto de direito quanto de interesses e considera que uma classificação das controvérsias nestes moldes seria muito maniqueísta, não refletindo a realidade das diferenças entre os Estados. As disputas internacionais, portanto, podem ter uma natureza mista, sendo possível que o Estado demandante requeira algo com base em seus interesses e o Estado demandado defenda-se alegando direitos que julga possuir.<sup>5</sup>

Henkin distingue as controvérsias em jurídicas e não jurídicas, sendo as primeiras aquelas que versam sobre diferenças quanto à aplicação ou interpretação de um tratado. Alerta este autor que tal classificação seria necessária porque alguns tratados de solução pacífica especificam procedimentos diferentes conforme a natureza da questão, sendo para as jurídicas um tipo de recurso e para as não jurídicas, outro.<sup>6</sup>

No entendimento de Peters, a caracterização das disputas como internacionais deve-se à sua substância jurídica, ou seja, quando as reivindicações das partes são baseadas em questões de direito internacional. Desta forma, a solução pacífica de uma controvérsia está

---

4 CAFLISCH, Lucius. Cent ans de règlement pacifique des différends interétatique. **Recueil des Cours**, The Hague, vol. 288, 2001, p. 266-7.

<sup>5</sup> Idem, p. 267.

<sup>6</sup> HENKIN, Louis, **International law**, p. 777.

presente quando o mecanismo ou organismo competente é constituído sobre e funciona de acordo com as regras internacionais.<sup>7</sup>

Por solução pacífica, entende-se o fim da contenda, sem que haja o recurso à força. A solução pode produzir um acordo ou uma decisão arbitral ou judicial, que gera obrigações para as partes.<sup>8</sup>

Meios pacíficos de solução de controvérsias sempre existiram na prática dos Estados, especialmente a negociação, mas em virtude da crescente capacidade bélica e do perigo do recurso à força armada para a segurança dos povos, esses procedimentos tomaram impulso a partir do final do século XIX. Os primeiros esforços multilaterais realizados para o ordenamento dos meios de solução pacífica concretizaram-se nas Convenções de Haia de 1899 e 1907.<sup>9</sup>

Attar considera que o princípio da solução pacífica de controvérsias internacionais foi abordado de forma tímida pela Convenção de Haia de 1907, uma vez que ela não estabeleceu um dever geral para os Estados. A adoção ou não de um método de solução pacífica ficou totalmente à mercê da vontade dos Estados.<sup>10</sup>

Os esforços continuaram sendo realizados e o princípio da solução pacífica de controvérsias internacionais foi previsto no Pacto da Liga das Nações e em seu Ato Geral

---

<sup>7</sup> PETERS, Anne. International dispute settlement: a network of cooperational duties. **European Journal of International Law**, Cambridge, vol. 14, n. 1, fev. 2003, p. 3-4.

<sup>8</sup> CAFLISCH, Lucius. Cent ans de règlement pacifique des différends interétatique, p. 268.

<sup>9</sup> PLANO, Jack C. **Diccionario de relaciones internacionales**. Mexico: Limusa, 1975. p. 298.

<sup>10</sup> ATTAR, Franck. **Le droit international entre ordre et chaos**. Paris: Hachette Référence, 1994. p. 270-1.

respectivo, de 1928.<sup>11</sup> O Ato Geral para a Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais de 1928 estabeleceu, em seu corpo dispositivo, previsões de recurso a procedimentos para conciliação, arbitragem e solução judicial. Posteriormente esse documento foi revisto e adotado pela ONU através da resolução 268 (III) da Assembléia Geral.<sup>12</sup>

Com o final da Segunda Guerra Mundial e o advento da era nuclear, a solução pacífica de controvérsias passou a ter um caráter político muito importante, pois sua função tornou-se evitar a escalada das disputas e o perigo de um holocausto atômico.<sup>13</sup>

Atualmente o documento mais relevante sobre o tema é a Carta das Nações Unidas. Ela fez da solução pacífica um dos fundamentos da Organização e um princípio de direito internacional. O documento rege de forma geral o princípio da solução pacífica de conflitos e seu procedimento dentro dos órgãos da Organização, em seus artigos 1(1), 2(3) e 33 a 38. A leitura da Carta das Nações Unidas faz esta organização aparecer como um instrumento privilegiado de solução pacífica de controvérsias internacionais.<sup>14</sup>

Dispõe o artigo 1º da Carta das Nações Unidas que os propósitos da Organização, no que se refere ao tema aqui estudado, são:

1. manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou qualquer outra ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução de controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz; (grifo nosso)

---

<sup>11</sup> PLANO, Jack C. **Diccionario de relaciones internacionales**, p. 298.

<sup>12</sup> HENKIN, Louis, **International law**, p.774.

<sup>13</sup> PLANO, Jack C, op. cit., p. 298.

<sup>14</sup> ATTAR, Franck. **Le droit international entre ordre et chaos**, p. 279.

O artigo 2º da Carta dispõe sobre os princípios que devem guiar a atuação da ONU e, entre eles, consta a solução pacífica de conflitos, do que se depreende que isto é tanto um propósito quanto um fundamento das Nações Unidas. Conforme o referido documento:

Art. 2º. A Organização e os seus membros, para a realização dos propósitos mencionados no art. 1º, agirão de acordo com os seguintes princípios:...

3. 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; (grifo nosso)

Em seu artigo 2, parágrafo 3º, a Carta das Nações Unidas formula o princípio da solução pacífica de controvérsias de maneira imperativa, criando um dever geral de aplicação do mesmo, eis que determina que as controvérsias internacionais de seus Estados-membros devem ser solucionadas pacificamente, a fim de não por em perigo a paz e a segurança internacionais. Este caráter obrigatório está reafirmado com ainda mais vigor pelas disposições da resolução 2625 (XXV) de 24 de outubro de 1970, e pelas disposições da resolução 37/10 de 15 de novembro de 1982, conhecida como a Declaração de Manila.<sup>15</sup>

O capítulo VI da Carta das Nações Unidas está todo direcionado para a solução pacífica de controvérsias. O artigo 33, parágrafo 1, indica os meios que podem ser utilizados para alcançar o objetivo ali descrito:

Art. 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.

---

<sup>15</sup> ATTAR, Franck. **Le droit international entre ordre et chaos**, p. 271.

Os artigos 34 a 38 são destinados aos procedimentos aplicados por seus órgãos, especialmente o Conselho de Segurança, ao qual a Carta delega a maior responsabilidade para a busca de que as controvérsias internacionais ou quaisquer outras situações que ameacem a paz e a segurança internacionais sejam resolvidas de forma pacífica.

Interessante notar que, após a criação da ONU, houve um decréscimo na celebração de tratados cuja matéria fosse a solução pacífica de controvérsias. Entretanto, pode ser entendido que a escassez de uma normatização fora do âmbito das Nações Unidas deve-se ao fato de que a conclusão de tratados específicos sobre estas controvérsias tenha se tornado pouco necessária em virtude das próprias disposições da Carta. Contudo, pode-se destacar o surgimento de tratados regionais, como o Pacto de Bogotá, a Convenção Européia para a solução pacífica de disputas (1957) e o Protocolo sobre Conciliação e Arbitragem (1967), este último no âmbito da OUA.<sup>16</sup>

A Assembléia Geral da ONU tem reafirmado o princípio da solução pacífica de conflitos através de várias resoluções, como a 2627(XXV), de 24/10/1970, a 2734(XXV), de 16/12/1970, e a 40/9, de 8/11/1985. As declarações importantes realizadas por esse órgão que podem ser apontadas são: a Declaração sobre os princípios de direito internacional referentes às relações de amizade e à cooperação entre os Estados em conformidade com a Carta das Nações Unidas (res. 2625 XXV); a Declaração de Manila sobre solução pacífica de controvérsias internacionais (res. 37/10); a Declaração sobre a prevenção e eliminação de controvérsias e de situações que podem ameaçar a paz e a segurança internacionais e sobre o papel das Nações Unidas nessa esfera (res. 43/51) e a Declaração sobre a determinação dos

---

<sup>16</sup> HENKIN, Louis, **International law**, p. 774-5

fatos pelas Nações Unidas no âmbito da manutenção da paz e da segurança internacionais (res. 46/59).<sup>17</sup>

Mas não apenas a disposição normativa e as medidas de reiteração e reforço para a aplicação da solução pacífica de controvérsias são suficientes para que se alcance os objetivos prescritos na Carta. Os Estados devem concorrer para que o objetivo da Carta, que ora se analisa, seja alcançado satisfatoriamente.

## **1.2 PRESSUPOSTOS PARA A APLICAÇÃO DA SOLUÇÃO PACÍFICA DE CONTROVÉRSIAS**

Para que ocorra a aplicação eficaz do princípio da solução pacífica de controvérsias internacionais como previsto pela Carta das Nações Unidas e demais instrumentos, é necessário que concorram outros elementos, como a abstenção do uso da força, o consentimento e o comportamento das partes baseado na cooperação internacional e na boa-fé. Eles constituem pressupostos<sup>18</sup> para a viabilidade de funcionamento de um meio pacífico de solução de controvérsias, sem os quais não existe possibilidade de que as partes tenham sucesso em solucionar pacificamente suas disputas internacionais.

---

<sup>17</sup> NAÇÕES UNIDAS. **Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados**. Nueva York: Naciones Unidas, 1992. p. 3-4.

<sup>18</sup> Não se excluem outros elementos que eventualmente podem fazer com que a eficaz operação de um meio pacífico possa ocorrer, apenas apontam-se os mais importantes, aqueles que a doutrina e os instrumentos internacionais têm consagrado.

### 1.2.1 Abstenção do uso da força e a obrigatoriedade da solução pacífica

A abstenção de ameaça ou uso da força e a solução pacífica de controvérsias internacionais foram princípios que se desenvolveram, concomitantemente, no direito internacional. Essas normas jurídicas são pressupostos uma da outra, eis que não é possível viabilizar uma solução pacífica para uma disputa caso os Estados não se abstenham de usar a força.

O recurso a meios coercitivos ou a meios pacíficos era considerado como forma de se alcançar um mesmo objetivo: o encerramento da contenda. Em virtude do entendimento dos Estados de que a ação armada unilateral deixa de ser recomendável em virtude das mazelas políticas e sociais que ela produz, o meio pacífico foi ganhando maior relevância dentro do ordenamento jurídico.

A primeira tentativa multilateral de abstenção do uso da força foi registrada nas Convenções de Haia sobre solução pacífica de controvérsias de 1899 e 1907, em seus artigos 1º, que tratam da manutenção da paz. Nesse dispositivo estava exposto que, para evitar no que fosse possível o recurso à força nas relações entre os Estados, as potências signatárias convinham empregar todos os seus esforços para assegurar a solução pacífica de controvérsias.

Com o Pacto da Liga das Nações, a abstenção do uso da força foi prevista em seu preâmbulo com uma impositividade relativa, eis que determinava que os membros deveriam aceitar *certas* obrigações de não recorrer à guerra, por exemplo, entre os integrantes da própria Liga. Estas obrigações estão expostas nos artigos 12, 13 e 15 do Pacto, cujas



circunstâncias impõem uma prevalência da solução pacífica de controvérsias sobre o recurso à força (art. 16).

Cançado Trindade refere que no mesmo período que a Liga das Nações procedia à realização do Ato Geral de Genebra de Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais, de 1928, celebrava-se o Pacto Briand-Kellogg que vinha consagrar os princípios 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>19</sup>

Dupuy afirma que a solução pacífica de controvérsias e a abstenção do uso da força convergem e se completam, pois um explica o outro. No momento em que a guerra é considerada um meio ilícito de solução, o recurso aos procedimentos pacíficos de solução torna-se uma necessidade incontornável.<sup>20</sup>

O salto ocorrido com a Carta das Nações Unidas foi a prescrição do dever jurídico da abstenção do uso da força, conforme explicitado em seu preâmbulo e artigo 2º (4). Juntamente com ele, determinou-se o dever de solucionar pacificamente as controvérsias internacionais.

A utilização dos meios pacíficos nem sempre constituiu uma obrigação. Inicialmente era mais uma faculdade dos Estados. A solução pacífica de disputas era, a princípio, uma alternativa que existia dentro do direito internacional para trazer conclusão a um conflito internacional. Ela obedecia ao voluntarismo clássico, ou seja, a adoção de um meio de solução

---

<sup>19</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Os métodos de solução pacífica de controvérsias internacionais: tendências recentes. *Estudos Jurídicos*. São Leopoldo: 1984. n. 39. ano XVII. p. 119.

<sup>20</sup> DUPUY, Pierre-Marie. *Droit international public*. 4. ed. Paris: Dalloz, 1998, p. 465.

pacífica de conflito ficava restrita à vontade das partes.<sup>21</sup> É nesta perspectiva que, assim, dispõe a Convenção de Haia sobre Solução Pacífica de Conflitos, de 18 de outubro de 1907:

Art. 1º. Para evitar, no que for possível, o recurso à força nas relações entre os Estados, as Potências signatárias convêm empregar todos os seus esforços para assegurar a solução pacífica das diferenças internacionais. (grifo nosso)

Ressalta Attar que o Pacto da Sociedade das Nações e o Ato Geral de 1928, bem como a Carta das Nações Unidas trazem em seus dispositivos a imperatividade sobre a adoção de tais meios de resolução de conflitos. Ou seja, surge um caráter obrigatório na submissão pelos Estados das disputas internacionais a um instrumento pacífico.<sup>22</sup> Por exemplo, dispõe o Pacto da Liga das Nações:

Art. 12. Deveres em caso de litígio:

1. Todos os membros da Liga 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. Concorda, 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.

A Ata Geral de 1928 elenca em seu artigo 1º também de forma impositiva:

Art. 1º. As diferenças de qualquer natureza existentes entre duas ou mais Partes aderentes ao presente Ato Geral, que não puderam ser resolvidas pela via diplomática, se submeterão, salvo as reservas eventuais previstas no artigo 39, ao procedimento de conciliação nas condições previstas pelo presente capítulo. (grifo nosso)

E a Carta das Nações Unidas determina aos Estados:

---

<sup>21</sup> ATTAR, Franck. **Le droit international entre ordre et chaos**, p. 271.

<sup>22</sup> Idem, ibidem.

Art. 2º. A Organização e seus membros, para a realização dos propósitos mencionados no art. 1º, agirão de acordo com os seguintes princípios:

...

3. 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; (grifo nosso)

Com a Carta das Nações Unidas, ficou expresso que, antes de tudo, os Estados devem buscar a solução pacífica das controvérsias. Cançado Trindade explica que existe um dever legal, para os Estados-membros da ONU, de recurso a esses instrumentos de solução de disputas internacionais. Não haveria, entretanto, a obrigatoriedade de adoção de um meio específico de solução. Neste ponto, estaria resguardado o voluntarismo das partes, sendo a elas facultada a escolha do método pelo qual cumpririam a obrigação geral mencionada. Ressalta o estudioso que, apesar de existir um dever geral, não significa a garantia do alcance de uma solução para o conflito, eis que os Estados podem recorrer a instrumentos diplomáticos, não estando sujeitos a uma jurisdição obrigatória.<sup>23</sup>

Em uma leitura rápida sobre o disposto no artigo 33(1), a expressão “antes de tudo” pode fazer pensar que após a tentativa infrutífera de utilização dos meios pacíficos de controvérsias, os Estados estariam autorizados a buscar o encerramento da disputa por meio da força.

A Resolução 2625(XXV) da Assembléia Geral, denominada Declaração sobre os princípios de direito internacional concernentes às relações amistosas e cooperação entre Estados, afirma que, mesmo tendo os meios elencados no artigo 33(1) falhado no objetivo de resolver a controvérsia, os Estados têm o *dever de continuar a busca* pela solução por outros

---

<sup>23</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Os métodos de solução pacífica de controvérsias internacionais: tendências recentes, 1984, p. 90-1. Ver também BROWNLIE, Ian. **Princípios de direito internacional público**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p. 735.

meios pacíficos. Ainda que os Estados cumpram a determinação de continuar na busca e não haja o resultado satisfatório, esse fato não constitui autorização para uma ação armada.

O artigo 33(1) deve ser interpretado sistematicamente, uma vez que indica em seu parágrafo 2 que o passo seguinte seria a referência da disputa ao Conselho de Segurança para que este órgão aprecie a questão. Essa é a compreensão manifestada pela Declaração de Manila (Resolução 37/10 da Assembléia Geral), quando afirma que, falhadas todas as tentativas de solução por meios pacíficos, os Estados devem referir ao Conselho de Segurança a situação para que este tome, de acordo com o artigo 33(2) as medidas que considerar necessárias para a solução da controvérsia. Enfim, reafirma-se o dever de abstenção do uso da força para a solução de controvérsias nas relações internacionais, prevalecendo os meios pacíficos.

### **1.2.2 Cooperação internacional e boa fé**

A cooperação internacional e a boa-fé são elementos da conduta que se deseja que os Estados apresentem em suas relações internacionais, pois demonstram a disposição dos mesmos em cumprir os acordos e manter sua credibilidade perante a sociedade internacional. De fato, a cooperação e a boa-fé são condutas afins, uma vez que a manutenção da paz se faz a partir de um trabalho conjunto em que deve estar presente o intuito de buscar a satisfação de todos os envolvidos.

No que tange aos meios de solução pacífica de controvérsias internacionais, a cooperação e a boa-fé estão entrelaçadas com os métodos que possibilitam os Estados perseguirem uma solução de suas divergências com outros Estados por vias pacíficas. Desde o

consentimento até a concretização do resultado, os Estados devem manter uma abertura em suas aproximações, necessária para que surtam os efeitos desejados durante a realização do procedimento.

A escolha do método, sua aplicação e cumprimento das decisões ou recomendações somente podem ser viabilizados quando os Estados procuram atuar em conjunto para o mesmo fim. A cooperação e a boa-fé são condutas primordiais para o bom funcionamento dos meios de solução pacífica de controvérsias internacionais, facilitando às partes o alcance de uma conclusão positiva.

Peters explica que a cooperação envolve uma ação realizada por um determinado período, devendo produzir resultados positivos que não estão definidos antecipadamente. Ainda que a controvérsia implique em desacordo, algum grau de cooperação entre as partes, no procedimento ou quanto à matéria, será necessário para que ocorra uma solução.<sup>24</sup>

A Declaração sobre os princípios de direito internacional relativos às relações amistosas e cooperação entre os Estados, Resolução 2625(XXV) da Assembléia Geral, afirma a cooperação internacional como um dever dos Estados, cujo cumprimento é necessário para o alcance de todos os objetivos da Carta das Nações Unidas, inclusive a manutenção da paz e a solução pacífica de controvérsias. A Declaração de Manila, Resolução 37/10, da Assembléia Geral, também refere a cooperação, enquanto uma conduta importante dos Estados para a persecução da solução das disputas.

---

<sup>24</sup> PETERS, Anne. International dispute settlement: a network of cooperational duties, p. 9.

O princípio da cooperação não especifica como os Estados devem agir para sua garantia e quais os meios que podem utilizar o que não exclui sua obrigatoriedade, respeitando a soberania dos mesmos a fim que decidam a forma mais adequada para a sua efetivação.<sup>25</sup>

A boa-fé foi recepcionada pela Carta das Nações Unidas, que a elenca em seu artigo 2(2), prevendo que todos, a fim de assegurar os direitos e vantagens resultantes de sua qualidade de membros, devem cumprir de boa-fé as obrigações por eles assumidas. Também foi reafirmada pela Resolução 2625(XXV) como um dos princípios que norteia as relações amistosas entre os Estados, ampliando a abrangência da boa-fé nas relações internacionais, ao dispor que os Estados possuem o dever de cumprir de boa-fé as obrigações assumidas sob o escopo da Carta das Nações Unidas, bem como, o direito internacional em geral.

Cassese explica que as normas, especialmente as internacionais, conferem aos sujeitos uma ‘margem de manobra’ no exercício de seus direitos ou no cumprimento de suas obrigações. O princípio da boa-fé, portanto, tem a função de delimitar esse espaço que os sujeitos de direito desfrutam. Ele não define o que deve ser realizado, mas indica como a obrigação deve ser cumprida e o direito, exercido. Assim, os Estados não devem aproveitar-se de seus direitos de maneira a frustrar o escopo e o objeto das normas jurídicas. A função desse princípio seria reforçar a ‘vinculatividade’ das normas internacionais, restringindo a liberdade dos atores envolvidos.<sup>26</sup>

Dessa forma, a boa-fé permeia todas as fases dos meios de solução pacífica de controvérsias internacionais. Apesar de não haver disposições que obriguem os Estados a

---

<sup>25</sup> CASSESE, Antonio. **Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo**. Bologna: Il Mulino, 1984. p. 176.

<sup>26</sup> Idem, p. 177-8.

condutas específicas na observância da boa-fé, pode-se apontar algumas conseqüências concretas que geralmente surgem na prática: as partes devem agir com sinceridade durante o procedimento de solução pacífica; as negociações travadas devem ser conduzidas de forma significativa, com o objetivo de se alcançar o acordo; os Estados não devem abandonar prematuramente o procedimento escolhido; no caso de falha na aplicação do meio, os Estados devem continuar a tentar solucionar pacificamente a controvérsia por outros meios; por fim, os Estados devem buscar implementar as decisões, obrigatórias ou não, com base na boa-fé.<sup>27</sup>

As implicações dos princípios da cooperação e da boa-fé não são descritos pelas normas internacionais. Elas decorrem da conduta dos Estados e do uso do bom senso nas situações concretas.

### **1.2.3 Consentimento das partes e livre escolha dos meios**

É facultado aos Estados escolher qual o meio mais adequado para a solução da disputa em que estão envolvidos. Essa escolha pode ser exercida antes do surgimento da controvérsia, através de uma obrigação assumida em um acordo, tratado ou convenção. Ou pode ser exercida depois do surgimento da controvérsia, quando os Estados devem chegar a um consenso sobre o meio a ser aplicado. As partes têm uma larga margem de discricionariedade para essa ação.<sup>28</sup>

O princípio da livre escolha dos meios está consagrado no artigo 33(1) da Carta das Nações Unidas. Este dispositivo prevê que as partes devem procurar uma solução por

---

<sup>27</sup> PETERS, Anne. *International dispute settlement: a network of cooperational duties*, p. 15-6.

<sup>28</sup> *Idem*, p. 10.

negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial ou qualquer outro meio à sua escolha. A Resolução 2625(XXV) também traz em seu bojo que a adoção de um meio de solução pacífica deve obedecer ao princípio da livre escolha. Da mesma forma expõe a Declaração de Manila (Resolução 37/10).

A liberdade do Estado em optar por aquele meio que melhor lhe convier tem suas origens no resguardo da soberania. Ou seja, em razão da soberania dos Estados, não pode ser a eles determinado um meio específico para a solução de uma controvérsia sem a sua anuência prévia. Apenas o Estado pode indicar qual o procedimento que será adotado em uma disputa.<sup>29</sup>

Dessa forma, o princípio da livre escolha está diretamente relacionado ao consentimento das partes. O Estado deve concordar na submissão de uma questão, que lhe envolva, a um meio de solução específico. Esse consentimento é especialmente importante naqueles meios que se utilizam de terceiros, pois neles existe um grau variado de ingerência dos mesmos. Essa atuação de terceiros deve ser consentida pelos Estados.

Nos instrumentos internacionais em que o Estado anui submeter-se a um determinado procedimento para a solução de uma eventual controvérsia está presente um consentimento prévio através do exercício da livre escolha. Essa estipulação torna o meio obrigatório, não podendo o Estado retirar sua concordância. Naquelas disputas em que não haja um compromisso prévio as partes precisam chegar a um consenso, pois ambas devem aceitar a aplicação do mesmo meio.

---

<sup>29</sup> PETERS, Anne. International dispute settlement: a network of cooperational duties, p. 10.



Caso contrário, pode surgir um impasse, isto é, uma situação que impossibilita que qualquer método seja escolhido. O impasse pode ser combatido pelo princípio da cooperação, que instiga e dirige as partes a convergirem em suas opiniões. Igualmente, o impasse pode ser rechaçado a partir da regra de seguir sempre na busca por uma solução pacífica, mesmo quando as tentativas anteriores restarem fracassadas. E, no instante em que a controvérsia ameaçar a paz, pode ser referida ao Conselho de Segurança, que poderá recomendar as medidas que julgar necessárias para a solução da disputa.<sup>30</sup> Cançado Trindade ressalta que não há necessidade de consentimento das partes para que uma questão seja referida ao Conselho de Segurança ou à Assembléia Geral.<sup>31</sup>

Além de os Estados precisarem anuir quanto ao meio que incidirá sobre o problema, eles devem realizar um acordo para definir o objeto da controvérsia. Ou seja, os Estados devem chegar a um consenso sobre qual matéria estão divergindo e expressar seu consentimento sobre isso através de um acordo. Ainda, nos meios que prevêm a intervenção de terceiro, as partes devem consentir sobre quem seria este terceiro e quais seriam seus poderes. Ao final, salvo nas decisões obrigatórias, os Estados precisam afirmar sua concordância com as recomendações e com a forma que elas serão concretizadas.

Em suma, os Estados têm a obrigação de solucionar pacificamente suas controvérsias, mas são livres para determinar qual é o meio mais adequado. A concretização do princípio da livre escolha dá-se através do consentimento expresso, indicado em instrumento internacional posterior ou pré-existente.

---

<sup>30</sup> ASSEMBLÉIA GERAL, Resolução 2625(XXV) e Resolução 37/10. Ver também PETERS, Anne. *International dispute settlement: a network of cooperational duties*, p. 11.

<sup>31</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Os métodos de solução pacífica de controvérsias internacionais: tendências recentes*, p. 91.

### 1.3 MEIOS DE SOLUÇÃO PACÍFICA DE CONFLITOS

Os meios de solução pacífica de controvérsias internacionais são aqueles procedimentos que viabilizam a aplicação do princípio (e dever) da solução pacífica de controvérsias. Podem ser classificados, conforme a sua natureza, em diplomáticos ou políticos (negociação, bons ofícios, investigação, mediação e conciliação) e jurídicos (arbitragem e solução judicial).<sup>32</sup>

Estes meios podem, também, ser divididos em dois grandes grupos: aqueles relativos aos procedimentos não jurisdicionais e aqueles que repousam sobre o recurso a um juiz ou árbitro.<sup>33</sup> A Carta das Nações Unidas não faz qualquer distinção nesse sentido, colocando todos os meios no mesmo patamar de importância.

Sobre a idéia de que possa existir uma eventual hierarquização dos meios de solução pacífica, Attar menciona que, ainda que se admita uma classificação por ordem crescente de autoridade, na prática, os Estados desejam não limitar em demasia o exercício de sua soberania, privilegiando os modos políticos de solução em relação aos jurídicos. Isto porque estes últimos estão menos aptos a levarem em consideração os “argumentos de oportunidade”, apoiando-se o enunciado de suas decisões unicamente sobre regras de direito.<sup>34</sup>

Salienta-se que os métodos de solução de controvérsias, por suas características próprias, devem adequar-se ao caso concreto. Nem sempre o procedimento escolhido será capaz de levar a um acordo ou a uma decisão satisfatória às partes. Alguns contam com uma

---

<sup>32</sup> ABI-SAAB, Georges. Cours général de droit international public. **Recueil des Cours**. The Hague: 1987. vol. 207. p. 232.

<sup>33</sup> ATTAR, Franck. **Le droit international entre ordre et chaos**, p. 273.

<sup>34</sup> Idem, p. 272.

grande flexibilidade, possibilitando as partes agirem livremente na busca pela solução da controvérsia, como na negociação, bons ofícios e mediação.

Já na investigação e conciliação, apesar de o resultado final ainda se concentrar no entendimento e na vontade dos Estados envolvidos, existe uma institucionalização maior do procedimento. Isso acontece, especialmente, através da constituição das comissões de investigação e conciliação. Os meios jurídicos são mais complexos e menos flexíveis, pois a solução é dada pelas cortes, que são devidamente institucionalizadas e contam com um procedimento mais definido.

Como se verá adiante, os métodos possuem características próprias, porém podem apresentar elementos muito semelhantes. São essas diferenças e similaridades que permitirão às partes eleger o procedimento mais adequado para a solução da controvérsia em que estão envolvidas.

### **1.3.1 Negociação**

O meio de solução pacífica de controvérsias ao qual os Estados mais recorrem é a negociação. A sua existência no ordenamento jurídico internacional é considerada advinda do costume internacional, caracterizando-se por ser o modo mais elementar para a resolução de uma controvérsia internacional<sup>35</sup>, pois deixa a cargo exclusivo das partes que elas alcancem a solução para as suas diferenças.

---

<sup>35</sup> CASSESE, Antonio. **Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo**, p. 227.

Essa forma de resolver as controvérsias internacionais possibilita a discussão direta entre as partes, fazendo com que, sem auxílio de um terceiro, elas cheguem por si às conclusões necessárias para a composição de suas diferenças.<sup>36</sup> A importância primordial da negociação é que ela apresenta-se como a primeira resposta dos Estados ao surgimento de uma controvérsia.<sup>37</sup>

A negociação é um procedimento basicamente informal. Não existe a preocupação de aprofundar a averiguação do direito concernente ao caso e nem de afirmá-lo.<sup>38</sup> Ela, ao contrário dos outros meios, é aceita universalmente como forma para os Estados solucionarem suas controvérsias, pois permite aos mesmos buscar uma composição direta e amistosa.<sup>39</sup>

Merrills salienta que a negociação é empregada mais comumente que todos os outros métodos somados. Com frequência, ela é o único método utilizado, não somente porque torna-se o primeiro a ser tentado e apresenta-se geralmente exitoso, mas também porque os Estados costumam crer que suas vantagens superam aquelas provenientes de outros métodos, mesmo em situações que as chances de um acordo negociado sejam escassas. Ainda que outro meio seja utilizado, a negociação não é posta de lado, restando como um pano de fundo para as outras formas de solução pacífica e direcionando-se para questões instrumentais das mesmas, por exemplo, ajuste dos termos para a composição de uma comissão de inquérito ou conciliação, ou ainda, arranjos para a implementação de uma decisão arbitral.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> CAFLISH, Lucius. Cent ans de règlement pacifique des différends interétatique, p. 275. Ver também ATTAR, Franck. **Le droit international entre ordre et chaos**, p. 275.

<sup>37</sup> WATTS, Arthur. Negotiation and international law. In: CASELLA, Paulo Borba (coord.). **Dimensão internacional do direito**: estudos em homenagem a G. E. do Nascimento e Silva. São Paulo: LTr, 2000. p. 521.

<sup>38</sup> ATTAR, Franck. **Le droit international entre ordre et chaos**, p. 275.

<sup>39</sup> PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE. Free zones of Upper Savoy and the district of Gex case. Series A, n. 22, Order, p. 13.

<sup>40</sup> MERRILLS, J. G. **International dispute settlement**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. p. 2.

O processo de negociação é uma obrigação de meio e não de resultado.<sup>41</sup> As partes devem recorrer a negociação para solucionar suas diferenças, mas isso não significa que elas atingirão seus objetivos através deste método específico. A negociação adquire importância para um eventual recurso a outro meio pacífico de solução de controvérsias, pois define o objeto da disputa e organiza os argumentos das partes<sup>42</sup>, tornando mais clara a situação em uma futura apreciação por um terceiro. A negociação permite estabelecer os contornos das controvérsias.<sup>43</sup> Isso torna-se essencial quando as partes desejam submeter a questão a um tribunal arbitral ou à Corte Internacional de Justiça.

Casse se<sup>44</sup> aponta que uma das vantagens da negociação é a de que não existe vencedor ou vencido nesta forma de solução de controvérsia. Ambas as partes terão algum proveito na aplicação deste método. Entretanto, a negociação também possui desvantagens. Ela não busca um aprofundamento dos fatos e das normas de direito aplicáveis à situação controversa, possibilitando que a questão ressurja. Também pode ocorrer que uma das partes possua maior força em relação a outra e venha a desequilibrar o processo de negociação ao exercer uma pressão sobre o lado mais fraco da contenda. Isso pode acarretar que apenas a primeira disputante venha a ter proveito com o acordo construído nas bases de uma desigualdade.<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> ATTAR, Franck. **Le droit international entre ordre et chaos**, p. 275. Ver também HENKIN, Louis, **International law**, p. 778.

<sup>42</sup> DUPUY, Pierre-Marie. **Droit international public**, p. 468.

<sup>43</sup> CAFLISCH, Lucius. *Cent ans de règlement pacifique des différends interétatique*, p. 262.

<sup>44</sup> CASSESE, Antonio. **Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo**, p. 227. Ver também HENKIN, Louis, **International law**, p. 787.

<sup>45</sup> Idem, p. 227. Ver também HENKIN, Louis, **International law**, p. 778.

A negociação destaca-se pela sua flexibilidade<sup>46</sup>, deixando as partes livres para negociar como, onde e quando bem lhes convier. Além disso, a sua flexibilidade lhe permite ser aplicável a todos os tipos de controvérsia (políticas, jurídicas ou técnicas), bem como, possibilita aos Estados interagirem diretamente em todas as fases do procedimento, desde o seu início até sua conclusão, e desenvolvê-lo da forma que considerem mais apropriada, visto que apenas as partes integram a negociação.<sup>47</sup>

Outra característica é a eficácia<sup>48</sup>, pois, no cotidiano internacional, é comum que os Estados recorram à negociação como meio para resolver questões contenciosas, sendo possível alcançar-se vários acordos através dela. Apesar de não ser eficaz na totalidade das situações, a negociação tende a resolver a maior parte das controvérsias.<sup>49</sup>

Nesse sentido, ressalva Cançado Trindade, a negociação não deve ser considerada como o método por excelência para a solução das controvérsias, apesar de sua versatilidade, visto que a existência de outros métodos se deve justamente ao fato de não ser possível este procedimento alcançar acordos em todas as situações.<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> ASSEMBLÉIA GERAL, Resolução 37/10, Declaração de Manila, seção I, parágrafo 10. Disponível em <<http://www.un.org/documents/resga.htm>>. Acesso em 01 de dezembro de 2005. Ver também WATTS, Arthur. *Negotiation and international law*, p. 520.

<sup>47</sup> NAÇÕES UNIDAS, **Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados**, p. 9-10.

<sup>48</sup> ASSEMBLÉIA GERAL, Resolução 37/10, Declaração de Manila, seção I, parágrafo 10.

<sup>49</sup> NAÇÕES UNIDAS, *op.cit.*, p. 10.

<sup>50</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Os métodos de solução pacífica de controvérsias internacionais: tendências recentes*, 1984, p. 96.

Caflish cita justamente que a negociação não é passível de alcançar as controvérsias em que estejam envolvidos Estados que não mantenham relações diplomáticas, quando a parte recusa-se a negociar ou rompe com a negociação.<sup>51</sup>

Pode-se encontrar a previsão de que sejam as controvérsias submetidas à negociação, enquanto via diplomática tradicional, em vários instrumentos internacionais. Dessa forma, vale ressaltar algumas referências importantes, como o Ato Geral para a solução de controvérsias internacionais de 1928 (artigo 1), Carta das Nações Unidas (artigo 33, parágrafo 1), Declaração dos Princípios de Direito Internacional concernentes as relações amigáveis e cooperação entre os Estados, Declaração de Manila de 1982 (seção I, parágrafo 5).

É comum que se encontre estipulado que as partes, no surgimento de uma controvérsia relativa à aplicação ou à interpretação de um instrumento, estarão obrigadas a procurar solucioná-la via negociações. Alguns exemplos que estabelecem essa obrigação podem ser citados: o Acordo que Rege as Atividades dos Estados na Lua e outros Corpos Celestes de 1979 (Res. 34/68 da Assembléia Geral, anexo, parágrafo 1 do artigo 15), a Convenção de Viena sobre a Representação dos Estados em suas Relações com as Organizações Internacionais de Caráter Universal de 1975 (artigo 84), a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982 (parágrafo 1 do artigo 283) e o Tratado Antártico de 1959 (artigo VIII, parágrafo 2).<sup>52</sup>

A Assembléia Geral da ONU tem adotados inúmeras recomendações para a solução pacífica de controvérsias internacionais, indicando expressamente a utilização da negociação como meio adequado para a solução das mesmas, como, por exemplo, a Resolução 40/9.

---

<sup>51</sup> CAFLISCH, Lucius. Cent ans de règlement pacifique des différends interétatique, p. 276.

<sup>52</sup> NAÇÕES UNIDAS, **Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados**, p. 11.

Outra forma de referência que pode ocorrer é através de uma sentença judicial, que neste caso torna obrigatório o recurso à via direta de solução das diferenças. Ou seja, os Estados serão exortados a negociar.<sup>53</sup>

As negociações podem ser bilaterais, multilaterais ou coletivas.

*Negociações bilaterais* são aquelas que ocorrem de maneira mais direta entre as partes, através de representantes ou delegações designadas, mediante correspondências escritas, reuniões dos chefes de Estado ou de Governo. As *negociações plurilaterais ou multilaterais* ocorrem quando são vários os Estados envolvidos na controvérsia. A negociação, nessa circunstância, pode ocorrer sob o marco de uma Conferência internacional, sendo necessária a presença de todos os envolvidos para que se realize a negociação. Desta forma, as conferências apresentam-se como um importante mecanismo direcionado à paz, eis que conduzem os Estados à solução pacífica da disputa. As *negociações coletivas* são aquelas realizadas no âmbito de uma organização internacional<sup>54</sup>, nas quais os Estados, além das discussões oficiais, podem estabelecer vários contatos formais e informais que contribuem para um eventual acordo.<sup>55</sup>

A negociação pode ser realizada mediante as vias diplomáticas normais<sup>56</sup>, a institucionalização de uma comissão mista nos casos recorrentes ou que requeiram atenção

---

<sup>53</sup> NAÇÕES UNIDAS, **Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados**, p. 12-3.

<sup>54</sup> Idem, p. 13-4.

<sup>55</sup> MERRILLS, J. G. **International dispute settlement**, p. 10.

<sup>56</sup> Idem, p. 8. Por exemplo, mediante os órgãos do Ministério das Relações Exteriores, representantes diplomáticos ou, quando a questão é mais complexa, por delegações que incluem representantes de vários departamentos de governo interessados na questão.



constante (como nas questões de fronteira ou que contenham interesses comuns), bem como, mediante reuniões de cúpula, quando a via diplomática mostrar-se infrutífera.<sup>57</sup>

O processo de negociação normalmente começa quando um Estado toma conhecimento da existência de uma controvérsia e convida o outro Estado a estabelecer negociações para resolvê-la. O início do procedimento tem, portanto, como condição, a aceitação da outra parte ao convite realizado pela primeira. A eventual recusa pode estar vinculada a concepção de que não existe controvérsia a ser resolvida ou ao fato de que a parte convidada impôs certas exigências que não são aceitáveis pelo Estado que convida.<sup>58</sup>

Segundo Merrills, para que uma negociação seja possível, as partes devem acreditar que os benefícios de um acordo devam superar as perdas. Caso os seus interesses sejam diametricamente opostos, um acordo no qual uma das partes teria que abrir mão de toda ou maior parte de sua posição é improvável de ser aceita.<sup>59</sup>

A negociação não possui um prazo predeterminado, como regra geral, e sua duração está sujeita às circunstâncias próprias da controvérsia. Entretanto, pode ocorrer que alguns tratados estipulem um prazo para a negociação, evitando que a mesma se prolongue no tempo de forma infrutífera.

---

<sup>57</sup> MERRILLS, J. G. **International dispute settlement**, p. 8.

<sup>58</sup> NAÇÕES UNIDAS, **Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados**, p. 11.

<sup>59</sup> MERRILLS, J. G., *op.cit.*, p. 12.

Da previsão desse termo, pode-se perceber duas situações: a negociação deve ser utilizada antes que outro meio de solução pacífica; e essa negociação não deve se arrastar, permitindo que outro método possa ser eficaz na finalização da controvérsia.<sup>60</sup>

Pode-se citar, como exemplo, o Tratado que estabelece a Organização dos Estados do Caribe Ocidental de 1981 (artigo 14), que indica três meses para busca da conciliação; a Convenção de Viena sobre a Representação dos Estados em suas Relações com as Organizações Internacionais de Caráter Universal de 1975 (artigos 84 e 85), que prevê um mês antes de recurso à conciliação; a Convenção de Viena sobre a Sucessão dos Estados em Matéria de Tratados de 1978 (artigos 41 e 42), que indica seis meses para o meio conciliatório; e Convenção sobre o Comércio de Trânsito dos Estados sem Litoral de 1965 (artigo 16, parágrafo 1º), que prescreve o prazo de nove meses para o recurso à arbitragem.<sup>61</sup>

Existem hipóteses que podem levar a um trancamento da negociação, não permitindo que se chegue a um acordo. Pode ocorrer que as partes ou uma delas não queiram discutir a matéria da controvérsia. O problema apresentado pode ser muito complexo. Ou ainda, quando a contenda envolve interesses vitais das partes. No primeiro caso, deve-se buscar negociar uma nova forma de resolver a questão. Já quando ela apresenta-se complexa, pode-se dividi-la conforme as áreas que a permeiam (segurança, economia, meio ambiente), abrindo várias frentes de negociação. No último caso, podem as partes concordar em preservar seus interesses vitais através das cláusulas “without prejudice”, que impedem que tais pontos sejam levados em consideração durante as negociações e evitando que surja um impasse.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> MERRILLS, J. G. **International dispute settlement**, p. 19.

<sup>61</sup> NAÇÕES UNIDAS, **Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados**, p. 16-7.

<sup>62</sup> MERRILLS, J. G, op. cit., p. 12-14.

A negociação pode ser considerada como um requisito prévio para recorrer a outros meios. <sup>63</sup> Watts afirma que muitos tratados que prevêm meios de solução pacífica de controvérsias requerem que, antes do recurso à formas mais compulsórias de solução, as partes da disputa devam ter tentado e falhado em solucionar suas diferenças através da negociação.<sup>64</sup> Esta previsão pode ser encontrada, por exemplo, no Ato Geral Revisado para a Solução Pacífica das Controvérsias Internacionais de 1949 (artigo 1), que requer o fracasso da via diplomática para o recurso à conciliação.

Um dos problemas da negociação como pré-requisito ao recurso a outros meios pacíficos é caracterizar a sua realização, pois não há uma linha clara divisória entre negociações e demais manifestações diplomáticas, como uma tentativa de acordo em uma conversa de corredor durante uma conferência. Nesse sentido, há um reconhecimento de que as negociações devem trazer a discussão para um foco mais apurado, mais objetivo, bem como, produzir uma postura mais combativa do que em outras relações diplomáticas. <sup>65</sup>

Em regra, fica à escolha dos Estados exaurir, ou não, todas as possibilidades de acordo na via diplomática antes de recorrer à prestação jurisdicional de um Tribunal, salvo quando a controvérsia encontra-se submetida à tutela de algum instrumento internacional que imponha a obrigação de que as partes negociem primeiramente. Muitas vezes, quando as partes estão livres para escolher o meio que melhor lhes aproveita, a negociação acaba por servir como um requisito tácito para uma eventual solução judicial. <sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> NAÇÕES UNIDAS, **Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados**, p. 11.

<sup>64</sup> WATTS, Arthur. *Negotiation and international law*, p. 519.

<sup>65</sup> *Idem*, p. 520.

<sup>66</sup> MERRILLS, J. G. **International dispute settlement**, p. 17.

Ficou consagrado o entendimento de que as negociações auxiliam no esclarecimento e definição dos elementos da controvérsia que são necessários à apreciação judicial, conforme já decidira a Corte Permanente de Justiça Internacional, no caso *Mavrommatis*.<sup>67</sup> Porém, quando resta claro que uma das partes recusou-se a negociar, a outra tem a faculdade de recorrer à Corte, pois uma negativa deste gênero não deve constituir óbice àquela jurisdição.<sup>68</sup>

Embora a negociação seja a forma mais básica e mais utilizada de solução das controvérsias, ela é apenas uma entre as várias possíveis. É possível que existam casos em que não tenha ocorrido a troca diplomática entre os Estados. Nesse sentido, Merrills explica que, se o assunto de um desacordo está perfeitamente claro, a Corte Internacional de Justiça tem indicado estar preparada para aceitar que uma disputa existe, mesmo que não tenha havido contato oficial entre os Estados, o que possibilita que a questão seja submetida a sua análise.<sup>69</sup>

Todavia não seja comum o recurso à atividade jurisdicional sem antes se tentar resolver a controvérsia através das vias diplomáticas, não se pode afirmar que a negociação seja um requisito constituído no direito internacional para o acesso à Corte.<sup>70</sup>

Ainda que se tenha como senso comum de que, com o surgimento de uma controvérsia ou com a pretensão de se recorrer a um tribunal, exista o dever de negociar, não se deve perder de vista a inexistência de qualquer dever geral estipulando que uma controvérsia deva ser solucionada através da negociação.<sup>71</sup> A Carta das Nações Unidas, como explicitado anteriormente, determinou que os Estados-membros solucionem suas

---

<sup>67</sup> PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE, Series A, n. 2, p. 15.

<sup>68</sup> MERRILLS, J. G. **International dispute settlement**, p. 18.

<sup>69</sup> *Idem*, p. 17-20.

<sup>70</sup> CAFLISCH, Lucius. Cent ans de règlement pacifique des différends interétatique, p. 263.

<sup>71</sup> MERRILLS, J. G, *op. cit.*, p. 26.

controvérsias através de meios de solução pacífica, elencando-os como alternativas em seu artigo 33, parágrafo 1.

Ao final, como resultado das negociações, pode ocorrer um acordo entre as partes. Sendo assim, elas redigirão um documento em que conste suas conclusões sobre a controvérsia e as medidas a serem adotadas. No caso de as negociações não surtirem efeito, os Estados envolvidos podem adiar as suas tratativas indefinidamente ou mesmo emitir documento com as razões do fracasso na aplicação deste meio de solução pacífica.<sup>72</sup>

Se a via diplomática restar frustrada, podem os Estados recorrer a outros meios de solução de controvérsias, mais complexos e com um terceiro para auxiliar nas tratativas. Os métodos em que terceiros fazem o trâmite entre as partes passa-se a estudar em seguida.

### 1.3.2 Bons Ofícios

Os bons ofícios são meios que os Estados dispõem para auxiliar na resolução de suas controvérsias. Constitui um método em que age um terceiro. Este não atua diretamente na negociação, mas ao lado dela, pois sua função é induzir as partes a negociar.<sup>73</sup>

O grau de complexidade, ou de institucionalização<sup>74</sup>, deste meio de solução pacífica indica que os bons ofícios colocam-se entre as negociações puras e a mediação, pois a primeira não possui a intervenção de terceiro e, na segunda, essa intervenção dá-se de forma

---

<sup>72</sup> NAÇÕES UNIDAS, **Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados**, p. 21-2.

<sup>73</sup> BRIERLY, J. L. **Direito internacional**. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1979. p. 384.

<sup>74</sup> ATTAR, Franck. **Le droit international entre ordre et chaos**, p. 276.

mais ativa.<sup>75</sup> Dupuy salienta que aquilo que acaba por diferenciar os bons ofícios da mediação é apenas o grau de atuação do terceiro, sendo ela mais discreta no primeiro caso.<sup>76</sup> Os bons ofícios compartilham uma característica comum com a mediação enquanto um método facilitador do diálogo entre as partes em uma controvérsia internacional no intuito de reduzir as hostilidade e tensões, alcançando uma solução amigável para a controvérsia.<sup>77</sup>

O recurso aos bons ofícios geralmente ocorre quando as partes encontram dificuldades ou recusam-se a negociar. Seu auxílio pode ser ofertado pelo terceiro ou requisitado pela parte. Em qualquer caso, essa intervenção precisa ser aceita pelos Estados envolvidos. Deve-se lembrar que é necessário o consentimento das partes para que o método seja aplicado.<sup>78</sup> O terceiro atuante poderá ser outro Estado, uma Organização Internacional, uma Organização Não-Governamental ou uma pessoa.<sup>79</sup>

Segundo Cançado Trindade, é o trabalho realizado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas um dos mais marcantes para o desenvolvimento dos bons ofícios. O Secretário-Geral atua por iniciativa própria, quando solicitado por algum dos órgãos competentes ou por pedido das próprias partes. Os seus poderes para a utilização do meio de solução pacífica em questão têm sido ampliados na prática, pois, conforme o artigo 99 da Carta das Nações

---

<sup>75</sup> BRIERLY, op. cit., p. 384.

<sup>76</sup> DUPUY, Pierre-Marie. **Droit international public**, p. 468.

<sup>77</sup> NAÇÕES UNIDAS, **Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados**, p. 34.

<sup>78</sup> ATTAR, Franck. **Le droit international entre ordre et chaos**, p. 276. Ver também NAÇÕES UNIDAS, op. cit., p. 34.

<sup>79</sup> CAFLISCH, Lucius. Cent ans de règlement pacifique des différends interétatique, p. 276. Ver também: NAÇÕES UNIDAS, op. cit., p. 34 e ATTAR, Franck, op. cit., p. 276.

Unidas, o Secretário-Geral dispõe de todos os poderes necessários para a busca de uma solução pacífica.<sup>80</sup>

A Convenção de Haia previu este método em seu artigo 2, propiciando a ele uma normatividade inicial. Os bons ofícios e a mediação são tratados, por essa Convenção, como métodos intercambiáveis. Isso se explica porque, na prática, a função do terceiro que atua nos bons ofícios pode tornar-se a de mediador, conforme o próprio desenrolar do procedimento de solução da controvérsia. Como a linha que separa ambos os métodos é muito tênue, às vezes não se pode diferenciá-los no caso concreto, restando difícil afirmar quando começa a mediação e terminam os bons ofícios.<sup>81</sup>

A Carta das Nações Unidas não prevê os bons ofícios expressamente como meio de solução de controvérsias internacionais. Sua receptividade no sistema da ONU se garante pela alternatividade que impera no dispositivo do artigo 33, em que consta, após o elenco dos meios, a expressão “ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha”.<sup>82</sup>

Mais recentemente, a Declaração de Manila trouxe os bons ofícios ao lado dos demais meios de solução pacífica, conforme elenca o parágrafo 5 da seção I. Também a resolução 43/51 da Assembléia Geral, em sua Declaração sobre a Prevenção e a Eliminação de Controvérsias e Situações que Possam Ameaçar a Paz, reforçou a utilização de missões destinadas a prevenir ou evitar o deterioramento das controvérsias.

---

<sup>80</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Os métodos de solução pacífica de controvérsias internacionais: tendências recentes, 1984, p. 101.

<sup>81</sup> NAÇÕES UNIDAS, **Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados**, p. 35.

<sup>82</sup> CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, artigo 33. Ver também CAFLISCH, Lucius. Cent ans de règlement pacifique des différends interétatique, p. 276.

O procedimento dos bons ofícios dá-se com a aceitação da oferta pelos Estados ou realização de convite pelas partes ao terceiro, iniciando-se assim a aplicação do método. Pode ocorrer que os bons ofícios estejam vinculados à normatividade de um tratado específico ou que sua incidência seja casuística, respeitando a obrigação geral da solução pacífica de controvérsias. O terceiro buscará estabelecer contato entre as partes, através de reuniões informais, nas quais ouve os argumentos e os transmite às partes. O terceiro pode, a título de conhecimento próprio, realizar visitas ao local dos fatos, conforme a controvérsia se apresentar, desde que com o consentimento das partes.<sup>83</sup>

A aplicação dos bons ofícios termina com o restabelecimento das negociações entre os Estados envolvidos.<sup>84</sup> O resultado, a solução da controvérsia, resta às partes, pois não existe qualquer força obrigatória por parte dos bons ofícios, uma vez que seu caráter é simplesmente de reaproximação. Ao final, os bons ofícios dão lugar às negociações que pretendiam reconstituir ou podem evoluir para uma mediação, caso a controvérsia necessite de uma participação mais ativa do terceiro.<sup>85</sup>

### 1.3.3 Mediação

A mediação é mais uma das formas de intervenção de terceiro entre as partes, a fim de que estas cheguem a um acordo quanto a solução ou meio de solução da controvérsia.

---

<sup>83</sup> NAÇÕES UNIDAS, **Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados**, p. 40-1.

<sup>84</sup> O Pacto de Bogotá, em seu artigo X, prevê expressamente que a gestão de terceiro encarregado dos bons ofícios se encerra quando se alcançar a reaproximação das partes e o recomeço das negociações.

<sup>85</sup> NAÇÕES UNIDAS, op. cit., p. 41-2.



Enquanto nos bons ofícios apenas busca-se facilitar as negociações, na mediação, além disso, inclui-se a participação do mediador na discussão do mérito da disputa.<sup>86</sup>

A intervenção do terceiro é bem mais ativa que no primeiro caso, pois tem o propósito de realizar o trâmite entre as partes<sup>87</sup>, buscar conciliar as reivindicações das partes e apresentando suas próprias propostas de solução pacífica da disputa.<sup>88</sup> O objetivo da mediação é trabalhar junto às negociações como uma parte ativa que deve produzir suas propostas e interpretar as propostas de uma parte para a outra.<sup>89</sup>

As fontes normativas da mediação podem ser encontradas nos usos e costumes internacionais<sup>90</sup>, além de diversos instrumentos internacionais. As Convenções de Haia dedicam todo o título segundo à mediação. A Carta das Nações Unidas a elenca em seu artigo 33(1). Este meio encontra-se reafirmado na Declaração sobre Princípios de Direito Internacional concernentes às Relações Amigáveis e Cooperação entre Estados, Resolução 2625(XXV), e na Declaração de Manila, Resolução 37/10, ambas da Assembléia Geral. Nos instrumentos regionais, podem-se encontrar previsões sobre a mediação no Pacto de Bogotá e no Pacto da Liga Árabe.<sup>91</sup>

---

<sup>86</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Os métodos de solução pacífica de controvérsias internacionais: tendências recentes, 1984, p. 102.

<sup>87</sup> DUPUY, Pierre-Marie. **Droit international public**, p. 468. Ver também CASSESE, Antonio. **Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo**, p. 227.

<sup>88</sup> NAÇÕES UNIDAS, **Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados**, p. 42.

<sup>89</sup> MERRILLS, J. G. **International dispute settlement**, p. 27.

<sup>90</sup> SOARES, Guido F. S. Solução e prevenção de litígios internacionais: tipologias e características atuais. In: MERCADANTE, Araminta; MAGALHÃES, José Carlos. **Solução e prevenção de litígios internacionais**. vol. II. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. p. 23.

<sup>91</sup> NAÇÕES UNIDAS, op. cit., p. 42.

Como todo meio político de solução de controvérsias, a mediação pode ser ofertada por um terceiro ou requisitada pelas partes. Ela requer também a anuência dos Estados envolvidos para a sua aplicação ao caso concreto, não sendo possível que se lhes imponha.<sup>92</sup>

Existem situações em que os Estados posicionam-se de tal forma perante a contenda que a mediação fica inviabilizada, especialmente quando eles não têm interesse em fazer concessões ou quando acreditam que possuem grandes chances de ganhar a disputa.<sup>93</sup> Assim, as perspectivas de sucesso desse meio dependem da vontade das partes em realizar as concessões necessárias.<sup>94</sup>

Merrills salienta que a mediação torna-se, sobretudo, relevante quando a controvérsia chega a um estágio no qual as partes são compelidas a repensar as suas posições. Isso ocorre quando há um impasse ou quando os riscos da continuidade da controvérsia superam os custos de buscar um fim para elas.<sup>95</sup>

Além de aceitar a aplicação da mediação, as partes também precisam chegar a um consenso sobre a figura do mediador, que pode ser um indivíduo, um Estado, um grupo de Estados ou uma Organização Internacional.<sup>96</sup>

Segundo Dupuy, a habilidade do mediador, quando for um indivíduo, ou a força política de um Estado podem representar um papel determinante para o sucesso do

---

<sup>92</sup> CAFLISCH, Lucius. *Cent ans de règlement pacifique des différends interétatique*, p. 279. Ver também MERRILLS, J. G. **International dispute settlement**, p. 27.

<sup>93</sup> MERRILLS, J. G., op. cit., p. 31.

<sup>94</sup> Idem, p. 41.

<sup>95</sup> Idem, p. 32.

<sup>96</sup> NAÇÕES UNIDAS, **Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados**, p. 44.

procedimento.<sup>97</sup> Essa característica do mediador torna-se importante quando uma das partes está em uma posição forte, esperando que o acordo reflita suas reivindicações, ainda que a aceitação da aplicação do meio pacífico denote que a parte está disposta a fazer algumas concessões. Nesse caso, para reduzir as chances da mediação falhar, é necessário que o mediador seja capaz de colocar seu próprio peso nos cálculos de possibilidades das partes. Assim, uma das razões pelas quais os Estados são chamados para exercer o papel de mediador é a habilidade de influenciar o comportamento dos envolvidos ao explorar a força de suas posições.<sup>98</sup>

Ao terceiro cabe assistir as partes na solução da controvérsia de maneira simples e direta, evitando formalidades que possam dificultar o processo e procurando uma conclusão satisfatória para ambas.<sup>99</sup> Ou seja, o objetivo final do mediador é promover uma solução pela qual os Estados possam alcançar a sua satisfação. A intervenção do terceiro pode ser útil, assim que as partes estejam em contato, para amenizar eventuais tensões que possam se desenvolver no curso da disputa. Além disso, o mediador funciona como um efetivo canal informativo.<sup>100</sup>

Explica Merrills que a mediação pode ser uma boa oportunidade para aquele terceiro que tenha interesse em ver a questão solucionada pacificamente ou em alcançar uma determinada solução. Contudo, mesmo que haja intuito, ou ainda, que o terceiro possua uma relação mais próxima com uma das partes, isso não estabelece necessariamente uma objeção

---

<sup>97</sup> DUPUY, Pierre-Marie. **Droit international public**, p. 468.

<sup>98</sup> MERRILLS, J. G. **International dispute settlement**, p. 37.

<sup>99</sup> SUCHARITKUL, Sompong. Mediation and conciliation as alternative means of settling international disputes. In: CASELLA, Paulo Borba (coord.). **Dimensão internacional do direito**: estudos em homenagem a D. E. do Nascimento e Silva. São Paulo: LTr, 2000. p. 483.

<sup>100</sup> MERRILLS, J. G., op. cit., p. 35.

para sua atuação como mediador, desde que ele mantenha um canal de comunicação aberto com e entre as partes.<sup>101</sup>

Quanto ao procedimento da mediação, seus requisitos fundamentais são a falta de formalismo e o caráter confidencial.<sup>102</sup> Geralmente, o mediador encontra-se livre para estabelecer a maneira pela qual prefere realizar a sua função.<sup>103</sup> Soares, porém, refere que a mediação não é de toda desprovida de formalidades, mas que estas são muito menores que aquelas apresentadas pela conciliação e pela arbitragem.<sup>104</sup> Os procedimentos utilizados na mediação são simples, frequentemente não registrados. Pode ser elaborado um relatório em breves minutas dos encontros de modo sintetizado, mas que não são publicadas. Esse registro não é algo relevante dentro da mediação, pois a importância real está no alcance da solução almejada.<sup>105</sup>

As recomendações elaboradas pelo mediador podem apresentar uma solução para o próprio conteúdo da controvérsia ou apresentar uma via para que a solução seja alcançada, através de outro meio pacífico.<sup>106</sup>

Segundo Merrills, o relatório alcançado pelo terceiro às partes pode ser importante na medida em que as encoraja a uma visão realista da situação, induzindo a uma mentalidade conciliatória.<sup>107</sup> Contudo, enquanto as partes mantiverem-se em posições fundamentalmente incompatíveis, qualquer grau de progresso torna-se impossível. A mediação também tem

---

<sup>101</sup> MERRILLS, J. G. *International dispute settlement*, p. 28 e 34.

<sup>102</sup> NAÇÕES UNIDAS, *Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados*, p. 44.

<sup>103</sup> CAFLISCH, Lucius. *Cent ans de règlement pacifique des différends interétatique*, p. 279.

<sup>104</sup> SOARES, Guido F. S. *Solução e prevenção de litígios internacionais*, p. 23.

<sup>105</sup> SUCHARITKUL, Sompong. *Mediation and conciliation as alternative means of settleling international disputes*, p. 484.

<sup>106</sup> CAFLISCH, Lucius, *op. cit.*, p. 279.

<sup>107</sup> MERRILLS, J. G, *op. cit.*, p. 36.

dificuldades de gerar efeitos positivos quando, para que seja alcançada uma solução, uma das partes precise abrir mão de suas reivindicações e receber pouco em troca. Outra situação que faz da mediação um meio ineficaz é aquela em que a matéria da controvérsia torna-se uma questão de política doméstica, pois isso obriga o Estado a manter sua posição, sob pena de severa reprovação da opinião pública interna.<sup>108</sup>

As propostas do mediador são feitas informalmente e com base em informações oferecidas pelas partes, sem que exista uma investigação própria, como ocorre na conciliação. Tais sugestões não geram comprometimento das partes em aceitá-las, uma vez que estas mantêm o controle sobre a disputa.<sup>109</sup> Mas, pode vir a ser utilizado pelas partes a fim de chegar a uma solução da contenda.<sup>110</sup> O resultado da mediação é passível de ser instrumentalizado em um acordo, protocolo ou declaração. Pode ainda ser especificado em um comunicado, em cartas ou em um acordo informal certificado pelo mediador.<sup>111</sup>

Pode-se apontar vantagens e desvantagens desse método. Conforme Caflisch, as vantagens são a informalidade no procedimento e o fato de ser a mediação comumente realizada por uma potência, uma vez que ela pode exercer pressão sobre as partes a fim de se chegar a um acordo. Mas isso também constitui uma desvantagem, pois, na prática, as recomendações ganham um caráter impositivo devido à incidência do terceiro mais potente, gerando certa obrigação nas partes para aceitar as suas conclusões. E mais, o terceiro não

---

<sup>108</sup> MERRILLS, J. G. *International dispute settlement*, p. 42.

<sup>109</sup> *Idem*, p. 27-8.

<sup>110</sup> NAÇÕES UNIDAS, *Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados*, p. 46.

<sup>111</sup> *Idem*, *ibidem*.

realiza a mediação sem que haja um interesse neste ato, fazendo com que a figura do mediador não seja um intermediário imparcial.<sup>112</sup>

Importante é ter em mente que a mediação será tão efetiva quanto for o desejo das partes e essa vontade depende das situações imediatas que se apresentam ao caso concreto. O mediador não é apenas um terceiro que busca impor sua autoridade sobre um acordo que se encontra virtualmente realizado. Ao facilitar o diálogo entre as partes, alcançar informações e sugestões, identificar e explorar suas reivindicações e elaborar uma escala de soluções possíveis, ele pode desempenhar um papel vital em conduzi-las a um acordo. Ainda que o sucesso seja incompleto e a falha, inevitável, o trabalho do mediador é fazer o seu melhor para as partes, e confiar que elas sejam recíprocas.<sup>113</sup>

#### **1.3.4 Investigação ou inquérito**

Em algumas disputas internacionais, a base da controvérsia está concentrada nas visões distintas que as partes possuem sobre fatos ou uma situação específica.

Nos termos de Merrills, certos acontecimentos podem gerar um desacordo sério o suficiente para originar uma controvérsia internacional e tornar as perspectivas das partes tão divergentes que impeçam uma reconciliação. Nessas circunstâncias, a investigação se

---

<sup>112</sup> CAFLISCH, Lucius. Cent ans de règlement pacifique des différends interétatique, p. 280-1.

<sup>113</sup> MERRILLS, J. G. **International dispute settlement**, p. 42-3.

apresenta como o meio de solução pacífica mais adequado porque confere aos Estados um apreciação mais objetiva da situação em que se encontram.<sup>114</sup>

O objeto da investigação pode ser convencionado entre as partes e abranger o estudo de uma questão de fato, assim como de outros aspectos da disputa, bem como, a determinação de quaisquer violações dos tratados pertinentes e a sugestão de uma solução apropriada para o caso.<sup>115</sup>

A função deste método é averiguar a situação controversa e propiciar às partes o esclarecimento da mesma. A partir de então, os Estados envolvidos podem chegar à decisões acertadas e resolver satisfatoriamente a questão.<sup>116</sup> Além de ser uma forma de alcançar a solução para uma controvérsia, este método possibilita que os litigantes, na posse das conclusões do procedimento, possam buscar a aplicação de outro meio pacífico, se assim considerarem necessário.<sup>117</sup>

Para que a investigação se viabilize, devem estar presentes algumas condições: a matéria da controvérsia seja basicamente sobre fatos; nenhum outro meio de solução pacífica tenha sido empregado; e as partes devem aceitar que seus pontos de vista sobre os eventos possam ser mostrados como equivocados.<sup>118</sup>

Interessante notar que tratados e outros instrumentos internacionais trazem os termos “investigação”, “inquérito” e “determinação dos fatos”, utilizando-os de maneira equivalente

---

<sup>114</sup> MERRILLS, J. G. *International dispute settlement*, p. 44.

<sup>115</sup> NAÇÕES UNIDAS, *Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados*, p. 24.

<sup>116</sup> ATTAR, Franck. *Le droit international entre ordre et chaos*, p. 277.

<sup>117</sup> BRIERLY, J. L. *Direito internacional*, p. 385.

<sup>118</sup> MERRILLS, J. G., *op. cit.*, p. 61.

para designar o mesmo procedimento. Assim, as comissões institucionalizadas para realizar a investigação acompanham as designações, sendo nomeadas comissões internacionais de investigação, comissões internacionais de inquérito ou, ainda, comissões internacionais de determinação dos fatos.<sup>119</sup>

A investigação foi prevista nas Convenções de Haia de 1899 e 1907, tornando esse procedimento um meio de solução pacífica de controvérsias internacionais. Esses instrumentos determinaram que as comissões fossem internacionais. A averiguação dos fatos seria realizada com uma imparcialidade que, anteriormente, não era possível ser alcançada pelas comissões nacionais – que eram as encarregadas iniciais da realização do inquérito.<sup>120</sup>

O procedimento previsto naquelas Convenções, especialmente a de 1907, aponta regras gerais para a aplicação da investigação. As previsões constam no Título III dos referidos documentos. Ali está definido que as controvérsias que podem ser submetidas a esse meio são aquelas que provêm de divergências sobre fatos e que não comprometem a honra e os interesses essenciais das partes. Além disso, impõe que as controvérsias não tenham podido ser resolvidas mediante negociações.<sup>121</sup>

Uma comissão internacional de investigação será instituída com o intuito de facilitar a solução da disputa, esclarecendo por meio de um exame imparcial as questões de fato. A instituição daquele órgão se faz mediante um acordo especial entre as partes, em que elas

---

<sup>119</sup> NAÇÕES UNIDAS, **Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados**, p. 26-7.

<sup>120</sup> MERRILLS, J. G. **International dispute settlement**, p. 47.

<sup>121</sup> CONVENIO DE LA HAYA para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales, de 18 de octubre de 1907. In: CASANOVAS Y LA ROSA, Oriol. **Casos y textos de derecho internacional público**. 4. ed. Madrid: Tecnos, 1990.



fixam os fatos a serem examinados, a forma e prazo para a formação da Comissão.<sup>122</sup> Assim, resta às partes a adequação do procedimento ao caso concreto.

Salienta-se apenas que a investigação não precisa ser necessariamente realizada por uma comissão, mas pode também vir a ser feita por uma pessoa escolhida pelas partes.<sup>123</sup>

À comissão é facultado locomover-se para o local dos fatos, com fins informativos, conforme o consentimento das partes e, se for o caso, do Estado que serviu de palco para os acontecimentos.<sup>124</sup> Também, a Comissão tem direito de inquirir as partes, solicitando-lhes informações ou explicações que considerar convenientes.<sup>125</sup> O relatório da Comissão está limitado à comprovação dos fatos e não possui qualquer caráter obrigatório para as partes.<sup>126</sup>

Merrills aponta que o procedimento da investigação foi sendo incrementado e ampliado pela prática nas situações concretas, conforme a necessidade das partes e das circunstâncias. O acordo que estabelece a utilização deste meio de solução pacífica de controvérsias pode contar com uma disposição para o recurso posterior a um outro meio, como a arbitragem, conforme o caso Tavnigano de 1912. Ainda, as partes podem concordar em receber as conclusões da Comissão como obrigatórias, como no caso Tiger de 1917. As comissões podem ser formadas por profissionais de diversas áreas técnicas e da área jurídica,

---

<sup>122</sup> CONVENIO DE LA HAYA para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales, de 18 de octubre de 1907, artículo 10.

<sup>123</sup> NAÇÕES UNIDAS, p. 30. Ver também CAFLISCH, Lucius. Cent ans de règlement pacifique des différends interétatique.p. 277.

<sup>124</sup> CONVENIO DE LA HAYA para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales, de 18 de octubre de 1907, artículo 20.

<sup>125</sup> Idem, artículo 22.

<sup>126</sup> Idem, artículo 35.

mesclando os conhecimentos necessários para a investigação, conforme o caso Tubantia de 1916, cujo órgão deixou de ser exclusivamente técnico.<sup>127</sup>

A competência das comissões de investigação pode, dessa forma, variar de acordo com o tema da investigação e, também, conforme o interesse dos Estados. Pode ocorrer que a competência das mesmas seja fixada em virtude de que a investigação seja desenvolvida por uma organização internacional ou órgão desta a fim de esclarecer uma questão pertinente à sua área de atuação, por exemplo, manutenção da paz e segurança internacionais pela ONU.<sup>128</sup>

Cabe salientar que a investigação acaba tendo por intuito não apenas a solução da controvérsia, mas também impedir que esta viesse a compelir os Estados a buscarem o recurso do uso da força. Brierly afirma que a intenção é fazer com que os Estados posterguem um eventual confronto, permitindo que os mesmos possam ter os fatos elucidados.<sup>129</sup> Merrills também menciona essa faceta, indicando que uma controvérsia prolongada por negociações infrutíferas pode acarretar uma atitude mais drástica de uma das partes, como a solução armada, situação que poderia ser evitada pela investigação.<sup>130</sup>

O Pacto da Liga das Nações também previu em seus métodos de solução pacífica de disputas – nesse caso, para evitar uma ruptura da organização – a utilização do inquérito, conforme o artigo 15, parágrafo 1, sem especificar regras de aplicação próprias. A Carta das Nações Unidas recepcionou a investigação como meio de solução pacífica em seu artigo 33, (1).

---

<sup>127</sup> MERRILLS, J. G. *International dispute settlement*, p. 48-51.

Vale citar a Resolução 1967 (XVIII) da Assembléia Geral, relativa a questão dos métodos para a determinação dos fatos, que reconheceu a contribuição da investigação para a prevenção de controvérsias internacionais, bem como a Resolução 2329(XXII) em que foi requisitado ao Secretário Geral a elaboração de uma lista de expertos aos quais os Estados poderiam recorrer se houvesse interesse em aplicar a uma controvérsia o procedimento da determinação dos fatos.<sup>131</sup>

Quanto ao papel preventivo desta investigação dentro da ONU, Cançado Trindade refere que a Organização tem fomentado esse meio em suas atividades, através do *fact-finding*, como utilizado nos casos da Palestina (1947), Grécia (1947-1949), Indonésia (1947-1948), Alemanha (1951-1953), África do Sul (1967- ), e dos territórios ocupados por Israel (1967- ).<sup>132</sup>

Ao final da investigação, a comissão realizará um relatório, dispondo suas conclusões sobre os fatos. O conteúdo do relatório dependerá da competência atribuída à comissão pelas partes. Isso significa que, além das questões de fato, o documento pode conter recomendações sobre a solução da controvérsia, aceitáveis ou não pelos Estados envolvidos. Em regra, o relatório e suas recomendações não são obrigatórios, salvo disposição em contrário feita pelas partes.<sup>133</sup>

---

<sup>128</sup> NAÇÕES UNIDAS, **Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados**, p. 27.

<sup>129</sup> BRIERLY, J. L. **Direito internacional**, p. 385.

<sup>130</sup> MERRILLS, J. G. **International dispute settlement**, p. 44.

<sup>131</sup> NAÇÕES UNIDAS, op. cit., p. 25.

<sup>132</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Os métodos de solução pacífica de controvérsias internacionais: tendências recentes, 1984, p. 99.

<sup>133</sup> NAÇÕES UNIDAS, op. cit., p. 33. Ver também CAFLISCH, Lucius. Cent ans de règlement pacifique des différends interétatique, p. 278.

Essa possibilidade de fazer recomendações aproxima muito a investigação da conciliação, porém esta ainda mantém algumas diferenças.

### 1.3.5 Conciliação

A conciliação, entre os meios políticos de solução pacífica de controvérsias, é o mais complexo, pois compila em seu procedimento as atividades desenvolvidas pelos meios precedentes. O método em questão assemelha-se muito à arbitragem, devido à sua característica de formalidade e institucionalização, mas dela difere pelo caráter não obrigatório da proposta alcançada às partes, eis que os termos da mesma são apenas sugeridos e não impostos aos Estados envolvidos.<sup>134</sup>

A conciliação também se aproxima da mediação, enquanto meio de facilitar o diálogo entre as partes, mas apresenta cinco distinções: o conciliador tende a fazer um relatório mais imparcial que o mediador; o conciliador não dispõe de outros meios, além de sua inteligência e persuasão, para fazer com que suas recomendações sejam aceitas; a conciliação é frequentemente institucionalizada; ela possui preceitos de debate contraditório e de legalidade das partes, consistindo em uma sucessão estruturada de atos; os Estados têm o compromisso, durante o processo de conciliação, de se absterem de qualquer comportamento que possa agravar a situação em que se encontram.<sup>135</sup>

A conciliação serviria para, por um lado, que cada parte compreendesse melhor o caso da outra mediante a realização de uma investigação objetiva e uma avaliação de todos os

---

<sup>134</sup> MERRILLS, J. G. **International dispute settlement**, p. 62.

<sup>135</sup> CAFLISCH, Lucius. Cent ans de règlement pacifique des différends interétatique, p. 282. Ver também BRIERLY, J. L. **Direito internacional**, p. 386.

aspectos da controvérsia e, por outro lado, oferecer um mecanismo para a negociação e a avaliação não judicial das reclamações jurídicas, incluída a oportunidade de definir os termos para uma solução que possam aceitar. A conciliação combina os elementos tanto da investigação como da mediação.<sup>136</sup>

A conciliação é o procedimento que consiste na instituição de uma comissão composta de um número ímpar de pessoas, indicadas pelos Estados litigantes e por outras pessoas escolhidas de modo que garantam uma imparcialidade dos componentes da mesma, com uma finalidade.

A comissão de conciliação tem por função investigar a controvérsia e sugerir os termos de um possível acordo. Mas uma comissão diferencia-se da outra em virtude do instrumento que a institucionaliza, da forma como as partes apresentam o caso e de como a comissão desempenha seu papel. Nesse sentido, esses órgãos podem fazer a abordagem da sua função de duas maneiras: desenvolvendo-a como negociações institucionalizadas e exacerbando a vertente política, ou aproximando-se da arbitragem e realçando a vertente jurídica e institucionalizada do procedimento.<sup>137</sup>

A conciliação não foi prevista em tratados bilaterais como um meio alternativo para a solução de disputas.<sup>138</sup> Os Tratados de Lorcano, de 1925, são um exemplo de criação de um sistema de conciliação, pelo qual os Estados signatários submetiam suas diferenças a uma Comissão Permanente de Conciliação, que deveria, ao final do processo, emitir um relatório.

---

<sup>136</sup> NAÇÕES UNIDAS, *Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados*, p. 46-7.

<sup>137</sup> MERRILLS, J. G. *International dispute settlement*, p. 70.

<sup>138</sup> *Idem*, p. 62-3.

<sup>139</sup> A partir dos tratados bilaterais, a conciliação foi instrumentalizada na Ata Geral de 1928, em seu capítulo I, figurando pela primeira vez em um documento multilateral.<sup>140</sup> No seio das Nações Unidas, a conciliação foi afirmada no artigo 33(1) da Carta das Nações Unidas e prevista nas Resoluções 2526 (XXV) e 37/10 da Assembléia Geral. Posteriormente, em 1995, aprovaram-se as Regras-modelo para a conciliação de disputas internacionais.<sup>141</sup> Essas regras, apesar de não possuírem qualquer força obrigatória, prevêm uma estrutura procedimental que pode vir a ser adotada pelos Estados disputantes em sua totalidade ou como base para a elaboração de um procedimento particular mais condizente com a situação concreta.<sup>142</sup>

Apesar de não se descartar que a condução da conciliação seja feita por um indivíduo<sup>143</sup>, o mais comum é que se institucionalize uma comissão de conciliação para essa finalidade. A Ata Geral de 1928, em seu artigo 15, parágrafo 1, estabelece que as funções da comissão são elucidar as questões em litígio, por meio de investigação ou outro procedimento e esforçar-se em conciliar as partes.

Salienta Merrills que existem duas visões sobre o processo de conciliação: uma que enfatiza a negociação institucionalizada e outra que aproxima a conciliação do inquérito ou arbitragem. Nesse sentido, a comissão que desenvolva a visão de sua função como uma quase-arbitragem tenderá a desenvolver um procedimento muito mais formalizado do que aquela que se apresenta como um fórum para as negociações.<sup>144</sup>

---

<sup>139</sup> BRIERLY, J. L. **Direito internacional**, p. 386.

<sup>140</sup> MERRILLS, J. G. **International dispute settlement**, p. 64.

<sup>141</sup> ASSEMBLÉIA GERAL, Resolução 50/50.

<sup>142</sup> MERRILLS, J. G., op. cit., p. 79.

<sup>143</sup> CAFLISCH, Lucius. Cent ans de règlement pacifique des différends interétatique, p. 281.

<sup>144</sup> MERRILLS, J. G., op. cit., p. 70-1.

A atuação da comissão dependerá dos termos do acordo que a constitui. Em geral, é composta por um número ímpar de conciliadores (três ou cinco) em que atuarão em número igual de representantes dos Estados envolvidos e um conciliador escolhido por consenso, que será o presidente da comissão.<sup>145</sup> Os conciliadores são geralmente especialistas técnicos e/ou juristas, pois a conciliação pode envolver tanto questões específicas de fato quanto de direito.<sup>146</sup>

A comissão pode ser considerada permanente, quando sua formação advier de uma lista de conciliadores, ou *ad hoc*, formada especialmente para o caso.<sup>147</sup>

O processo de conciliação inicia-se pelo consentimento mútuo das partes ou, quando um acordo prévio permitir, por vontade de apenas uma das partes. Existem dois tipos de conciliação: uma clássica e outra mais contemporânea. A primeira encontra-se prevista nos tratados mais antigos e necessita do consentimento conjunto das partes para ter seu início. Já a segunda, trazida pela Convenção de Viena sobre direito dos tratados, de 1969, torna a conciliação obrigatória para a solução das controvérsias relativas à Convenção. Além disso, apenas o interesse de uma das partes já autoriza para que se inicie o procedimento.<sup>148</sup>

Quanto ao regramento e aos métodos de trabalho, a regra geral é que a comissão estabeleça seu próprio procedimento, salvo quando exista disposição em tratado ou conforme o acordo das partes. A conciliação combina elementos de determinação dos fatos, dependendo de técnicas para compilação e avaliação dos mesmos. Nesse sentido, todos os tratados que

---

<sup>145</sup> NAÇÕES UNIDAS, **Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados**, p. 50.

<sup>146</sup> MERRILLS, J. G. **International dispute settlement**, p. 72.

<sup>147</sup> GROS, Andre. Peaceful settlement of international disputes – mediation and conciliation. In: JENKS, C. Wilfred. **Internacional law in a changing world**. 1. ed. New York: Oceana, 1963. p. 51.

<sup>148</sup> NAÇÕES UNIDAS, op. cit., p. 50-53.

dispõem sobre a conciliação tratam sobre a possibilidade de a comissão escutar as partes, examinar suas reivindicações e formular propostas para uma solução amistosa ou assinalar qualquer medida que possa facilitá-la. Além disso, pode a comissão interrogar testemunhas e visitar o local dos fatos, com o consentimento das partes.<sup>149</sup>

Merrills ressalta que enquanto a comissão está engajada na investigação, na formulação das propostas ou no trabalho de conciliação, o procedimento requer certa confiabilidade, cuja característica é essencial para o sucesso da aplicação do método, pois evita constranger as partes, já que invariavelmente surgem questões delicadas a serem resolvidas durante a controvérsia.<sup>150</sup>

Quando a comissão encerra seus trabalhos, sem que haja uma solução durante o processo, ela prepara um relatório em que constam o resultado de suas investigações e suas recomendações.<sup>151</sup> As partes são livres para aceitar ou rejeitar o relatório e as recomendações. Caso eles sejam aceitos, a controvérsia será solucionada não pela comissão de conciliação, mas pelo acordo que resultará da aceitação pelos Estados da solução que a eles foi recomendada.<sup>152</sup>

A utilização da conciliação possui suas vantagens e desvantagens. Ela é pouco utilizada em relação aos demais meios. Isso pode ser explicado devido a conciliação ser um

---

<sup>149</sup> NAÇÕES UNIDAS, **Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados**, p. 53. Ver também ACTA GENERAL revisada para el arreglo pacífico de las controversias internacionales. In: CASANOVAS Y LA ROSA, Oriol. **Casos y textos de derecho internacional público**. 4. ed. Madrid: Tecnos, 1990, artigo 11, parágrafo 1; e ASSEMBLEIA GERAL, Resolução 50/50, Regras modelo para conciliação de disputas entre Estados, artigo 8º.

<sup>150</sup> MERRILLS, J. G. **International dispute settlement**, p. 73.

<sup>151</sup> NAÇÕES UNIDAS, op. cit., p. 54.

<sup>152</sup> CAFLISCH, Lucius. Cent ans de règlement pacifique des différends interétatique, p. 281.



procedimento elaborado demais para controvérsias de menor relevância, enquanto não é uma opção atrativa para as controvérsias maiores.<sup>153</sup>

Entretanto, a conciliação apresenta algumas vantagens em relação à arbitragem, especialmente quando a controvérsia versa sobre questões jurídicas. Um ponto forte da conciliação é a independência e a imparcialidade dos conciliadores.<sup>154</sup> Em virtude de a comissão manter um diálogo mais próximo com as partes, a conciliação evita que elas sejam surpreendidas com um resultado inesperado do procedimento. Além disso, as propostas da comissão não são obrigatórias como na arbitragem, facultando aos Estados anuir com as conclusões da comissão ou encaminhar a controvérsia para outro meio de solução pacífica.<sup>155</sup>

### 1.3.6 Arbitragem

A arbitragem tem por objetivo resolver a controvérsia internacional para assegurar a manutenção das relações pacíficas, tendo como fundamento os parâmetros jurídicos previamente aceitos pelos Estados. Ela resguarda as interações estatais, aplicando o direito internacional. A arbitragem analisa juridicamente a questão e procede a um exame aprofundado dos fatos relativos ao caso.<sup>156</sup>

A arbitragem, juntamente com a solução judicial, são os meios jurisdicionais para a solução de controvérsias internacionais. As partes buscam na arbitragem uma decisão obrigatória proferida por um árbitro ou um tribunal arbitral constituído para julgar a contenda que as envolve. Soares define a arbitragem como sendo:

---

<sup>153</sup> MERRILLS, J. G. **International dispute settlement**, p. 84-5.

<sup>154</sup> CAFLISCH, Lucius. Cent ans de règlement pacifique des différends interétatique, p. 281.

<sup>155</sup> MERRILLS, J. G., op. cit., p. 85.

<sup>156</sup> CASSESE, Antonio. **Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo**, p. 228.

um mecanismo, em virtude do qual um terceiro ou terceiros, indivíduos ou Estados não partes numa controvérsia, são chamados pelos Estados litigantes, para dar uma solução a uma controvérsia, a qual estes devem acatar como uma decisão definitiva e sem recurso. (SOARES, p. 29.)

Em suma, a arbitragem é uma jurisdição construída pelos Estados-parte destinada a solucionar a controvérsia em que estejam envolvidos.<sup>157</sup> Conforme Merrills, a arbitragem é uma oportunidade para as partes obterem uma decisão de um juiz ou juízes de sua própria escolha; e isso é relevante porque confere a elas a confiança necessária para levar a disputa a terceiros com o intuito de que estes profiram uma sentença.<sup>158</sup>

Este meio pacífico possibilita aos Estados envolvidos manter um controle sobre o seu processamento, graças à faculdade de nomear os árbitros que melhor lhes aproveitam.<sup>159</sup> Além disso, eles podem decidir sobre os procedimentos a serem adotados.<sup>160</sup> Na arbitragem, os Estados desfrutam de um alto grau de controle da aplicação do meio, que não podem alcançar na solução judicial.<sup>161</sup> As partes podem indicar os integrantes do órgão arbitral (singular ou colegiado), determinar a competência e a jurisdição dos árbitros, fixar o procedimento a ser seguido; porém, o resultado arbitral escapa a esse controle, uma vez que as partes ficam dependentes da convicção dos julgadores, que devem decidir com independência e imparcialidade.<sup>162</sup>

Segundo Brierly, a arbitragem e a solução judicial são processos afins, sendo que a primeira é uma espécie da segunda. O árbitro é um juiz que tem a particularidade de ser escolhido pelas partes e possuir funções limitadas ao litígio para o qual foi investido. O órgão

---

<sup>157</sup> SOARES, Guido F. S. Solução e prevenção de litígios internacionais, p. 29.

<sup>158</sup> MERRILLS, J. G. **International dispute settlement**, p. 116.

<sup>159</sup> NAÇÕES UNIDAS, **Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados**, p. 57.

<sup>160</sup> MERRILLS, J. G., op. cit., p. 95.

<sup>161</sup> NAÇÕES UNIDAS, op. cit., p. 57.

<sup>162</sup> SOARES, Guido F. S., op. cit., p. 30.

de arbitragem é institucionalizado caso a caso, enquanto que a solução judicial é proferida por um tribunal permanente. Essa constância dos tribunais judiciais os permite elaborar uma jurisprudência, contribuindo para o desenvolvimento do direito internacional e para evitar que surjam novas controvérsias com os mesmos fundamentos que as anteriores.<sup>163</sup>

A distinção entre arbitragem e solução judicial pode ser considerada apenas formal<sup>164</sup>, pois, em seus julgamentos, ambos os institutos devem levar em consideração as normas de direito internacional e do caso concreto. Apenas lhes é facultado pôr de lado as normas jurídicas e decidir por equidade e justiça, quando as partes delegarem tais poderes.<sup>165</sup>

Diferentemente da solução judicial, na arbitragem, o órgão decisional é denominado “tribunal arbitral” ou “árbitro”; quando for um tribunal, ele constitui-se de um número ímpar de integrantes, podendo alguns ser naturais dos Estados em disputa; o tribunal arbitral trata de um litígio concreto ou um conjunto de litígios. O acompanhamento próximo que as partes exercem confere flexibilidade na condução do procedimento.<sup>166</sup>

A arbitragem desenvolveu-se inicialmente nos usos e costumes internacionais.<sup>167</sup> Os primeiros instrumentos multilaterais que a trouxeram em seus bojos foram as Convenções de Haia de 1899 e 1907, abarcada no título quarto desses instrumentos, que determinaram, entre outros aspectos, a instituição do Tribunal Permanente de Arbitragem (artigos 41 a 50) e um procedimento específico a ser seguido (artigos 51 a 90).

---

<sup>163</sup> BRIERLY, J. L. **Direito internacional**, p. 356.

<sup>164</sup> BROWNLIE, Ian. **Princípios de direito internacional público**, p. 737.

<sup>165</sup> BRIERLY, J. L., op. cit., p. 357.

<sup>166</sup> BROWNLIE, Ian., op. cit., p. 737.

<sup>167</sup> SOARES, Guido F. S. **Solução e prevenção de litígios internacionais**, p. 29.

O Pacto da Liga das Nações dispõe em seus artigos 12 e 13 o recurso à arbitragem como forma pacífica para a resolução de disputas internacionais. A Ata Geral de 1928, em seu capítulo III, também prevê a solução arbitral para aqueles casos que não tiverem sido solucionados mediante conciliação estabelecida no capítulo I.

A Carta das Nações Unidas elenca a arbitragem em seu artigo 33(1). Ainda no seio da ONU, vale destacar a Declaração sobre os Princípios que Regem as Relações Amistosas e Cooperação entre Estados (Resolução 2625 (XXV)) e a Declaração de Manila (Resolução 37/10), ambas da Assembléia Geral, que reafirma a arbitragem dentro do direito internacional.

Houve, em 1953, uma tentativa por parte da Comissão de Direito Internacional de realizar uma Convenção sobre o Processo Arbitral. Contudo, esse projeto não foi acolhido favoravelmente pelos Estados. Resultou dele um documento, as Regras-modelo sobre Processo Arbitral, levadas a conhecimento pela Assembléia Geral através da Resolução 1262(XIII). O projeto tinha por intuito resolver questões como a possibilidade de contestação da validade da decisão, a salvaguarda da eficácia da obrigação de arbitrar e da nomeação do membro neutro para compor o tribunal.<sup>168</sup>

Interessante notar que a arbitragem também é referida em dispositivos particulares nos tratados e convenções internacionais, bilaterais ou multilaterais, sobre assuntos tópicos, como forma de determinar o meio ao qual será submetida uma eventual controvérsia.<sup>169</sup> Nesse sentido, é importante determinar como as partes consentem e estabelecem a obrigação de arbitrar.

---

<sup>168</sup> BROWNLIE, Ian. **Princípios de direito internacional público**, p. 738.

<sup>169</sup> SOARES, Guido F. S. Solução e prevenção de litígios internacionais, p. 29.

A arbitragem está fundada, como qualquer meio de solução pacífica de controvérsias, na livre vontade das partes. O consentimento destas pode ser expresso antes ou depois do surgimento de uma disputa entre elas, existindo três formas para a sua realização. Primeiramente, o *compromisso* é um acordo pelo qual as partes convencionam submeter-se à arbitragem para resolver uma controvérsia já existente.<sup>170</sup> Ele costuma ser amplo, pois trata de aspectos constitutivos do órgão arbitral, da limitação do litígio, do procedimento, entre outros aspectos.<sup>171</sup>

Em segundo lugar, pode ocorrer o consentimento através de uma *cláusula arbitral*, que visa atacar eventuais controvérsias que possam surgir entre os Estados.<sup>172</sup> Ou melhor, é uma disposição em um tratado que prevê a solução mediante arbitragem das controvérsias que venham a surgir com relação à interpretação ou à aplicação do tratado.<sup>173</sup> Por fim, pode ser autorizada a utilização do meio arbitral através de um tratado de arbitragem permanente, tendo por objeto estabelecer a obrigação geral de aplicação entre as partes.<sup>174</sup>

Tanto no segundo quanto no último, é necessário que haja um acordo especial, que venha descrever os fatos controversos, fixar a matéria a ser submetida a exame, competência e jurisdição do órgão arbitral. Soares refere que esse ato especial pode ser um *compromisso* (enquanto um ato bilateral) ou mesmo um *terms of referee*, que é um ato trilateral, realizado entre as partes e o órgão arbitral.<sup>175</sup>

---

<sup>170</sup> DUPUY, Pierre-Marie. **Droit international public**, p. 479.

<sup>171</sup> NAÇÕES UNIDAS, **Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados**, p. 59-60.

<sup>172</sup> DUPUY, Pierre-Marie., op. cit, p. 479.

<sup>173</sup> NAÇÕES UNIDAS, op. cit, p. 59-60.

<sup>174</sup> DUPUY, Pierre-Marie. , op. cit, p. 479.

<sup>175</sup> SOARES, Guido F. S. Solução e prevenção de litígios internacionais, p. 31.

Merrills refere que o primeiro passo a ser dado para o estabelecimento do processo de arbitragem é determinar que tipo de tribunal será utilizado. Pode ser uma comissão composta por um número igual de árbitros nacionais apontados pelas partes e um membro neutro a quem os casos são referidos quando os membros nacionais não conseguem chegar a um acordo. A disputa pode ser levada a um chefe de Estado ou de Governo para a decisão<sup>176</sup>. Pode-se também utilizar o conhecimento de uma pessoa especialmente qualificada, para a decisão.<sup>177</sup> A prática mais comum é utilizar um órgão colegiado que se compõe de um número ímpar de árbitros.<sup>178</sup>

Assim, a arbitragem pode ser desempenhada por uma pessoa designada pelas partes, como um árbitro singular, ou por um grupo de pessoas indicado para formar um tribunal arbitral.<sup>179</sup> Algumas vezes, o árbitro é um chefe de Estado estrangeiro e, por outras, o tribunal é composto de representantes dos Estados litigantes, acompanhados ou não de outros membros.<sup>180</sup>

O tribunal arbitral é integrado por três ou cinco membros, sendo que deles dois ou quatro serão designados pelas partes e o terceiro ou quinto será de indicação dos próprios membros do órgão. Alguns tribunais podem ser compostos por pessoas designadas pelas partes com base em uma lista de árbitros constituída previamente, segundo estabelecido pelas

---

<sup>176</sup> MERRILLS, J. G. **International dispute settlement**, p. 89. A arbitragem, nessa modalidade, ganha algumas vantagens da mediação ao envolver a influência externa de um terceiro, pois esse árbitro pode ser útil quando for necessária alguma pressão ou indução para que as partes se encorajem a aceitar uma determinada decisão não muito favorável aos seus interesses.

<sup>177</sup> *Idem*, p. 90. Aqui, a utilização de um único árbitro pode tornar o processo mais célere e econômico do que o seria no caso de um órgão arbitral maior. Entretanto, a desvantagem que se apresenta é o aumento considerável da demanda sobre a pessoa do árbitro, sendo um processo muito desgastante. Neste sentido, esta arbitragem não seria aconselhável para qualquer tipo de questão.

<sup>178</sup> *Idem*, p. 91.

<sup>179</sup> NAÇÕES UNIDAS, **Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados**, p. 61.

<sup>180</sup> BRIERLY, J. L. **Direito internacional**, p. 358.

Convenções de Haia de 1899 e de 1907. Outros tribunais podem ser instituídos sem recurso a uma lista, partindo do melhor entendimento das partes.<sup>181</sup>

Os acordos especiais determinam o caminho pelo qual a arbitragem deve ser conduzida. Assim como a especificação dos árbitros está nas mãos das partes, a determinação de como o procedimento será conduzido e quais questões estarão sob a tutela arbitral também devem passar pelo crivo dos Estados envolvidos.<sup>182</sup>

É comum incluir previsões bem detalhadas sobre o número e a ordem de alegações escritas, a fase oral dos procedimentos e a importante questão do prazo. Entre outras determinações, também pode-se fazer previsão sobre obtenção de provas, condução de visitas, eventuais diligências, como a decisão será tomada e se ela será tornada pública.<sup>183</sup> Frequentemente, o acordo dispõe que fica a critério do órgão arbitral definir o procedimento que será empregado.<sup>184</sup>

A delimitação da questão é importante porque estabelece o alcance da jurisdição arbitral. Ao fixar a questão de maneira ampla, as partes podem usar a arbitragem para solucionar o que mais dificulta as boas relações. Ao defini-la de forma reduzida, elas podem prevenir uma investigação sobre questões mais amplas o que pode criar mais problemas do que poderia resolver, ou podem excluir da arbitragem questões particulares para as quais a negociação ou outro meio de solução pacífica seria considerada mais apropriada.<sup>185</sup>

---

<sup>181</sup> NAÇÕES UNIDAS, **Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados**, p. 62-3.

<sup>182</sup> MERRILLS, J. G. **International dispute settlement**, p. 95.

<sup>183</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>184</sup> DUPUY, Pierre-Marie. **Droit international public**, p. 480.

<sup>185</sup> MERRILLS, J. G., *op. cit.*, p. 96.

Brierly indica que uma limitação apresentada à tutela da arbitragem são as cláusulas de proteção aos “interesses vitais” dos Estados. Essas cláusulas diminuem a eficácia dos tratados arbitrais, pois concedem às partes uma motivação para que não se submetam à arbitragem sempre que for conveniente.<sup>186</sup>

Frequentemente as instruções do tribunal são para decidir a questão de acordo com o direito internacional. Caso as partes considerem que uma solução nestes termos não seja apropriada, elas podem instruir o árbitro a decidir a controvérsia sobre outra base. Desejando as partes em estender a liberdade do árbitro, elas podem autorizá-lo a levar em conta o justo e o razoável.<sup>187</sup>

Merrills comenta que, quando o árbitro é questionado pelas partes a levar em conta considerações eqüitativas ou tomar para si tal postura, ele deixa de ser um simples julgador, aplicando regras relevantes, mas passa a assumir o papel de legislador, criando o direito para o caso em mãos.<sup>188</sup>

O resultado da arbitragem é a sentença arbitral, obrigatória para todas as partes da controvérsia. A sentença tem um caráter finalista, salvo se as partes determinarem diferentemente. A matéria ali contida está limitada a fixação da jurisdição e da competência do tribunal.<sup>189</sup> Caso haja um excesso, o julgamento poderá ser considerado nulo pela parte que se sentir lesada, deixando de obedecê-la.<sup>190</sup>

---

<sup>186</sup> BRIERLY, J. L. **Direito internacional**, p. 358.

<sup>187</sup> MERRILLS, J. G. **International dispute settlement**, p. 100-1.

<sup>188</sup> Idem, p. 103.

<sup>189</sup> BRIERLY, J. L., op. cit., p. 360.

<sup>190</sup> MERRILLS, J. G., op. cit., p. 98.



As sentenças arbitrais são escritas, datadas e assinadas. Dependendo do compromisso firmado, a decisão do tribunal pode ser tomada pela maioria dos votos e os votos divergentes podem ser apresentados em separado.<sup>191</sup>

A característica obrigatória da sentença não impede que certas vias recursais sejam utilizadas pelas partes. Para isso deve ser aberto às partes adotar posteriores procedimentos para interpretar, revisar, retificar, apelar ou anular a decisão. Ainda que esses passos sejam possíveis e que se possa recorrer ao mesmo tribunal ou à CIJ, tais atitudes dependerão em parte do direito internacional, mas principalmente do acordo de arbitragem.<sup>192</sup>

O recurso da decisão pode ocorrer em três casos: quando há dúvida quanto à interpretação da decisão; quando sobrevém fato novo ou quando existe um erro de fato ou de direito (recurso de revisão); e quando ocorre excesso ou defeito grave de procedimento. Este último é o mais difícil de ser alcançado, como pode ser verificado no caso em que Guiné Bissau recorreu à Corte Internacional de Justiça para rever a sentença, sob o argumento de nulidade. O pedido foi considerado improcedente, devendo a conclusão arbitral ser aplicada as partes.<sup>193</sup>

Por fim, a sentença arbitral não goza de um caráter executório. A obediência à decisão é puramente voluntária, mas obedece ao princípio da boa-fé. Comumente, as

---

<sup>191</sup> NAÇÕES UNIDAS, **Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados**, p. 67.

<sup>192</sup> MERRILLS, J. G. **International dispute settlement**, p. 105.

<sup>193</sup> DUPUY, Pierre-Marie. **Droit international public**, p. 481.

sentenças arbitrais são executadas pelas partes, sendo a contestação da sua autoridade um fato excepcional.<sup>194</sup>

### 1.3.7 Meio Judicial

A solução judicial é a forma mais complexa e institucionalizada de todos os meios de solução pacífica de controvérsias elencados pela Carta das Nações Unidas. Ela envolve a faculdade dos Estados levarem suas disputas perante um tribunal permanente, que proferirá uma decisão legalmente vinculante.<sup>195</sup>

Tradicionalmente, o meio judicial tem sido utilizado como o último recurso das partes para a solução da contenda, falhados os meios anteriores. Ele constitui-se em um processo para a interpretação e aplicação do direito internacional por juízes internacionais, investidos em um poder jurisdicional permanente. As normas jurídicas, a previsão procedimental e o próprio tribunal são pré-existentes à controvérsia.<sup>196</sup>

O meio judicial desenvolveu-se a partir da arbitragem, estando disponível aos Estados através de várias cortes de jurisdição especial e universal.<sup>197</sup>

---

<sup>194</sup> DUPUY, Pierre-Marie. **Droit international public**, p. 481-2.

<sup>195</sup> MERRILLS, J. G. **International dispute settlement**, p. 121.

<sup>196</sup> SOARES, Guido F. S. Solução e prevenção de litígios internacionais, p. 38.

<sup>197</sup> MERRILLS, J. G., op. cit., p. 121. Ver também BROWNLIE, Ian. **Princípios de direito internacional público**, p. 741. Este autor explica que a prática arbitral contribuiu para o desenvolvimento do meio judicial de duas maneiras. Em sua influência positiva, nota-se a semelhança existente entre a Corte Permanente de Justiça Internacional, posteriormente a Corte Internacional de Justiça, e a prática arbitral, através da sua composição por juízes nacionais, do poder de decisão *ex aequo et bono*, do recurso a acordos especiais para estabelecer a jurisdição e da aplicação de alguns princípios fundamentais. Em sua influência negativa, o Tribunal Permanente de Arbitragem era severamente criticado por não constituir de fato um foro permanente e não poder desenvolver uma jurisprudência própria. Esse aspecto permitiu que a Corte Permanente de Justiça Internacional adquirisse continuidade e estabilidade em seus trabalhos.

No sistema internacional, pode-se encontrar diversos tribunais que se diferenciam pela matéria que apreciam e pelo território que sua jurisdição abrange. Podem-se citar, por exemplo, os tribunais instituídos por convenções internacionais de proteção de direitos humanos como um tipo de tribunal que está limitado a uma esfera regional e a uma matéria específica (Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Européia de Direitos Humanos).<sup>198</sup>

Também é possível encontrarmos Cortes que tenham uma jurisdição territorial universal, mas com competência restrita quanto à matéria, como o Tribunal Internacional para o Direito do Mar e o Tribunal Criminal Internacional.<sup>199</sup>

Todos os tribunais constituídos dentro do sistema jurídico internacional são absolutamente relevantes no que tange as suas áreas de atuação. Porém, dentre eles, sobressai-se a Corte Internacional de Justiça, em virtude de sua máxima autoridade quanto às controvérsias interestatais, eis que realiza importantes esforços em matéria de solução de controvérsias internacionais entre Estados e de manutenção da paz.

A sua predecessora foi a Corte Permanente de Justiça Internacional, criada junto à Liga das Nações e tendo sido seu Estatuto aprovado em 1921. Brant refere que ela representou a primeira fase de institucionalização de um sistema jurisdicional, permanente e

---

<sup>198</sup> SOARES, Guido F. S. Solução e prevenção de litígios internacionais, p. 39.

<sup>199</sup> Idem, p. 40.

universal, provando ser um avanço enquanto mecanismo de solução pacífica de controvérsias através de seus mais de trinta casos contenciosos julgados.<sup>200</sup>

Com o final da Segunda Guerra Mundial e a instituição da Organização das Nações Unidas, surgiu a Corte Internacional de Justiça como um dos seus órgãos especiais (art. 7º da Carta) e o principal órgão judiciário (art. 92), sendo todos os membros da ONU partes *ipso facto* do Estatuto do Tribunal (art. 93). Desta maneira, o novo tribunal mantém uma ligação mais estreita com as Nações Unidas do que aquela que o velho tribunal mantinha com a Liga das Nações. Na sua substância, se não mesmo na sua forma, o novo tribunal tornou-se um prolongamento do tribunal anterior: o Estatuto é praticamente o mesmo, conforme refere o próprio artigo 92 da Carta; além do que, a jurisdição e a jurisprudência gozam de uma continuidade entre ambos os tribunais.<sup>201</sup>

---

<sup>200</sup> BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. **A Corte Internacional de Justiça e a construção do Direito Internacional**. Belo Horizonte: O Lutador, 2005. p.44. Ver também TORRES-BERNÁRDEZ, Santiago. La función de la Corte Internacional de Justicia en el sistema de la Carta de las Naciones Unidas. In: PROCEEDINGS OF THE UNITED NATIONS CONGRESS ON PUBLIC INTERNATIONAL LAW. **International law as a language for international relations**. The Hague: Kluwer Law International, 1996. p. 144-146. Aponta este autor que a Corte Permanente de Justiça Internacional exercia dupla função: uma relativa à facilitação da solução da controvérsia; e outra, de ordem política, relacionada com o controle da legalidade do recurso à guerra pelos Estados. Vale salientar que a Corte Internacional de Justiça não herdou essa segunda função, pois a Carta das Nações Unidas tornou o recurso à força ilícito. Este aspecto das relações internacionais foi confiado ao Conselho de Segurança da ONU, propiciando uma maior separação dos papéis jurídico e político. Uma judicialização excessiva do essencialmente político pode conduzir a uma inibição dos órgãos políticos no exercício de suas responsabilidades, prejudicando a manutenção da paz e da segurança internacionais. Nesse sentido, evitou-se uma intromissão mútua nas esferas de ação do Conselho de Segurança e da CIJ. Seus âmbitos de competência, no que tange à solução pacífica de controvérsias, são paralelos, ou seja, as atuações daqueles órgãos são complementares e não mutuamente excludentes, possibilitando que uma mesma questão possa ser levada tanto a ambos, para que tomem as medidas que lhes couberem.

<sup>201</sup> BROWNLIE, Ian. Princípios de direito internacional público, p. 742. Ver também BRIERLY, J. L. Direito internacional, p. 361 e BEDJAOUÏ, Mohammed. Les ressources offertes par la fonction consultative de la Cour Internationale de Justice: bilan et perspectives. In: PROCEEDINGS OF THE UNITED NATIONS CONGRESS ON PUBLIC INTERNATIONAL LAW. **International law as a language for international relations**. The Hague: Kluwer Law International, 1996. p. 117.

A competência da Corte Internacional de Justiça (CIJ) reduz-se às controvérsias entre Estados, uma vez que apenas estes podem ser partes no processo judicial internacional por ela regido<sup>202</sup>.

A competência da Corte em razão da pessoa é referente a todos os seus Estados membros (art. 92 da Carta das Nações Unidas) e àqueles Estados que tiverem reconhecido a sua jurisdição (art. 35 do Estatuto da CIJ) e tornam-se partes do Estatuto. Suíça, Liechtenstein, São Marino, Japão e Narau tiveram acesso a esse dispositivo. Quanto aos Estados que não são membros da ONU nem partes do Estatuto, estes devem realizar uma declaração aceitando a jurisdição da Corte e suas regulamentações, bem como firmar um compromisso de executar de boa fé a sentença que lhe couber. Esse recurso foi utilizado pela Itália, no caso do Ouro Monetário, e pela Albânia, no caso do Estreito de Corfu.<sup>203</sup>

Segundo o artigo 36(1) do Estatuto, a competência da Corte Internacional de Justiça abrange todas as questões que as partes lhe submetam, bem como todos os assuntos especialmente previstos na carta das Nações Unidas ou em tratados e convenções em vigor.

A atuação da Corte depende do consentimento de todas as partes da controvérsia.<sup>204</sup> A expressão de vontade de submissão da contenda à sua jurisdição pode ser realizada de várias formas. Ela pode ser prévia a controvérsia, através da adesão à cláusula compromissória em um tratado ou uma declaração anuindo a jurisdição compulsória da Corte,

---

<sup>202</sup> ESTATUTO DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, artigo 34(1). In: SEITENFUS, Ricardo (org.). **Legislação internacional**. Barueri: Manole, 2004.

<sup>203</sup> BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. **A Corte Internacional de Justiça e a construção do Direito Internacional**. p. 269.

<sup>204</sup> MERRILLS, J. G. **International dispute settlement**, p. 121-2. Ver também INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Aegean Sea continental shelf case. Judgment 19 December 1978. Reports, 1978. Disponível em < <http://www.icj-cij.org/>> Acesso em 10 dez. 2005. Esta sentença decide que não existe qualquer impeditivo para que a Corte exerça sua jurisdição enquanto as partes paralelamente buscam a solução da controvérsia através de negociações.

sob o artigo 36 (2) do Estatuto. Quando a controvérsia já está instalada, as partes podem manifestar seu consentimento através de um acordo especial (*compromisso*) ou mediante uma resposta a uma referência unilateral da disputa perante a Corte<sup>205 206</sup>.

A cláusula opcional de jurisdição compulsória, do artigo 36(2) da Carta<sup>207</sup>, é uma declaração unilateral do Estado que afirma concordar e aderir à competência obrigatória da CIJ. Brant explica que cada Estado que tenha ratificado a cláusula tem o direito de citar um ou vários Estados que também a aceitaram, submetendo-lhes a uma demanda feita unilateralmente. Mas também imposto o dever ao Estado apresentar-se à Corte quando for demandada por um Estado que tenha igualmente aceito a jurisdição compulsória.<sup>208</sup> Essa anuência pode ser limitada por reservas quanto ao campo de aplicação da jurisdição compulsória ou restrições quanto à extensão temporal do consentimento. Além disso, a cláusula deve respeitar a reciprocidade entre os Estados.<sup>209</sup>

---

<sup>205</sup> MERRILLS, J. G. **International dispute settlement**, p. 124. Também denominado *forum prorogatum*. É uma variante do compromisso e visa evitar a necessidade de concluir um acordo especial, provendo os Estados com um meio alternativo para a aceitação da jurisdição da CIJ. O exemplo mais citado é o do caso do Estreito de Corfu, em que a Albânia ingressou com o pedido depois da recomendação realizada pelo Conselho de Segurança para que a controvérsia fosse referida à Corte. Nesse caso, a realização de um compromisso era improvável, sendo necessário o pleito unilateral. Nos casos do *forum prorogatum*, a parte demandada faz declaração unilateral posterior, reconhecendo a competência da CIJ para julgar o caso. Ver também CAFLISCH, Lucius. *Cent ans de règlement pacifique des différends interétatique*, p. 329.

<sup>206</sup> MERRILLS, J. G., op. cit., p. 122-4. Ver também SOARES, Guido F. S. *Solução e prevenção de litígios internacionais*, p. 41; CAFLISCH, Lucius. *Cent ans de règlement pacifique des différends interétatique*, p. 329-30.

<sup>207</sup> Idem, p. 122. O artigo 36(2) do Estatuto da Corte estabelece que os Estados, parte do presente Estatuto, poderão, em qualquer momento, declarar que reconhecem como obrigatória, *ipso facto* e sem acordos especiais, em relação a qualquer outro Estado que aceite a mesma obrigação, a jurisdição da Corte em todas as controvérsias de ordem jurídica que tenham por objeto: a interpretação de um tratado; qualquer ponto de direito internacional; a existência de qualquer fato que, se verificado, constituiria violação de um compromisso internacional; e, a natureza ou extensão da reparação devida pela ruptura de um compromisso internacional. Ver também SOARES, Guido F. S. *Solução e prevenção de litígios internacionais*, p. 40-1.

<sup>208</sup> BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. **A Corte Internacional de Justiça e a construção do Direito Internacional**, p. 251-2.

<sup>209</sup> DUPUY, Pierre-Marie. **Droit international public**, p. 489. Estabelece o artigo 36(3) do Estatuto da CIJ que as declarações em questão podem ser feitas pura e simplesmente ou sob condição de reciprocidade da parte de vários ou de certos Estados, ou por prazo determinado.

Arechaga explica que embora exista a jurisdição da Corte e esteja baseada na necessidade do consentimento das partes para que ela exerça sua função, deve-se salientar que existe diferença entre jurisdição compulsória e jurisdição voluntária. De acordo com o Estatuto, a compulsoriedade apenas existiria no tocante à anuência da cláusula opcional da jurisdição compulsória (artigo 36(2) do Estatuto) e demais declarações feitas em extensão ao dispositivo.<sup>210</sup>

O autor considera que essa obrigatoriedade não se restringiria à citada cláusula, mas também seria decorrente de previsões em tratados e convenções internacionais de submeter as causas futuras ao crivo da Corte Internacional de Justiça. Assim, toda e qualquer declaração anterior à controvérsia que especificasse o recurso à jurisdição da Corte como o meio para a solução da disputa seria uma afirmação da compulsoriedade da apreciação do litígio por aquele tribunal. Referências à Corte, posteriores a instalação da controvérsia, seriam, então, de jurisdição voluntária.<sup>211</sup>

A Corte Internacional de Justiça tem extensivamente a competência sobre questões que advenham de tratados e convenções internacionais que prevêem a submissão das controvérsias a uma jurisdição a ser instituída pela Liga das Nações ou à Corte Permanente de Justiça Internacional.<sup>212</sup>

---

<sup>210</sup> ARECHAGA, Jimenez de. The International Court of Justice and the Judicial settlement of international disputes. In: JENKS, C. Wilfred. **Internacional law in a changing world**. New York: Oceana, 1963. p. 57.

<sup>211</sup> Idem, ibidem.

<sup>212</sup> ESTATUTO DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, artigo 37. Ver também BROWNLIE, Ian. Princípios de direito internacional público, p. 749. Este autor salienta duas limitações à incidência dessa regra: o tratado ou convenção deve ainda estar produzindo efeitos sobre as partes e estas devem ter aderido ao Estatuto da CIJ. Sobre essa competência, ver também INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicarágua. Jurisdiction of the Court and admissibility of the application. Judgment 26 November 1984. **Reports**, 1984. Disponível em < <http://www.icj-cij.org/> > Acesso em 10 dez. 2005.

O processo perante a CIJ inicia-se com a definição do idioma a ser utilizado, e com a apresentação de uma petição escrita dirigida ao escrivão ou notificação de acordo especial. Em ambos os casos, é necessário a individualização do objeto e das partes da controvérsia.<sup>213</sup> Brant explica que a demanda constitui a solicitação, unilateral ou por via de compromisso, de uma tutela jurídica dirigida ao Secretário da Corte com a finalidade de iniciar a sustentação do processo e de obter uma sentença de mérito favorável.<sup>214</sup>

O procedimento do meio judicial divide-se em duas fases: uma escrita, em que são comunicadas à Corte e às partes as memórias, as contra-memórias e eventuais réplicas juntamente com peças e documentos necessários para a sustentação das mesmas, e outra oral, com a audiência de testemunhas, peritos, agentes, consultores e advogados.<sup>215</sup> Durante o processo, é respeitado o princípio da igualdade das partes.<sup>216</sup>

É facultado aos juízes deferir medidas provisórias que assegurem os direitos das partes (art. 41), requisitar provas (art. 49) e determinar a realização de inquérito ou perícia quando considerar necessário (art. 50). A Corte, por intermédio do seu Presidente, dispõe de poderes para a condução do processo, podendo realizar ordens para o seu direcionamento e determinando prazos para que as partes façam seus encerramentos. Ainda, pode tomar medidas em relação à administração das provas e determinar um inquérito ou uma perícia, mas isso não é usual ocorrer.<sup>217</sup>

---

<sup>213</sup> Idem, artigos 39 a 41.

<sup>214</sup> BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. **A Corte Internacional de Justiça e a construção do Direito Internacional**, p. 298.

<sup>215</sup> ESTATUTO DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, artigo 43.

<sup>216</sup> DUPUY, Pierre-Marie. **Droit international public**, p. 493.

<sup>217</sup> Idem, p. 493.



A Corte deve basear suas sentenças no direito internacional, aplicando especialmente as convenções internacionais que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes, o costume internacional, os princípios gerais de direito e eventualmente decisões judiciais e doutrina dos juristas mais qualificados de diversas nações como meio auxiliar para a determinação das regras de direito. Ainda, a Corte pode decidir conforme a justiça e a equidade, mediante a concordância das partes.<sup>218</sup>

A sentença é obrigatória para as partes do litígio e com relação ao caso em questão. Ela é definitiva e inapelável, podendo as partes recorrer à CIJ apenas nos casos de interpretação da decisão ou nos casos de revisão por surgimento de fato suscetível de influenciar no julgamento.<sup>219</sup>

A sentença é dividida em três partes: a primeira, consiste em um relatório, em que se faz a individualização da questão, a análise dos fatos, a reprodução da conclusão e dos argumentos das partes; a segunda, é a fundamentação jurídica da decisão; e a terceira, consiste no dispositivo, em que a Corte declara a solução que determina para a controvérsia.<sup>220</sup>

Os juízes que tiverem voto vencido podem dar conhecimento de suas opiniões em instrumento separado, expressando o seu desacordo com o dispositivo e/ou a motivação da decisão.<sup>221</sup>

A frequência com que os Estados recorrem à Corte Internacional de Justiça tem oscilado desde 1945. Brownlie aponta que a quantidade de aceitações da jurisdição

---

<sup>218</sup> ESTATUTO DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, artigo 38.

<sup>219</sup> Idem, artigos 59 e 60.

<sup>220</sup> DUPUY, Pierre-Marie. **Droit international public**, p. 496.

<sup>221</sup> Idem, p. 496.

compulsória da Corte diminuiu proporcionalmente ao aumento do número de Estados independentes no sistema internacional. Essa relutância dos Estados em buscar a jurisdição da Corte seria devida: ao fato de que levar um adversário perante o órgão judicial poderia ser considerado com um ato hostil, piorando a situação existente; à melhor adequação de outros métodos, ou mesmo outros tribunais, para a resolução de questões regionais ou técnicas; às condições gerais das relações internacionais; a preferência pela flexibilidade dos demais meios em relação ao meio judicial; a falta de representação comparativa dos Estados afro-asiáticos na Corte; e à desconfiança dos Estados comunistas em relação à Corte.<sup>222</sup>

Outros fatores que podem ser salientados são a incerteza do resultado da litigância e o consumo de tempo.<sup>223</sup> Políticos e diplomatas apresentam dificuldades em lidar com o meio judicial como um procedimento usual de solução pacífica de controvérsias internacionais, pois tendem a não querer perder o controle de um caso que possam resolver via negociações ou pressões políticas. Enquanto os diplomatas preferem a diplomacia, os líderes políticos valorizam a persuasão, a manobra e a flexibilidade.<sup>224</sup>

Após as duas revisões estatutárias, realizadas em 1972 e 1978, a flexibilização proporcionada pelas modificações, facilitando o acesso à jurisdição da Corte, proporcionou um aumento no número de casos contenciosos levados à apreciação daquele órgão e,

---

<sup>222</sup> BROWNLIE, Ian. **Princípios de direito internacional público**, p. 759. Ver também HENKIN, Louis, **International law**, p. 807.

<sup>223</sup> Cf. TORRES-BERNÁRDEZ, Santiago. La función de la Corte Internacional de Justicia en el sistema de la Carta de las Naciones Unidas, p. 150. Posição contrária é adotada por Torres-Bernardez, que considera que a atuação da CIJ pode ser menos lenta que o recurso a outros métodos e que sua jurisdição oferece garantias de soluções objetivas e de igualdade das partes no processo.

<sup>224</sup> HENKIN, Louis, **International law**, p. 807.

consequentemente, propiciou mais oportunidades para a aplicação e o desenvolvimento do direito internacional pela CIJ.<sup>225</sup>

Segundo Brownlie, a Corte Internacional de Justiça contribuiu para o desenvolvimento e utilização de “meios civilizados” de solução de litígios, bem como, para a evolução do próprio direito internacional através de sua jurisprudência e de seus pareceres consultivos<sup>226</sup>. No entendimento do autor, a Corte tem desenvolvido o direito internacional tantas vezes quantas o tem aplicado.<sup>227</sup>

Apesar de ser uma vantajosa forma de solução pacífica de controvérsias, o meio judicial disponibilizado pela CIJ tem sido pouco aproveitada pelos Estados. Ainda que a Corte tenha contribuído para a solução de importantes disputas, não se pode afirmar que esse instrumento tenha sido relevante para a manutenção da paz e segurança internacionais.<sup>228</sup>

---

<sup>225</sup> BROWNLIE, Ian, op. cit., p. 760. Ver também CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **O direito internacional em um mundo em transformação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 810.

<sup>226</sup> Cf. TORRES-BERNÁRDEZ, Santiago. La función de la Corte Internacional de Justicia en el sistema de la Carta de las Naciones Unidas, p. 150. Torres-Bernárdez destaca que a função consultiva da Corte, apesar de não ser propriamente um meio de solução de controvérsias, auxiliou na busca desse objetivo e permitiu várias contribuições ao direito internacional através da afirmação e da interpretação do direito em diversos casos concretos.

<sup>227</sup> BROWNLIE, Ian., **Princípios de direito internacional público**, p. 759-60. Ver também HENKIN, Louis, **International law**, p. 806.

<sup>228</sup> FÉLIX, Miguel Ángel González. Desarrollo y tendencias actuales de la solución pacífica de controversias en el ámbito del derecho internacional. In: PROCEEDINGS OF THE UNITED NATIONS CONGRESS ON PUBLIC INTERNATIONAL LAW. **International law as a language for international relations**. The Hague: Kluwer Law International, 1996. p. 181.

## **2 A CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA POLÍTICO INTERNACIONAL DURANTE A GUERRA FRIA**

### **2.1 A FORMAÇÃO DO SISTEMA POLÍTICO DURANTE A GUERRA FRIA**

A Guerra Fria foi um período de tensionamento e enfrentamento entre as duas maiores potências, a partir de 1945, os Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), resultando daí o ordenamento das relações internacionais sob a forma bipolar. A Europa, durante esse período, permaneceu dividida conforme os blocos dominados pelas superpotências, enquanto o restante do mundo orientou-se pelas esferas de influência e pelas relações que se desenvolveram entre Leste e Oeste. Apesar da grande tensão que se desenrolou dentro do sistema internacional, não houve um embate bélico direto. Isso se motivou, principalmente, pelas políticas de contenção e de dissuasão nuclear, em face da possibilidade dos armamentos atômicos causarem uma destruição inaceitável. Os confrontos entre as superpotências restringiram-se, então, aos conflitos periféricos, mediante auxílios, intervenções e subvenções.

O sistema bipolar verificado durante a Guerra Fria, configurou-se a partir do final da Segunda Guerra Mundial, porém, alguns de seus aspectos determinaram-se um pouco antes. Enfim, para uma compreensão adequada, importante se faz tecer alguns comentários sobre a transição do sistema internacional anterior para o da bipolaridade.

Antes de 1945, o sistema internacional apresentava-se multipolar, sendo que as relações centrais de poder eram exclusivamente européias. Até o período da primeira revolução industrial, a Europa era o próprio sistema internacional: suas decisões, suas

relações de poder, as alianças que ocorriam entre os diversos Estados daquela região eram determinantes não apenas para os seus próprios destinos, mas também para as colônias que estavam subordinadas aos seus mandos e outros países que com eles mantinham contato. A política internacional era vista sob a perspectiva européia, sendo relevante somente aquilo que pudesse interessar às potências do Velho Continente.<sup>229</sup>

A partir de 1870, iniciou-se um processo de deslocamento do poder da Europa para atores extra-europeus, principalmente Estados Unidos e Rússia. Esses dois Estados surgiram no cenário internacional, acompanhando o desenvolvimento tecnológico propiciado pela industrialização. Assim, as tendências expansionistas, tanto americanas quanto russas, começaram a realizar pressões sobre os interesses europeus, em especial aqueles relativos à região do Extremo Oriente, que adquiria importância estratégica e econômica para os dois grandes países. A organização do sistema internacional não mais restringia-se ao domínio europeu. Surgiu daí uma nova configuração que acarretou um desvio no eixo das relações internacionais, alcançando a escala mundial.

Esse movimento, do final do século XIX até a Segunda Guerra Mundial, revela-se importante porque a Europa, gradualmente, deixou de ser o centro do sistema internacional, com a diluição do poder entre seus pares e as potências extra-européias. As decisões sobre as questões internacionais não mais eram tomadas única e exclusivamente na e pela Europa.<sup>230</sup>

---

<sup>229</sup> BARRACLOUGH, G. **Introdução à história contemporânea**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983. p. 92. Conforme o autor, a revolução tecnológica que acompanhou a Revolução Industrial representou um aspecto importante para o surgimento dos EUA e da Rússia como potências, pois a tecnologia permitiu o crescimento econômico de ambas e a melhoria nos sistemas de transporte e comunicação, incrementando as suas relações internacionais.

<sup>230</sup> Idem, *ibidem*. O autor ainda salienta que, apesar de não receber o reconhecimento das potências européias, a Rússia teve grande presença no sistema que se formava, muito em razão de sua contiguidade com o continente europeu. Os EUA lançaram-se ao exterior a partir de sua expansão territorial ao sul e sua busca pela afirmação de sua influência no continente americano.

Assim, o Velho Continente não mais detinha a exclusividade da disputa de poder e logo deixaria de ser decisivo. O sistema multipolar de equilíbrio de poder, vigente até o momento, entrou em declínio. Na seqüência, a exaustão da Europa com duas guerras mundiais tirou dela o comando do sistema internacional. O poder concentrou-se, então, nos seus dois flancos. A Guerra Fria tornou-se possível em virtude da decadência da Europa, enquanto força política determinante, e dos interesses estratégicos que nutriam as duas novas potências com relação ao resto do mundo.<sup>231</sup>

Contudo, o sistema bipolar que foi presidido pelo antagonismo russo-americano não se determinou apenas pela nova configuração do sistema internacional, mas também pelas características políticas e ideológicas das superpotências. Nesse sentido, faz-se importante uma análise dos aspectos sociais, políticos e culturais.

A Revolução soviética, ocorrida em 1917, trouxe profundas transformações à Rússia, com a ascensão do comunismo como forma de organização da sociedade e ideologia política. A partir dela, formou-se a União Soviética (URSS), que se constituiu em um corpo estranho para o Ocidente, sendo vista como uma ameaça à concepção político-econômico-social vigente.<sup>232</sup>

Em suas características, a URSS herdava a tradição absolutista russa, desejosa de uma liderança forte. Havia na sua cultura um receio da anarquia e da invasão, um estigma de atraso e um secretismo político. Em virtude do comunismo, que tratava dos direitos de classe,

---

<sup>231</sup> BARRACLOUGH, G. **Introdução à história contemporânea**, p. 99. Ver também DUROSELLE, Jean Baptiste. **A Europa de 1815 aos nossos dias**. São Paulo: Pioneira, 1976.

<sup>232</sup> VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. A Guerra Fria. In: REIS FILHO, Daniel Aarão; FERREIRA, Jorge; ZENHA, Celeste. **O século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 2. p. 197.

especialmente, do proletariado, a política na URSS era voltada para o social em detrimento do individual.<sup>233</sup>

Salienta Stoessinger que, além dos elementos remanescentes do czarismo na política soviética, também se deve levar em conta o entendimento dos líderes russos sobre os interesses nacionais, ou seja, aquilo que eles acreditavam ser as necessidades e oportunidades do país naquele momento. Nesse sentido, o citado autor refere que a expansão soviética não poderia ser atribuída apenas a um fator, como a ideologia, por exemplo, apesar deste ser considerado o mais importante. Suas raízes deveriam ser procuradas também na necessidade econômica e na busca pela continuidade histórica e geográfica. Com isso, os fatores econômicos foram importantes e tiveram um peso nas decisões de política externa tomadas pela URSS<sup>234</sup>.

Segundo Barraclough, o comunismo teria desafiado a ordem social existente e atacado a democracia liberal no seu todo, expondo as deficiências desta e instando para que fossem remediadas, ainda que rejeitando os princípios e ideais básicos que a compõem. Assim, a associação do comunismo com a URSS transformou-o em um movimento mundial, apoiado por uma força econômica e militar cada vez mais formidável.<sup>235</sup>

As potências capitalistas, entre os anos 1918 e 1921, período da Guerra Civil na Rússia, buscaram derrubar os comunistas através de uma intervenção militar, mas esse

---

<sup>233</sup> NYE JR., Joseph S. **Compreender os conflitos internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002. p. 154.

<sup>234</sup> STOESSINGER, John G. **O poder das nações: a política internacional de nosso tempo**. São Paulo: Cultrix, 1978. p. 64.

<sup>235</sup> BARRACLOUGH, G. **Introdução à história contemporânea**, p. 195-6.

objetivo não foi atingido. Por conseguinte, houve uma tentativa de bloquear os soviéticos mediante a formação de um cordão sanitário de países fronteiriços.<sup>236</sup>

Stoessinger explica que, em virtude de ser a revolução mundial o objetivo do comunismo, havia uma certa agressividade inerente a ele, o que, por sua vez, veio a provocar a adoção de contramedidas defensivas pelo Ocidente. Com isso, surgiu uma desconfiança soviética sobre um eventual “cerco capitalista”. E, nesta esteira, a suspeita gerou mais suspeita, levando Leste e Oeste a entrarem em um círculo vicioso.<sup>237</sup>

A União Soviética, após apoiar os Estados Unidos e seus aliados na luta contra o nazi-fascismo, durante a Segunda Guerra Mundial, saiu do conflito bastante debilitada, porém ativa. Entretanto, o seu lugar dentro do sistema internacional ainda não estava consolidado. Fazia-se necessária a sua integração ao sistema internacional, eis que, até aquele momento, não lhe tinha sido dada a devida importância e dimensão. A URSS havia se tornado uma potência que não mais podia ser ignorada.<sup>238</sup>

Por seu turno, os Estados Unidos da América, ao final da Segunda Guerra Mundial, eram uma potência militar e econômica. A grande mobilização dos meios econômicos e dos recursos financeiros, bem como o esforço logístico e organizacional daquele país tiveram um caráter determinante na derrota total da Alemanha. Essa mobilização econômica, em

---

<sup>236</sup> VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. A Guerra Fria, p. 197. Ver também BARRACLOUGH, G. **Introdução à história contemporânea**, p. 207.

<sup>237</sup> STOESSINGER, John G. **O poder das nações**, p. 62.

<sup>238</sup> VIZENTINI, Paulo G. Fagundes, op. cit., p. 198.



particular, realizada a fim de sustentar o poderio bélico aliado, criou no país uma excepcional capacidade produtiva.<sup>239</sup>

Mammarella aponta que, ao contrário da participação americana na Primeira Guerra Mundial, que teria sido uma aventura breve e teria deixado escassos sinais no desenvolvimento daquele país, a Segunda Guerra Mundial fez com que os EUA tivessem uma maior compreensão de seus próprios recursos e de suas próprias capacidades e um melhor conhecimento do mundo exterior. Como consequência do seu esforço, os Estados Unidos contavam, ao final de 1945, com 7% da população mundial, 50% da produção de energia elétrica, 50% de carvão e 75% de petróleo. Ou seja, dois terços do potencial industrial existente no mundo estavam concentrados nos EUA.<sup>240</sup>

A cultura americana enfatizava a democracia liberal, o pluralismo e a fragmentação do poder, bem como um senso de justiça individual. Desta forma, a política externa resultante era moralista, pública, com tendências oscilatórias entre as orientações ao interno e ao externo. Ou seja, superficialmente, a política americana poderia parecer incoerente e inconsistente, contudo, a abertura e o pluralismo às vezes preveniam os EUA de cometerem equívocos mais profundos.<sup>241</sup>

Não se deve tentar reduzir a política externa americana do período a uma mera reação ao expansionismo soviético, pois os EUA possuíam seus próprios interesses estratégicos. Isso ficou claro após o final das hostilidades na Europa, eis que todo o Atlântico Norte permaneceu sob a influência americana, bem como o Pacífico que, conforme

---

<sup>239</sup> MAMMARELLA, Giuseppe. **História de Europa contemporânea desde 1945 hasta hoy**. Barcelona: Ariel, 1996. p. 29.

<sup>240</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>241</sup> NYE JR, Joseph S. **Compreender os conflitos internacionais**, p. 153.

Stoessinger, após a ocupação do Japão, foi virtualmente transformado num lago estratégico americano. Nesse sentido, continua o autor, a política americana não foi determinada apenas pelo expansionismo soviético. Ela deve ser vista também sob o prisma do alargamento do conceito sobre o interesse nacional americano, da mudança de metas estratégicas e de considerações de ordem econômica.<sup>242</sup>

Interessante notar que houve, durante o governo de Roosevelt, uma releitura dos ideais propagados inicialmente pelo presidente americano Wilson durante a década de 1910. Os princípios básicos destes ideais podem ser encontrados nos Quatorze Pontos enunciados por Wilson, em razão dos acordos realizados ao final da Primeira Guerra Mundial. Entre eles constavam os objetivos de uma diplomacia aberta, a liberdade dos mares, o desarmamento geral, a remoção de barreiras comerciais, bem como a criação de um organismo internacional voltado para e baseado sobre o princípio da segurança coletiva, que veio a ser primeiramente a Liga das Nações, predecessora da ONU.

Os objetivos da política wilsoniana estavam fundados na crença de que a competição entre os Estados ocorria pela ausência de autodeterminação e por motivos econômicos.<sup>243</sup> A sua idéia de ordem mundial derivava da crença da natureza pacífica do homem e na harmonia básica do mundo. Desta forma, afirmava que as nações democráticas eram pacíficas por definição e que os povos, quando podiam se autodeterminar, não possuíam motivos para guerrear ou impor a opressão aos outros. Assim, aponta Kissinger que os fundamentos americanos para a ordem internacional eram a democracia, a segurança coletiva e a

---

<sup>242</sup> STOESSINGER, John G. **O poder das nações**, p. 65-6.

<sup>243</sup> KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1999. p. 242.

autodeterminação, os quais foram defendidos a partir do governo de Wilson e prolongados para os governos seguintes<sup>244</sup>.

O foco do wilsonismo era o fim do imperialismo e do militarismo tradicionais, a manutenção da paz através da colaboração entre as nações, a ser garantida pelo direito internacional e, sobretudo, pela criação de um sistema comercial mundial baseado no livre comércio e na liberdade de acesso às matérias primas<sup>245</sup>.

Essa seria a nova ordem internacional que os Estados Unidos visariam a implantar a partir de então. Ela não tinha um caráter apenas idealista, como se pode pensar a princípio, mas também se apresentava muito pragmática: os EUA necessitavam desse internacionalismo para resolver os problemas econômicos que se apresentariam ao final da guerra, que se resumiriam na busca de novos mercados para escoar sua capacidade produtiva, e de fornecedores para preencher o gradual esgotamento das fontes nacionais de matérias-primas. Ou seja, havia uma projeção de que os Estados Unidos tornar-se-iam mais dependentes do exterior.<sup>246</sup>

Chomsky salienta a natureza intrincada entre a economia e o poder militar americano ao afirmar que a expectativa geral era a de que haveria um retorno à Depressão, caso não houvesse a intervenção do Estado, uma vez fosse satisfeita a demanda acumulada de consumo. Este temor veio a se confirmar com a recessão de 1948. O autor ressalta que embora a produção agrícola tivesse encontrado mercados no exterior, havia o risco de que a

---

<sup>244</sup> KISSINGER, Henry. **Diplomacia**, p. 236.

<sup>245</sup> Em franca contraposição com os ideais soviéticos que seriam a libertação da luta de classes e do domínio do capital.

<sup>246</sup> MAMMARELLA, Giuseppe. **História de Europa contemporânea desde 1945 hasta hoy**, p. 30. Ver também também EBAN, Abba. **Diplomacy for the next century**. New York: Yale University, 1998. p. 12-14 e 36-38. Eban comenta que, na sua impressão, o idealismo wilsoniano domina a retórica americana mas não a

indústria não encontrasse o mesmo destino, vindo a definhir e trazendo graves prejuízos à atividade econômica, a menos que se adotassem medidas políticas que promovessem um aquecimento da economia, através de subsídios à indústria avançada, que adviriam do sistema militar.<sup>247</sup>

O autor salienta, também, que a URSS representou um desafio econômico inaceitável, uma vez que a economia daquele país interferia nos planos norte-americanos de construir um sistema global baseado no livre comércio e no investimento. Ou seja, o bipolarismo da política internacional acabou por privar as forças industriais capitalistas de explorar uma região que deveria fornecer matérias-primas, oportunidades de investimento, mercados e mão-de-obra barata, conforme o entendimento estadunidense.<sup>248</sup>

Então, a partir do internacionalismo que lhe dominava à época, os EUA orientaram a sua política externa para a criação de vários organismos e mecanismos internacionais que viabilizassem uma maior interatividade entre os Estados. Esse foi o caso da Organização das Nações Unidas e das instituições de Bretton Woods:

No plano financeiro e comercial, o dólar impôs sua vontade ao conjunto do mundo capitalista através da Conferência de Bretton Woods (1944) e da criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Dessa forma, os EUA passavam a regular e dominar os investimentos e o intercâmbio de mercadorias em escala planetária. (...) A hegemonia americana consubstanciou-se também no plano diplomático, com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), como instrumento jurídico, político e ideológico do internacionalismo necessário à construção de um sistema mundial calcado no livre fluxo de mercadorias e capitais. (VIZENTINI, p. 198)

---

política dos Estados Unidos. Tanto os americanos quanto outros governos tomam suas decisões em termos do interesse nacional e as explicam como um auto-sacrifício altruísta.

<sup>247</sup> CHOMSKY, Noam. **Contendo a democracia**. Rio de Janeiro: Record, 2003. p. 27 e 37-8.

<sup>248</sup> Idem, p. 44.

Em Bretton Woods lançaram-se as bases para uma nova ordem econômica internacional. A criação do FMI (Fundo Monetário Internacional) tinha por objetivo o desenvolvimento equilibrado do comércio internacional, buscando manter altos os níveis de emprego, desenvolver os recursos produtivos e eliminar os controles sobre os intercâmbios. O FMI tornou-se o eixo desse novo sistema econômico, assegurando um aumento no volume do comércio mundial. Cabe salientar que ele também serviu para tornar o dólar o principal meio de pagamento internacional e para assegurar à economia e às finanças americanas uma posição de domínio mundial.<sup>249</sup>

Cabe referir, ainda, o aspecto econômico do conflito que se caracterizou pela disputa entre o capitalismo e comunismo. Barraclough a entende como uma luta entre o novo pensamento e o velho pensamento. Tendo o liberalismo capitalista surgido após 1789, como ideologia da revolução burguesa e desafio à autocracia e ao privilégio, este precederia ao comunismo e buscava garantir seu *status quo*. Por sua vez o comunismo surgiu com o marxismo-leninismo no início do século XX, como a ideologia da revolução proletária e como um desafio aos valores liberais dominantes.<sup>250</sup>

Entretanto, o conflito deu-se entre duas formas novas de ver o mundo. O capitalismo engendrado pelos EUA era um “capitalismo internacionalista”, voltado para a interdependência entre as nações, ao contrário dos capitalismo de seus aliados e rivais, que, nas palavras de Vizontini, monopolizavam a exploração dos impérios coloniais ou do domínio econômico sobre determinadas regiões.<sup>251</sup>

---

<sup>249</sup> MAMMARELLA, Giuseppe. **História de Europa contemporânea desde 1945 hasta hoy**, p. 31.

<sup>250</sup> BARRACLOUGH, G. **Introdução à história contemporânea**, p. 191.

<sup>251</sup> VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **A Guerra Fria**, p. 198.

Barraclough<sup>252</sup> pondera que a divergência entre EUA e URSS “não foi, apenas, um choque de ideologias, mas uma luta de interesses concorrentes”, porém, os temores recíprocos em relação aos valores que apregoavam fez com que ocorresse a exacerbação do conflito. Nye<sup>253</sup>, por sua vez, manifesta que o que se presenciou foi um choque de culturas políticas, pois, em nível societal, os dois países apresentavam-se muito diferentes um do outro.

Anteriormente, a desconfiança nutrida entre americanos e soviéticos manteve-se em um nível aceitável, sendo que ambas potências evitaram criar conflitos sérios durante o período entre guerras e tornaram-se aliados no período inicial dos anos 40. A suspeita havia sido posta de lado; porém, quando ocorreu o colapso das outras potências na Segunda Guerra Mundial, restou um vazio entre elas. Encontravam-se, então, frente a frente, sobre uma Europa dividida. O sistema internacional configurou-se em dois pólos.<sup>254</sup>

Com isso, pode-se verificar que os fatores que desencadearam a Guerra Fria foram a configuração sistêmica internacional, as ideologias e os objetivos nacionais. As divergências acerca das disposições sobre o pós-Segunda Guerra Mundial, por sua vez, serviram de fundamento fático para o novo sistema que se formava.

As conferências de Ialta e Potsdam, realizadas entre os Estados vitoriosos, foram diferentes. A primeira, realizada em fevereiro de 1945, viria a fundamentar a constituição das

---

<sup>252</sup> BARRACLOUGH, G. **Introdução à história contemporânea**, p. 190.

<sup>253</sup> NYE JR, Joseph S. **Comprender os conflitos internacionais**, p. 152.

<sup>254</sup> Idem, p. 151-2.

esferas de poder e influência na Europa do pós-guerra, expressando os projetos geopolíticos das três maiores potências.<sup>255</sup>

Os líderes políticos Churchill, Roosevelt e Stalin assentaram as bases de um acordo em que os países limítrofes com a URSS na Europa não deveriam possuir governos anti-soviéticos, a fim de proteger as fronteiras ocidentais daquele país. De fato, a URSS pretendia apenas manter as posições que conquistara ao final da guerra.<sup>256</sup> Como uma contrapartida, os EUA exigiram o compromisso de que a URSS combatesse as forças do Japão na região da Manchúria.<sup>257</sup> Outro ponto discutido foram as reparações devidas pela Alemanha, no valor de vinte bilhões de dólares sendo metade desse valor postulado pela URSS.<sup>258</sup>

A Conferência de Potsdam, entre 17 de julho e 2 de agosto de 1945, foi diferente do clima mais cordial da reunião precedente. Com a morte de Roosevelt em abril daquele ano, assumiu o cargo o seu vice-presidente Harry Truman, que trouxe consigo um recrudescimento da política externa americana. Apesar de considerar que os EUA necessitariam da URSS para desenvolver na Organização das Nações Unidas (ONU) um sistema de garantias internacionais, a conduta americana tornou-se mais enérgica e menos concessiva aos soviéticos. Exemplo dessa nova linha de ação foi a suspensão brusca das ajudas à URSS,

---

<sup>255</sup> MAGNOLI, Demétrio. **Da Guerra Fria à Detente**. Campinas: Papyrus, 1988. p. 15.

<sup>256</sup> Idem, p. 17. Para a URSS, o leste europeu constitui uma faixa de fronteiras muito dinâmicas, ou seja, uma fonte permanente de ameaças estratégicas. Assim, os soviéticos apenas pleiteavam a manutenção dos territórios de que perdera o controle durante a 1ª Guerra Mundial e recuperara com a 2ª Guerra Mundial, sendo eles os Estados bálticos (Letônia, Estônia e Lituânia) e a Polônia.

<sup>257</sup> VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *A Guerra Fria*, p. 198.

<sup>258</sup> NYE JR, Joseph S. **Comprender os conflitos internacionais**, p. 143.

realizadas através da lei de Empréstimo-Arendamento, criada durante a grande guerra. Essa suspensão foi vista pela URSS como uma tentativa aberta de pressão.<sup>259</sup>

A reunião em Potsdam serviria para referendar os caminhos já traçados em Ialta, porém, a situação modificou-se desde o último encontro. Primeiramente, a representação dos EUA sob o comando de Truman, como assinalado, modificou o tom das negociações. Segundo, este chefe de Estado recebeu, durante o encontro, a confirmação dos testes bem-sucedidos da bomba atômica, o que foi prontamente noticiado a Stalin. A explosão da primeira bomba viria a configurar um novo balanço global de forças nas negociações empreendidas em Potsdam.<sup>260</sup>

Vizentini afirma que as bombas atômicas americanas jogadas sobre Hiroshima e Nagazaki, pouco tempo depois, teriam sido utilizadas como uma demonstração de supremacia militar, considerada desnecessária, tendo em vista a iminente rendição do Japão. Aquele ataque teria servido como uma forma de dar conhecimento, aos demais países, da extensão do poder militar dos EUA e das conseqüências de um eventual enfrentamento.<sup>261</sup> Nye ressalta que alguns interpretam o fato diferentemente, afirmando que a intenção americana era findar rapidamente a guerra com o Japão e não intimidar a URSS, apesar de que se esperava que surtisses algumas conseqüências políticas.<sup>262</sup>

---

<sup>259</sup> MAMMARELLA, Giuseppe. **História de Europa contemporânea desde 1945 hasta hoy**, p. 39. Ver também NYE JR, Joseph S. **Compreender os conflitos internacionais**, p. 143.

<sup>260</sup> MAGNOLI, Demétrio. **Da Guerra Fria à Detente**, p. 22. Ver também RICUPERO, Rubens. **Visões do Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 1995. p. 104-5. Ricupero relata que naquela época em que o poder nuclear ainda era incipiente, o que ainda contava como força militar decisiva era o poder convencional. E esse recurso era mais abundante na URSS, sob a forma da formidável máquina de guerra do vitorioso Exército Vermelho, conforme o autor, frente a acelerada desmobilização das forças ocidentais. O temor dos americanos era de que Stalin não exitaria em utilizar de tal recurso.

<sup>261</sup> VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **A Guerra Fria**, p. 199.

<sup>262</sup> NYE JR., Joseph S., op. cit., p. 144.



Potsdam trouxe, ainda, à discussão o caso da Alemanha. Mammarella explica que havia um temor anglo-americano que, por causa das dificuldades econômicas daquele país e das reparações exigidas pela URSS, a Alemanha recaísse em um ciclo semelhante ao que se seguiu à Primeira Guerra Mundial, o que daria condições a um possível ressurgimento de uma política com tendências extremistas e totalitárias, como aquela que acabara de ser derrubada. Assim, tendo em vista a desconfiança crescente com relação à URSS e a nova linha de pensamento adotada por Truman, ocorreu uma reformulação da posição estadunidense quanto às reparações e ao desmembramento do país em questão.<sup>263</sup>

Ficou acordado que a Alemanha seria gerida de forma unitária, a fim de promover a reconstrução de um governo central alemão. Todavia, quanto às reparações, os soviéticos reafirmaram as suas pretensões sobre os dez bilhões de dólares que lhes cabiam como reparação de guerra, pleiteando que esse montante viesse das zonas ocidentais da Alemanha administradas pelos americanos, britânicos e franceses.<sup>264</sup>

A despeito da reivindicação soviética, previu-se que os Estados administradores poderiam buscar indenizações que considerassem cabíveis somente dentro das zonas que lhes tocava gerir. Desta forma, os interesses particulares das potências predominaram sobre a questão alemã, pois no momento em que uma reparação somente poderia ser alcançada com o fruto da exploração da zona destinada a cada potência, os interesses comuns foram insuficientes para que viabilizassem a administração unitária da Alemanha, como se pretendia.<sup>265</sup>

---

<sup>263</sup> MAMMARELLA, Giuseppe. **História de Europa contemporânea desde 1945 hasta hoy**, p. 40.

<sup>264</sup> NYE JR., Joseph S. **Compreender os conflitos internacionais**, p. 144.

<sup>265</sup> MAMMARELLA, Giuseppe, op. cit., p. 41.

Surgiu, nessa esteira, uma série de divergências entre os EUA e a URSS sobre a forma de reconstruir a Alemanha<sup>266</sup>, até mesmo porque havia um entendimento de que o controle da Europa dependia em ampla medida do controle daquele país. Assim, a consolidação da situação alemã tornou-se um dos principais focos de disputa entre as potências no início da Guerra Fria.<sup>267</sup>

A URSS começou a promover transformações na estrutura sócio-econômica da sua zona alemã. Os soviéticos se negaram a informar aos demais sobre quais bens e instalações a URSS teria destinado às reparações de guerra e também se recusaram a participar das relações comerciais interzonais, especialmente quanto aos produtos agrícolas que a sua região produzia com abundância. A URSS promoveu uma política cada vez mais independente, em crescente contraste com o decidido na reunião de Potsdam, levando a um fracasso tanto daquele acordo quanto da política quadripartida.<sup>268</sup>

Isso ensejou uma das mais importantes conseqüências do início da Guerra Fria, a ruptura política entre as zonas ocidental e oriental e a divisão da Alemanha em duas porções distintas. Em maio de 1948, os Estados Unidos e a Grã Bretanha fundiram suas zonas e realizaram reformas econômicas, visando a integrá-las à Europa Ocidental. Berlim, então, passou a representar uma ameaça à zona soviética.<sup>269</sup> Em 1949, constituiu-se a República Federal Alemã (RFA). Como resposta a essas ações, os soviéticos protestaram realizando o bloqueio de Berlim entre junho de 1948 e maio de 1949. Em outubro deste mesmo ano, a URSS organizou a República Democrática Alemã (RDA), consolidando a separação da

---

<sup>266</sup> NYE JR., Joseph S. **Compreender os conflitos internacionais**, p. 144.

<sup>267</sup> MAMMARELLA, Giuseppe. **História de Europa contemporânea desde 1945 hasta hoy**, p. 71.

<sup>268</sup> Idem, p. 72.

<sup>269</sup> VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **A Guerra Fria**, p. 203.

Alemanha em dois Estados distintos, um de orientação capitalista liberal e outro de cunho comunista.<sup>270</sup>

O caráter psicológico da Guerra Fria foi auxiliado pelo famoso discurso em Fulton, março de 1946, de Winston Churchill, em que ele aclamou o poderio americano e as responsabilidades internacionais dele decorrentes. Neste sentido, Magnoli descreve:

O famoso discurso de Churchill reflete, e simultaneamente acelera, a transição no caminho da guerra fria. Ele é, em inúmeros sentidos, um discurso emblemático. Destinado à opinião pública americana e proferido pelo último grande representante da tradição imperial britânica, simboliza tanto o fim de uma época como a troca de mãos do cetro imperial. Invocando explicitamente as responsabilidades planetárias americanas, o antigo premier britânico define implicitamente o conteúdo da diplomacia fundada no monopólio atômico. Denunciando dramaticamente um controle tirânico do Leste europeu pela União Soviética, o inglês ajuda a tornar real a situação que proclama combater. Esgrimindo os temas eternos de liberdade e da tirania, procura estabelecer um nexos sutil mas poderoso entre a nova cruzada e a guerra santa contra o nazi-fascismo, redirecionando as paixões acesas durante o conflito contra o Eixo. (MAGNOLI, p. 25)

O embate ideológico entre tirania e liberdade ficou ainda mais evidente com o discurso do presidente americano ao anunciar a doutrina que levaria seu nome, a Doutrina Truman. O intuito prático era o de estender auxílio à Grécia e à Turquia que se encontravam em meio à guerra civil, substituindo os já exauridos recursos fornecidos pela Grã-Bretanha. Dessa forma, para conseguir o apoio da opinião pública e do senado, Truman decidiu enfatizar a divergência ideológica existente, ressaltando a necessidade de proteger os povos livres em toda a parte. O forte cunho ideológico da Doutrina Truman foi motivado pela necessidade do governo americano de encontrar uma justificativa para o abandono da sua política tradicional isolacionista.<sup>271</sup>

<sup>270</sup> CARRERAS, José U. Martínez. **Introducción a la história contemporanea: siglo XX**. Madrid: ISTMO, 1991. p. 328-9.

<sup>271</sup> NYE JR., Joseph S. **Comprender os conflitos internacionais**, p. 147.

No bojo de seu discurso, pronunciado em março de 1947, Truman sustentou que havia dois modos de vida: um seria baseado na liberdade e outro na opressão. A partir disso, um dos objetivos primários da política externa dos EUA era criar condições nas quais seu país e outras nações fossem capazes de conduzir um modo de vida livre de coerção. Para tanto, acreditava o Presidente que a política externa americana deveria apoiar os povos livres que estivessem resistindo a tentativas de subjugação por minorias armadas e pressões exteriores. Assim, os EUA deveriam apoiar os povos livres para que os mesmos pudessem buscar seus próprios destinos. A ajuda a nações livres e independentes, para que elas mantivessem suas liberdades, seria um meio pelo qual os EUA poderiam realizar os **princípios** da Carta das Nações Unidas.<sup>272</sup>

Na esteira da Doutrina Truman, foi anunciado pelos EUA, em 1947, o Plano Marshall que se destinava a prestar auxílio econômico aos países europeus para que os mesmos pudessem reorganizar a sua economia, evitando os flagelos que deram substrato ao totalitarismo e a Segunda Guerra Mundial.

Tendo em vista a crise econômica européia que se seguiu à guerra, havia uma ameaça de que fossem destruídos os grandes fluxos comerciais internacionais, o que arrastaria os EUA a uma recessão muito profunda. Essa crise representava também um terreno forte para os partidos de esquerda, em virtude da agitação social e da contestação política do alinhamento pró-americano dos governos europeus ocidentais.<sup>273</sup> Os EUA não podiam correr o risco de perder a Europa.

---

<sup>272</sup> DOUTRINA TRUMAN. **President Harry S. Truman's address before a joint session of congress, march 12, 1947**. Disponível em <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/trudoc.htm>. Acesso em: 29 de agosto de 2005.

<sup>273</sup> MAGNOLI, Demétrio. **Da Guerra Fria à Detente**, p. 28.

Inicialmente, o Plano Marshall se propunha a ser extensível aos países do Ocidente e do leste daquele continente. Porém, ele foi visto como uma tentativa de permear e destruir a barreira de segurança que representava o leste europeu para a URSS. Assim sendo, esta não permitiu aos países do leste europeu o acesso ao auxílio econômico americano.<sup>274</sup> Magnoli assinala, nesse sentido, que:

O Plano Marshall representou, ainda, uma poderosa ameaça erguida contra a faixa de segurança soviética originada em Yalta. Para resistir à força desintegradora do crescimento da economia de mercado do Ocidente, a União Soviética promove um alinhamento radical das estruturas do Leste europeu às suas próprias estruturas. Num espaço de tempo notavelmente curto, os Estados do Leste deveriam transformar-se, econômica e politicamente, num continuum do Estado Soviético, mimetizando-se a ele. (MAGNOLI, p. 30)

O Plano Marshall representou a realização de um projeto estratégico para a construção do bloco Ocidental, permitindo que a Europa se reerguesse e se mantivesse como um forte parceiro comercial e político.

Dentro da perspectiva da relação de forças entre as superpotências, a ordem, durante a Guerra Fria, estava baseada num equilíbrio entre elas.

Como relatado anteriormente, logo após a Segunda Guerra Mundial, o poder concentrou-se em apenas dois países, uma vez que apenas eles dispunham de recursos militares, políticos, econômicos e sociais para uma pronta afirmação no cenário internacional. Deste bipolarismo, surgiu um equilíbrio de poder bem definido: inicialmente, apenas entre EUA e URSS, mas em seguida, entre os blocos leste e oeste, que, além da dimensão

---

<sup>274</sup> NYE JR., Joseph S. **Compreender os conflitos internacionais**, p. 147.

econômica, política e ideológica, opunham-se pelo aspecto militar e estratégico, espelhado pela criação da OTAN e do Pacto de Varsóvia.<sup>275</sup>

Após o golpe comunista ocorrido na Tchecoslováquia, em 1948, os EUA promoveram a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), uma aliança defensiva que visava a proteger, principalmente, a Europa Ocidental de uma eventual ofensiva soviética sobre aquele território. O receio era de que a URSS buscasse realizar outra investida contra algum país europeu, dando o mesmo destino que foi imposto na Tchecoslováquia.<sup>276</sup>

A OTAN contava com a participação de doze países, em 1949: EUA, Grã-Bretanha, França, Canadá, Itália, Portugal, Noruega, Dinamarca, Islândia, Bélgica, Holanda e Luxemburgo. Em 1952, ingressaram a Grécia e a Turquia. A Alemanha Ocidental aderiu à Aliança em 1955.<sup>277</sup>

Essa Organização foi a primeira aliança militar que contava com a participação dos EUA, conduzindo a um desvio na política externa americana que se apoiava na crença da desnecessidade de alianças militares ao estilo do antigo equilíbrio de poder europeu. Porém, a ameaça soviética e a necessidade de resistência justificavam a iniciativa.<sup>278</sup> Segundo Stoessinger, a convicção de que o interesse nacional americano dependia da defesa da Europa contra o comunismo acabou por levar os EUA a abandonarem a sua política de isolamento. Dessa forma, o golpe comunista na Tchecoslováquia,

---

<sup>275</sup> PEARSON, Frederic S. J; ROCHESTER, J. Martin. **International Relations**: the global condition in the late twentieth century. 3. ed. New York: McGraw-Hill, 1992. p. 59-60.

<sup>276</sup> KISSINGER, Henry. **Diplomacia**, p. 494-5. Ver também ZORGBIBE, Charles. **Les relations internationales**. Paris: Presses Universitaires de France, 1975. p. 323-350.

<sup>277</sup> STOESSINGER, John G. **O poder das nações**, p. 230.

<sup>278</sup> KISSINGER, Henry, op. cit., p. 495. Ver também STOESSINGER, John G., op. cit., p. 74.

motivou a inversão completa da tradição política norte-americana de não compor alianças. Em abril de 1949, no Tratado do Atlântico Norte, os Estados Unidos se comprometeram com a proposição de que todo ataque militar movido contra qualquer dentre os dez países do Ocidente da Europa, ou contra o Canadá, seria considerado como tendo sido feito contra os próprios Estados Unidos. O Tratado da OTAN passou a ser a primeira expressão de uma política revolucionária americana de defesa coletiva. (...) Assim, por ironia, a era da segurança coletiva precipitou a grande nação americana numa era de alianças caracterizada pela oposição ao poder de um contrapoder. (STOESSINGER, p. 227)

Internamente, os americanos fundamentaram a criação da Aliança Atlântica nos termos do wilsonismo, buscando mostrar que ali havia as bases da segurança coletiva<sup>279</sup>. Isto é, não visava à manutenção de um *status quo* ou de um equilíbrio de poder. Segundo Kissinger, o Departamento de Estado americano viria a afirmar que a Aliança Atlântica mantinha princípios e não territórios, não resistia a mudanças, mas ao uso da força para mudar. A OTAN não seria contra alguém específico, mas contra a agressão, de forma genérica, buscando fortalecer o equilíbrio de princípios. Ainda, a Aliança Atlântica, não sendo, na realidade, uma aliança, aspirava à universalidade moral. Representava a maioria do mundo contra a minoria de desordeiros.<sup>280</sup>

Em contraponto à adesão da Alemanha Ocidental à OTAN, a URSS, em 1955, promoveu a criação do Pacto de Varsóvia, no qual comprometia-se a prestar auxílio aos seus aliados do oriente europeu. Stoessinger salienta que, apesar de serem congêneres, a OTAN e o

---

<sup>279</sup> Ver KISSINGER, Henry. **Diplomacia**, p. 264. Aqui mostra-se interessante apontar as diferenças, segundo Kissinger, entre a aliança e a segurança coletiva. Esse autor indica que apesar dos mecanismos de defesa adotados pelos EUA serem alianças, na linguagem americana, elas foram chamadas de instrumentos de segurança coletiva. Porém, esses conceitos são opostos. Alianças militares tradicionais pressupõem que se vise a ameaças específicas e que se definam obrigações precisas para grupos específicos de países, unidos por interesses nacionais comuns ou preocupações idênticas sobre segurança, ao passo que a segurança coletiva não tem definida uma ameaça particular, sem dar garantias a uma nação de forma isolada e sem discriminar qualquer delas. Assim, a segurança coletiva pressupõe a reação à qualquer ameaça à paz, contra qualquer um, independentemente de quem a tenha feito. Alianças pressupõem um adversário específico em potencial, o *casus belli* é um ataque aos interesses ou à segurança dos seus membros, seu objetivo é criar uma obrigação previsível e precisa de uma análise do interesse nacional. A segurança coletiva, por sua vez, defende o direito internacional, em tese; seu *casus belli* é a violação do princípio da solução pacífica de conflitos, que se entende interessar a todos. Assim, nas palavras de Kissinger, a segurança coletiva só dá segurança se todas as nações – pelo menos, nações relevantes à defesa coletiva – têm a mesma visão da natureza da ameaça e se dispõem ao uso da força ou das sanções pelo ‘mérito’ do caso, não pelo interesse nacional que possam ter na questão.

<sup>280</sup> Idem, p. 496-498.

Pacto de Varsóvia apresentam diferenças estruturais marcantes. A primeira aliança era mais vasta geograficamente; os laços entre os Estados não eram tão estreitos, sendo que os mesmos não eram obrigados a se manterem aliados; e os EUA, apesar de sua forte liderança, mantinham as negociações multilaterais quanto aos objetivos ocidentais de segurança. A segunda aliança, por sua vez, era geograficamente compacta; a manutenção de laços estreitos entre os Estados freava a soberania dos integrantes, sendo que a URSS compelia à permanência dos mesmos no Pacto através da força; as decisões eram tomadas unilateralmente pela URSS que tentava fortalecer os laços militares através da ideologia comunista.<sup>281</sup>

## 2.2 NATUREZA E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA BIPOLAR

O sistema internacional durante a Guerra Fria determinou-se pela relação de forças entre EUA e URSS, apresentando uma configuração bipolar em virtude da preponderância das duas superpotências, cujas relações eram centrais para a política internacional. Cada uma delas dominava uma coalizão de aliados e competia com a outra pela influência entre os países não alinhados.<sup>282</sup>

Neste sistema, sustenta Aron, podiam ser encontradas três categorias de atores: os dois líderes das coalizões; os Estados que eram obrigados a tomar partido, ingressando numa delas; e os Estados que podiam e queriam permanecer fora do conflito. Os primeiros buscavam evitar o crescimento da outra coalizão e conservar a coerência dentro do seu

---

<sup>281</sup> STOESSINGER, John G. **O poder das nações**, p. 248. Ver também ZORGBIBE, Charles. **Les relations internationales**, p. 351-360.

<sup>282</sup> HUNTINGTON, Samuel P. The lonely superpower. **Foreign Affairs**. New York: mar.-abr., 1999. v. 78. iss. 2, p. 35.



próprio bloco. Os segundos, os Estados associados, integram-se a um dos campos e identificam-se com o interesse da coalizão, ainda que este não reflita a totalidade de seus interesses. Os últimos assim permaneciam em razão da ausência de motivos para tomar partido ou em razão da segurança que uma posição (participativa ou neutra) podia lhes garantir.<sup>283</sup>

A relação de forças entre os Estados não é o único elemento que caracteriza o bipolarismo. O comportamento externo dos Estados também é ordenado por idéias e sentimentos, que podem influenciar nas decisões dos atores internacionais, além de seus objetivos e de suas condições essenciais. Desta forma, dentro de uma classificação que distingue os sistemas homogêneos dos heterogêneos, pode-se afirmar que o sistema internacional do período da Guerra Fria era heterogêneo, em virtude dos diferentes princípios políticos e sociais sobre os quais as superpotências estavam organizadas. Ocorre que, dentro de cada bloco político, havia a operação de um sistema homogêneo, ou seja, todos os Estados que estavam sob a influência de uma superpotência orientavam suas relações internacionais conforme as premissas por ela fixadas.<sup>284</sup>

É interessante notar que essa luta ideológica que caracteriza o sistema internacional da Guerra Fria também acaba por se refletir dentro dos Estados, eis que a participação deles em um ou outro lado da disputa acaba por exacerbar rivalidades internas, e as lutas partidárias se transformam objetivamente em episódios de conflitos entre Estados. Esse aspecto também

---

<sup>283</sup> ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. São Paulo: Universidade de Brasília, 2002. p. 203-5.

<sup>284</sup> Idem, p. 159-60. Ver também DUROSELLE, Jean Baptiste. **A Europa de 1815 aos nossos dias**, p. 113-116 e RICUPERO, Rubens. **Visões do Brasil**, 1995, p. 103.

pode ser elucidativo quanto ao interesse das superpotências nas hostilidades internas e nas disputas internacionais.<sup>285</sup>

Aron salienta que o sistema bipolar é mais estável e menos belicoso que o sistema multipolar, porém, encontra-se mais sujeito a guerra geral e a ser afetado pelo comportamento das pequenas unidades. Esse aspecto transforma qualquer controvérsia regional em um interesse do sistema como um todo. Para que haja uma estabilidade aceitável para ambas as superpotências é necessário que ocorra uma demarcação, uma delimitação das esferas de influência e uma grande capacidade de controlar as pequenas potências, contendo-as dentro de seus respectivos blocos.<sup>286</sup>

O bipolarismo acaba levando as duas potências a se posicionarem em lados opostos a fim de manter o equilíbrio dentro do sistema, ainda que elas não tenham qualquer motivo para a disputa. Esse antagonismo seria uma fatalidade da posição em que se encontram.<sup>287</sup>

Bull sustenta que durante a Guerra Fria houve a obediência e a busca pela manutenção da ordem internacional construída sobre as premissas da convivência social. Para este autor, a ordem internacional exprime um padrão ou disposição das relações internacionais que sustenta os objetivos da sociedade de Estados, os quais seriam a preservação do próprio sistema e sociedade de Estados, a manutenção da independência ou soberania externa dos Estados, a manutenção da paz através da abstenção da guerra, a limitação da violência, a honra aos compromissos assumidos (acordos realizados) e a proteção da posse, esta enquanto

---

<sup>285</sup> ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**, p. 161.

<sup>286</sup> Idem, p. 207.

<sup>287</sup> Idem, p. 158.

reconhecimento do patrimônio (território e povo), da soberania interna e da esfera de jurisdição.<sup>288</sup>

Assim, mesmo durante o período mais intenso desse conflito, houve um respeito pela ordem internacional, uma vez que as duas potências não romperam as relações diplomáticas, não retiraram o reconhecimento mútuo de suas soberanias, não repudiaram a idéia de um direito internacional comum nem causaram a dissolução das Nações Unidas em organizações rivais.<sup>289</sup> A ordem internacional estabelece um lastro de regras que limitam as ações dos Estados. Ela passa, assim, a ser fundamento da sociedade internacional.<sup>290</sup>

Schlesinger afirma que existiam duas visões contrastantes da ordem mundial durante a Guerra Fria: a universalista, para a qual havia um interesse comum compartilhado por todas as nações em todas as relações mundiais e a segurança nacional poderia ser garantida por uma organização internacional; e a da esfera de influência, segundo a qual cada potência seria assegurada por outra grande potência de reconhecida predominância dentro de sua área de interesse, sendo que a segurança nacional seria garantida por um equilíbrio de poder. A primeira visão seria defendida pelos americanos e a segunda seria defendida pelos soviéticos.<sup>291</sup>

Interessante notar que a ordem internacional acabou por se estruturar sobre as duas concepções. Lanús explica que a Carta de São Francisco, de 1945, que criou a ONU, adotou a concepção universalista ao fazer depender de uma organização multilateral a responsabilidade

---

<sup>288</sup> BULL, Hedley. **The anarchical society**. 3. ed. New York: Columbia University Press, 2002. p. 16-9.

<sup>289</sup> Idem, p. 41.

<sup>290</sup> Idem, p. 16.

<sup>291</sup> SCHLESINGER, Arthur. Origins of the cold war. **Foreign Affairs**, New York, v. 46, iss. 1, out. 1967, p. 26. O autor sustenta que a existência dessa visões divergentes levou ao desentendimento entre as duas grande nações, originando a Guerra Fria.

pela manutenção da paz. O sistema internacional projetado teria como principal característica a introdução de uma garantia coletiva, a fim de evitar que o mesmo funcionasse baseado em um jogo de equilíbrio, pois esse enfraqueceria a igualdade, a soberania e o respeito à integridade territorial, que se constituíam nas três regras básicas do novo ordenamento. Assim, conforme a visão universalista, a ordem proposta fundamentar-se-ia em um sistema aberto de Estados interdependentes, aos quais uma responsabilidade coletiva garantiria seu livre desenvolvimento.<sup>292</sup>

Contudo, verificou-se posteriormente, com o decorrer dos fatos, que o sistema funcionaria como um mecanismo de equilíbrio a serviço das políticas das potências. Lanús assinala que, em pouco tempo, os Estados sobre os quais recaía a responsabilidade de garantia, praticaram políticas e geraram situações que distorceram o funcionamento do sistema, eis que a formação dos blocos geográfica e ideologicamente definidos impediu a concretização do propósito de estabelecer um mundo aberto, provocou a dissociação da organização mundial, gerou tensões entre os países centrais e permitiu que ocorressem novamente atos de dominação sobre os países periféricos.<sup>293</sup>

Desta forma, a concepção universalista ficou incorporada dentro da ordem jurídica internacional especialmente no que tange ao escopo institucional provido pela criação da ONU. Enquanto isso, as relações políticas entre as superpotências seguiram a dinâmica do equilíbrio de poder, especialmente no aspecto militar, através da corrida armamentista e do desenvolvimento da tecnologia das armas nucleares.

---

<sup>292</sup> LANÚS, Juan A. **El orden internacional y la doctrina del poder**. Buenos Aires: Depalma, 1978. p. 21-2. Aponta esse autor que o sistema de segurança coletiva baseava-se na utilização da força tanto quanto o equilíbrio de poder, diferenciando-se deste apenas porque introduzia o conceito de garantia como um compromisso de valor superior e comum que se sobrepunha ao unilateralismo. Assim, a segurança coletiva seria uma utilização programada do poder, incluindo o uso da força como instrumento político.

<sup>293</sup> Idem, p. 22-3.

Aron ensina que a política do equilíbrio de poder obedece ao bom-senso e deriva da prudência necessária aos Estados que desejem preservar a sua independência e não estar à mercê de outro Estado que possua meios incontrastáveis. Para o estudioso, em um nível mais abstrato, a política de equilíbrio pode ser resumida como sendo uma manobra destinada a impedir que um Estado acumule forças superiores às dos seus rivais.<sup>294</sup>

Já para Bull, o equilíbrio de poder é fundamental para a manutenção da ordem internacional e, especialmente, do direito internacional, pois busca preservar o sistema e impossibilitar que uma potência adquira força suficiente para ditar as regras sobre as demais. Assim, na concepção do autor, esse mecanismo teria a função de manter a independência dos Estados, evitar a ascensão de um império universal através da manutenção do sistema; dar condições para que outras instituições, das quais a ordem internacional depende, possam surgir e operar (por exemplo, diplomacia e direito internacional).<sup>295</sup>

Bull chama a atenção para o paradoxo que o equilíbrio de poder faz surgir dentro do sistema. Diz ele que enquanto a existência do equilíbrio de poder é essencial condição de operação do direito internacional, os passos necessários para a preservação da balança geralmente envolvem a violação das proibições de direito internacional. Deve-se passar ao largo de alguns preceitos jurídicos internacionais caso seja necessário para a manutenção da ordem internacional e do próprio sistema. Isto porque as demandas da ordem são prioritárias sobre aquelas da lei, e são tratadas, também, como preponderantes sobre os interesses das pequenas potências e sobre a manutenção da paz.<sup>296</sup>

---

<sup>294</sup> ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**, p. 193.

<sup>295</sup> BULL, Hedley. **The anarchical society**, p. 102.

<sup>296</sup> Idem, p. 104-5.

Araújo Castro<sup>297</sup> menciona outra característica do sistema internacional que se soma ao equilíbrio do poder. O pensador chama a atenção para o congelamento de poder que foi estabelecido durante a Guerra Fria. Primeiramente, em 1945, as potências vencedoras buscaram consolidar o quadro político estratégico daquele momento através da estruturação das Nações Unidas, especialmente quanto às posições e os poderes dentro do Conselho de Segurança. O fato de elas terem se tornado membros permanentes e com direito à veto fazia com que detivessem o poder em suas mãos, não havendo outro meio de reverter a situação a não ser através da extinção da Organização ou por própria deliberação das potências, ambas circunstâncias improváveis.

Outro meio que foi utilizado para a consolidação da distribuição do poder entre potências foi a conclusão do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, que estabeleceu o ano de 1967 como data limite para que os países se qualificassem como potências nucleares. Portanto, apenas aqueles países que haviam dominado a tecnologia atômica até aquele ano poderiam ser potências nucleares. Aos demais países ficava vedada a utilização da energia nuclear a não ser para meios pacíficos, não podendo, assim desenvolver tecnologia armamentista nuclear.

A consequência de atos como esse tratado dentro do sistema internacional foi o encerramento irreversível da corrida pelo poder. Não havia mais possibilidade de outros países se tornarem potências nucleares porque os mecanismos políticos e militares estavam congelados. Dessa forma, o equilíbrio de poder encontrava-se estabilizado, não apenas pela configuração bipolar que dividia o mundo, mas também porque a mobilidade do poder, dentro do sistema, estava estagnada.

---

<sup>297</sup> ARAÚJO CASTRO, João Augusto. Fundamentos da paz internacional. In: **Curso de introdução às relações internacionais**. Brasília: Ed. UnB, 1987. p. 80-1.

O equilíbrio de poder foi o mecanismo que preponderou durante a Guerra Fria para a manutenção da ordem mundial. A partir dele, desenvolveram-se duas políticas de limitação do avanço das superpotências: a política da contenção e a da dissuasão (esta última caracterizou-se pela disposição das armas nucleares).

A política da contenção, destinada a buscar conter o expansionismo “inerente” soviético, foi inicialmente desenvolvida por George Kennan. No seu entendimento, a URSS tinha como meta primeira, em face das suas características nacionais, avançar o comunismo pelo mundo.

George Kennan<sup>298</sup>, sob a denominação “X”, propôs em seu artigo “The sources of soviet conduct” as bases da política de contenção que viriam a ser adotadas pela política externa americana. Ele explicou que, face aos ensinamentos do marxismo-leninismo, certas crenças orientavam as condutas soviéticas, sendo elas: a) o fator que determina o caráter da vida pública e a fisionomia da sociedade é o sistema pelo qual bens materiais são produzidos e trocados; b) o sistema capitalista de produção leva inevitavelmente à exploração da classe trabalhadora pela classe dos donos do capital e é incapaz de desenvolver adequadamente os recursos econômicos da sociedade ou distribuir justamente os bens materiais produzidos pelo trabalho humano; c) o capitalismo contém as bases da sua própria destruição e deve, em face da incapacidade dos donos do capital de se ajustarem às mudanças econômicas, resultar inevitavelmente em uma transferência de poder revolucionária para a classe trabalhadora; d) o imperialismo, a fase final do capitalismo, leva diretamente à guerra e à revolução.

---

<sup>298</sup> X (KENNAN, George). The sources of soviet conduct. **Foreign Affairs**, New York, vol. 25, iss. 4, jul. 1947, p. 566-582.

Dentro dessa perspectiva, o exterior capitalista era considerado uma ameaça e um rival a ser combatido, entendimento esse que auxiliava na manutenção do próprio regime autoritário soviético. Kennan assinala que a ideologia consistia na crença na maldade básica do capitalismo, na inevitabilidade de sua destruição, na obrigação do proletariado de auxiliar na derrocada daquele sistema econômico e tomar o poder em suas mãos. Essa rivalidade entre capitalismo e comunismo desencadeava profundas conseqüências na conduta soviética enquanto membro da sociedade internacional pois indicava que não poderia existir a admissão, por parte da URSS, de objetivos comuns entre esta e potências consideradas capitalistas.<sup>299</sup>

Contudo, o autor indica que, da mesma forma que sugeria a ideologia soviética, os americanos poderiam esperar pela queda do comunismo, pois esse também possuía as sementes da sua destruição, no que exemplifica alguns desses problemas: o desgaste físico e mental da população por causa da manutenção da segurança política interna e da construção da indústria pesada; a desigualdade dentro da economia nacional; baixa qualificação dos trabalhadores; dificuldade na sucessão política de Stalin.

Desta forma, ao final de seu artigo, Kennan enuncia que qualquer política dos EUA para com os soviéticos deveria ser orientada para uma aplicação a longo prazo, através de uma firme e vigilante contenção das tendências expansivas russas, porém sem que envolvesse ameaças ou gestos externos duros. Assim, para que os americanos fossem bem sucedidos ao lidar com a URSS, o governo deveria manter uma atitude calma e serena, sempre possibilitando um caminho para uma conformidade que não fosse muito danosa para o prestígio comunista. Em suma, a teoria da contenção foi desenhada para confrontar a

---

<sup>299</sup> X (KENNAN George). The sources of soviet conduct, p. 572.



superpotência soviética através de uma contra-força inalterável a cada ponto geográfico e político onde ela mostrasse sinais de estar avançando sobre os interesses de um mundo pacífico e estável.<sup>300</sup>

A partir dessa teoria, Truman desenvolveu sua Doutrina, que viria a ser fundamental para a consolidação do bipolarismo e das esferas de influência na Guerra Fria. Dessa forma, a contenção estava assentada, em linhas gerais, nas seguintes medidas: auxílio econômico para as finanças arruinadas pela guerra; ajuda militar às nações aliadas para desenvolver capacidade de defesa à agressão comunista; alianças militares; bases em áreas estratégicas para cercar o perímetro soviético e propiciar uma ação militar rápida; e aumento do orçamento de defesa americano.

Alves Pereira explica que, no intuito de tornar efetiva a política de contenção,

o governo norte-americano, imbuído do espírito de cruzada, obstinava-se em policiar o mundo e deter o avanço comunista a qualquer custo. Em vista disto, declaravam-se obrigados a aumentar a capacidade de defesa dos países não-comunistas situados em todos os continentes. Pondo a funcionar sua poderosa capacidade militar, incrementando ações de propaganda, os Estados Unidos resolveram estabelecer um leque de alianças militares multilaterais e bilaterais com países componentes do bloco capitalista, numa clara evidência de que seu projeto era mundial e que já não mais limitavam suas intervenções a uma zona geográfica, os países americanos, como acontecia até 1945. O complexo de alianças militares tornava mais fácil emitir resposta adequada à ameaça soviética e, conseqüentemente, regular de imediato a ação dentro do próprio bloco capitalista. Dado o caráter geral desse projeto, o sistema internacional passava a ser planetário, implicando todo o mundo capitalista na cruzada anticomunista. (ALVES PEREIRA, p. 41)

Interessante salientar duas modificações relevantes promovidas pela nova postura adotada pelos EUA. Primeiro, a política da contenção pressupunha a unilateralidade nas ações

---

<sup>300</sup> X (KENNAN George). The sources of soviet conduct., p. 576-81.

militares em detrimento da segurança coletiva. Segundo, lançava aquele país à formação de alianças militares defensivas, antes repudiada pela política externa americana.<sup>301</sup>

Kissinger considera que a política da contenção estava fundamentada sobre uma premissa falsa: que a União Soviética ficaria passiva diante da política de contenção, esperando a desintegração do seu regime. Além disso, a contenção fora elaborada com vistas a Europa e não a outro ponto do globo que pudesse sofrer uma investida de Moscou.<sup>302</sup> Nesse sentido, a contenção padeceria de uma limitação na sua possibilidade de emprego.

Nye explica que a política de contenção promovida pelos EUA envolvia duas grandes ambigüidades: a primeira era saber se a contenção destinava-se à URSS ou ao comunismo; a segunda era definir se os recursos deveriam ser utilizados para conter qualquer expansão do poder da União Soviética ou apenas em determinadas áreas-chave que se mostravam cruciais ao equilíbrio de poder.<sup>303</sup> Durante a Guerra Fria, os Estados Unidos oscilaram entre ambas as possibilidades, hesitando entre uma política de contenção global do comunismo e uma política mais limitada de contenção soviética.<sup>304</sup>

Dois grandes exemplos da aplicação da doutrina da contenção na prática foram a Guerra da Coréia e a Guerra do Vietnã. Em ambas as guerras houve tentativa de impedir a expansão do regime comunista naqueles países. Na primeira situação, pode-se considerar que houve um empate<sup>305</sup>, em virtude do resultado ter sido a manutenção da área da Coréia do Sul sob a esfera de influência ocidental. Já na segunda situação, o resultado tem sido visto como

---

<sup>301</sup> PEREIRA, Antônio Celso Alves. **Os impérios nucleares e seus reféns: relações internacionais contemporâneas**. Rio de Janeiro: Graal, 1984. p. 41-2.

<sup>302</sup> KISSINGER, Henry. **Diplomacia**, p. 514.

<sup>303</sup> NYE JR, Joseph S. **Compreender os conflitos internacionais**, p. 155.

<sup>304</sup> Idem, p. 137.

<sup>305</sup> HOBBSAWM, Eric J. **A era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 234.

uma virtual derrota<sup>306</sup>, pois, mesmo com a longa intervenção americana, os vietnamitas sucumbiram à influência comunista assim que os EUA realizaram a nacionalização do conflito, demonstrando-se vã a tentativa de conter a expansão socialista.

Outra forma de política externa, interligada com a contenção, era a dissuasão, que tem por objetivo desencorajar o adversário através do medo. Segundo Aron, a dissuasão encontra-se entre a possibilidade ofensiva e a defensiva. Não é totalmente defensiva, porque um Estado pode vir a intervir em uma zona que é geograficamente distante de seu território. Não é totalmente ofensiva, porque um Estado procura prevenir a ação de outros e não provocar que ajam. Assim, a dissuasão depende muito dos meios de que dispõe o Estado e da sua resolução. Aron exemplifica: “para dissuadir um Estado de atacar um aliado, a grande potência precisa, muitas vezes, de um exército capaz de tomar a ofensiva.”<sup>307</sup> No caso da Guerra Fria, os meios que se verificaram úteis foram os armamentos nucleares. Surgia a dissuasão da era atômica:

Durante a Guerra Fria, e com o advento das armas nucleares, as superpotências confiaram mais no desencorajamento pela ameaça do que na oposição pela defesa após um ataque ter ocorrido. A dissuasão da Guerra Fria estava ligada à questão global da dissuasão nuclear, mas era igualmente uma extensão da lógica do equilíbrio de poder. A dissuasão pela ameaça nuclear era uma forma pela qual cada superpotência procurava impedir a outra de alcançar uma vantagem e consequentemente perturbar o equilíbrio de poder entre elas. (NYE, p. 136)

Os armamentos nucleares tornaram-se uma das principais questões da Guerra Fria, pois estavam diretamente ligados a uma eventual possibilidade de confronto entre as superpotências. Segundo Kissinger, o monopólio inicial dos EUA parecia ter realizado as suas visões de onipotência. Porém, logo ao final dos anos 50, era perceptível que cada

---

<sup>306</sup> HOBBSAWM, Eric J. **A era dos extremos**, p. 234.

<sup>307</sup> ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**, p. 509-11. Sobre dissuasão, ver também EBAN, Abba. **Diplomacy for the next century**, p. 104-117.

superpotência poderia infligir a outra um grau de destruição antes inconcebível, o que ameaçaria a civilização inteira.<sup>308</sup>

Enquanto os EUA detinham o monopólio nuclear e a URSS não dispunha dos meios necessários para um contra-ataque em igual medida, a dissuasão parecia ser unilateral. Embora considerando a possibilidade da URSS infligir em resposta um ataque sobre a Europa, essa assimetria inicial era mais aparente do que real. Com o fim dessa aparência de assimetria, com o acesso dos soviéticos aos armamentos nucleares, a dissuasão tornou-se bilateral e um meio de evitar o confronto.<sup>309</sup>

Durante o período em que os EUA tinham a exclusividade atômica, eles agiam de forma mais ousada, declarando com maior veemência seu anticomunismo. Assim que a URSS também dominou a tecnologia, houve um claro abandono da guerra como instrumento de política, pois ela equivaleria a um pacto suicida. Entre si ou contra terceiros, o importante é que as armas não foram usadas.<sup>310</sup>

A guerra total, portanto, fazia com que os custos de uma vitória fossem tão altos que poderiam ser equiparados aos custos de uma derrota. Desta sorte, evitar o confronto direto entre as superpotências tornou-se vital para ambas, sobrepondo-se a qualquer outro interesse.<sup>311</sup>

Segundo Aron, a reciprocidade da dissuasão tenderia a neutralizar aquela estratégia, pois ela precisaria ser unilateral para ser totalmente convincente. A unilateralidade da ameaça

---

<sup>308</sup> KISSINGER, Henry. **Diplomacia**, p. 663.

<sup>309</sup> ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**, p. 239.

<sup>310</sup> HOBSBAWM, Eric J. **A era dos extremos**, p. 226-7.

ofereceria ao Estado ameaçado um perigo de morte, mas a bilateralidade, por sua vez, representaria um perigo semelhante para ambos, ou ainda, para quase todos os outros atores do sistema. Assim, nas palavras do autor, a reciprocidade diminuiria a frequência do emprego e aumentaria a improbabilidade da execução da ameaça termonuclear.<sup>312</sup>

A Era Nuclear transformou a estratégia de dissuasão. Com isso, a mesma certeza de que as superpotências tinham com relação a que nenhuma delas queria apertar o botão nuclear reforçava a tentação de se utilizar gestos nucleares para fins de negociação (dissuasão).<sup>313</sup>

Afirma Creveld que:

Na ausência de uma defesa capaz de proteger com eficiência os alvos demográficos, econômicos e industriais, as armas nucleares apresentavam um dilema para os formuladores de políticas. Obviamente, uma das funções mais importantes – sua única função justa, segundo alguns – era impedir a guerra. (...) Por outro lado, para que as armas fossem capazes de exercer efeito dissuasivo, era preciso que pudessem ser usadas. Ademais, tinham de ser usadas de uma maneira ‘crível’, que não levasse automaticamente a uma guerra de tudo ou nada e, assim, à aniquilação do próprio usuário. (CREVELD, p. 488)

Da reciprocidade no contexto das armas nucleares surgiu o equilíbrio do terror que, conforme Stoessinger, baseava-se na suposição de que o Ocidente e o Oriente estavam protegidos por armamentos os quais não deveriam ser usados nunca. Nesse sentido, surgia o grande dilema da dissuasão:

(...) se se empregassem efetivamente armas nucleares, elas provavelmente acabariam por destruir justamente o que tencionavam proteger. Por outro lado, se todo mundo achasse que elas nunca seriam utilizadas, elas não ofereceriam proteção adequada, de vez que o oponente talvez se sentisse livre para agir como se elas efetivamente não existissem. Para se proteger, portanto, cada uma das duas maiores potências precisava estar disposta a usar as armas nucleares se necessário, e isso significava que elas poderiam realmente ser usadas algum dia. (STOESSINGER, p. 253)

---

<sup>311</sup> MAGNOLI, Demétrio. **Da Guerra Fria à Detente**, p. 46.

<sup>312</sup> ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**, p. 239.

<sup>313</sup> HOBBSAWM, Eric J. **A era dos extremos**, p. 227.

Aron corrobora esse pensamento, afirmando que a dissuasão não seria passível de ser aplicada, considerando uma eventual impossibilidade de ocorrer uma guerra termonuclear, pois uma ameaça que não pode ser executada simplesmente é ineficaz. Assim, o autor questiona: “se a ameaça não pode ser executada, como utilizá-la para dissuadir o adversário? Se a ameaça é feita, isto significa que a possibilidade de sua execução é aceita pelo Estado sujeito e pelo Estado objeto.”<sup>314</sup>

Nye ressalta alguns motivos pelos quais as armas nucleares não foram utilizadas logo após 1945. Primeiro, ressalta que a bomba atômica inicialmente não resultaria em mais danos do que a maioria das utilizações maciças de armamentos mortíferos convencionais, exemplificando que o bombardeio incendiário sobre Dresden teria provocado mais mortes do que o lançamento sobre Hiroshima. E, segundo, porque os EUA não dispunham de grandes quantidades desse tipo de armamento, possuindo apenas duas bombas em 1947 e cinquenta em 1948. Outro ponto relevante era a possibilidade de um avanço soviético sobre a Europa Ocidental com suas forças convencionais, caso os EUA ameaçassem um ataque nuclear.<sup>315</sup>

Porém, é necessário mencionar, a Guerra Fria quase se tornou quente durante os dias da Crise dos Mísseis em Cuba, em 1962. Essa situação internacional provou que a ameaça do confronto nuclear desempenhava seu papel como argumento de dissuasão, eis que ambas as partes tinham interesse em evitar que os resultados daquela controvérsia se tornassem catastróficos.

---

<sup>314</sup> ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**, p. 512. Ver também COLARD, Daniel. **Les relations internationales de 1945 à nos jours**. Paris: Armand Colin, 1999. p. 131-2.

<sup>315</sup> NYE JR, Joseph S. **Comprender os conflitos internacionais**, p. 165-6.

Apesar do grande risco que envolveu a manobra em Cuba, sabe-se que a principal preocupação de ambas as partes era evitar que os gestos belicosos fossem considerados como medidas efetivas para a guerra.<sup>316</sup> O episódio veio confirmar a superioridade americana, impondo um constrangimento à URSS e marcando o fim político de Kruschev. A precariedade do equilíbrio do terror levou as superpotências a buscar acordos entre si, especialmente, a coexistência saiu desse incidente reforçada.<sup>317</sup>

Com relação à dimensão nuclear da Guerra Fria, Nye destaca cinco importantes conseqüências políticas da criação das bombas atômicas: houve a restauração do conceito de guerra limitada, em contraponto com a possibilidade da guerra total; a guerra central, como o momento da verdade, foi substituída pelas crises, isto é, como o embate bélico seria demasiado devastador, os momentos de crise entre as superpotências tornaram-se próprios para a mensuração de forças; neste momento, as armas nucleares fizeram com que a dissuasão fosse utilizada como estratégia central; houve, também, o desenvolvimento de um regime de prudência entre as superpotências, com o intuito de evitar o confronto nuclear; e, por fim, as armas nucleares foram consideradas pelos militares como não utilizáveis em tempo de guerra, uma vez que havia um sentimento de que eram irrazoáveis.<sup>318</sup>

Após a crise dos mísseis em Cuba, as duas superpotências buscaram distender suas relações, amenizando certos aspectos do conflito. Medidas foram gradualmente tomadas especialmente no campo da comunicação direta, da economia e dos armamentos. A intenção foi fortalecer as relações entre ambas, a fim de evitar que se pudesse chegar novamente a uma situação extrema, mas sem abrir mão da política de influência voltada para o resto do mundo.

---

<sup>316</sup> HOBSBAWM, Eric J. **A era dos extremos**, p. 226.

<sup>317</sup> MAMMARELLA, Giuseppe. **História de Europa contemporânea desde 1945 hasta hoy**, p. 214.

<sup>318</sup> NYE JR, Joseph S. **Comprender os conflitos internacionais**, p. 167-8.

Sobreveio o entendimento de que o equilíbrio era mais interessante que a busca pela hegemonia, sobretudo em função das características da bipolaridade nuclear.<sup>319</sup>

O governo americano pretendia desenvolver a cooperação com a URSS em áreas em que isso fosse possível e usar essa cooperação como uma influência para modificar a conduta soviética em outras áreas, nas quais as duas superpotências estavam em forte desacordo.<sup>320</sup>

O principal aspecto das relações russo-americanas foram os diversos acordos assinados sobre armamentos, que determinaram níveis mais aceitáveis da corrida armamentista. Além disso, foram facilitadas as linhas de comunicação entre as duas superpotências. Segundo Hobsbawm, o resultado do período anterior de tensão deu lugar a um sistema relativamente estabilizado, em que as duas grandes nações tacitamente concordavam em evitar assustar uma a outra e ao mundo, atitude simbolizada pela instalação da “linha quente” telefônica que passou a ligar a Casa Branca ao Kremlin diretamente.<sup>321</sup>

Vizentini aponta também para a repercussão das modificações políticas internas das duas superpotências, pois Kennedy fora assassinado em 1963 e Krushev retirado do comando em 1964. Essa instabilidade política fez gerar uma necessidade de ambas recuperarem as posições que possuíam dentro de suas esferas de influência. Por estas razões, tanto EUA e URSS buscavam a distensão: o primeiro país aceitou negociar os acordos de

---

<sup>319</sup> HUNTINGTON, Samuel P. *The lonely superpower*, p.36. Ver também COLARD, Daniel. **Les relations internationales de 1945 à nos jours**, p. 161 e 194-198.

<sup>320</sup> KISSINGER, Henry. **Diplomacia**, p. 779.

<sup>321</sup> HOBBSAWM, Eric J. **A era dos extremos**, p. 240.



limitação de armamentos em troca da redução do envolvimento soviético no Terceiro Mundo.<sup>322</sup>

Uma situação realmente colaborou para a *detente* entre EUA e URSS: o dissenso sino-soviético. Vizentini explica que os problemas econômicos e as divergências dentro do Partido Comunista Chinês levaram este país a maximizar o nacionalismo e opor-se com maior intensidade à URSS, no intuito de uma legitimação interna e de uma projeção internacional.

323

Desta forma, o interesse soviético em promover a *detente* com os Estados Unidos prevaleceu, fazendo surgir uma nova área de cooperação entre as superpotências assim que houve o anúncio pelos comunistas da intenção em negociar acordos comerciais. Stoessinger aponta que a atenção dedicada pelos americanos à China tornava necessária uma reaproximação da Rússia com a potência ocidental, para que houvesse um contrabalanço ao papel chinês no campo internacional, e também para compensar os *déficits* dentro da economia soviética, tornando muito vantajosa a possibilidade da expansão comercial aventada.<sup>324</sup>

As negociações sobre a produção armamentista resultaram em alguns importantes acordos para o período. Inicialmente, firmou-se o Tratado de Proibição Limitada de Testes em 1963, sobre a limitação de testes nucleares atmosféricos, e o Tratado de Não-Proliferação, em 1968.<sup>325</sup> Como visto, foi com esse tratado multilateral que as potências nucleares buscavam congelar para si o poder nuclear, pois os países que até aquele momento não haviam realizado

---

<sup>322</sup> VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. A Guerra Fria, p. 212.

<sup>323</sup> Idem, p. 213.

<sup>324</sup> STOESSINGER, John G. **O poder das nações**, p. 92-3.

<sup>325</sup> NYE JR., Joseph S. **Compreender os conflitos internacionais**, p. 157.

seus experimentos atômicos deveriam cumprir as determinações daquele instrumento como potências não-nucleares, abstendo-se de alcançar tal tecnologia armamentista.<sup>326</sup> Ou seja, apenas as potências que já eram nucleares poderiam deter esse status.

Cabe ressaltar ainda a assinatura de dois acordos bilaterais sobre limitação de armas estratégicas, o SALT I e II (Strategic Arms Limitations Talks). As negociações permitiram o início de uma série de reuniões entre americanos e soviéticos, refletindo uma clara assunção das duas superpotências sobre suas responsabilidades com relação ao controle dos armamentos atômicos.<sup>327</sup>

Durante os encontros de cúpula, foram estabelecidos alguns princípios, como o reconhecimento da necessidade de coexistência entre as partes, de prevenção de situações de perigo e de evitar confrontos militares. Houve acordo de que seria primordial o compromisso das superpotências em se controlarem nas suas relações mútuas, bem como o reconhecimento da soberania de todas as nações.<sup>328</sup>

Além disso, neste período de distensão, houve o ressurgimento de outras nações como potências, a ponto de se referir que o mundo caminhava para uma multipolaridade. Primeiramente, ocorreu uma diluição do poder econômico dos EUA, tendo em vista que a Europa e o Japão tornavam-se potências, fazendo frente à capacidade comercial e tecnológica americana. O crescimento econômico da então CEE (Comunidade Econômica Européia) e do Japão fez com que emergissem novos pólos capitalistas – em uma bem sucedida concorrência

---

<sup>326</sup> SARAIVA, José Flávio Sombra. Detente, diversidade, intranqüilidade e ilusões igualitárias. In: SARAIVA, José Flávio Sombra. **Relações internacionais contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização, de 1815 à nossos dias**. Brasília: Paralelo 15, 1997. p. 282.

<sup>327</sup> Idem, p. 283. Ver também COLARD, Daniel. **Les relations internationales de 1945 à nos jours**, p. 159-162.

<sup>328</sup> STOESSINGER, John G. **O poder das nações**, p. 94.

comercial, financeira e tecnológica – beneficiados pelos gastos militares limitados.<sup>329</sup> No aspecto militar, a China tornava-se uma potência nuclear a ser destacada, apesar de que sua atuação política se restringia ao âmbito regional. A Grã-Bretanha e a França, por sua vez, dominavam a tecnologia atômica mas dependiam do poder militar americano, especialmente do seu “guarda-chuva atômico”.<sup>330</sup>

Pode-se afirmar que o sistema internacional deixou de ser simples para se tornar complexo ou mesmo bi-multipolar. Bull indica que o sistema internacional teria deixado de ser simples, composto de apenas duas potências equilibradas, mas teria se tornado complexo, com mais potências atuantes mas não necessariamente em igualdade de condições de força<sup>331</sup>. Já Pearson ventila que, durante aquela época, outras questões adquiriam relevância, além do conflito leste-oeste, e eventualmente determinando as relações de força dentro do sistema. Ou seja, o jogo internacional não mais se resumia à disputa entre URSS e EUA, possibilitando que o sistema fosse caracterizado como bi-multipolar, em face da crescente complexidade dos padrões de alinhamento em relação às configurações de poder<sup>332</sup>.

Aventou-se, também, que o sistema internacional poderia estar caminhando para uma configuração pentagonal.

Hoffmann aponta que essa estruturação do sistema não tinha real fundamento, em termos tradicionais do poder, pelas condições apresentadas no período da *détente*, em especial a falta de supremacia militar das outras possíveis potências. As novas potências da época,

---

<sup>329</sup> VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. A Guerra Fria, p. 212.

<sup>330</sup> HOFFMANN, Stanley. Weighing the balance of power. **Foreign Affairs**, New York, v. 50. iss. 4, jul. 1972, p. 620.

<sup>331</sup> BULL, Hedley. **The anarchical society**, p. 97-8.

<sup>332</sup> PEARSON, ROCHESTER, **International Relations**, p. 87.

mesmo alcançando uma maior relevância no cenário internacional, não representam uma paridade, ou um equilíbrio de poder, em relação às duas superpotências. Segundo o autor, apenas essas eram realmente potências mundiais, que se envolviam na maioria das questões globais e que eram indispensáveis em quaisquer acordos. O mecanismo central da dissuasão nuclear, por exemplo, mantinha-se bipolar, uma vez que somente os EUA e a URSS possuíam capacidade para se aniquilar mutuamente. Assim, era exclusividade das superpotências a dissuasão, tanto nuclear quanto através de meios convencionais.<sup>333</sup>

Outro ponto a ser realçado dentro do sistema internacional durante a *détente*, com relação à diluição do poder, foi o surgimento de uma nova força política, emergente entre os países não desenvolvidos ou do chamado Terceiro Mundo. O processo de descolonização, engendrado pelas Nações Unidas durante as décadas de 1960 e 1970, fez com que aumentasse substancialmente o número de países no cenário internacional. Desta forma, as nações menos favorecidas puderam lançar suas demandas, voltadas para uma participação mais ativa das mesmas na política mundial, especialmente com respeito às questões sociais e econômicas.

A crise econômica e energética da década de 1970 foi um fator de grande influência dentro do sistema internacional, apresentando duas conseqüências importantes. Primeiro, promoveu uma organização das forças produtoras de energia através da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) e da AIE (Agência Internacional de Energia), dando mais força ao aspecto econômico dentro da tomada de decisões sobre as questões internacionais. Essa estruturação auxiliou na reivindicação de um maior papel dos produtores no planejamento da economia em escala global, bem como na tentativa de se poupar derivados de petróleo e buscar fontes energéticas alternativas. Segundo, o reflexo da crise fez-

---

<sup>333</sup> HOFFMANN, Stanley. Weighing the balance of power , 620-1.

se sentir na estagnação da produção de bens e na inflação dos preços, ocasionando uma nova dinâmica econômica no mundo. Surgiram novos instrumentos financeiros, beneficiando o desenvolvimento de sistemas altamente organizados e a flexibilização geográfica do processo industrial. A tecnologia ganhou força, introduzindo no processo de produção mecanismos de robótica. O sistema econômico tornou-se muito mais complexo, refletindo dentro da própria dinâmica de poder do sistema internacional.<sup>334</sup>

Apesar da relação mais amena entre a URSS e os EUA durante a *détente*, o conflito não podia ser considerado encerrado. E, mesmo havendo outras potências com o domínio da tecnologia nuclear, o mundo permanecia organizado sob uma lógica bipolar; as superpotências influenciavam as demais relações internacionais conforme os seus interesses e a necessidade de preservação do equilíbrio de poder.

Com a chegada dos anos 1980, houve uma retomada da lógica da disputa da Guerra Fria por parte dos americanos, pois estes pretendiam reverter a correlação de forças que se instalara no sistema bipolar, favorável aos comunistas.<sup>335</sup> Os EUA determinaram a aceleração da corrida armamentista, mediante um acúmulo de capacidade militar (*military build-up*). A estratégia surtiu efeito, pois, carente de recursos e de tecnologia para manter a paridade com os americanos, a URSS foi obrigada a recuar. Esse curto período teve o condão de acelerar a

---

<sup>334</sup> SARAIVA, José Flávio Sombra. *Detente, diversidade, intranquilidade e ilusões igualitárias*, p. 300.

<sup>335</sup> PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** Porto Alegre: UFRGS, 2003. p. 202-3. Ver também RICUPERO, Rubens. **O Brasil e o futuro do comércio internacional**. Brasília: IPRI, 1988. p. 8-9. Ricupero mostra que, em termos de política externa, na última década da Guerra Fria, a URSS passava por um processo de desengajamento nos conflitos regionais, demonstrando sua busca por uma maior interiorização, enquanto que os Estados Unidos retomavam mais fortemente esse aspecto, superando as sequelas deixadas pela Guerra do Vietnam.

manifestação das deficiências econômicas soviéticas, que viriam a ser sentidas a partir da segunda metade daquela década.<sup>336</sup>

Em meados daquela década, a União Soviética encontrava-se deteriorada internamente, sendo que um quarto do orçamento estava comprometido com as engenharias de defesa e segurança<sup>337</sup>, e apenas 8% da indústria local estava atualizada<sup>338</sup>. A política interna desenvolvida pelo novo governo, de Gorbachev, tinha eminente caráter reformista, mesmo com a prevalência dos apelos tradicionais à disciplina e ao trabalho. Inicialmente, a intenção estava em alcançar um equilíbrio entre a necessidade de autonomia das empresas e o centralismo estatal. Para isso, buscou-se acelerar a produção e superar a estagnação política do período anterior.<sup>339</sup> Gorbachev procurou educar o povo, em um sentido preparatório, para uma futura e paulatina democratização e liberalização econômica.<sup>340</sup>

O processo que resultou na derrocada da União Soviética foi fomentado pela perda de legitimidade política somada às causas estruturais do próprio sistema político-econômico soviético. Em meio às tentativas infrutíferas de reforma, assistiu-se uma agonia econômica e política que determinou o fim do socialismo soviético como uma alternativa de organização social e sistema político.<sup>341</sup>

Efetivamente, o colapso da potência comunista determinou o fim do socialismo como um pólo concorrente com o domínio tradicional do liberal-capitalismo sustentado pelos

---

<sup>336</sup> PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos**, p. 205.

<sup>337</sup> NYE JR, Joseph S. **Compreender os conflitos internacionais**, p. 159.

<sup>338</sup> Idem, p. 163.

<sup>339</sup> REIS FILHO, Daniel Aarão. Crise e desagregação do socialismo. In: REIS FILHO, Daniel Aarão (org). **O século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3. p. 167.

<sup>340</sup> NYE JR, Joseph S., op. cit., p. 160.

<sup>341</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. Os anos 1980: da Guerra Fria ao fim da bipolaridade. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (org). **Relações Internacionais Contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização – de 1815 a nossos dias**. Brasília: Paralelo 15, 1997. p. 315. Ver também EBAN, Abba. **Diplomacy for the next century**, p. 9.

Estados Unidos, no pólo oposto. Almeida sustenta que esse acontecimento foi fundamental para a transição do bipolarismo para uma nova situação de equilíbrio e convivência entre as grandes potências.<sup>342</sup>

Enfim, Hobsbawm aponta que o paradoxo da Guerra Fria é que a URSS não foi derrotada pelo conflito direto com o seu inimigo, mas sim pelo sistema internacional que se desenvolveu a partir da *détente*.<sup>343</sup> As modificações nas relações internacionais durante o último terço do século XX foram determinantes para a não sustentação do regime soviético, apesar das tentativas de solução dos dilemas internos e das reformas propostas.

---

<sup>342</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. Os anos 1980: da Guerra Fria ao fim da bipolaridade, p. 314.

<sup>343</sup> HOBSBAWM, Eric J. **A era dos extremos**, p. 248.

### **3 A OPERAÇÃO DOS MEIOS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS INTERNACIONAIS DURANTE A GUERRA FRIA**

#### **3.1 A INTER-RELAÇÃO ENTRE DIREITO INTERNACIONAL E POLÍTICA INTERNACIONAL**

O sistema internacional é composto de Estados, unidades políticas e jurídicas que, através de suas relações, formam uma sociedade internacional. Pela própria natureza destes atores não é possível dissociar completamente o direito da política, pois essas áreas do conhecimento humano advêm da mesma base fática: as relações sociais. No âmbito internacional, o direito e a política estão vinculados às relações entre os Estados. Assim, no momento em que se estuda o direito internacional, deve-se ter em mente que ele não está dissociado da estrutura social, que inclui a política internacional como um conjunto. Bull entende que direito internacional pode ser considerado como um conjunto de regras vinculantes aos Estados e outros agentes da política internacional nas suas relações entre si.<sup>344</sup>

Nessa esteira, é possível depreender que a política e o direito internacional estão conectados entre si a ponto de as tomadas de decisão, por parte dos Estados, não poderem ser feitas sem levar em consideração os aspectos jurídicos e políticos de uma determinada situação.

Durante a Guerra Fria, os estudiosos tenderam a analisar e trabalhar os aspectos das relações internacionais e do direito internacional separadamente. Para uns, sobressaia-se a importância da política, pois entendiam que ela prevalecia sobre o direito dentro do contexto internacional, sendo direito apenas um meio para que se atingisse determinados fins. Para

---

<sup>344</sup> BULL, Hedley. *The anarchical society*, p. 123.



outros, o direito internacional deveria tido com maior relevância pois era ele quem trazia as normas abstratas e garantia legitimidade das instituições internacionais. Essas esferas da vida da sociedade internacional era consideradas pelos doutrinadores de forma desconexa.<sup>345</sup>

Apesar da doutrina, muitas vezes, tratar ambas as esferas de estudo em separado, deve-se levar em consideração que a política permeia o direito. Segundo Kaplan, o processo político de qualquer sistema político estável sujeita-se às limitações normativas. Em contrapartida, o direito só existe e seus institutos somente operam dentro do contexto político.<sup>346</sup> São as relações internacionais, em seus diversos âmbitos (político, social, cultural, entre outros), que vêm a determinar o que acaba ou não sendo regulado pelo direito. O direito internacional torna-se o meio pelo qual as relações internacionais se ordenam e se desenvolvem.<sup>347</sup>

Assim, o direito possui mais funções além de simplesmente restringir a conduta dos Estados. Ele identifica a existência da sociedade de Estados soberanos, estando cada qual em sua esfera de autoridade, mas vinculados por um conjunto comum de regras. O direito estabelece as regras básicas de coexistência entre os Estados, como a restrição da violência, a validade dos acordos, a existência da soberania e da independência. Ele também auxilia a manter os Estados em conformidade com as regras da sociedade internacional.<sup>348</sup>

---

<sup>345</sup> KEOHANE, Robert. International relations and international law: two optics. **Harvard International Law Journal**. Cambridge: vol. 38. n. 2. p. 487-502. spring. 1997. Ver também SLAUGHTER, Anne-Marie; TULUMELLO, Andrew S.; WOOD, Stepan. International law and international relations theory: a new generation of interdisciplinary scholarship. **American Journal of International Law**. Lancaster: vol. 92. n. 3. p. 367-397. 1998.

<sup>346</sup> KAPLAN, Morton; KATZENBACH, Nicholas. **Fundamentos políticos do direito internacional**. Rio de Janeiro: Zahar, 1961. p. 15-17.

<sup>347</sup> SLAUGHTER, Anne-Marie. International law and international relations. **Recueil des Cours**. The Hague: 2001, vol. 285. p.21.

<sup>348</sup> BULL, Hedley. **The anarchical society**, p. 135-6. Ver também KAPLAN, KATZENBACH, op. cit., p. 33. Kaplan salienta que os representantes nacionais reconhecem o caráter obrigatório do direito internacional, mas reservam-se o direito de determinar quais e de que forma tais preceitos aplicam-se aos casos concretos e como devem ser cumpridos.

Durante o século XX, presenciou-se um crescente movimento rumo à institucionalização e à centralização das regras jurídicas. Tratados multilaterais e o surgimento de organizações internacionais de caráter universal marcaram o crescimento da teia normativa vinculante aos Estados.

Com a Primeira Guerra Mundial, o movimento que se seguiu foi em direção a uma maior relevância do direito internacional, pelo entendimento de que um conjunto de regras mais substancial poderia limitar a ação violenta dos Estados, evitando a ocorrência de guerra. A partir dessa concepção, originou-se a Liga das Nações, primeira organização internacional de caráter universal, que tinha por objetivo principal a segurança coletiva.

Em seu sistema normativo, a abstenção de recurso à força e a solução pacífica de controvérsias estavam previstos, mas com uma incidência restrita. O dever de não recurso à força estava limitado aos conflitos de larga proporção, ou seja, à guerra, enquanto a solução pacífica de controvérsias estava prevista como um dever para aquelas questões relativas ao Pacto da Liga das Nações ou que poderiam influenciar a própria organização.

Após a Segunda Guerra Mundial, buscou-se a reconstrução a organização universal, tentando aprimorar as características que não foram eficazes. Surge a Organização das Nações Unidas - ONU. Porém, logo em seguida a sua criação, inicia-se a Guerra Fria. As repercussões sobre o direito internacional são imediatamente sentidas. A estrutura maniqueísta do bipolarismo determina as relações políticas entre os Estados.

O mundo estava dividido em dois blocos antagônicos. Esse primeiro aspecto do sistema internacional viria a delimitar a forma como os países interpretariam o direito

internacional. O equilíbrio de poder que se instalou determinaria como e o que seria tutelado pelo direito internacional. As superpotências, a partir de suas esferas de influência, buscavam trazer para si o direito internacional a fim de usá-lo como meio estratégico para atingir seus objetivos.

Para Aron a ordem jurídica criada após a Segunda Guerra Mundial aplica-se a uma realidade histórica e politicamente heterogênea, que surge em virtude das diferenças entre os Estados e que é garantida pelo princípio da igualdade soberana. Essa ordem jurídica apresenta-se mais complexa do que aquela que existia durante o século XIX, restrita aos Estados Ocidentais, pois sua abrangência é mais ampla, aplicando-se às nações de todos os continentes. A heterogeneidade política onera a ordem jurídica, pois permite aos diferentes Estados interpretar as regras internacionais conforme suas próprias concepções. Essa situação era mais evidente durante a Guerra Fria, pois as superpotências buscavam no direito um instrumento para o ordenamento das relações internacionais em conformidade com as suas convicções políticas.<sup>349</sup>

Castelo Cruz refere que a origem das controvérsias está na pretensão de uma parte e na resistência da outra, ou seja, há um conflito de interesses relativo a um objeto ou a uma situação. Daqui pode-se perceber porque a solução pacífica de controvérsias era tão complicada durante a Guerra Fria: geralmente uma controvérsia envolvia dois conflitos de interesse, um concernente às partes diretamente e outro, ao fundo, que advinha dos interesses

---

<sup>349</sup> ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**, p. 182.

das superpotências. Para este último não havia solução, tornando-se ingrediente para a exacerbação do conflito primário.<sup>350</sup> Araújo Castro concorda com esta percepção, afirmando:

Já se disse que as Nações Unidas, embora capazes de desempenhar um papel na solução de conflitos entre pequenas nações, não poderia interferir de maneira eficaz nos conflitos que envolvessem qualquer das grandes potências. Agora essa teoria é levada ao extremo e estendida aos conflitos entre os pequenos países, já que, ao parecer, tais conflitos envolvem sempre interesses de grandes potências. Na verdade é uma ilusão perigosa tentar estabelecer uma linha divisória precisa entre grandes e pequenos conflitos. Em um mundo permanentemente solicitado pelas forças antagônicas do policentrismo e da bipolarização os chamados pequenos conflitos tendem a inserir-se num contexto mais amplo e mais complexo de maneira a interessar toda a comunidade internacional. (ARAÚJO CASTRO, p. 85-6)

A Organização das Nações Unidas foi criada no intuito de evitar outra guerra mundial como a Segunda Grande Guerra, do mesmo modo que fizera a Liga das Nações em relação à Primeira. O alicerce desse novo ente seria a unidade das Grandes Potências, as quais buscavam assumir, entre si, a responsabilidade pela ordem e paz mundiais. Contudo, à época da redação da Carta das Nações Unidas não existia ainda claramente a dicotomia que imperou durante a Guerra Fria. Eram poucos os fundadores da Organização que tinham condições de vislumbrar a subsequente luta entre Leste e Oeste.<sup>351</sup>

Araújo Castro afirma que os princípios e valores da Carta das Nações Unidas tendem a se prolongar no tempo, mantendo a sua validade, uma vez que foram elaborados com vistas ao futuro. Entretanto, os mecanismos nela previstos visavam às realidades do poder em 1945. Nesse sentido, o autor aponta que “esses mecanismos não tinham necessariamente como fim assegurar a observância dos princípios e objetivos da Carta, mas evitar a repetição de uma conflagração mundial. (...) O objetivo principal era a sobrevivência e não o império do direito

---

<sup>350</sup> CASTELO CRUZ, Luiz Dilermando de. Meios pacíficos de solução de controvérsias internacionais. **Cadernos do IPRI**. Brasília: dez, 1994. n. 19. p. 17. Ver também BRAILLARD, Philippe. **Theories des relations internationales**. Paris: Presses Universitaires, 1977. p. 380.

<sup>351</sup> STOESSINGER, John G. **O poder das nações**, p. 386.

internacional.” Com isso, o sistema de segurança coletiva da ONU originou-se de modo a operar apenas a partir do acordo entre as grandes potências, justamente as mais propensas a divergências.<sup>352</sup>

A ONU surgiu a partir do interesse dos vencedores da Segunda Guerra Mundial em realizar seus objetivos de segurança coletiva e, de uma certa forma, de manutenção do seu *status quo* pós-guerra, cristalizado pelo Conselho de Segurança. A segurança coletiva, que estava incorporada às Nações Unidas, tinha como propósito a possibilidade de uma mobilização de esforços militares de todos os membros da Instituição a ser dirigida contra qualquer Estado que realizasse uma agressão ou ameaçasse a ordem existente. Com isso, essa forma de segurança seria orquestrada pelas potências vencedoras da Segunda Guerra (EUA, URSS, Grã-Bretanha, França e China) que se auto-atribuíram o papel de “policiais do mundo”, em razão do poder que lhes era garantido pela estruturação do Conselho de Segurança.<sup>353</sup>

Araújo Castro considera que não existe uma contraposição necessária entre as Nações Unidas e a política de poder. O conceito e a realidade do poder estão incorporados ao texto da Carta, uma vez que ela foi o marco final da Segunda Guerra Mundial e refletiu os pontos de vista das potências vencedoras. Assim sendo:

A Carta é um documento de pós-guerra e visava a consolidar o quadro político e estratégico de 1945. Destinava-se a estabelecer que as cinco maiores potências da coligação vitoriosa de 1945 conservariam para sempre seu status de grandes potências, pois qualquer emenda de revisão da Carta dependeria do voto unânime dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança e seria altamente improvável que qualquer dessas nações viesse a renunciar voluntariamente aos poderes e prerrogativas inerentes a essa categoria especial de

---

<sup>352</sup> ARAÚJO CASTRO, João Augusto. Fundamentos da paz internacional, p. 77-8.

<sup>353</sup> PEARSON, ROCHESTER, *International Relations*, p. 354.

países ou se dispusesse a compartilhar esses poderes e prerrogativas com quaisquer eventuais novos membros permanentes do Conselho. (ARAÚJO CASTRO, p. 80)

Dessa forma, o autor aponta que 1945 – tanto quanto 1967 enquanto data-limite para a qualificação das nações como potências nucleares – representou um momento que criaria a base para a construção e a consolidação da nova estrutura de poder mundial. A configuração do poder dentro do sistema estaria, então, congelada pelo instrumento que daria origem a ela, encerrando a disputa pelo poder entre as potências.<sup>354</sup>

No entanto, durante e em virtude da Guerra Fria, o sistema de segurança coletiva da ONU não funcionou como deveria. A divisão ideológica que se apresentou no período não propiciou que se chegasse a um acordo sobre o uso legítimo da força e sobre a definição do que seria considerado como agressão.<sup>355</sup> Nesse sentido, quanto à atuação da Organização dentro do sistema bipolar e sua influência sobre ele, Aron afirma que as Nações Unidas não estavam exercendo uma influência predominante sobre as relações internacionais.<sup>356</sup>

Apresentava-se problemático levar adiante a discussão e solução de certas questões dentro do âmbito da Organização, pois prevalecia o entendimento tácito de que debates sobre as mesmas poderiam prejudicar a atmosfera política a ponto de tornar insolúveis os problemas que deveria resolver. Apelava-se, assim, para o que Araújo Castro<sup>357</sup> denominou de círculos restritos e minguentes, sendo que havia uma opção por reduzir a discussão, que deveria ocorrer na Assembléia Geral, para os membros do Conselho de Segurança, sob o argumento de que a solução em um órgão tão numeroso seria inviável. Dentro do Conselho, concluía-se que seria melhor tratar a questão apenas entre os cinco membros permanentes, que logo se

---

<sup>354</sup> ARAÚJO CASTRO, João Augusto. Fundamentos da paz internacional, p. 80-1.

<sup>355</sup> NYE JR, Joseph S. **Compreender os conflitos internacionais**, p. 202.

<sup>356</sup> ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**, p. 855.

<sup>357</sup> ARAÚJO CASTRO, João Augusto, op. cit., p. 85.

tornavam quatro. Por fim, o assunto era posto de lado, a fim de que fosse tratado entre as duas superpotências.

De fato, a ONU não poderia predominar na determinação do rumo dos acontecimentos internacionais, pois havia um impasse que impossibilitava a utilização dos seus mecanismos mais contundentes. O Conselho de Segurança estava bloqueado em virtude do bipolarismo do sistema internacional. As Nações Unidas restaram sem poder para enfrentar muitas das crises por causa dos vetos impostos ao Conselho de Segurança, somando 279 deles, o que ilustra a divisão política do período<sup>358</sup>, mas não se pode negar que tenha exercido papel fundamental para a mitigação dos resultados da Guerra Fria. Nye salienta que a instituição desenvolveu suas atividades através da diplomacia preventiva e da manutenção da paz, sendo que, ao invés de buscar identificar e punir o agressor, as Nações Unidas reuniam forças independentes a serem interpostas entre as forças rivais:

Mesmo apesar da Guerra Fria impedir as Nações Unidas de aplicarem a doutrina revista da segurança coletiva, não impediu a inovação de utilizar forças internacionais para manter os dois lados separados. Na segurança coletiva, se um estado atravessa uma linha, todos os outros devem unir-se contra ele e fazê-lo recuar. Na diplomacia preventiva, se um estado atravessa uma linha, as Nações Unidas intervêm e mantêm as partes separadas sem declarar quem é que tem a razão. Durante a Guerra Fria, um dos princípios básicos da manutenção da paz da ONU era o de que as forças eram provenientes sempre de pequenos estados, não da União Soviética ou dos Estados Unidos, de forma que as grandes potências se mantivessem de fora do conflito direto. A diplomacia preventiva e a manutenção da paz foram uma importante inovação, que ainda desempenha um papel significativo, mas não eram a segurança coletiva. (NYE, p. 202)

Pearson corrobora essa idéia, afirmando que a organização contribuiu de forma significativa para a paz, principalmente mediante a diplomacia preventiva, ao evitar que conflitos locais descambassem para conflagrações mais amplas, vindo a envolver as potências

---

<sup>358</sup> A/47/277 – S/24111, AN AGENDA FOR PEACE: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Disponível em: <[www.un.org/Depts/dhl/landmark/amajor.htm](http://www.un.org/Depts/dhl/landmark/amajor.htm)>. Acesso em 07 outubro 2005. Ver também LAUTERPACHT, Hersch. **International law**: collected papers. v. 2. Cambridge: Cambridge University Press, 1975. p. 163; COLARD, Daniel. **Les relations internationales de 1945 à nos jours**, p. 351-368.

maiores. Nessa direção, o autor apresenta alguns dados exemplificativos das atividades da ONU, sendo que, no período de 1945 a 1975, a instituição teria se envolvido em mais da metade das “crises internacionais” e auxiliado efetivamente para a redução das mesmas em um terço dos casos. As Nações Unidas tentavam aumentar seu envolvimento efetivo quanto mais séria e violenta fosse a situação da crise. Em 123 disputas submetidas à ONU para a sua decisão, entre 1945 e 1981, houve uma atenuação das disputas, através da solução ou da diminuição das hostilidades em 51% dos casos.<sup>359</sup>

O grande avanço apresentado pela ONU foi mesmo na área da diplomacia preventiva, que se constitui na prevenção ao surgimento de disputas entre as partes ou na prevenção de que as disputas já existentes escalassem até se tornarem conflitos, e na limitação do avanço dos conflitos quando eles ocorressem.<sup>360</sup> Mecanismos como medidas de construção de confiança entre as partes, investigação dos fatos (*fact-finding*), e alerta antecipado, entre outros, tornaram-se alternativas para a atuação das Nações Unidas, a fim de evitar que a controvérsia chegasse ao Conselho sob a forma de um conflito armado e fossem necessárias providências do Capítulo VII da Carta, frustrando a atuação da ONU na busca pela segurança internacional.

Araújo Castro explica que, devido à impossibilidade do Conselho de Segurança fazer valer suas prerrogativas do Capítulo VII da Carta, este órgão pôde voltar-se para o Capítulo VI, especialmente ao mecanismo criado para operações de paz. Porém, até mesmo isso encontrou restrição entre seus membros. Assim, a Assembléia Geral teve seu papel

---

<sup>359</sup> PEARSON, ROCHESTER, *International Relations*, p. 366.

<sup>360</sup> A/47/277 – S/24111, AN AGENDA FOR PEACE.



aumentado, deliberando sobre questões a respeito das quais o Conselho de Segurança não podia atuar.<sup>361</sup>

Com o trancamento da atividade do Conselho de Segurança, a Assembléia Geral precisou adquirir uma certa autonomia para que algumas recomendações fossem adotadas. Um dos dispositivos que auxiliaram nesta empreitada foi a Resolução “Uniting for Peace”, que tinha por objetivo atribuir à Assembléia Geral a capacidade de decidir sobre a aplicação do mecanismo de autorização do emprego de força, quando da paralisia do Conselho de Segurança em virtude do exercício do veto por um membro permanente. Esse dispositivo permitiu que fosse reforçada a possibilidade da atuação da ONU nas crises internacionais.

Eban afirma que o direito internacional não celebrou um grande momento no período da Guerra Fria, pois as nações preferiram resolver seus conflitos através da diplomacia ou mesmo pela guerra, do que submeter seus interesses a uma decisão jurisdicional. Naquela época, os eventos eram determinados mais pelo poder do que pelas idéias, e os interesses pragmáticos sobrepuseram-se aos acordos escritos.<sup>362</sup>

Assim, durante a Guerra Fria existiu uma clara preferência pelos meios políticos de solução pacífica de controvérsia. Esse fato deveu-se a dois aspectos importantes: a natureza das disputas e a natureza dos meios jurisdicionais.

Merills refere que desde a fundação da Corte Internacional de Justiça, esta tem julgado apenas um caso contencioso por ano e que, tendo diversas decisões ocorrido em

---

<sup>361</sup> ARAÚJO CASTRO, João Augusto. Fundamentos da paz internacional, p. 88.

<sup>362</sup> EBAN, Abba. **Diplomacy for the next century**, p. 18-9.

diferentes estágios de uma mesma controvérsia, é evidente que apenas poucos casos foram realmente decididos pela Corte.<sup>363</sup>

Caflisch aponta um declínio do recurso aos meios jurisdicionais na segunda metade do século XX, em relação à submissão de casos à Corte Permanente de Justiça Internacional e à arbitragem no começo do mesmo século. Isso pode ser verificado através dos números: a Corte Internacional de Justiça, de 1948 a 1980, julgou 46 casos contenciosos, enquanto sua predecessora, em pouco mais da metade deste tempo, julgou 31 casos. O estudioso indica as causas para essa retração. As justificativas seriam o receio de perder o processo e reticências de submeter a questão a juízes estrangeiros. No caso dos países socialistas e em desenvolvimento, as regras aplicadas seriam aquelas em cuja elaboração não tiveram qualquer participação, e os juízes seriam predominantemente advindos de países capitalistas e desenvolvidos, o que gerava desconfiança sobre a jurisdição da Corte. Além de causas semelhantes, a arbitragem tinha um agravante: as custas corriam por conta das partes, tornando o expediente muito custoso.<sup>364</sup>

Quanto à natureza das controvérsias, deve-se ressaltar que aquelas cuja questão fosse predominantemente política ou que versasse sobre interesses das superpotências eram afastadas da Corte Internacional de Justiça, pois os meios políticos mostravam-se mais adequados para serem aplicados. Além da negociação, que foi o meio mais utilizado, ganharam espaço durante a Guerra Fria a mediação e os bons ofícios, face seu caráter menos intrusivo dentre os meios que se utilizam de terceiros e a intervenção de pessoas que possuam relevância ou habilidade política para poder fazer com que as partes busquem um acordo.

---

<sup>363</sup> MERRILLS, J. G. **International dispute settlement**, p. 164.

<sup>364</sup> CAFLISCH, Lucius. Cent ans de règlement pacifique des différends interétatique, p. 318-24.

Vale manifestar que a política de contenção também influenciou a aplicação dos meios de solução pacífica de controvérsias, especialmente quanto à mediação, pois as superpotências tinham interesse em afirmar sua influência na região da controvérsia, evitando, assim, que a outra superpotência pudesse dominar estrategicamente aquele local.

Na verdade a contenção e a dissuasão justificavam o uso ou ameaça de uso da força por parte das superpotências. Isso de certa forma impedia a aplicação dos meios de solução pacífica de controvérsias até o momento em que as partes envolvidas na controvérsia abrissem mão desses expedientes. O fator preponderante do bipolarismo foi os conflitos regionais, pois estes, quando envolviam os interesses das superpotências, poderiam levar a uma exacerbação do conflito e a um desequilíbrio na balança do poder.

Além dos conflitos em que as superpotências estavam direta ou indiretamente envolvidas, em virtude da lógica bipolar e da política externa por elas desenvolvidas para a operação dentro desse sistema, pode-se salientar que, de 310 conflitos interestatais ocorridos entre 1945 e 1974, 162 surgiram entre Estados vizinhos e mais de 20% especificamente entre Estados que estavam demarcando suas fronteiras.<sup>365</sup>

Outro aspecto relevante é que os conflitos que surgiram dentro dos blocos americano e soviético eram resolvidos por instrumentos próprias das esferas de influência das superpotências. Assim, por exemplo, as disputas na América Central foram remetidas à Organização dos Estados Americanos, enquanto que as insurreições na Hungria e na Tchecoslováquia foram resolvidas sob a égide do Pacto de Varsóvia. Os confrontos que ficaram à mercê da disputa entre Leste e Oeste foram aqueles que envolveram a busca das

superpotências pela influência sobre determinadas regiões, especialmente aquelas advindas do processo de descolonização ou de situações reflexas da Segunda Guerra Mundial, na África, Oriente Médio e Ásia. É o que se pode perceber, mesmo ao final da Guerra Fria, conforme os conflitos no Afeganistão, Angola, Etiópia, Namíbia, África Meridional, entre Camboja e Vietnã, Irã e Iraque.<sup>366</sup>

## 3.2 CONFLITOS E SOLUÇÕES: A POLÍTICA INTERNACIONAL

### 3.2.1 A Guerra da Coreia

A *Guerra da Coreia* foi uma das principais disputas periféricas ocorridas durante o período bipolar. Este país foi dividido, após a sua libertação da ocupação japonesa em 1945, pelas duas superpotências, na altura do paralelo 38, sendo que o território do norte ficou sob domínio de governo pró-soviético e o sul, de governo pró-Ocidental.<sup>367</sup>

Havia a dificuldade da inviabilidade econômica das duas regiões e da partilha aceita a contragosto pelos coreanos. Essa divisão territorial foi considerada como uma situação provisória. Porém, nos dois anos que seguiram, não se conseguiu chegar a um acordo sobre a reunificação do país. Em 1947, as Nações Unidas assumiram o problema, decidindo pela

---

<sup>365</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Os métodos de solução pacífica de controvérsias internacionais: tendências recentes, 1984, p. 89.

<sup>366</sup> BERTRAND, Maurice. **A ONU**. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 39-62. Também RICUPERO, Rubens. **O Brasil e o futuro do comércio internacional**, 1988, p. 6-7.

<sup>367</sup> ROBERTS, John. M. **Twentieth century: the history of the world, 1901 to 2000**. New York: Viking, 1999. p. 487. Ver também SFEIR, Antoine. **Atlas de las guerras del siglo xx**. Barcelona: Parramón, 1992. p. 44-5; CASADIO, Franco A. **Il sistema delle relazioni internazionali**. Padova: Cedam, 1991. p. 71-2.

convocação de eleições livres em ambos os territórios. Tais eleições realizaram-se apenas na parte sul.<sup>368</sup>

Com o pleito, surgiu um governo reconhecido pela ONU como o único de pleno direito na nova República da Coreia. Em seguida, a zona do norte estabeleceu seu governo, que clamou pela soberania sobre todo o país<sup>369</sup>, denominando-se como uma “república popular democrática”. Durante dois anos, ambos realizaram manobras militares em seus respectivos lados do paralelo.<sup>370</sup>

Após a retirada das forças soviéticas e americanas, o exército norte coreano invadiu o sul em junho de 1950, com suporte político e material da URSS. Kissinger indica que havia um entendimento de que o ataque do norte ao sul coreano fazia parte de uma política soviética, que viria a furar a política de contenção americana exatamente em um perímetro que estes haviam declarado fora de sua esfera de defesa e que recém havia sido deixado pelos mesmos.<sup>371</sup> O governo Truman acreditou que a agressão coreana seria um primeiro passo de uma estratégia sino-soviética, como um prelúdio de um ataque geral.<sup>372</sup> Dessa forma, sugere o autor que houve um equívoco de avaliação por parte dos comunistas, sendo que estes,

havam acreditado na letra dos pronunciamentos políticos americanos, que davam a Coreia fora do perímetro americano de defesa. Presumiram que os EUA não se oporiam à tomada comunista de metade da Coreia, tendo aceitado a vitória comunista na China, troféu muito mais importante. Não perceberam que as repetidas juras de resistência à agressão comunista, como obrigação moral, tinha muito mais peso junto aos estrategistas americanos que a própria análise estratégica. (KISSINGER, p. 515)

---

<sup>368</sup> STOESSINGER, John G. **O poder das nações**, p. 80.

<sup>369</sup> ROBERTS, John. M. **Twentieth century**, p. 487.

<sup>370</sup> STOESSINGER, John G. **O poder das nações**, p. 80.

<sup>371</sup> KISSINGER, Henry. **Diplomacia**, p. 514.

<sup>372</sup> Idem, p. 519.

De forma rápida, os EUA mobilizaram suas tropas e conseguiram agir intervindo na Coreia sob mandato da ONU, cujo Conselho de Segurança realizou votação aprovando a medida de resistência à agressão e de restauração da paz. Essa resolução apenas pode ser aprovada em virtude da ausência do representante da URSS, que boicotou o Conselho em razão da negativa de concessão de um assento permanente à China comunista, que ainda pertencia a Taiwan. Assim, naquela reunião a URSS não pode exercer seu direito de veto.

Em poucos meses, as forças das Nações Unidas fizeram com que as tropas norte coreanas recuassem para além do paralelo 38, restaurando a situação anterior. Entretanto, as tropas, especialmente americanas, não se detiveram àquela linha estabelecida e avançaram sobre o território da Coreia do Norte, dirigindo-se à fronteira com a China. Quando atingiram as proximidades do Rio Yalu, as forças chinesas entraram no conflito e fizeram o exército americano recuar. Desta forma:<sup>373</sup>

A entrada da China comunista no conflito transformou as hostilidades da Coreia numa guerra inteiramente nova. As linhas de batalha oscilaram durante mais dois anos, para chegarem a um ponto de imobilização aproximadamente no mesmo lugar em que se achavam por ocasião do conflito, com a partilha do país por prazo indeterminado, por força do armistício de 1953. (STOESSINGER, p. 81)

Kissinger ressalta que a decisão americana de avançar até a fronteira da China acabou por dar a Mao Tsé-Tung motivos para concluir que aquela movimentação tratava-se de uma tentativa de reverter a conquista comunista registrada naquele país. Então, se os americanos não fossem detidos ainda dentro do território da Coreia, era provável que tivessem os chineses que enfrentá-los dentro do seu território.<sup>374</sup>

---

<sup>373</sup> ROBERTS, John. M. **Twentieth century**, p. 488.

<sup>374</sup> KISSINGER, Henry. **Diplomacia**, p. 519-20.

Nesse sentido, acreditando estar às portas de um confronto geral, o presidente Truman reconheceu que os EUA não deveriam se envolver em um conflito para além do Rio Yalu, restando claro que as armas nucleares seriam utilizadas apenas no caso de Moscou ou Pequim ampliarem o conflito.<sup>375</sup> Os EUA optaram, então, pela criação de um impasse, prolongando o conflito.<sup>376</sup>

Com relação às suposições americanas sobre um intenso envolvimento da URSS no conflito, cabe salientar que a URSS estava justamente buscando evitar o confronto com os EUA. Segundo Kissinger, em nenhum estágio do embate os soviéticos ameaçaram intervir ou empreender de fato uma ação militar. Havia, sim, uma cautela por parte de Moscou, face à disparidade nuclear entre as potências. Era claro que a URSS, nesse contexto, teria muito mais a perder em uma guerra geral que os americanos.<sup>377</sup>

O armistício coreano foi assinado em julho de 1953. Estima-se que a guerra tenha custado àquele país um saldo de três milhões de mortos, feridos e desaparecidos, incluindo civis, além de cinco milhões de refugiados a serem repatriados após o conflito.<sup>378</sup>

A aplicação dos meios de solução pacífica de controvérsias foi realizada no intuito de arrefecer a disputa, a ponto de que as partes pudessem chegar a um acordo quanto ao armistício. Havia, tanto pela China quanto pelos EUA, uma resistência em aceitar o término do confronto já que ambos queriam consolidar uma situação política na Coreia que pudesse conter o avanço do regime contrário. Para a finalidade da busca de uma solução pacífica, foi de suma importância a adoção da Resolução denominada “Uniting for Peace”, que tinha por

---

<sup>375</sup> ROBERTS, John. M. **Twentieth century**, p. 488.

<sup>376</sup> KISSINGER, Henry. **Diplomacia**, p. 530.

<sup>377</sup> Idem, p. 528.

<sup>378</sup> ROBERTS, John. M., op. cit., p. 489.

intuito outorgar à Assembléia Geral poderes para considerar as questões bloqueadas por veto no Conselho de Segurança. Sob os auspícios desse instrumento, a Assembléia criou uma comissão de cessar-fogo para a Coréia, que tentou implementar negociações entre as partes, e um Comitê de Bons Ofícios.<sup>379</sup> Apesar de um período relativamente longo para as negociações, um acordo de armistício foi realizado. Um último ponto a ser ressaltado é que a operação armada realizada com base nos dispositivos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas foi a única de seu gênero durante a Guerra Fria. Essa operação também é criticada porque propiciou que os EUA perseguissem seus interesses políticos e estratégicos sob a bandeira da ONU.<sup>380</sup>

### 3.2.2 A Crise do Canal de Suez

A *Crise do Canal de Suez* revelou-se importante para a evolução dos mecanismos de manutenção da paz das Nações Unidas. Essa disputa internacional eclodiu com a decisão de Nasser, presidente do Egito, de nacionalizar o Canal de Suez e a companhia que o administrava, de origem anglo-francesa.

A Grã-Bretanha e a França, inicialmente, reagiram por vias diplomáticas, requerendo a intervenção da ONU na questão, sob a justificativa de que a ação egípcia constituía uma agressão e uma ameaça para a paz. Houve tentativa de negociação por parte da Grã-Bretanha que, junto com os EUA, propuseram a aceitação da nacionalização do Canal do Egito desde que se criasse uma associação de usuários do Canal de Suez e que o controle do Canal

---

<sup>379</sup> YEARBOOK OF UNITED NATIONS, New York, Martinus Nijhoff Publishers, 1950 e 1951, vols. 4 e 5.

<sup>380</sup> BERTRAND, Maurice. **A ONU**, p.44.



permanecesse com seus usuários. O Egito negou a proposta, pois acreditava ser uma questão nacional e de afirmação de sua soberania.<sup>381</sup>

França e Grã-Bretanha buscaram a solução da controvérsia pela força, sendo que, em conjunto com Israel, lançaram um ataque contra o Egito. Os europeus deram um ultimato para que a área do canal fosse abandonada, mas os egípcios rejeitaram a ordem. Seguiu-se, então, o confronto com bombardeios e desembarque de contingentes, por parte dos europeus, e com o bloqueio imediato do Canal por parte dos egípcios.<sup>382</sup>

A atuação do Conselho de Segurança foi limitada pelo interesse direto dos dois membros permanentes, Grã-Bretanha e França, na controvérsia. Apesar disso, foi possível inserir o tema na agenda daquele órgão e adotar uma resolução que tratava sobre alguns requisitos que um eventual acordo deveria conter. Entre eles, constava o respeito à soberania do Egito e a liberdade de trânsito através do Canal sem qualquer discriminação. Entretanto, a impossibilidade de realização de um acordo frustrou a aplicação daquela resolução.<sup>383</sup> Através da Assembléia Geral se implementaria pela primeira vez uma força de manutenção da paz, conforme a Resolução 1122 (XI), a fim de manter separados os contingentes egípcios e israelenses.

Cabe salientar a posição das superpotências. A URSS considerava a ação uma atitude imperialista, rejeitando-a. Naquele mesmo ano, estaria ocupada com a questão húngara, não participando mais ativamente da crise de Suez. Os EUA não apoiaram a ação militar e exerceram pressão fundamental para fazer com que a Grã-Bretanha suspendesse as operações

---

<sup>381</sup> NYE JR, Joseph S. **Compreender os conflitos internacionais**, p. 198.

<sup>382</sup> MAMMARELLA, Giuseppe. **História de Europa contemporânea desde 1945 hasta hoy**, p. 180. Ver também SFEIR, Antoine. **Atlas de las guerras del siglo xx**, p. 58.

ofensivas. A Grã-Bretanha e a França tiveram que aceitar o cessar-fogo, não apenas em razão da pressão americana, mas também porque tinham justificado sua ação sob o pretexto de proteger o Canal de eventuais danos provocados pelo embate egípcio-israelense. Com a força da ONU de manutenção de paz, a justificativa para a sua intervenção se esvaiu.<sup>384</sup> O papel desempenhado pelo Secretário-Geral na busca de uma solução pacífica contribuiu para o resultado de cessar-fogo, pois, devido ao mandato que lhe foi concedido pela Assembleia Geral, Resolução 1121, (XI), pôde desenvolver o plano de aplicação de uma força de manutenção da paz. O encerramento do conflito foi garantido não apenas pelo auxílio de um meio de solução pacífica de controvérsias, mas principalmente pela influência, na esfera política, da superpotência americana sobre seus companheiros de bloco.

### 3.2.3 A Crise dos Mísseis em Cuba

A *Crise dos Mísseis em Cuba* foi o evento em que mais perto se esteve de um confronto direto entre EUA e URSS. Por pouco não ocorreu um embate que levaria a conseqüências inimagináveis para o mundo.

Em outubro de 1962, houve a ciência do Serviço de Inteligência americano sobre a construção em Cuba de bases de lançamento de mísseis ofensivos, através de fotografias tiradas a grande altitude que mostravam a existência de bases para mísseis balísticos de médio alcance, entre outras instalações militares.<sup>385</sup>

---

<sup>383</sup> SECURITY COUNCIL. **Repertoire**, 1956-1958, Cap. VIII. p. 105-8.

<sup>384</sup> NYE JR, Joseph S. **Comprender os conflitos internacionais**, p. 199.

<sup>385</sup> Idem, p. 256.

Um dos motivos considerados para a instalação promovida em solo cubano seria a proteção do regime castrista de uma intervenção americana. Mammarella explica que Krushev teria aceitado o pedido de Castro para colocar os mísseis soviéticos em Cuba.<sup>386</sup> Essa decisão, apesar das reiteradas afirmações sobre o caráter defensivo das bases<sup>387</sup>, além de manifestar a proteção soviética sobre a ilha, também significava a intenção dos mesmos em medir forças com os americanos.<sup>388</sup>

Além disso, a instalação daquelas bases poderia dar à URSS uma vantagem militar temporária, pois, caso os EUA lançassem um primeiro ataque contra aquele país, haveria a possibilidade de uma contra-ofensiva capaz de destruir cidades americanas e abater mísseis ou bombardeiros americanos. É possível que Krushev tenha acreditado que poderia auferir vantagem a ponto de poder reassumir a ofensiva na Guerra Fria. E mesmo que os EUA exigissem o desmantelamento das bases, a URSS poderia, em contrapartida, negociar a retirada das bases instaladas na Grécia e Turquia; obter uma boa imagem perante a opinião pública ao praticar a política do recuo; ou, no mínimo, manter o reconhecimento do controle soviético sobre Cuba.<sup>389</sup>

---

<sup>386</sup> STOESSINGER, John G. **O poder das nações**, p. 257. Todavia, Stoessinger considera, por sua vez, pouco provável que Castro tivesse convencido Krushev a instalar os mísseis a fim de evitar uma invasão à Cuba.

<sup>387</sup> Krushev sustentava que os mísseis instalados na ilha não tinham por intuito fazer ofensiva contra os EUA, apenas garantir a proteção do país comunista. Segundo o Premier, aqueles armamento tinham caráter exclusivamente defensivo. TELEGRAM FROM THE EMBASSY IN THE SOVIET UNION TO THE DEPARTMENT OF STATE. Moscow, October 23, 1962. Disponível em <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/forrel/cuba/cuba048.htm>>. Acesso em 24 novembro 2005.

<sup>388</sup> MAMMARELLA, Giuseppe. **História de Europa contemporânea desde 1945 hasta hoy**, p. 214.

<sup>389</sup> STOESSINGER, John G. **O poder das nações**, p. 257.

O presidente Kennedy, sabedor de que os americanos não se contentariam com simples protestos ou um mero gesto diplomático, estabeleceu um bloqueio naval à Cuba e deu um ultimato à URSS para que retirasse seus equipamentos militares.<sup>390</sup>

Essa decisão foi tomada após serem ponderadas alternativas que iriam desde uma nota de protesto a uma retaliação nuclear direta contra a URSS. Obviamente, nenhuma dessas foi adotada por serem, a primeira, ineficaz, e a segunda, injustificada. Foi feita a opção pelo bloqueio naval, a fim de atender as necessidades de uma resposta que possuísse capacidade e credibilidade de repressão. Conforme Stoessinger, pouco poder seria interpretado como rendição; poder em excesso seria interpretado como blefe. Só o uso controlado e flexível do poder a cada passo tornaria efetiva a repressão no espírito do oponente.<sup>391</sup> Assim, o presidente Kennedy, ao anunciar o bloqueio naval contra Cuba, declarou que qualquer míssil de lá lançado, seria considerado um ataque soviético que determinaria uma represália total.<sup>392</sup>

Ambos, EUA e URSS postaram suas forças militares em posições estratégicas para um eventual ataque. Tudo estava pronto para o holocausto nuclear. Os EUA exigiram a retirada das bases, enquanto que a URSS condenava o bloqueio. Em 26 de outubro, após verificar que a construção das bases tinha se acelerado, o governo americano considerou a possibilidade de aplicação de outras medidas, inclusive empreender um ataque aéreo contra Cuba.<sup>393</sup>

---

<sup>390</sup> MAMMARELLA, Giuseppe, op. cit., p. 214. Ver também LETTER FROM PRESIDENT KENNEDY TO CHAIRMAN KHRUSHCHEV. Washington, October 22, 1962. Disponível em <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/forrel/cuba/cuba044.htm>>. Acesso em 24 novembro 2005.

<sup>391</sup> STOESSINGER, John G. **O poder das nações**, p. 258.

<sup>392</sup> Idem, p. 259.

<sup>393</sup> Idem, p. 260.

Perante o Conselho de Segurança da ONU, tanto a URSS quanto os EUA apresentaram propostas de resolução em que enfatizavam o perigo para a paz mundial e a necessidade de negociações. Como bem apontou o representante da Irlanda na época, aquela ameaça à paz não permitia qualquer demora e ela apenas poderia ser dissipada mediante acordo, que dependeria de discussões e negociações. A partir daquelas propostas o Secretário-Geral verificou a existência de uma base comum entre elas e decidiu ofertar seu auxílio no andamento das conversações. Com a reação favorável tanto das partes quanto dos demais membros do Conselho, as propostas de resolução não foram submetidas à votação.<sup>394</sup>

O Secretário Geral da ONU desempenhou um papel importante, pois, no exercício dos seus bons ofícios, ele propôs às partes que buscassem negociar diretamente para resolver a questão e manter a segurança e a paz internacionais. Também elas deveriam, durante o período de conversações, evitar qualquer gesto que pudesse levar a um entendimento negativo da outra parte. Os bons ofícios foram aceitos pelos Estados e implementados através de reuniões em separado para viabilizar as negociações diretas.<sup>395</sup>

Face a grande possibilidade de um confronto militar que levaria a uma guerra total, os soviéticos recuaram de sua posição inicial.<sup>396</sup> Foram levadas adiante as negociações, até a produção de um acordo entre as superpotências, pelo qual os EUA comprometiam-se em levantar o bloqueio e davam garantia de que se absteriam de invadir Cuba. A URSS concordou em parar a construção das bases militares, desmantelar e retirar de Cuba os mísseis

---

<sup>394</sup> SECURITY COUNCIL. **Repertoire**, 1959-1963, Cap. X., p. 236-7.

<sup>395</sup> YEARBOOK OF UNITED NATIONS, 1962. p. 101-11.

<sup>396</sup> MAMMARELLA, Giuseppe. **História de Europa contemporânea desde 1945 hasta hoy**, p. 241. Ver também TELEGRAM FROM THE EMBASSY IN THE SOVIET UNION TO THE DEPARTMENT OF STATE. Moscow, October 26, 1962. Disponível em <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/forrel/cuba/cuba084.htm>> Acesso em 24 novembro 2005. Nesse documento, Krushev expressa novamente a sua política de coexistência pacífica e propõe aos americanos

balísticos, além de chegar a um acordo sobre a verificação das bases por representantes da ONU.<sup>397</sup> Embora Castro tenha negado a realização de uma inspeção *in loco*, os EUA abriram mão desta exigência e continuaram a basear suas observações em fotografias, encerrando a maior crise da Guerra Fria envolvendo a possibilidade de uso de armas nucleares.<sup>398</sup>

Cabe salientar que, embora a atuação do Secretário Geral da ONU tivesse representado um grande auxílio para a conclusão daquela controvérsia, a solução apenas foi possível porque tanto os EUA quanto a URSS tinham interesse na solução pacífica. O confronto armado levaria inevitavelmente a um holocausto nuclear, situação que deveria ser evitada a qualquer custo. Nessa orientação, a dissuasão nuclear foi o elemento mais eficaz para o encerramento da disputa.

### 3.2.4 A Guerra do Vietnam

A *Guerra do Vietnam* foi o segundo período do conflito instalado na Indochina. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, a França lutava contra as forças nacionalistas de orientação comunista e lideradas por Ho Chi Minh, para retomar o controle da área. Antes de 1950, os EUA mantiveram-se indiferentes ao conflito. Porém, com a ascensão do comunismo na China e com a Guerra da Coréia, a disputa adquiriu importância estratégica no sudoeste

---

que eles façam o primeiro movimento em prol de uma solução pacífica. Assim, ao declararem que não invadiriam Cuba, não haveria mais motivo para a permanência das bases soviéticas em Cuba.

<sup>397</sup> YEARBOOK OF UNITED NATIONS, 1962. p. 101-111. Ver MESSAGE FROM CHAIRMAN KHRUSHCHEV TO PRESIDENT KENNEDY. Moscow, October 27, 1962. Disponível em <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/forrel/cuba/cuba091.htm>> Acesso em 24 novembro 2005 e também TELEGRAM FROM THE DEPARTMENT OF STATE TO THE EMBASSY IN THE SOVIET UNION. Washington, October 27, 1962. Disponível em <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/forrel/cuba/cuba095.htm>>. Acesso em 24 novembro 2005.

<sup>398</sup> STOESSINGER, John G. **O poder das nações**, p. 261.

asiático. Os EUA apoiaram a empreitada francesa e, em 1954, já patrocinavam metade das despesas da guerra.<sup>399</sup>

Neste mesmo ano, os Acordos de Genebra foram concluídos. Pelos acordos, se estabeleceu o surgimento de três nações independentes: Laos, Camboja e Vietnam. Este último seria dividido em duas partes na altura do paralelo dezessete. Também foram determinadas eleições gerais, que deveriam ocorrer dois anos depois. Entretanto, os EUA não assinaram os acordos por considerarem uma armadilha para os comunistas tomarem o poder, já que estes invariavelmente ganhariam as eleições. Como consequência, os EUA, além de declararem sua abstenção do uso da força com a finalidade de subverter os Acordos, acabaram por reconhecer o Vietnam do Sul como um Estado soberano.<sup>400</sup>

Gradualmente, os EUA iam envolvendo-se cada vez mais com a disputa, despendendo recursos econômicos e humanos no auxílio ao Vietnam do Sul. Havia um movimento de derrubada do governo do sul, a Frente de Libertação Nacional, que organizou uma rede de atividades para promover uma campanha de terror contra as aldeias sul-vietnamitas. Também os vietcongs (do norte) infiltraram-se progressivamente no sul. Eram rápidos os progressos comunistas, que estavam sendo apoiados pela China e URSS.<sup>401</sup>

Em agosto de 1964, teria ocorrido o estopim para a ação militar americana, com o alegado ataque a dois navios dos EUA lançados por barcos torpedeiros norte-vietnamitas. Logo após, o Congresso americano autorizou que se tomassem as medidas necessárias para repelir outro ataque armado e prevenir agressões posteriores. Claramente, os Estados Unidos

---

<sup>399</sup> Idem, p. 264.

<sup>400</sup> STOESSINGER, John G. **O poder das nações**, p. 265-6.

<sup>401</sup> Idem, p. 266.

tinham interesse em aplicar sua política de contenção, a fim de evitar o avanço do comunismo chinês sobre a região.<sup>402</sup> Daí para frente, o conflito cresceu em proporções. Subseqüentes bombardeios foram lançados sobre o Vietnã do Norte. Além dos ataques aéreos, houve a ação dos fuzileiros navais do Sul. Em 1968, já contavam as forças americanas com 500.000 soldados. O intuito era evitar que os guerrilheiros vietcongs se infiltrassem no interior do país, mas essa política persuasiva não surtiu os efeitos desejados. Naquele mesmo ano realizaram-se negociações de paz, mas resultaram em um impasse.<sup>403</sup>

Em 1972, os ataques, de ambos os lados, foram os mais violentos até então empreendidos. Os EUA ainda negociavam com a China e URSS para que atenuassem a tensão do conflito, limitando o seu escopo ao Vietnã do Norte, o que surtiu algum efeito. Os americanos continuavam sua ofensiva contra o norte, até que, em janeiro de 1973, acertou-se uma trégua, através dos Acordos de Paris, que na prática, representavam um retorno ao que foi firmado em 1954 nos Acordos de Genebra. Aqueles dispuseram sobre a retirada das tropas americanas, troca de prisioneiros, acordos sobre eleições gerais entre norte e sul, mecanismos de supervisão e retirada de tropas do Laos e Camboja.<sup>404</sup>

A ONU não chegou a participar das discussões sobre este conflito. Um dos fatores que podem ser referidos é a ausência da República Popular da China e de ambas as partes do Vietnã na Organização, o que os privou dos canais de comunicação das Nações Unidas e privou a comunidade internacional dos meios de exercer um papel de mediação. O Secretário

---

<sup>402</sup> NYE JR, Joseph S. **Compreender os conflitos internacionais**, p.157. Ver também SFEIR, Antoine. **Atlas de las guerras del siglo xx**, p. 66-7.

<sup>403</sup> STOESSINGER, John G. **O poder das nações**, p. 267-8.

<sup>404</sup> Idem, p. 270-1.



Geral ofereceu seus bons ofícios, deixando claro às partes envolvidas que a ONU e ele estavam à disposição das partes, e seus esforços, ao serviço da paz naquela região.<sup>405</sup>

A oferta do Secretário foi recusada e, nesse sentido, ele manifestou sua estranheza quanto à negativa de utilização de seus préstimos, considerando que havia, aparentemente, uma falta de vontade por parte dos Estados em envolver as Nações Unidas numa busca pela reconciliação, tanto nesse quanto em outros conflitos, já que, quando tais conflitos viessem a afetar a paz e a segurança de toda a humanidade, a ONU certamente deveria estar envolvida na tentativa de solucioná-los.<sup>406</sup>

A retirada dos EUA desse conflito ocorreu muito em razão do período político de distensão em que a Guerra Fria se encontrava e que aquela superpotência pretendia manter. Desta forma, uma advertência soviética de que as relações entre aquele país e a URSS dependiam da paz no Vietnã auxiliou na decisão americana de realizar a trégua, removendo esse obstáculo e ampliando as perspectivas de negociações sobre a limitação das armas estratégicas.<sup>407</sup> Além da pressão soviética, o governo americano sofria com a pressão da opinião pública nacional, decepcionada com o resultado daquela intervenção.<sup>408</sup> Também, a convulsão da política interna com as denúncias de corrupção, levaram o governo americano a se retirar do conflito.<sup>409</sup>

---

<sup>405</sup> YEARBOOK OF UNITED NATIONS, 1971, p.166.

<sup>406</sup> YEARBOOK OF UNITED NATIONS, 1972, vol. 26, p.155.

<sup>407</sup> STOESSINGER, John G. **O poder das nações**, p. 96.

<sup>408</sup> NYE JR, Joseph S. **Comprender os conflitos internacionais**, p.157. Ver também ZORGBIBE, Charles. **Les relations internationales**, p. 425-6. Este autor destaca que a retirada dos EUA da Guerra do Vietnã deve-se em virtude não apenas da forte pressão da opinião pública, mas somou-se a ela a diminuição dos contingentes terrestres na Europa, que, por ser uma chave importante na dissuasão, poderia afetar o equilíbrio estratégico naquela região.

<sup>409</sup> KISSINGER, Henry. **Diplomacia**, p.799.

Ao final, restou aos americanos o amargo gosto da guerra, sendo que milhares de seus soldados foram mortos – sem considerar o grande número de vítimas civis vietnamitas – e os custos ficaram em torno de 150 bilhões de dólares. Em 1975, o exército sul-vietnamita sucumbiu aos comunistas. Percebe-se que o esforço empreendido para evitar a ascensão do comunismo acabou por ser em vão. Quanto aos EUA, apesar de ainda terem o intuito de prestar auxílio ao Vietnam do Sul, seu governo esbarrou na crescente relutância do Congresso em enviar tais recursos. Por fim, restou aos EUA a responsabilidade humanitária de resgatar os refugiados daquele terror.<sup>410</sup>

### 3.2.5 O conflito árabe-israelense

O *conflito árabe-israelense* atravessou toda a Guerra Fria e permanece até a atualidade. É uma disputa *sui generis*, pois em suas bases encontram-se incompatibilidades de religião, ressentimentos do colonialismo, resquícios da Segunda Guerra Mundial, nacionalismo, interesses estratégicos e econômicos das potências mundiais. Esse caldeirão de controvérsias foi ainda, de 1945 a 1990, temperado pelo conflito Leste-Oeste.

No início do século XX, a administração da região da Palestina era responsabilidade da Grã-Bretanha. Logo este Estado viu-se envolto pela crescente animosidade entre árabes e judeus migrantes. A situação tornou-se insuportável com a Segunda Guerra Mundial, em virtude dos grandes contingentes de judeus que se dirigiram à região em fuga do holocausto. Em novembro de 1945, a Grã-Bretanha convidou os EUA para uma tentativa conjunta de

---

<sup>410</sup> STOESSINGER, John G. **O poder das nações**, p. 273.

solucionar o problema. Foi estabelecido um comitê de investigação, cujo relatório não se apresentou conclusivo, nem apontou um caminho para a solução.<sup>411</sup>

Os conflitos civis adquiriram tamanha severidade que a administração britânica tornou-se incapaz de controlar os acontecimentos. O governo da Grã-Bretanha entregou a questão para que a ONU estabelecesse uma medida eficaz, e declinou de seu mandato de administração da região. No seio das Nações Unidas, após grande deliberação, foi proposto um plano de partilha do território para a criação de dois Estados, um árabe e um judeu. A proposta foi adotada pela Resolução 181 (II) da Assembléia Geral. Em seguida foi estabelecida uma comissão de cessar-fogo e nomeado um mediador para buscar solucionar o problema. A proposta que o mediador encaminhou à Assembléia Geral, foi rejeitada.<sup>412</sup>

Mesmo com as tentativas de cessar-fogo, os judeus continuaram avançando sobre o território. A Assembléia Geral criou uma Comissão de Conciliação, para tentar encontrar uma solução para o conflito, mas isso não foi possível. O Estado de Israel estava criado e a partilha não foi aceita pelos árabes, que não reconheciam, também, a legitimidade do novo Estado. Mesmo tendo chegado a um armistício, incidentes de fronteira e outros esporádicos continuaram ocorrendo.<sup>413</sup> A controvérsia não foi resolvida. Os meios de solução pacífica não foram totalmente eficazes porque não havia possibilidade de consenso entre as partes e perspectiva de se chegar a uma solução satisfatória para as partes mediante a conclusão de um acordo.

---

<sup>411</sup> DULLES, John Foster. **War or peace**. New York: The Macmillan, 1950. p.49. Ver também SFEIR, Antoine. **Atlas de las guerras del siglo xx**, p. 56-7; CASADIO, Franco A. **Il sistema delle relazioni internazionali**, p. 67-71.

<sup>412</sup> YEARBOOK OF UNITED NATIONS, 1947 – 1948.

<sup>413</sup> BERTRAND, Maurice. **A ONU**, p.43

Interessante notar que nesse primeiro confronto árabe-israelense, as grandes potências não exerceram um papel tão relevante quanto haveria de ser posteriormente. Isso porque a França e a Grã-Bretanha tinham sua influência em franco declínio. A URSS ainda não estava em condição de contrapor a linha estratégica Ocidental. Dessa forma, os EUA puderam atuar com mais intensidade e garantir a existência do Estado de Israel.<sup>414</sup>

Em 1967, dentro da instabilidade do Oriente Médio, deflagrou-se a Guerra dos Seis Dias entre Egito e Israel. O Oriente Médio encontrava-se inserido no contexto da Guerra Fria, com os árabes sendo apoiados pela URSS e os EUA ajudando Israel. Com a retirada das tropas de paz da ONU estacionadas junto às fronteiras, o Egito ameaçou impedir a passagem dos navios israelenses pelo Estreito de Tiran, gerando uma mobilização eufórica da opinião pública árabe. Israel reagiu preventivamente com um ataque aos aeroportos militares do Egito, da Síria e da Jordânia, destruindo a infra-estrutura da aviação militar dos países vizinhos.<sup>415</sup>

O cessar-fogo é aceito 6 dias depois (em 11 de junho), ocorrendo uma extensão da ocupação israelense pelo Sinai, Faixa de Gaza, Cham el-Cheikh, Cisjordânia e colinas de Golan. Foi adotada a resolução 242 pelo Conselho de Segurança que, entre outras recomendações, indicava a retirada israelense dos territórios ocupados e o reconhecimento do direito de Israel a viver dentro de fronteiras seguras. Foi nomeado um representante do Secretário Geral para prestar bons ofícios e buscar um acordo entre as partes, o que não foi possível. Novamente, a solução não foi alcançada por falta de acordo entre as partes. As negociações estendem-se até 1973, quando o Egito e a Síria atacam Israel no dia de Yom

---

<sup>414</sup> CASADIO, Franco A. **Il sistema delle relazioni internazionali**, p. 71.

<sup>415</sup> OLIC, Nelson Bacic; CANEPA, Beatriz. **Oriente Médio e a Questão Palestina**. São Paulo: Moderna, 2003. p.78-9.

Kippur. O Conselho de Segurança adota a Resolução 338 que pede o cessar – fogo e a aplicação da Resolução 242 e o início da busca pela solução do conflito através de negociações. Em seguida é estabelecida uma força de manutenção da paz que encerra o conflito.<sup>416</sup>

Os EUA atuam como mediadores e nos anos seguintes se desenvolvem negociações entre Egito e Israel que culminam no Acordo de Camp David, em 1978, e no Tratado de Paz entre esses dois países, em 1979. Esses instrumentos somente foram alcançados em virtude da vigorosa influência americana e pela concordância entre as partes sobre o reconhecimento do Estado de Israel pelo Egito e a devolução gradual da península do Sinai ao Egito.<sup>417</sup>

Nos conflitos do Oriente Médio, as superpotências sempre tiveram presença influente, marcada especialmente pelo auxílio armamentista aos beligerantes. Com a *détente*, a URSS amenizou sua influência na região, abrindo possibilidade para que os EUA agissem como mediadores. Ainda que persistisse a tensão característica do Oriente Médio, os acordos assinados tinham sua eficácia reforçada pela sombra da superpotência ocidental.

Enfim, é possível verificar que, dentro de um sistema político como o da Guerra Fria, a eficácia dos meios de solução pacífica de controvérsias apenas será positiva quando, cumulativamente: as partes consentirem na aplicação do meio; as partes chegarem a um consenso e puderem obter alguma satisfação com a realização do acordo; as partes não tiverem interesse de que a situação seja resolvida pela força; exista alguma das superpotências

---

<sup>416</sup> BERTRAND, Maurice. **A ONU**, p.57-8. Ver também SECURITY COUNCIL. **Repertoire**. 1972-1974. Cap. X. p. 204; SFEIR, Antoine. **Atlas de las guerras del siglo xx**, p. 59-61.

<sup>417</sup> OLIC; CAPENA, **Oriente Médio e a Questão Palestina**, 80-81. Ver também CAMP DAVID ACCORDS; September 17, 1978. Disponível em <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/mideast/campdav.htm>> Acesso em 10 outubro 2005; e PEACE TREATY BETWEEN ISRAEL AND EGYPT. March 26, 1979. Disponível em <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/mideast/isregypt.htm>>. Acesso em 10 outubro 2005.

influenciando a realização de acordo ou nenhuma delas desfavorecendo esse desfecho. Os meios de solução pacífica de controvérsias são procedimentos delicados que dependem da boa vontade das partes, sem desconsiderar a força que exercem as superpotências sobre a política externa das potências menores.

Os meios de solução pacífica de controvérsias estão inseridos em um sistema jurídico que tem por objetivo primordial a manutenção da paz e da segurança internacionais, combinando-se com os princípios da abstenção do uso da força, boa-fé e cooperação internacionais. Durante a Guerra Fria, esse sistema jurídico ficou vinculado à dinâmica bipolar e à sobrevalorização dos conflitos regionais. Diante disto, pode-se depreender que a solução pacífica da controvérsia está intimamente ligada ao contexto político da questão. O direito e a política não podem ser dissociados na análise das relações internacionais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Após discorrer sobre os principais aspectos da interação do direito e da política internacionais, relativos à aplicação dos meios pacíficos de solução de controvérsias internacionais durante a Guerra Fria, pode-se tecer algumas considerações finais.

A solução pacífica foi concebida dentro do direito internacional como uma alternativa necessária à força armada. Atualmente, elevada ao patamar de um princípio, ela deveria ser vista como a única forma de solução de controvérsia, deixando a força de lado para ser utilizada apenas em situações excepcionais, quando em legítima defesa, individual ou coletiva.

Tendo a Carta das Nações Unidas sistematicamente determinado que o uso da força é proibido, salvo para a legítima defesa, ou quando autorizado pelo órgão competente da ONU, os Estados devem – são obrigados – harmonizar seus litígios através de meios pacíficos. Qualquer um dos meios que estiver à disposição poderá ser utilizado e caso seus esforços não sejam suficientes e a situação ameace a paz (possa escalar para um conflito armado), a parte pode referir o problema ao Conselho de Segurança da ONU.

A identificação do conteúdo da controvérsia, determinado por elementos jurídicos e ou políticos, será de fundamental importância quando da definição do meio a ser aplicado, pois alguns adequam-se com mais propriedade a determinadas questões. Isso pode ser especialmente percebido durante a Guerra Fria, quando a negociação, a mediação e os bons ofícios foram largamente utilizados, pois os elementos políticos eram preponderantes nas controvérsias naquele período.

Um aspecto importante que deve ser ressaltado e reafirmado incessantemente é a consideração feita pela Resolução 2625 (XXV) e pela Declaração de Manila (Resolução 37/10), ambas da Assembléia Geral, de que os Estados têm o dever de continuar a busca pela solução pacífica das disputas internacionais, mesmo quando suas tentativas recorrentes restarem frustradas. Os Estados devem lançar mão de todos os meios pacíficos à disposição para alcançar o objetivo de resolução da controvérsia. Quando todas as tentativas falharem devem referir ao Conselho de Segurança a situação, para que este usando de suas prerrogativas, tome as medidas necessárias para a solução.

A negociação é o método mais usado. Acredita-se que essa condição se deva à praticidade, flexibilidade, eficácia e ao controle maior que os Estados têm sobre o processo negociador.

Quanto aos métodos que prevêm a intervenção de terceiros, os bons ofícios e a conciliação destacam-se dentro do sistema da ONU. O primeiro permite ao Secretário Geral uma abordagem da controvérsia e o encaminhamento para negociações. Já a conciliação, ativada pela instituição de Comissões de Conciliação para os casos específicos, permite ao



Estado a manutenção do controle do método aplicado, mas também permite a ONU um acompanhamento mais próximo do evento em questão.

Entre os métodos que admitem a intervenção de terceiros, a investigação assumiu, na prática, um caráter preventivo, auxiliando as Nações Unidas a monitorar situações que possam evoluir para controvérsias que ameacem a paz e a segurança internacionais. A arbitragem é um método que requer um grande investimento de recursos pela partes, e essa pode ser considerada uma das justificativas para o baixo apelo que este meio tem entre os Estados. Já a atuação da Corte Internacional de Justiça, mesmo não sendo expressiva nos números, tem contribuído significativamente para a formação e interpretação do direito internacional.

Indubitavelmente, os Estados devem concorrer para que os objetivos da Carta das Nações Unidas sejam alcançados e isso significa que esses atores devem se comprometer de boa-fé a cooperar, absterem-se de usar a força e buscar os meios pacíficos de solução de controvérsias para que a paz e a segurança internacionais se mantenham.

O sistema internacional formado após a Segunda Guerra Mundial foi marcado pelo bipolarismo e pelo equilíbrio de poder imposto pela Guerra Fria. As concepções políticas opostas dos governos de cada superpotência foram fundamentais para a determinação do surgimento do antagonismo entre URSS e EUA.

A ordem jurídica, criada juntamente com a ONU, teve sua origem antes da consolidação da separação do mundo pelo conflito leste – oeste. Essa ordem determinou que

os Estados deveriam perseguir os ideais da manutenção da paz e da segurança internacionais através de mecanismos de segurança coletiva e princípios de direito internacional.

Porém, com o advento do bipolarismo, e com ele, de um sistema político internacional que determinava aos Estados que escolhessem o lado do conflito em que iriam se posicionar, construiu-se uma compreensão maniqueísta das relações internacionais. A Guerra Fria era uma disputa diferente das ocorridas, anteriormente, no continente europeu, pois as superpotências não buscavam a expansão territorial, mas a expansão da esfera de influência política e do modelo de organização econômica, política e social pelo mundo. Depreende-se que o fluxo de relações entre os Estados crescia junto com o desenvolvimento das tecnologias e da interdependência econômica, o que vinha determinar uma necessidade de cada superpotência manter e, eventualmente, aumentar sua influência nas diversas regiões do globo a fim de tornar heterogêneas e facilitar as trocas entre os Estados alinhados.

A distinção adotada neste trabalho entre sistemas homogêneos e heterogêneos explicou como a diferença da organização social influenciava na organização da sociedade internacional.

O aspecto determinante para a manutenção do bipolarismo e do conflito em um patamar de tensionamento sem confronto direto foi a política de dissuasão. A presença da bomba atômica entre as relações estabelecidas no período fez com que as políticas desenvolvidas pelas superpotências fossem cautelosas, ou seja, havia limites tácitos que não poderiam ser ultrapassados no intuito da preservação do sistema e prevenção de um holocausto nuclear.

Outra opção política, seguida pelos americanos, foi a da contenção. Esta desempenhou um papel fundamental na orientação da política externa americana, estimulando uma conduta ativa contra o comunismo – diferentemente daquela conduta passiva inicialmente referida por George Kennan – e guiando o país para uma presença significativa e movimentos de intervenção nas diversas áreas do globo, especialmente África, Oriente Médio e Ásia.

Dessa forma, as superpotências acabaram se envolvendo em vários conflitos regionais na tentativa de influenciar no resultado dos mesmos. Nas disputas que se seguiram, durante a Guerra Fria, URSS e EUA tiveram interesse em consolidar governos que seguissem seus modelos políticos, ou fortalecer suas influências sobre determinados países através de auxílios militares.

Os meios de solução pacífica de controvérsias, dentro desses conflitos que estavam vinculados à lógica Leste-Oeste, auxiliaram a minimizar as suas conseqüências. O que se constata é que a solução dada aos confrontos se resumiam, em geral, apenas aos armistícios e supervisão dos mesmos, sem que houvesse uma busca pela discussão das questões de fundo.

Os meios mais utilizados dentro da Guerra Fria foram, muitas vezes, adaptados aos instrumentos de ação regionais e atrelados à discussões políticas. A Corte Internacional de Justiça não exerceu sua jurisdição sobre esse tipo de disputa, face a sua característica de decidir conforme o direito, sem levar em consideração as situações de oportunidade, tornando-se inadequada para as demandas das partes por uma solução que atendesse seus interesses políticos.

Por fim, é importante salientar o entendimento de que, ainda que se estude a política separada do direito internacional, não é possível ter uma visão mais abrangente das situações que permeiam as relações internacionais sem conjugar os dois elementos durante a apreciação das contendas. Os sistemas jurídico e político podem ser até mesmo considerados como autônomos, mas não são independentes. Eles se interpenetram, se complementam, de forma que uma análise mais completa do contexto internacional deve levar em conta a contribuição dos dois sistemas.

## BIBLIOGRAFIA

A/47/277 – S/24111, AN AGENDA FOR PEACE: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Disponível em: <[www.un.org/Docs/SG/agpeace.html](http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html)>. Acesso em 07 out. 2005.

ABI-SAAB, Georges. Cours général de droit international public. **Recueil des Cours**. Collected Courses of the Hague Académie de Droit International, The Hague: n. 207, 1987.

ACTA GENERAL revisada para el arreglo pacífico de las controversias internacionales. In: CASANOVAS Y LA ROSA, Oriol. **Casos y textos de derecho internacional publico**. 4. ed. Madrid: Tecnos, 1990.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Os anos 1980: da Guerra Fria ao fim da bipolaridade. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (org). **Relações Internacionais Contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização – de 1815 a nossos dias**. Brasília: Paralelo 15, 1997. p. 303-353.

ARAÚJO CASTRO, João Augusto. Fundamentos da paz internacional. In: **Curso de introdução às relações internacionais**. Brasília: Ed. UnB, 1987. p. 75-92.

ARECHAGA, Jimenez de. The International Court of Justice and the Judicial settlement of international disputes. In: JENKS, C. Wilfred. **Internacional law in a changing world**. New York: Oceana, 1963. p. 54-63.

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. São Paulo: Universidade de Brasília, 2002.

ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resoluções**. Disponível em <<http://www.un.org/documents/resga.htm>>. Acesso em 01 de dezembro de 2005.

ATTAR, Franck. **Le droit international entre ordre et chaos**. Paris: Hachette Référence, 1994.

BARRACLOUGH, G. **Introdução à história contemporânea**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

BEDJAOU, Mohammed. Les ressources offertes par la fonction consultative de la Cour Internationale de Justice: bilan et perspectives. In: PROCEEDINGS OF THE UNITED NATIONS CONGRESS ON PUBLIC INTERNATIONAL LAW. **International law as a**

**language for international relations.** The Hague: Kluwer Law International, 1996. p. 117-43.

BERTRAND, Maurice. **A ONU.** Petrópolis: Vozes, 1995.

BRAILLARD, Philippe. **Theories des relations internationales.** Paris: Presses Universitaires, 1977.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. **A Corte Internacional de Justiça e a construção do Direito Internacional.** Belo Horizonte: O Lutador, 2005.

BRIERLY, J. L. **Direito internacional.** 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1979.

BROWNLIE, Ian. **Princípios de direito internacional público.** Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

BULL, Hedley. **The anarchical society.** 3. ed. New York: Columbia University Press, 2002.

CAFLISCH, Lucius. Cent ans de règlement pacifique des différends interétatique. **Recueil des Cours.** Collected Courses of the Hague Académie de Droit International, The Hague, n. 288, p. 245-467, 2001.

CAMP DAVID ACCORDS; September 17, 1978. Disponível em <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/mideast/campdav.htm>> Acesso em 10 out. 2005.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Os métodos de solução pacífica de controvérsias internacionais: tendências recentes. **Estudos Jurídicos,** São Leopoldo, n. 39, ano XVII, p. 89-126, 1984.

\_\_\_\_\_. **O direito internacional em um mundo em transformação.** Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

CARRERAS, José U. Martínez. **Introducción a la história contemporanea: siglo XX.** Madrid: ISTMO, 1991.

CASADIO, Franco A. **Il sistema delle relazioni internazionali.** Padova: Cedam, 1991.

CASSESE, Antonio. **Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo.** Bologna: Il Mulino, 1984.

CASTELO CRUZ, Luiz Dilermando de. Meios pacíficos de solução de controvérsias internacionais. **Cadernos do IPRI,** Brasília, n. 19, dez. 1994.

CHOMSKY, Noam. **Contendo a democracia.** Rio de Janeiro: Record, 2003.

COLARD, Daniel. **Les relations internationales de 1945 à nos jours.** Paris: Armand Colin, 1999.

CONVENIO DE LA HAYA para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales, de 18 de octubre de 1907. In: CASANOVAS Y LA ROSA, Oriol. **Casos y textos de derecho internacional publico.** 4. ed. Madrid: Tecnos, 1990.

DOCTRINA TRUMAN. **President Harry S. Truman's address before a joint session of congress, march 12, 1947.** Disponível em: <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/trudoc.htm>> Acesso em: 29 ago. 2005.

DULLES, John Foster. **War or peace.** New York: The Macmillan, 1950.

DUPUY, Pierre-Marie. **Droit international public.** 4. ed. Paris: Dalloz, 1998.

DUROSELLE, Jean Baptiste. **A Europa de 1815 aos nossos dias.** São Paulo: Pioneira, 1976.

EBAN, Abba. **Diplomacy for the next century.** New York: Yale University, 1998.

FÉLIX, Miguel Ángel González. Desarrollo y tendencias actuales de la solución pacífica de controversias en el ámbito del derecho internacional. In: PROCEEDINGS OF THE UNITED NATIONS CONGRESS ON PUBLIC INTERNATIONAL LAW. **International law as a language for international relations.** The Hague: Kluwer Law International, 1996. p. 176-83.

GROS, Andre. Peaceful settlement of international disputes – mediation and conciliation. In: JENKS, C. Wilfred. **Internacional law in a changing world.** 1. ed. New York: Oceana, 1963. p. 44-53.

HENKIN, Louis; PUGH, Richard Crawford; SCHACHTER, Oscar; SMIT, Hans. **International law: cases and materials.** 3. ed. St. Paul: West, 1993.

HOBBSAWM, Eric J. **A era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOFFMANN, Stanley. Weighing the balance of power. **Foreign Affairs,** New York, v. 50, iss. 4, p. 618-643, jul. 1972.

HUNTINGTON, Samuel P. The lonely superpower. **Foreign Affairs,** New York, v. 78, iss. 2, p. 35-49, mar.-abr. 1999.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicarágua. Jurisdiction of the Court and admissibility of the application. Judgment 26 November 1984. **Reports,** 1984. Disponível em < <http://www.icj-cij.org/>> Acesso em 10 dez. 2005.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Aegean Sea continental shelf case. Judgment 19 December 1978. **Reports,** 1978. Disponível em < <http://www.icj-cij.org/>> Acesso em 10 dez. 2005.

KISSINGER, Henry. **Diplomacia.** Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1999.

KAPLAN, Morton; KATZENBACH, Nicholas. **Fundamentos políticos do direito internacional.** Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

KEOHANE, Robert. International relations and international law: two optics. **Harvard International Law Journal,** Cambridge, vol. 38, n. 2, p. 487-502, spring 1997.

LANÚS, Juan A. **El orden internacional y la doctrina del poder**. Buenos Aires: Depalma, 1978.

LAUTERPACHT, Hersch. **International law: collected papers**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970. 4.v.

LETTER FROM PRESIDENT KENNEDY TO CHAIRMAN KHRUSHCHEV. Washington, October 22, 1962. Disponível em <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/forrel/cuba/cuba044.htm>>. Acesso em 24 nov. 2005

MAGNOLI, Demétrio. **Da Guerra Fria à Detente**. Campinas: Papirus, 1988.

MAMMARELLA, Giuseppe. **História de Europa contemporânea desde 1945 hasta hoy**. Barcelona: Ariel, 1996.

MERRILLS, J. G. **International dispute settlement**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

MESSAGE FROM CHAIRMAN KHRUSHCHEV TO PRESIDENT KENNEDY. Moscow, October 27, 1962. Disponível em <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/forrel/cuba/cuba091.htm>> Acesso em 24 nov. 2005

NAÇÕES UNIDAS. **Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados**. Nueva York: Naciones Unidas, 1992.

NYE JR., Joseph S. **Compreender os conflitos internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

OLIC, Nelson Bacic; CANEPA, Beatriz. **Oriente Médio e a Questão Palestina**. São Paulo: Moderna, 2003.

PEACE TREATY BETWEEN ISRAEL AND EGYPT. March 26, 1979. Disponível em <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/mideast/isregypt.htm>>. Acesso em 10 out. 2005.

PEARSON, Frederic S. J; ROCHESTER, J. Martin. **International Relations: the global condition in the late twentieth century**. 3. ed. New York: McGraw-Hill, 1992.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** Porto Alegre: UFRGS, 2003.

PEREIRA, Antonio Celso Alves. **Os impérios nucleares e seus reféns: relações internacionais contemporâneas**. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE. The Mavrommatis Palestine concessions case. Series A, n. 2, Judgement. Disponível em <<http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions/icpij/>>. Acesso em 14 out. 2005.

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE. Free zones of Upper Savoy and the district of Gex case. Series A, n. 22, Order. Disponível em <<http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions/icpij/>>. Acesso em 14 out. 2005.



PETERS, Anne. International dispute settlement: a network of cooperational duties. **European Journal of International Law**, Cambridge, vol. 14, n. 1, p. 1-34, fev. 2003.

PLANO, Jack C. **Diccionario de relaciones internacionales**. Mexico: Limusa, 1975.

REIS FILHO, Daniel Aarão. Crise e desagregação do socialismo. In: REIS FILHO, Daniel Aarão (org). **O século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3. p. 161-183.

RICUPERO, Rubens. **O Brasil e o futuro do comércio internacional**. Brasília: IPRI, 1988.

\_\_\_\_\_. **Visões do Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 1995.

ROBERTS, John. M. **Twentieth century: the history of the world, 1901 to 2000**. New York: Viking, 1999.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Detente, diversidade, intranquilidade e ilusões igualitárias. In: SARAIVA, José Flávio Sombra. **Relações internacionais contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização, de 1815 à nossos dias**. Brasília: Paralelo 15, 1997. p. 279-302.

SCHLESINGER, Arthur. Origins of the cold war. **Foreign Affairs**, New York, v. 46, iss. 1, p. 22-52, out. 1967.

SECURITY COUNCIL. **Repertoire**, 1956-1958, Cap. VIII. Disponível em <<http://www.un.org>> Acesso em 04 nov. 2005.

SECURITY COUNCIL. **Repertoire**, 1959-1963, Cap. X. Disponível em <<http://www.un.org>> Acesso em 04 nov. 2005.

SECURITY COUNCIL. **Repertoire**. 1972-1974. Cap. X. Disponível em <<http://www.un.org>> Acesso em 04 nov. 2005.

SEITENFUS, Ricardo (org.). **Legislação internacional**. Barueri: Manole, 2004.

SFEIR, Antoine. **Atlas de las guerras del siglo xx**. Barcelona: Parramón, 1992.

SLAUGHTER, Anne-Marie. International law and international relations. **Recueil des Cours**. Collected Courses of the Hague Académie de Droit International. The Hague, vol. 285, p. 13-249, 2001.

SLAUGHTER, Anne-Marie; TULUMELLO, Andrew S.; WOOD, Stepan. International law and international relations theory: a new generation of interdisciplinary scholarship. **American Journal of International Law**, Lancaster, vol. 92, n. 3, p. 367-397, 1998.

SOARES, Guido F. S. Solução e prevenção de litígios internacionais: tipologias e características atuais. In: MERCADANTE, Araminta; MAGALHÃES, José Carlos. **Solução e prevenção de litígios internacionais**. vol. II. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. p. 11-64.

STOESSINGER, John G. **O poder das nações: a política internacional de nosso tempo**. São Paulo: Cultrix, 1978.

SUCHARITKUL, Sompong. Mediation and conciliation as alternative means of settling international disputes. In: CASELLA, Paulo Borba (coord.). **Dimensão internacional do direito**: estudos em homenagem a D. E. do Nascimento e Silva. São Paulo: LTr, 2000. p. 473-491.

TELEGRAM FROM THE DEPARTMENT OF STATE TO THE EMBASSY IN THE SOVIET UNION. Washington, October 27, 1962. Disponível em <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/forrel/cuba/cuba095.htm>>. Acesso em 24 nov. 2005.

TELEGRAM FROM THE EMBASSY IN THE SOVIET UNION TO THE DEPARTMENT OF STATE. Moscow, October 23, 1962. Disponível em <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/forrel/cuba/cuba048.htm>>. Acesso em 24 nov. 2005.

TELEGRAM FROM THE EMBASSY IN THE SOVIET UNION TO THE DEPARTMENT OF STATE. Moscow, October 26, 1962. Disponível em <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/forrel/cuba/cuba084.htm>> Acesso em 24 nov. 2005.

TORRES-BERNÁRDEZ, Santiago. La función de la Corte Internacional de Justicia en el sistema de la Carta de las Naciones Unidas. In: PROCEEDINGS OF THE UNITED NATIONS CONGRESS ON PUBLIC INTERNATIONAL LAW. **International law as a language for international relations**. The Hague: Kluwer Law International, 1996. p. 144-153.

VIRALLY, Michel. **L'organisation mondiale**. Paris: Armand Colin, 1972.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. A Guerra Fria. In: REIS FILHO, Daniel Aarão; FERREIRA, Jorge; ZENHA, Celeste. **O século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 2. p. 195-225.

WATTS, Arthur. Negotiation and international law. In: CASELLA, Paulo Borba (coord.). **Dimensão internacional do direito**: estudos em homenagem a G. E. do Nascimento e Silva. São Paulo: LTr, 2000. p. 519-536.

X. (George Kennan). The sources of soviet conduct. **Foreign Affairs**, New York, v. 25, iss. 4, p. 566-82, jul. 1947.

YEARBOOK OF UNITED NATIONS, New York, Martinus Nijhoff Publishers. 1947-1948. vol. 2.

YEARBOOK OF UNITED NATIONS, New York, Martinus Nijhoff Publishers. 1950. vol. 4.

YEARBOOK OF UNITED NATIONS, New York, Martinus Nijhoff Publishers. 1951. vol. 5.

YEARBOOK OF UNITED NATIONS, New York, Martinus Nijhoff Publishers. 1962. vol. 16.

YEARBOOK OF UNITED NATIONS, New York, Martinus Nijhoff Publishers. 1971. vol. 25.

YEARBOOK OF UNITED NATIONS, New York, Martinus Nijhoff Publishers. 1972. vol. 26.

ZORGBIBE, Charles. **Les relations internationales**. Paris: Presses Universitaires de France, 1975.