

# O impacto de tratados e resoluções nas relações internacionais na América Latina

ANTÔNIO AUGUSTO CANÇADO TRINDADE

Ph.D (Cambridge), Professor da Universidade de Brasília e do Instituto Rio Branco (Itamaraty), Ex-Assessor Jurídico do Escritório da ONU em Genebra, Chefe do Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília

## SUMÁRIO

- I. *Os tratados regionais interamericanos: o quadro geral*
- II. *A solução pacífica de controvérsias internacionais no continente*
- III. *A desnuclearização da América Latina*
- IV. *A evolução de "Tratados Constitutivos": o caso da Carta da OEA*
- V. *Bilateralismo e multilateralismo: apreciação crítica*
- VI. *Tratados e resoluções de órgãos internacionais*
- VII. *A evolução do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos*
- VIII. *Conclusões*

### I. *Os tratados regionais interamericanos: o quadro geral*

A julgar por seu número e incidência, aos tratados regionais interamericanos (1) estaria reservado um papel preponderante na condução das relações

---

Trabalho de pesquisa apresentado pelo Autor, em forma de duas conferências proferidas no VIII Curso de Direito Internacional da Comissão Jurídica Interamericana, a 20 e 21 de agosto de 1981, realizado na Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, sob os auspícios da Consultoria Jurídica da Organização dos Estados Americanos (OEA).

(1) Já no início do século, somente na Segunda Conferência Interamericana (México, 1901-1902), por exemplo, foram assinados nove tratados sobre temas diversos; cf. OEA, *Série sobre Tratados, Tratados e Convenções Firmadas na Segunda Conferência Internacional Americana*, vol. 32, Washington, Secretaria-Geral da OEA, 1966, pp. 2-81.

internacionais em nosso continente. Em 1975, registravam-se por volta de cem tratados que poderiam ser considerados coletivos, ou multilaterais gerais, mas sua freqüência logo se mostra ilusória: daquele total, aproximadamente a metade alcançou quando muito as ratificações de 11 ou menos Estados, e os demais não lograram ultrapassar 7 adesões, o que os tornou virtualmente inoperantes (2). Cada um dos países americanos não chegou individualmente a ratificar nem sequer a quinta parte dos pactos existentes (3).

Há exatamente uma década atrás, o UNITAR (United Nations Institute for Training and Research) propôs-se a investigar as "causas e fatores que atrasavam ou impediam a aceitação pelos Estados de tratados multilaterais" (adotados sob os auspícios da ONU (4)). O registro geral de aceitação de tais tratados pelos Estados latino-americanos (excluídos os países do Caribe), ponderou o relator da matéria, era de aproximadamente 23%, um pouco acima do dos países recentemente emancipados; "um traço saliente do padrão de aceitação de alguns Estados latino-americanos é que a proporção de assinaturas ainda não seguidas de ratificações é bem maior do que no nível mundial, (...) restando verificar se procedimentos legislativos e constitucionais relativos à conclusão de tratados criam obstáculos a ratificação mais rápida" (5).

Outro ponto importante é a grande diversidade de matérias regidas pelos tratados gerais: poder-se-iam distinguir, por exemplo, os tratados constitutivos de organismos internacionais regionais (como, e.g., a própria Carta da OEA de 1948 reformada em 1967, os pactos constitutivos do BID de 1959 e da ALALC de 1960), os tratados que pretendem estabelecer normas de tipo geral (como, e.g., a Convenção sobre Direitos e Deveres dos Estados de 1933, as Convenções sobre o Asilo de 1928 e 1954, a Convenção sobre Privilégios e Imunidades da OEA de 1949), os tratados para solução pacífica de controvérsias (como e.g., o Pacto de Bogotá de 1948), dentre outros (6).

A questão da revisão, atualização e avaliação de várias convenções internacionais foi objeto de parecer da Comissão Jurídica Interamericana em 1971. A Comissão destacou dez tratados como "de interesse primordialmente jurídico", sobre temas distintos como direito dos tratados, direitos dos estrangeiros e cidadãos naturalizados, nacionalidade, extradição, proteção contra anacronismo, uniformidade do regime jurídico dos poderes, e mesmo uma convenção (de 1936) para "coordenar, ampliar e assegurar a observância dos tratados existentes entre os Estados americanos" (7). A Comissão destacou ainda nada

(2) CÉSAR SEPÚLVEDA, *Las Fuentes del Derecho Internacional Americano*, México, Ed. Porrúa, 1975, p. 65.

(3) *Ibid.*, p. 67.

(4) OSCAR SCHACHTER, *Toward Wider Acceptance of U. N. Treaties*, N.Y., UNITAR, 1971, p. 9.

(5) *Ibid.*, p. 28.

(6) Há igualmente os tratados sobre direito internacional privado (excluídos do presente estudo), e tratados sobre matérias diversas (no mais das vezes administrativos, relativos a relações postais, rádio, patentes e marcas, por exemplo); C. SEPÚLVEDA, *Las Fuentes...*, *op. cit.*, pp. 66-67. Sobre a "revisão, atualização e avaliação das convenções interamericanas sobre propriedade industrial", por exemplo, cf. Comité Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e Informes — Documentos Oficiales (1974-1977)*, vol. XI, Washington, Secretaria-Geral da OEA, 1981, pp. 188-198.

(7) Comité Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e Informes — Documentos Oficiales 1967-1973*, vol. X, Washington, Secretaria-Geral da OEA, 1978, pp. 338-358.

menos de doze tratados em matéria de educação, ciência e cultura <sup>(8)</sup>, e também examinou a questão dos tratados que integram o "sistema interamericano de paz" <sup>(9)</sup>.

A considerável diversidade dos temas regidos por tratados interamericanos transparece do levantamento efetuado pela Secretaria-Geral da OEA sobre o *Estado de los Tratados y Convenciones Interamericanas/Status of Inter-American Treaties and Conventions*, revisto em 8 de maio de 1980: estão ali relacionados 49 tratados e convenções assinados em conferências interamericanas e assembléias gerais, 46 tratados e convenções assinados em conferências especiais, 18 tratados e convenções abertos à assinatura na Secretaria-Geral da OEA, 12 convenções assinadas nos congressos interamericanos de rádio e 10 acordos postais, um acordo nuclear (o Tratado de Tlatelolco de 1967), e nada menos de 101 acordos regionais (sobre temas variando desde questões de direito privado até integração econômica regional e sub-regional) <sup>(10)</sup>.

Há que se fazer igualmente referência aos inúmeros acordos *bilaterais*, sobre assuntos os mais diversos: um levantamento recente da Secretaria-Geral da OEA, cobrindo o período 1949-1980, registra nada menos de 291 acordos bilaterais celebrados entre a OEA e 24 Estados americanos <sup>(11)</sup>, além de vários outros acordos concluídos entre a OEA e diversos organismos internacionais <sup>(12)</sup>, e 12 acordos celebrados entre Estados-Membros e depositados na Secretaria-Geral da OEA <sup>(13)</sup>.

## II. A solução pacífica de controvérsias internacionais no continente

Difícilmente se poderia negar que tratados tenham tido um significativo "impacto" na conduta das relações interamericanas no campo da solução pacífica de controvérsias internacionais, ainda que não lhes tenha cabido um monopólio de regulamentação da matéria. A preocupação com procedimentos de solução pacífica refletiu-se em referências contidas nos primeiros tratados sobre a matéria do século XIX e início do século XX <sup>(14)</sup>; também uma resolução, adotada na Conferência Interamericana do Rio de Janeiro de 1906, con-

(8) Cf. *ibid.*, pp. 351-352, e cf. pp. 376-377.

(9) Cf. *ibid.*, pp. 347-348 e 356.

(10) Cf. OEA, *Série sobre Tratados: Estado de los Tratados y Convenciones Interamericanas/Status of Inter-American Treaties and Conventions*, vol. 5, Washington, Secretaria-Geral da OEA, 1980, pp. 1-51. — Somente o relatório anual de 1976 do Secretário-Geral da OEA registra assinaturas, ratificações e adesões a doze "tratados interamericanos" sobre temas diversos; OAS, *Annual Report of the Secretary General — 1976*, OEA doc. OEA/Ser. D/III.27, 1976, pp. 68-70. — Para um levantamento detalhado recente da atividade "legislativa" corrente (convenções adotadas e projetos de convenção) tanto nos planos regionais interamericano e europeu quanto no sistema da ONU, cf. ISIDORO ZANOTTI, "Report: Regional and International Activities", *12 Lawyer of the Americas — University of Miami Journal of International Law* (1980) pp. 599-629. — Para um estudo geral do "impacto" de tratados nas relações internacionais no plano global, cf. as úteis coletâneas: J. A. S. GRENVILLE, *The Major International Treaties 1914-1973*, London, Methuen, 1974, pp. 1-551; M. Hurst (ed.), *Key Treaties for the Great Powers 1814-1914*, vols. I-II, London, David & Charles, 1972, pp. 1-458 (vol. I) e 459-913 (vol. II).

(11) OEA, *Série sobre Tratados: Relación de Acuerdos Bilaterales*, vol. 59, Washington, Secretaria-Geral da OEA, 1980, pp. 3-52.

(12) *Ibid.*, pp. 53-58 e 64-68. Quanto a acordos sobre observadores permanentes, cf. *ibid.*, pp. 60-63; para acordos celebrados entre a OEA e Universidades, cf. *ibid.*, pp. 69-70.

(13) *Ibid.*, pp. 71-74.

clamava os Estados americanos a consagrarem o princípio da arbitragem <sup>(15)</sup>. Anos após as duas Conferências de Paz de Haia (1899 e 1907) <sup>(16)</sup>, um marco significativo foi a conclusão, na Conferência Interamericana de Santiago de 1923, do "Tratado para Evitar ou Prevenir Conflitos entre os Estados Americanos" (também conhecido como Tratado Gondra).

Esse instrumento previa a pronta convocação de uma Comissão de Investigação (assistida por duas "comissões permanentes") em caso de uma controvérsia, e impunha o dever de não recorrer a hostilidades durante o período de investigação <sup>(17)</sup>. A mesma Conferência de Santiago de 1923 adotou duas resoluções dignas de registro: a primeira, destacando os progressos recentes no tocante à conciliação, arbitragem e solução judicial (naturalmente após a criação da Liga das Nações), e a segunda, reafirmando a necessidade de consagração da arbitragem como método de solução pacífica de controvérsias de "caráter jurídico" entre Estados americanos <sup>(18)</sup>. Estava assim preparado o campo para a adoção, na Conferência de Washington de 1928-1929, das duas Convenções Gerais de Conciliação e Arbitragem Interamericanas <sup>(19)</sup>. Pouco após, em 1933, era assinado no Rio de Janeiro o Tratado Antibélico de Não-Agressão e de Conciliação (também conhecido como Tratado Saavedra Lamas) <sup>(20)</sup>.

Seria, no entanto, a Conferência Interamericana de Consolidação da Paz, de Buenos Aires, três anos depois, que se constituiria no "primeiro passo formal" <sup>(21)</sup> conducente ao estabelecimento de um sistema interamericano de segurança coletiva: dos cinco instrumentos então adotados <sup>(22)</sup>, um deles, a

- (14) Tratado de União (Panamá, 1826); tratados de Lima (1848 e 1864-1865), Santiago e Washington (1856); plano de arbitragem de Washington de 1890 (que jamais entrou em vigor por falta de ratificações); tratado de arbitragem obrigatória (México, 1902, ratificado por seis Estados). ALBERTO HERRARTE, "Solución Pacífica de las Controversias en el Sistema Interamericano", *Sexto Curso de Derecho Internacional Organizado por el Comité Jurídico Interamericano*, OEA doc. OEA/Ser.Q/V.C-6, CLI-40, 1979-1980, pp. 210-211.
- (15) CHARLES G. FENWICK, *The Organization of American States*, Washington, Kaufmann Pr., 1963, pp. 173-174.
- (16) A primeira Conferência de Haia adotou uma convenção sobre solução pacífica de controvérsias internacionais, que sofreu revisão na Segunda Conferência de Haia.
- (17) Ch. G. FENWICK, *The Organization...*, op. cit., p. 176. O Tratado Gondra não derogou cláusulas de tratados anteriores, e a ele sucedeu-se o Pacto de Bogotá de 1948 (infra); mas a não ser que ambas as partes litigantes tenham ratificado este último, permanece aquele aplicável e regendo indefinidamente. OEA, *Inter-American Treaties and Conventions*, Washington, Secretaria-Geral da OEA, 1960, p. 20.
- (18) Ch. G. FENWICK, op. cit., p. 178.
- (19) A primeira, sobre a conciliação, criava uma comissão que fortalecia os poderes investigatórios da Comissão do Tratado Gondra; a segunda, o Tratado Geral de Arbitragem Interamericana, sucedia-se assim ao tratado do México de 1902 (supra); A. HERRARTE, op. cit., pp. 213-214. As numerosas reservas formuladas a este segundo Tratado Geral tornaram necessária a conclusão de um Protocolo de Arbitragem Progressiva; *ibid.*, pp. 214-215. Também a Convenção Geral de Conciliação teve um Protocolo Adicional (de 1933) pelo qual se buscava dar caráter permanente a comissões de investigação e conciliação (estabelecidas entre Estados signatários do Tratado Gondra); *ibid.*, p. 216.
- (20) Combinava este, aos mecanismos de paz existentes, os princípios derivados do Pacto da Liga das Nações e do Pacto Briand-Kellogg, e pode-se dizer que seu propósito básico subjacente realizou-se com a adoção da Convenção de Montevideu de 1933 sobre Direitos e Deveres dos Estados; Ch. G. FENWICK, op. cit., pp. 180-181.
- (21) FRANCISCO ORREGO VICUÑA, "El Sistema Interamericano de Seguridad Colectiva", in *Antecedentes, Balance y Perspectivas del Sistema Interamericano* (ed. R. Díaz Albornoz), Santiago, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1977, p. 109.
- (22) Convenção sobre Manutenção, Preservação e Restabelecimento da Paz; Protocolo Adicional sobre Não-Intervenção (em relação ao princípio consagrado na Convenção de Montevideu de 1933 sobre Direitos e Deveres dos Estados); Tratado sobre Prevenção de Controvérsias; Tratado Interamericano sobre Bons Ofícios e Mediação; e Convenção de Coordenação dos tratados existentes (sobre a matéria) entre os Estados americanos (cf. infra).

Convenção sobre Manutenção, Preservação e Reestabelecimento da Paz, criou o sistema de *consultas mútuas* em caso de ameaça à paz dos Estados americanos. Outro, intitulado "Convenção para Coordenar, Ampliar e Assegurar o Cumprimento dos Tratados Existentes entre os Estados Americanos", se deveu à preocupação com os tratados anteriores que ainda não haviam logrado obter assinaturas e ratificações em número suficiente; esperava-se, com o estabelecimento do sistema de consultas recíprocas, que os procedimentos de solução pacífica até então acordados viessem a gozar de maior eficácia na consolidação da paz (23).

Ainda a esse respeito, uma solução adotada na Conferência de Lima de 1938 ressaltava que os instrumentos jurídicos de prevenção de conflitos no continente americano "dispersavam-se em numerosos tratados, convenções, pactos e declarações", e tornava-se necessário "coordená-los em um conjunto organizado e harmônico" (24). Para tal, a Conferência de Montevideú de 1933 se antecipara apresentando um "Código de Paz" (unificando os dispositivos dispersos), que serviu de base para a Convenção de Coordenação dos tratados existentes entre os Estados americanos (de 1936, já mencionada, supra); a estes seguiram-se dois anteprojetos sobre o sistema interamericano de paz, preparados pela Comissão Jurídica Interamericana (1943-1945), principais antecedentes do Pacto de Bogotá de 1948 (25).

A institucionalização do mecanismo de consultas recíprocas se iniciaria, no entanto, uma década antes, ao especificar a Declaração de Lima de 1938 que o processo de consultas (para adoção de uma ação comum face a ameaças à paz dos Estados americanos) se faria através da Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores. A primeira reunião (Panamá, 1939) consagrou a neutralidade dos Estados americanos (quanto à guerra que eclodia na Europa), a segunda (Havana, 1940) aprovou uma Declaração de Assistência Recíproca consagrando o "princípio da solidariedade continental face à agressão de origem extracontinental", e a terceira (Rio de Janeiro, 1942) recomendou a ruptura de relações com os países do Eixo (cada país procedendo conforme suas próprias circunstâncias); ao fim da guerra, o Ato de Chapultepec (1945) sobre Assistência Recíproca e Solidariedade Americana, reportando-se aos mecanismos de consulta, já não mais contemplava tão-somente a hipótese de agressão de origem extracontinental, mas também a de um país americano contra outro, completando assim o quadro da segurança coletiva anterior à conclusão do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) em 1947 (26).

Vemos, assim, nesse breve relato dos experimentos de solução pacífica de controvérsias que precederam o Pacto de Bogotá e o TIAR, que a contribuição de tratados foi decisiva, mas nem por isso deve ser exagerada. A multiplicidade de tratados nessa área pode inclusive ser tida como um sintoma de

(23) Ch. G. FENWICK, *op. cit.*, pp. 182-183; e cf. também A. HERRARTE, *op. cit.*, pp. 216-218.

(24) Cit. in A. HERRARTE, *op. cit.*, p. 219; Ch. G. FENWICK, *op. cit.*, p. 184.

(25) Ch. G. FENWICK, *op. cit.*, pp. 184-187; A. HERRARTE, *op. cit.*, pp. 218-219. Para um estudo específico da arbitragem nas Conferências Internacionais Americanas até o Pacto de Bogotá, cf. J. J. CAICEDO CASTILLA, "El Arbitraje en las Conferencias Panamericanas hasta el Pacto de Bogotá de 1948 sobre Soluciones Pacíficas", 4 *Boletín da Sociedade Brasileira de Direito Internacional* (1948) pp. 5-33.

(26) F. ORREGO VICUNA, *op. cit.*, pp. 109-111.

sua insuficiência, senão, em alguns casos, ineficácia. De tempos em tempos, àqueles tratados — e alguns não obtiveram o número suficiente de assinaturas e ratificações — juntaram-se resoluções e declarações de Conferências Inter-americanas, tecnicamente desprovidas de efeitos jurídicos mandatórios. Exemplo pertinente da cautela que se impõe em uma avaliação do “impacto” de tratados nas relações interamericanas no campo da solução pacífica de controvérsias internacionais é fornecido, e.g., pelo Tratado sobre Prevenção de Controvérsias, de 1936 (supra).

Aquele instrumento chegou mesmo a propor o estabelecimento, pelas partes contratantes, de comissões mistas bilaterais permanentes, destinadas a estabelecer “as causas de futuras dificuldades ou controvérsias” e tomar assim medidas adequadas a promover a “aplicação regular de tratados em vigor entre as partes respectivas”. Ora, a assinatura de um tratado contendo tais dispositivos só poderia representar, no abalizado parecer de FENWICK, uma “lofty aspiration of the moment”, que “deixava de levar em conta as dificuldades práticas de sua aplicação. Ao meditar sobre isso, a maioria dos Estados americanos parece ter reagido contra uma investigação desnecessária de situações normalmente recaindo no âmbito da negociação diplomática. Embora quinze Estados tivessem ratificado o tratado, mostrou-se este impraticável” (27). Isto explica por que, em ocasião subsequente, tenham os Estados americanos preferido tratar a questão por meio de *resoluções*, sem efeitos jurídicos obrigatórios (28).

O Pacto de Bogotá de 1948, ou Tratado Americano de Soluções Pacíficas, ao estipular de início a obrigação geral de solução pacífica de controvérsias (cap. I), passa, em seguida, a dispor coordenadamente sobre procedimentos distintos, como bons ofícios e mediação (cap. II), investigação e conciliação (cap. III), processos arbitral (cap. V) e judicial (cap. IV), inclusive o recurso à Corte Internacional de Justiça (caps. VI-VII) (29). Diferentemente do TIAR e da Carta da OEA, cuja entrada em vigor condicionou-se à ratificação por dois terços dos Estados signatários, o Pacto de Bogotá, em virtude de seu artigo LIII, “entrará em vigor entre as Altas Partes Contratantes de acordo com a ordem em que depositem suas respectivas ratificações” (30). Temos, assim, uma situação em que um tratado multilateral prevê sua entrada em vigor mesmo no plano das relações bilaterais dos Estados que o ratificaram (cf. infra). Acrescenta o artigo LVIII que, à medida em que o Pacto de Bogotá entrar em vigor pelas sucessivas ratificações das Altas Partes Contratantes, cessarão para estas os efeitos de tratados anteriores sobre solução pacífica de controvérsias (31) (cf. supra).

(27) Comissões mistas que viessem a investigar “causas de futuras dificuldades ou controvérsias”, ao invés de evitar tocar na questão, “poderiam criar novos problemas”; Ch. G. FENWICK, *op. cit.*, p. 197.

(28) Resolução XV (Havana, 1940) sobre “Solução Pacífica de Conflitos”, e Resolução XVI (Havana, 1940) sobre “Manutenção da Paz e União entre as Repúblicas Americanas”, *cit. ibid.*, p. 198; cf. também o artigo 4 (b) da Carta da OEA (original de 1948).

(29) Cf. texto in: OEA, *Série sobre Tratados: Tratado Americano de Soluções Pacíficas, “Pacto de Bogotá”*, vol. 17, Washington, Secretaria-Geral da OEA, 1966, pp. 29-39. Sobre o processo de elaboração e conteúdo do Pacto de Bogotá, cf., e.g., J. M. YEPES, “La Conférence Panaméricaine de Bogotá et le droit international américain”, *Revue Générale de Droit International Public* (1949) pp. 52-74.

(30) Texto in: OEA, *Série sobre Tratados: Tratado Americano de Soluções Pacíficas...*, *op. cit.*, p. 38.

(31) O artigo LVIII enumera oito desses tratados, convenções e protocolos; cf. texto *ibid.*, p. 39.

Ora, o quadro de aceitação do Pacto de Bogotá ao início da década de oitenta não é dos mais alentadores: dos 21 Estados signatários, sete formularam reservas (Argentina, Bolívia, Equador, Nicarágua, Paraguai, Peru, Estados Unidos) <sup>(32)</sup>; desses 21 Estados, apenas 14 o ratificaram até 1980, dos quais três com reservas (Chile, Nicarágua, Peru), verificando-se um caso de denúncia (El Salvador, 1973) <sup>(33)</sup>. Desde que o Pacto entrou em vigor em 1949, com a segunda ratificação, depositada por Costa Rica, têm sido justamente o número insatisfatório de ratificações e as reservas que o têm transformado em um instrumento "praticamente inoperante" <sup>(34)</sup>, em "quase uma nulidade" <sup>(35)</sup>. Por isso mesmo, vem o Pacto há muito sendo objeto de tentativas de revisão, com vistas a assegurar-lhe maior número de ratificações e, desse modo, maior eficácia.

Assim, a resolução XCIX da Conferência de Caracas de 1954 urgiu Estados a que ratificassem o Pacto; três anos depois o Conselho da OEA concluiu que a maioria dos governos não favorecia, na época, uma revisão do Pacto <sup>(36)</sup>. Em meados da década de sessenta, quando dos trabalhos que precederam a reforma da Carta da OEA, novamente voltou-se ao cogitar de uma "revisão completa" do Pacto de Bogotá <sup>(37)</sup>, e a resolução XIII da Conferência do Rio de Janeiro de 1965 urgiu os Estados americanos a que aderissem ao Pacto de Bogotá <sup>(38)</sup>.

O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR, ou Tratado do Rio de Janeiro, 1947) prevê medidas em caso de ataque armado contra um Estado americano assim como medidas em caso de agressão não armada contra um Estado americano <sup>(39)</sup>. Após o Protocolo de Reforma do TIAR, de 1975, a matéria passou a ser regulamentada mais detalhadamente pelos artigos 3 e 6 do TIAR, respectivamente <sup>(40)</sup>. Ora, já se alertou para o caráter "fictício" da caracterização de um ataque armado extracontinental como um ataque contra "todos os Estados americanos" de modo a acarretar um "compromisso" de assistência automática, hipótese ainda mais remota na atual era da *détente* <sup>(41)</sup>; por conseguinte, em sua maior parte, as aplicações do TIAR têm se originado no atual artigo 6, cobrindo a agressão distinta do ataque armado (a exemplo dos casos de sanções contra Cuba, e da Guatemala, em 1954) <sup>(42)</sup>.

(32) Texto *ibid.*, pp. 39-42.

(33) OAS, *Inter-American Treaties and Conventions*, Washington, Secretaria-Geral da OEA, 1980, p. 45.

(34) A. HERRARTE, *op. cit.*, p. 231.

(35) A. V. W. THOMAS e A. J. THOMAS JR., *The Organization of American States*, Dallas, Southern Methodist Univ. Press, 1963, p. 297.

(36) *Ibid.*, pp. 490-491; Ch. G. FENWICK, *op. cit.*, pp. 192-193.

(37) CÉSAR SEPÚLVEDA, "The Reform of the Charter of the Organization of American States", 137 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1972) pp. 107-108.

(38) *Ibid.*, p. 118.

(39) Cf. texto in: OEA, *Série sobre Tratados: Tratado Interamericano de Assistência Recíproca*, vol. 8, Washington, Secretaria-Geral da OEA, 1965, pp. 1-7.

(40) Cf. texto in: OEA, *Série sobre Tratados: Protocolo de Reforma do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)*, vol. 46, Washington, Secretaria-Geral da OEA, 1975, pp. 3-10.

(41) Nesse sentido, A. GÓMEZ ROBLEDO, "El Protocolo de Reformas al Tratado Interamericano de Assistência Recíproca", *Tercer Curso de Derecho Internacional Organizado por el Comité Jurídico Interamericano*, doc. OEA/Ser.Q/V.C-3, CIJ-30, 1977, pp. 139-140 e 144.

(42) Cf. *ibid.*, pp. 144-145.

O Protocolo de Reforma do TIAR, de 1975, incorporou em seu artigo 9 a definição de agressão adotada pela Assembléia Geral da ONU em dezembro de 1974, restringindo a caracterização da agressão ao uso da força armada ou outros casos equivalentes determinados pelo Órgão de Consulta. O artigo 8 enumera sanções sob o TIAR (43), as quais podem tornar-se sem efeito por decisão da maioria absoluta dos Estados-Partes (artigo 20); assim, o Protocolo de 1975 possibilitou descartar, por decisão majoritária, sanções anteriormente adotadas por maioria de dois terços, emprestando maior elasticidade ao TIAR (44).

Desse modo, poucos dias após a conclusão do Protocolo de 1975, a XVI Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores facultava aos Estados-Partes no TIAR levantar as sanções existentes em relação a Cuba; a pressão nesse sentido já se fazia sentir há algum tempo, lembrando-se, e.g., que em 1973 a Assembléia Geral da OEA adotara resolução sobre o pluralismo ideológico (45).

Outra característica das emendas do TIAR diz respeito a uma "maior abertura", por assim dizer, do Tratado do Rio ao sistema de segurança coletiva da ONU. O atual artigo 10 do TIAR dispõe sobre o recurso das partes contratantes ao Conselho de Segurança da ONU, mas foi o novo artigo 2 do TIAR que, ainda que reafirmando os processos e mecanismos interamericanos de solução pacífica de controvérsias, não priva aos Estados-Partes o recurso aos mecanismos da ONU. Há os que têm identificado nessas modificações um interesse dos Estados latino-americanos de debilitar um sistema regional de segurança originado no período da guerra fria e de se distanciarem da influência dos Estados Unidos (46); nessa perspectiva, o que estaria hoje em evolução seria um sistema regional que, em última análise, não se basearia em tratados ou instituições unicamente, mas, dadas as limitações do sistema interamericano, comportaria medidas ou atitudes complementares — a nível nacional — do sistema de segurança (47).

Embora, como veremos mais adiante, ocasiões tenha havido de aplicação do TIAR, há os que sempre defenderam métodos mais práticos e ágeis de atuação (48). Caberia, a esse respeito, recordar aqui o exemplo da Comissão Interamericana de Paz, criada por uma resolução e não por um tratado: quando, em Havana em 1940 (Resolução XIV), a Reunião dos Ministros de Relações Exteriores criou aquela Comissão, formalmente constituída em 1948 e que curiosamente passaria a coexistir com os procedimentos do Pacto de Bogotá e do TIAR, jamais se imaginava que viesse ela a assumir função tão rele-

(43) *Inter alia*, rompimento de relações diplomáticas ou consulares, interrupção (total ou parcial) de relações econômicas ou das comunicações, emprego da força armada.

(44) A. GÓMEZ ROBLEDO, *op. cit.*, p. 153. — Para um estudo geral do Protocolo de 1975 de reformas ao TIAR, cf., e.g., EDUARDO JIMÉNEZ DE ARECHAGA, "La Seguridad Colectiva en América Latina", *Primeras Jornadas Latinoamericanas de Derecho Internacional*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1979, pp. 188-196.

(45) F. ORREGO VICUNA, *op. cit.*, pp. 119 e 121.

(46) R. DÍAZ ALBÓNICO, "El Sistema de Seguridad Interamericana y sus Nuevos Desarrollos a través del Tratado de Tlatelolco", *13 Estudios Internacionales* — Santiago (1980) n.º 51, p. 347; F. ORREGO VICUNA, *op. cit.*, pp. 116 e 123.

(47) F. ORREGO VICUNA, *op. cit.*, pp. 123-124.

(48) Cf., e.g., C. SEPULVEDA, "The Reform...", *op. cit.*, p. 131.

vante na solução pacífica de controvérsias no sistema interamericano. A despeito de sua base não convencional, foi acionada em inúmeras ocasiões <sup>(49)</sup>, podendo-se atribuir o seu sucesso à sua flexibilidade de ação, sem as dificuldades dos procedimentos do Pacto de Bogotá e do TIAR, e à rapidez de atuação na ausência de obrigações derivando de tratados, podendo agir por iniciativa própria <sup>(50)</sup>.

A Comissão Interamericana de Paz teve suas faculdades ampliadas em 1959, e, quando da reforma da Carta da OEA (Protocolo de Buenos Aires de 1967), foi substituída pela Comissão Interamericana de Solução Pacífica, com poderes mais amplos mas como órgão subsidiário do Conselho Permanente da OEA <sup>(51)</sup>. Mesmo recentemente, em 1979, observou-se que, enquanto persistir a virtual inoperância do Pacto de Bogotá (cf. supra), a Comissão, "não sujeita a interpretação e, portanto, menos rígida do que qualquer pacto, pode continuar prestando seus serviços em prol da paz do continente" <sup>(52)</sup>.

Recorde-se, ademais, que as origens da própria Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores, órgão dos mais ativos <sup>(53)</sup>, operando inclusive como órgão de consulta na aplicação dos dispositivos do TIAR (artigo 6) <sup>(54)</sup>, remontam à Declaração de Lima de 1938 (cf. supra) <sup>(55)</sup>, um instrumento tecnicamente desprovido de efeitos jurídicos mandatórios. Com a adoção da Carta da OEA e do TIAR, possibilitou-se a convocação da Reunião de Consulta sob qualquer daqueles dois tratados multilaterais <sup>(56)</sup>.

A julgar pelo grande número de tratados relativos à solução pacífica de controvérsias internacionais, seria de se supor que seu "impacto" nas relações interamericanas haveria de ser considerável. À luz dos resultados obtidos, contudo, há que se precaver contra conclusões indevidamente otimistas. Naturalmente houve casos solucionados por procedimentos interamericanos, como, e.g., a controvérsia entre o Haiti e a República Dominicana (1937), resolvida pela Comissão de Investigação e Conciliação estabelecida sob o Tratado Gondra de 1923 e a Convenção de Washington de Conciliação Interamericana de 1929 <sup>(57)</sup>. Mas houve também casos resolvidos não pelos mecanismos dos tratados existentes, mas por Comissões *ad hoc*, como, e.g., os litígios fronteiriços opondo Guatemala e Honduras (1930), e Equador e Peru (1942), assim como

(49) Cf. A. V. W. THOMAS e A. J. THOMAS JR., *op. cit.*, pp. 125-128 e 301; Ch. G. FENWICK, *The Organization...*, *op. cit.*, pp. 198-208.

(50) Ch. G. FENWICK, *The Organization...*, *op. cit.*, p. 208; C. SEPÚLVEDA, "The Reform...", *op. cit.*, pp. 99-101; A. HERRARTE, *op. cit.*, pp. 222-223. A atuação da Comissão Interamericana de Paz nos casos opondo o Haiti à República Dominicana (1949-1950), por exemplo, demonstra a preferência dos Estados envolvidos por uma "pronta solução" ao invés dos procedimentos "complicados" do Pacto de Bogotá; A. V. W. THOMAS e A. J. THOMAS JR., *op. cit.*, p. 302.

(51) C. SEPÚLVEDA, "The Reform...", *op. cit.*, pp. 129-130 e cf. p. 118; A. HERRARTE, *op. cit.*, p. 223.

(52) A. HERRARTE, *op. cit.*, p. 231.

(53) Cf. C. SEPÚLVEDA, "The Reform...", *op. cit.*, pp. 98 e 103.

(54) Para um exemplo recente, cf. OAS, *Annual Report of the Secretary General, 1976*, OAS doc. OEA/Ser.D/III.27, de 1976, p. 4.

(55) A. V. W. THOMAS e A. J. THOMAS JR., *op. cit.*, pp. 23-24; Ch. G. FENWICK, *The Organization...*, *op. cit.*, p. 88; Ch. G. FENWICK, "El Sistema Regional Interamericano: Cincuenta Años de Progreso", *Anuario Jurídico Interamericano (1955-1957)* p. 48.

(56) OAS, *Annual Report of the Secretary General, 1976*, cit. supra, p. 4.

(57) Ch. G. FENWICK, *The Organization...*, *op. cit.*, pp. 196-197.

o conflito do Chaco (1929) e a controvérsia de Leticia entre Colômbia e Peru (1934) — estas duas últimas com a assistência da Liga das Nações<sup>(58)</sup>. Também tem havido casos que culminaram na Corte Internacional de Justiça (mais além dos procedimentos puramente interamericanos), como o caso do *Asilo* entre Peru e Colômbia (1950-1951)<sup>(59)</sup>, e o conflito fronteiriço entre Honduras e Nicarágua relativo ao laudo arbitral do Rei da Espanha em 1906 (1960)<sup>(60)</sup>.

No tocante ao Pacto de Bogotá, embora tivesse ele sido invocado no conflito limítrofe entre Honduras e Nicarágua em 1957<sup>(61)</sup>, vimos que, em razão das reservas e do número insuficiente das ratificações, tem sido um instrumento virtualmente inoperante (cf. supra). Já o TIAR tem sido aplicado em algumas ocasiões, documentadas na coletânea *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca: Aplicaciones* (3 volumes): citem-se, *inter alia*, os casos *Costa Rica v. Nicarágua* (1948-1949 e 1955)<sup>(62)</sup>, a situação da Guatemala (1954)<sup>(63)</sup>, o famoso caso cubano (1962)<sup>(64)</sup>, o caso *El Salvador v. Honduras* (1969-1976)<sup>(65)</sup>, e novamente o caso cubano (1974-1975)<sup>(66)</sup>. A aplicação do TIAR nessas ocasiões não tem passado sem críticas, chegando GÓMEZ ROBLEDO a comentar que o tratado muito necessitava das emendas de 1975, pois era a “causa principal do crescente descrédito da OEA, tendo servido aos interesses da potência hegemônica” na região<sup>(67)</sup>. Talvez estejamos, mesmo após as emendas de 1975, diante de uma mudança de ênfase, por parte dos Estados latino-americanos, dos projetos de segurança e defesa para os programas de cooperação para o desenvolvimento econômico da região<sup>(68)</sup>.

Dentre os diversos litígios ainda pendentes, aguardando solução, na América Latina<sup>(69)</sup>, se tomarmos por exemplo os mais recentes, constatamos não uma aplicação automática dos mecanismos institucionais do sistema intera-

(58) *Ibid.*, p. 196.

(59) *ICJ Reports* (1950) pp. 286-289, e *ICJ Reports* (1951) pp. 71-84.

(60) *ICJ Reports* (1960) pp. 192-217.

(61) J. C. LUPINACCI, “Los Procedimientos Jurisdiccionales en el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)”, *Anuario Uruguayo de Derecho Internacional* (1962) pp. 205-206; A. V. THOMAS e A. J. THOMAS JR., *op. cit.*, pp. 315-316; assim, o envio do caso à Corte de Haia se fez à luz dos dispositivos a respeito do Pacto de Bogotá.

(62) *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca: Aplicaciones*, vol. I: 1948-1959, 5.ª ed., Washington, Secretaria-Geral da OEA, 1973, pp. 33-67 e 159-215.

(63) *Ibid.*, pp. 153-156.

(64) *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca: Aplicaciones*, vol. II: 1960-1972, 5.ª ed., Washington, Secretaria-Geral da OEA, 1973, pp. 103-158 e 215-247.

(65) *Ibid.*, pp. 277-376; *Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance: Applications*, vol. III: 1973-1976, Washington, Secretaria-Geral da OEA, 1977, pp. 17-59.

(66) *Inter-American Treaty...*, vol. III, *op. cit.*, pp. 63-86.

(67) A. GÓMEZ ROBLEDO, *op. cit.*, p. 133. Sobre o peso ou influência dos Estados Unidos no sistema interamericano, cf., e.g., I. L. CLAUDE JR., “The O.A.S., the U.N., and the United States”, 547 *International Conciliation* (1964) pp. 3-63; G. MEEK, “U.S. Influence in the Organization of American States”, 17 *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* (1975) pp. 311-325. — Sobre o TIAR em geral, cf., e.g., A. GÓMEZ ROBLEDO, *La Seguridad Colectiva en el Continente Americano*, México, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, 1960, pp. 109-158.

(68) WALTER SÁNCHEZ, “Third World Perspectives on Regional Arrangements for Peace and Security: the Latin American Case”, 5 *Jerusalem Journal of International Relations* (1981) pp. 1-15, esp. p. 6.

(69) Cf.: “Informe Especial: Los Viejos Pleitos de Fronteras”, 52 *Visión — Revista Interamericana* (1979) n.º 4, pp. 6-15; TEIXEIRA SOARES, “Pontos de Fricção na América Latina”, 14 *Revista Brasileira de Política Internacional* (1971) pp. 45-63.

mericano, mas antes uma busca de soluções individuais adequadas para cada caso (e.g., El Salvador 1981, Nicarágua 1978-1979 <sup>(70)</sup>, crise *Peru v. Equador* 1981), ainda que transcendendo os meios de solução pacífica puramente regionais (e.g., na controvérsia chileno-argentina sobre o canal de Beagle, a mediação da Santa Sé a partir de 1979, após o laudo arbitral de 1977). Não é, pois, de se surpreender que já em seu primeiro período de sessões, em 1971, tenha a Assembléia Geral da OEA se preocupado e se detido na questão do "fortalecimento do sistema interamericano de paz" pelo estudo dos tratados e convenções que integram tal sistema com base na experiência obtida em sua aplicação (AG, Resolução nº 54) <sup>(71)</sup> — objeto também de parecer, no mesmo ano, da Comissão Jurídica Interamericana, em que esta recomenda a todos os Estados-Membros da OEA a ratificação do Pacto de Bogotá como "o melhor meio para consolidar e aperfeiçoar o sistema interamericano de paz" <sup>(72)</sup>.

### III. A desnuclearização da América Latina

A significação do Tratado para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina, ou Tratado de Tlatelolco, de 1967, que precedeu em mais de um ano o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, é manifesta. O Tratado de Tlatelolco proíbe peremptória e permanentemente o uso, fabricação e armazenamento de armas nucleares na América Latina (artigo 1º), ao mesmo tempo que consagra a utilização da energia nuclear com fins pacíficos (artigos 17-18) para o desenvolvimento econômico e social. Trata-se, em matéria de desarmamento, do primeiro tratado do gênero dotado de um sistema de controle efetivo com órgãos permanentes próprios de inspeção, e o primeiro relativo a uma região de dimensão quase continental abrangendo territórios de grande densidade populacional <sup>(73)</sup> (diferindo, assim, e.g., da zona de aplicação do Tratado da Antártida).

Embora se trate de um tratado regional, cria um regime jurídico bem mais amplo em virtude de seu âmbito geral de aplicação assegurado pelos dois protocolos adicionais. Assim, são regulamentadas tanto as relações entre Estados da região não dotados de armas nucleares, quanto as relações entre Estados da região e potências intra e extracontinentais possuidoras do poder nuclear <sup>(74)</sup>. O Protocolo Adicional II volta-se às potências nucleares (EUA, URSS, França, Reino Unido, China Popular), ao passo que o Protocolo Adicional I dirige-se aos Estados internacionalmente responsáveis por territórios

(70) Para discussões recentes de aspectos jurídicos do caso da Nicarágua (1978-1979), cf. A. VAZQUEZ CARRIZOSA, "El Caso de Nicaragua en la XVII Reunión de Consulta: los Derechos Humanos como Fundamento de la Acción Internacional", *Anuario Jurídico Interamericano* (1979) pp. 3-54; LARMAN C. WILSON, "The Nicaraguan Insurrection and the Principle of Non-Intervention" (comunicação apresentada à sessão anual da "International Studies Association" de 1981), Philadelphia, 1981, pp. 1-58 (mimeografado, circul. interna).

(71) Comité Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e Informes — Documentos Oficiales 1967-1973*, vol. X, Washington, Secretaría General de la OEA, 1978, pp. 347-348 e 356.

(72) *Ibid.*, p. 407, e cf. pp. 392-407.

(73) A. GARCÍA ROBLES, "Mesures de désarmement dans des zones particulières: le Traité visant l'interdiction des armes nucléaires en Amérique Latine", 133 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1971) p. 71. Comenta o autor que embora também o Tratado da Antártida vise a desnuclearização e a desmilitarização (a fins belicosos) daquela região, é esta uma zona inabitada e coberta de neves eternas, o que assegura assim uma certa "superioridade" em importância ao Tratado de Tlatelolco; *ibid.*, p. 56.

(74) R. DÍAZ ALBONICO, "El Sistema de Seguridad...", *op. cit.*, p. 347.

situados na zona de aplicação do Tratado (EUA, França, Reino Unido, Países Baixos) com vistas a aplicar o estatuto de desnuclearização sobre tais territórios; já as potências nucleares se comprometem, em virtude do segundo protocolo, a respeitar os dispositivos do Tratado e o estatuto da desnuclearização e a não recorrer nem ao emprego de armas nucleares nem à ameaça de seu emprego contra os Estados-Partes contratantes (75).

O Tratado de Tlatelolco estabelece uma "Agência para a Proscrição das Armas Nucleares da América Latina" (OPANAL - artigo 7º), e tem como órgãos principais a Conferência Geral, o Conselho (de 5 membros) e a Secretaria (artigos 7º a 11). O Tratado prevê mecanismos de controle, compreendendo relatórios e inspeções especiais, referindo-se ainda às salvaguardas da AIEA (artigos 12-16 e 18, §§ 2º e 3º) (76). Constitui, com efeito, o primeiro tratado multilateral sobre a matéria prevendo a aplicação de um sistema de controle institucional e internacional tendente ao reconhecimento e aceitação de garantias internacionais (77). Tem-se ponderado a esse respeito que é precisamente no âmbito *regional* que maior progresso se tem logrado (78): o Tratado de Tlatelolco, consagrado mais do que à não-proliferação de armas nucleares, visa o não-armamento (mais do que o desarmamento), um regime de ausência total e permanente de armas nucleares no plano regional (79).

Para esse propósito, o Tratado de Tlatelolco estabelece, por assim dizer, um sistema de "duplo controle", englobando não apenas os mecanismos de controle do OPANAL (supra), como também os acordos multilaterais ou bilaterais que cada parte contratante vier a negociar com a Agência Internacional de Energia Atômica para a aplicação das salvaguardas da AIEA a suas atividades nucleares. As razões para este "duplo controle" se devem ao próprio alcance amplo do Tratado de Tlatelolco, que proíbe não apenas o ensaio, uso, fabricação ou aquisição de armas nucleares, como também a recepção, armazenamento, instalação, colocação ou qualquer forma de posse de armas nucleares (pelas próprias partes contratantes, direta ou indiretamente, por mandato de terceiros ou de qualquer outro modo) (80).

Segundo dados divulgados até 1980, dos 25 Estados signatários do Tratado de Tlatelolco (81), 22 tornaram-se Estados-Partes contratantes

(75) A. GARCÍA ROBLES, *op. cit.* supra n.º 73, pp. 81-82.

(76) Texto do Tratado de Tlatelolco reproduzido in, e.g., 23 *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional* (1967) n.ºs 45-46, pp. 163-175.

(77) A. GARCÍA ROBLES, *op. cit.* supra n.º 73, p. 100.

(78) A exemplo não apenas do Tratado de Tlatelolco mas também da desmilitarização estabelecida pelo Tratado da Antártida; *ibid.*, pp. 102-103.

(79) *Ibid.*, pp. 102-103; e, no mesmo sentido, R. DÍAZ ALBÓNICO, *op. cit.*, p. 355. Para estudos gerais do Tratado, cf., e.g.: H. GROS ESPIELL, "El Tratado de Tlatelolco y el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina", *Quinto Curso de Derecho Internacional Organizado por el Comité Jurídico Interamericano*, OEA doc. OEA/Ser.Q/V.C-5, CJI-38, 1979, pp. 195-246; H. GROS ESPIELL, "La Seguridad Colectiva en América Latina y el Tratado de Tlatelolco", *Primeras Jornadas Latinoamericanas de Derecho Internacional*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1979, pp. 221-235; J. L. HUSBANDS, "Nuclear Proliferation and the Inter-American System", *The Future of the Inter-American System* (ed. T. J. Farer), N.Y., Praeger, 1979, pp. 204-231; A. GARCÍA ROBLES, *El Tratado de Tlatelolco*, México, El Colegio de México, 1967, pp. 3-303; J. R. REDICK, "The Tlatelolco Regime and Non-proliferation in Latin America", 35 *International Organization* (1981) pp. 103-134.

(80) R. DÍAZ ALBÓNICO, *op. cit.*, p. 356.

(81) Dois Estados não-signatários são Cuba e Guiana.

e 2 outros <sup>(82)</sup> ratificaram-no sem a dispensa prevista no artigo 28, § 2º <sup>(83)</sup>. Ratificaram o Protocolo Adicional I o Reino Unido e os Países Baixos, sendo signatários os Estados Unidos e a França; quanto ao Protocolo Adicional II, ratificaram-no os Estados Unidos, a China Popular, o Reino Unido, a França e a União Soviética <sup>(84)</sup>. Naturalmente que o Tratado tem uma existência autônoma em relação, e. g., ao seu Protocolo Adicional II concernente às potências nucleares, e a aceitação por parte destas das obrigações contidas no Protocolo Adicional II estão longe de representar um pesado ônus para aquelas potências, dado que tais obrigações estão em inteira conformidade com a própria Carta da ONU <sup>(85)</sup>.

Não é difícil de antever o “impacto” do Tratado de Tlatelolco (e Pactos) nas relações internacionais contemporâneas. A fórmula da zona desnuclearizada consagrada nesse Tratado por iniciativa dos Estados latino-americanos constitui um dos poucos progressos reais e positivos rumo ao desarmamento, não excludente do uso do átomo com fins pacíficos <sup>(86)</sup>. Como ilustração do “impacto” do Tratado nas relações internacionais, recorde-se, e. g., a “importância histórica” — no dizer do Secretário-Geral do OPANAL — da assinatura pelos Estados Unidos do Protocolo Adicional I, projetando-se sobre a posição da França quanto ao mesmo Protocolo e sobre a decisão da União Soviética de assinar o Protocolo Adicional II; e se e quando os Estados Unidos se decidirem a ratificar o Protocolo Adicional I, tal decisão incidirá certamente nas negociações em curso para que certos Estados do continente se tornem partes contratantes no Tratado de Tlatelolco <sup>(87)</sup>. Enfim, embora uma análise comparativa entre este Tratado e o de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) escape aos propósitos do presente estudo, o “relativo fracasso” da Conferência de Revisão do TNP (Genebra, 1975) “aumenta em consequência a importância do Tratado de Tlatelolco” <sup>(88)</sup>.

#### IV. A evolução de “tratados constitutivos”: o caso da Carta da OEA

Os tratados constitutivos em particular, como a Carta da OEA, justamente por criarem organismos internacionais dotados de órgãos próprios, exercem um papel de relevância para a própria produção de normas a regerem as relações internacionais <sup>(89)</sup> — mas trata-se de uma categoria toda especial e reduzida de tratados. A evolução dos tratados desse gênero e do regime jurídico por eles criado merece algumas reflexões.

(82) Brasil e Chile.

(83) A Argentina é o Estado signatário que não ratificou o Tratado. Cf. dados in OPANAL, doc. CG/182, Conferencia General, Informe del Secretario General, maio 1977/abril 1979, parte II (circulação interna, mimeografado).

(84) *Ibid.*, parte II; e cf. OAS, Treaty Series n.º 9, *Inter-American Treaties and Conventions*, Washington, OAS General Secretariat, 1960, pp. 293-294.

(85) Nesse sentido, resolução 2666 (XXV) da Assembléa Geral da ONU, cit. in A. GARCÍA ROBLES, *op. cit.* supra n.º 73, p. 104.

(86) H. GROS ESPIELL, “Estados Unidos y el Protocolo Adicional I del Tratado de Tlatelolco”, 1 *Mundo Nuevo* — Caracas (1978), n.º 2, p. 94.

(87) *Ibid.*, pp. 108-110.

(88) OPANAL, doc. CG/182, *Informe del Secretario General*, cit. supra, parte II.

(89) Cf., nesse sentido, e.g., C. SEPÚLVEDA, *Las Fuentes...*, *op. cit.*, pp. 64 e 67-69.

Cedo na vida da Organização dos Estados Americanos colocou-se o problema da interpretação dos poderes atribuídos ao Conselho da OEA. A questão de sua competência foi objeto de estudo, em 1949, a partir dos dispositivos do TIAR, da Carta da OEA e de resoluções adotadas na Conferência da OEA (independentemente da Carta). É a partir do momento em que um Estado-Membro da OEA solicita a realização de uma reunião de consulta que se configura a questão da competência do Conselho. Em estudo pioneiro a respeito, FENWICK defendeu a tese de que, a partir de então, possui o Conselho "todas as faculdades que necessite" para examinar um determinado caso (e verificar se constitui ou não um problema de "caráter urgente"); mesmo em caso de dúvida, poderá o Conselho realizar as investigações que julgar necessárias para esclarecer a questão, inclusive nomear uma comissão especial para informá-lo sobre a situação e atribuir as faculdades que julgar necessárias a esta Comissão. Em suma, "a competência do Conselho nesta tarefa de investigar os fatos não tem limitações, exceto as que ele próprio se impuser" (90).

No ano seguinte, foi a própria Comissão Jurídica Interamericana quem emitiu parecer sobre o alcance das faculdades do Conselho da OEA. Começou por atribuir aos próprios governos a interpretação da matéria, ressaltando o caráter não compulsório do exercício das funções do Conselho e afirmando que a história do pan-americanismo e da própria Carta da OEA "se caracteriza por um respeito absoluto pela soberania de cada um dos Estados do continente. (...) A Organização dos Estados Americanos é uma associação ou grupo de nações em que não há delegação alguma de soberania (...) Antes de a Carta mencionar os órgãos e estabelecer suas funções, reafirma os direitos e deveres fundamentais dos Estados (...) O sistema interamericano carece em absoluto de órgãos executivos; só contém órgãos de cooperação" (91). Advertiu a Comissão que nenhum dos órgãos da OEA desfruta de "faculdades iminentes" e que *nenhum* deles pode ter faculdade para exercer funções de soberania, para obrigar os Estados por meio de tratado não ratificado, para impor obrigações a cargo dos Estados por meio de resoluções ou outros acordos (exceto os artigos 20 do TIAR e 54 da Carta), para exercer funções que não lhes estejam *expressamente* outorgadas (ou que sejam atribuídas expressa ou concretamente a outro órgão) (92).

A Comissão deixou ainda bem claro que o Conselho da OEA dispõe tão-somente das faculdades que lhe tenham sido "positivamente outorgadas", dado que *não* se pode supor que possam ser elas "imamente ou tacitamente concedidas" (93). Recordando o "sistema de cooperação voluntária" que anima não apenas a Carta da OEA como o próprio pan-americanismo, acrescentou a Comissão que a extensão ou alcance das faculdades do Conselho da OEA (deriva-

(90) O que *não* significa que possa o Conselho atuar como um tribunal judicial. Ch. G. FENWICK, *La Competencia del Consejo de la Organización de los Estados Americanos*, OEA, 1949, pp. 17, 19, 21, 26 e 28-29, esp. p. 29 (ed. mimeografada). Toda vez que a Comissão Interamericana de Paz, constituída pelo Conselho em 1948, não dispuser de faculdades para a solução de determinado caso, poderá o Conselho assumir e exercer as funções daquela Comissão para determinar se o caso se ajusta aos termos do TIAR (se considerado suficientemente importante para a convocação da Reunião de Consulta). *Ibid.*, pp. 32-34.

(91) Comité Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e Informes — Documentos Oficiales 1949-1953*, vol. III, São Paulo, Empr. Gráf. Rev. dos Tribunais, 1955, pp. 191-192, e cf. pp. 188 e 190.

(92) *Ibid.*, pp. 196-197.

(93) *Ibid.*, p. 201, e cf. pp. 208-209.

das dos artigos 70, 64 e 74) está limitada pela “necessidade absoluta” de se ater à “autorização expressa da Carta” na atribuição dos trabalhos aos órgãos capacitados da OEA (94).

É curioso observar que estas palavras da Comissão Jurídica Interamericana datam de 1950, portanto o ano seguinte ao clássico Parecer da Corte Internacional de Justiça no caso das *Reparações de Danos* (1949), em que logrou obter reconhecimento judicial a doutrina dos *poderes implícitos* da ONU, fortalecida em 1962 pelo Parecer da Corte de Haia no caso de *Certas Despesas da ONU*. . . Parece ter havido, pois, naquela altura, um certo descompasso entre o processo de interpretação dos poderes atribuídos aos órgãos da ONU e aos da OEA.

Contudo, a matéria seguiria evolução distinta na OEA, ao voltar a ser objeto de estudo da Comissão Jurídica Interamericana em 1960. Em novo Parecer sobre o alcance das faculdades do Conselho da OEA, emitido naquele ano, a Comissão introduziu modificações no Parecer de uma década atrás. A matéria foi retomada pelo delegado norte-americano, defendendo a tese de que cabia ao Conselho decidir sobre sua própria competência, não devendo fixar-se regras rígidas a respeito (95); a proposta chegava a fazer referência explícita a “funções implícitas” do Conselho da OEA (96). A Comissão Jurídica Interamericana observou de início que, se não houver normas expressas, não pode o Conselho criá-las, faculdade reservada à Conferência Internacional Americana; contudo, pode o Conselho da OEA interpretar se determinado caso submetido a seu conhecimento recai sob sua competência (a chamada “competência da competência”), faculdade esta a ser exercida “dentro dos limites expressos fixados pelas normas vigentes” (97).

Mais recentemente, voltou-se novamente a defender a tese de que, “do ponto de vista estritamente jurídico e institucional, o Órgão de Consulta não apenas tem a faculdade, como também a responsabilidade de tomar todas as medidas ou ações que sejam necessárias, quaisquer que forem as matérias ou assuntos sobre os quais versem, sem prejuízo de que tenha que se admitir que o grau em que exerce sua competência depende, sobretudo, de considerações e decisões políticas” (98). Assim, na ausência de dispositivos da Carta da OEA ou do TIAR, limitando expressa ou tacitamente a competência do órgão de consulta, está este “autorizado a tomar conhecimento das distintas categorias de atos, fatos, situações e controvérsias contempladas naqueles dois instrumentos”, não cabendo aqui objetar com base no princípio da não-intervenção nos assuntos internos ou externos dos Estados ou no da inviolabilidade de seu território (99).

(94) *Ibid.*, pp. 210-213, e cf. também p. 215.

(95) Comité Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e Informes — Documentos Oficiales 1960-1961*, vol. VII, Rio de Janeiro, 1964, pp. 47-49.

(96) *Ibid.*, p. 49.

(97) Acrescentou a Comissão cautelosamente que tal processo de interpretação não poderia ser usado no sentido de “possibilitar uma ampliação” da capacidade legal do Conselho de agir, e que os possíveis erros no exercício daquela competência corrigir-se-iam “pela via hierárquica”; *ibid.*, p. 50.

(98) F. V. GARCÍA AMADOR, “Marco Jurídico e Institucional de las Relaciones Interamericanas”, *Quinto Curso de Derecho Internacional Organizado por el Comité Jurídico Interamericano*, Washington, Secretaria-Geral da OEA, 1979, p. 19.

(99) *Ibid.*, p. 19.

Ademais, levou a Comissão em conta a própria *prática* do Conselho da OEA como elemento para interpretação dos poderes a ele atribuídos<sup>(100)</sup>. Assim, por exemplo, quando se apresenta uma solicitação para uma Reunião do Órgão de Consulta (sob o TIAR), deve o Conselho determinar se recai ou não sob os artigos pertinentes do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca<sup>(101)</sup>. Enfim, em comentário significativo, ponderou a Comissão que, se por ocasião do Parecer de 1950 (supra) “o tema da competência do Conselho apareceu como vinculado a orientações políticas diversas, essa circunstância não se apresenta hoje”<sup>(102)</sup>, uma década após. Em explicação de voto, o membro norte-americano referiu-se aos “poderes enumerados e implícitos” do Conselho da OEA<sup>(103)</sup>, ao passo que o argentino ponderou que a interpretação da Comissão equivalia à que prevaleceu na prática<sup>(104)</sup>.

A prática organizacional constitui, com efeito, importante elemento para a apreciação da evolução dos regimes criados por *traités-cadre* ou constitutivos de organismos internacionais<sup>(105)</sup>. Senão vejamos dois exemplos. No sistema da Carta da ONU, as funções do Conselho de Segurança estão claramente estabelecidas nos capítulos VI (solução de conflitos) e VII (cessação e prevenção de hostilidades), cabendo, nesse setor, à Assembléia Geral formular recomendações, mas sem o poder de decisão. Na prática, no entanto, a evolução seguiu caminho distinto: a partir da Resolução 377-A (V) da Assembléia Geral (resolução “Uniting for Peace”), de 9 de novembro de 1950 — resolução tecnicamente sem efeitos mandatórios —, verificou-se uma gradual transferência à Assembléia Geral da responsabilidade pela manutenção da paz, em decorrência da paralisia do Conselho de Segurança pelo uso do veto<sup>(106)</sup>.

Já no sistema da Carta da OEA (anterior ao Protocolo de Buenos Aires de 1967), a Conferência Interamericana deveria reunir-se a cada cinco anos, mas nos primeiros 19 anos de vida da OEA reuniu-se apenas uma vez, em Caracas, em 1954. “O vácuo assim criado tem sido preenchido por frequentes Reuniões de Consulta de Ministros das Relações Exteriores para lidar com questões urgentes confrontando o hemisfério”; assim, na prática, “a Reunião de Consulta, o segundo na hierarquia dos órgãos da OEA, superou em grande parte a Conferência Interamericana na estrutura hierárquica”<sup>(107)</sup>, a ponto de ser tido como órgão mais ativo, desequilibrando todo o sistema<sup>(108)</sup>.

(100) Assim, a Comissão estimou o Conselho como órgão provisório de consulta sob o TIAR, capaz de tomar conhecimento de casos urgentes ou outros casos cuja importância não justificasse uma Reunião dos Ministros das Relações Exteriores; *ibid.*, p. 53.

(101) *Ibid.*, p. 54. Levantou a Comissão a possibilidade de se preparar um projeto de protocolo ou resolução esclarecendo as facultades ou competência do Conselho; *ibid.*, pp. 59-60.

(102) *Ibid.*, p. 59.

(103) *Ibid.*, pp. 60-61.

(104) *Ibid.*, p. 62. A luz tão-somente das normas expressas vigentes, não se poderia no seu entender deduzir que o Conselho atua como órgão de consulta, admitindo-se no entanto que a prática corrobora o parecer da Comissão; *ibid.*, p. 62.

(105) A. A. GANÇADO TRINDADE, “Desenvolvimentos Recentes no Direito Internacional Contemporâneo”, 24 *Revista da Faculdade de Direito da UFMG* (1976) pp. 123-127.

(106) Tal mecanismo foi utilizado em diversas crises (e.g., Suez 1956, Hungria 1956, Líbano 1958, Congo 1960). Mesmo a criação das forças de paz da ONU se deu a partir de então no mais das vezes por meio de recomendações da Assembléia Geral, diferentemente do previsto no capítulo VII da Carta. J. CHARPENTIER, *Institutions internationales*, 3e. éd., Paris, Dalloz, 1970, pp. 54-55.

(107) W. MANGER, “Reform of the OAS — The 1967 Buenos Aires Protocol of Amendment to the 1948 Charter of Bogotá: An Appraisal”, 10 *Journal of Inter-American Studies* (1968) pp. 7-8, e cf. pp. 1-14, para uma crítica geral ao Protocolo de Buenos Aires de 1967.

(108) C. SEPÚLVEDA, “The Reform...”, *op. cit.*, pp. 98 e 103.

Admite-se normalmente que os órgãos competentes para agir "são competentes para interpretar os dispositivos do tratado que lhes digam respeito" e assim determinar sua própria competência, mas como não podem impor judicialmente sua interpretação aos Estados-Membros, tal situação pode vir a criar dificuldades, até hoje não resolvidas (109). Outro aspecto digno de nota é que a atividade por assim dizer "legislativa" dos órgãos internacionais não equivale a *treaty-making*, pois é evidente que resoluções e declarações daqueles órgãos distinguem-se de tratados e convenções ordinárias e não estão sujeitos a ratificação; no entanto, contribuem decisivamente para a evolução e renovação do direito internacional consuetudinário, processo este que é acelerado pela praxe das organizações internacionais de consultar previamente os governos e obter informações através de técnicas modernas de comunicação (110).

Enfim, cabe ressaltar que a própria implementação das competências dos organismos internacionais requer por vezes a conclusão de acordos subsequentes (como é o caso, e. g., dos acordos militares sob o artigo 43 da Carta da ONU, e dos acordos de tutela sob o capítulo XII, artigos 75-85, da Carta da ONU) (111). Referência pode aqui ser feita também a acordos diversos entre a Secretaria-Geral da OEA e governos dos Estados-Membros (112).

#### V. *Bilateralismo e multilateralismo: apreciação crítica*

Na apreciação do "impacto" de tratados nas relações internacionais, tanto o bilateralismo quanto o multilateralismo têm angariado adeptos. Certamente que a multilateralização dos contatos internacionais (113) é um fenômeno hodierno da maior importância, e muitos Estados têm identificado no multilateralismo um fator até certo ponto compensador ou neutralizador de suas desigualdades de poder no cenário internacional (114). O multilateralismo acompanhou naturalmente a ascensão e expansão dos organismos internacionais (115). Em nosso

(109) M. VIRALLY, "The Sources of International Law", *Manual of Public International Law* (ed. M. Sorensen), London, MacMillan, 1968, p. 164.

(110) L. B. SOHN, "The Development of the Charter of the United Nations: the Present State", *The Present State of International Law and Other Essays* (International Law Association Centenary 1873-1973), Deventer, Kluwer, 1973, pp. 52-53.

(111) Y. SOULIOTIS, "La capacité des organisations internationales de conclure des accords d'après leurs actes constitutifs et la pratique", 25 *Revue Hellénique de Droit International* (1972) pp. 194-233.

(112) Cf., a respeito, ISIDORO ZANOTTI, "Acuerdos entre Estados y Organizaciones Internacionales y entre Organizaciones Internacionales, Especialmente las Interamericanas", *Cuarto Curso de Derecho Internacional Organizado por el Comité Jurídico Interamericano*, Washington, Secretaria-Geral da OEA, 1977, pp. 324-338, e cf. pp. 317-338.

(113) Para os Estados latino-americanos, cf., e.g.: E. S. MILENKY, "Latin America's Multilateral Diplomacy", 53 *International Affairs* (1977) pp. 73-96; J. D. COCHRANE, "Characteristics of Contemporary Latin American International Relations", 20 *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* (1978) pp. 455-487; F. PARKINSON, "Latin American Foreign Policies in the Era of Détente", 50 *International Affairs* (1974) pp. 439-450; F. PARKINSON, *Latin America, the Cold War, and the World Powers 1945-1973*, Beverly Hills, Sage Publ., 1974, cap. XIV: "Towards a New Diplomacy", pp. 231-249.

(114) A. A. CANÇADO TRINDADE, "Posições Internacionais do Brasil no Plano Multilateral", 52 *Revista Brasileira de Estudos Políticos* (1981) pp. 209-211.

(115) Para um estudo de posições adotadas pelos Estados latino-americanos no seio das Nações Unidas na primeira década de existência da ONU, cf. J. A. HOUSTON, *Latin America in the United Nations*, N.Y., Carnegie Endowment for International Peace, 1956, pp. 1-296; sobre o tema, cf. também G. POPE ATKINS, *América Latina en el Sistema Político Internacional*, México, Ed. Gernika, 1980, pp. 388-392, e cf. pp. 392-402 para o corpo de tratados multilaterais de interesse imediato aos Estados latino-americanos.

continente, há os que hoje vislumbram um gradual distanciamento do bilateralismo do passado (que se mostrava defensivo, como produto da confrontação) e uma crescente tendência a atribuir maior importância ao multilateralismo paralelamente ao surgimento de interlocutores "viáveis" *vis-à-vis* a superpotência na região (como, e. g., Argentina, Brasil, México e Venezuela).

Contudo, há também os mais céticos que consideram que a OEA, como centro de diplomacia multilateral, não chega a afetar as relações bilateralmente orientadas *vis-à-vis* os Estados Unidos, favorecendo inclusive a conclusão de acordos e acomodações bilaterais<sup>(116)</sup>. Fala-se mesmo em um enfraquecimento da ação multilateral interamericana de cooperação para o desenvolvimento (os programas multilaterais desde o início da década de sessenta) paralelamente a um processo de "bilateralização" (refletido, e. g., na "inclinação das três últimas administrações norte-americanas para as relações bilaterais com os países latino-americanos")<sup>(117)</sup>.

Por outro lado, a nova Assembléia Geral da OEA (instituída quando da reforma da Carta) visa justamente obter uma multilateralização da diplomacia latino-americana, ainda que aparentemente esta não funcione bem dentro do sistema interamericano<sup>(118)</sup>. Consoante aquele propósito, o artigo 138 da Carta (reformada) da OEA minimiza o bilateralismo<sup>(119)</sup>, ao dispor que a assistência às reuniões dos órgãos permanentes da OEA ou às conferências e reuniões previstas na Carta ou realizadas sob os auspícios da OEA "obedece ao caráter multilateral dos referidos órgãos, conferências e reuniões e não depende das relações bilaterais entre o governo de qualquer Estado-Membro e o governo do país-sede". Tem-se mesmo argumentado que vantagens econômicas seriam asseguradas pelos Estados latino-americanos antes pela via multilateral (se unidos nela) do que por transações bilaterais, recordando-se a esse respeito que os mecanismos de cooperação econômica multilateral não foram criados pela Carta da OEA, mas só surgiram bem depois<sup>(120)</sup>. Ainda a favor do multilateralismo poder-se-ia invocar a implementação, nos últimos anos, de experimentos como os do Tratado da Bacia do Prata, do Pacto Andino e do Pacto Amazônico, sobre os quais começam a florescer os primeiros estudos comparativos<sup>(121)</sup>.

O dilema acima é, porém, em grande parte, de interesse sobretudo acadêmico. Em termos práticos não apresenta dificuldades intransponíveis. Conforme bem acentua a Comissão Jurídica Interamericana em 1971, "muitos tratados multilaterais funcionam primordialmente nas relações bilaterais das partes"<sup>(122)</sup>. Assim, por exemplo, "coincidem os artigos VI do Tratado da Bacia

(116) C. SEPÚLVEDA, "The Reform...", *op. cit.*, pp. 102 e 104.

(117) F. V. GARCÍA AMADOR, "Marco Jurídico...", *op. cit.*, pp. 13-14.

(118) C. SEPÚLVEDA, "The Reform...", *op. cit.*, pp. 133-134.

(119) *Ibid.*, p. 122.

(120) *Ibid.*, pp. 125-126 e 101.

(121) Cf., e.g., J. E. GRENO VELASCO, "Pacto Amazônico y Tratado de la Cuenca del Plata: Analogías y Diferencias", 165 *Revista de Política Internacional* — Madrid (1979) pp. 75-92; E. G. FERRIS, "The Andean Pact and the Amazon Treaty: Reflections of Changing Latin American Relations", 23 *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* (1981) n.º 2, pp. 147-175.

(122) Comité Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e Informes — Documentos Oficiales 1967-1973*, vol. X, Washington, Secretaria-Geral da OEA, 1978, p. 365.

do Prata e XVIII do Tratado de Cooperação Amazônica ao declarar que o estabelecido no tratado não significará qualquer limitação a que as partes contratantes celebrem acordos bilaterais ou multilaterais visando a consecução dos objetivos comuns de cooperação" (123). Outro exemplo é fornecido pelo artigo 23 do Tratado de Tlatelolco, que torna obrigatória para as partes contratantes a notificação ao Secretário do OPANAL de qualquer acordo internacional porventura concluído sobre questões que são objeto do Tratado (124). Aliás, no tocante à utilização da energia nuclear, já se percebeu como tendência na região "a conclusão de acordos bilaterais que implicam transferência de tecnologia nuclear, em alguns casos incluindo o ciclo completo" (125).

Sob o experimento do Tratado da Bacia do Prata, já se firmaram tratados ou acordos entre as partes contratantes (e, g., o tratado de Itaipu, entre Brasil e Paraguai, em 1973) (126), e mesmo o seu Comité Intergovernamental Coordenador (CIC) é tão-somente um veículo permanente de decisões governamentais, executando decisões dos Ministros das Relações Exteriores (artigo III), resguardada a autonomia decisória de cada um dos governos. No caso do Pacto Amazônico, prevê seu artigo XXIII que sua supervisão ou implementação está a cargo de Comissões Nacionais Permanentes (dos próprios Estados) e não de um órgão internacional (ou secretaria) que nem sequer é criado; tais Comissões executariam decisões tomadas pelos Ministros das Relações Exteriores e pelo Conselho de Cooperação Amazônica. Assim, apresenta o Pacto características de "um amplo acordo-quadro", estabelecendo as coordenadas gerais da cooperação na região (127). Quanto ao experimento do Pacto Andino, observou-se recentemente que os Ministros de Relações Exteriores dos países andinos estão "negociando cada vez mais com atores externos como um grupo" e enfatizando determinados temas tanto em suas relações bilaterais quanto em sua atuação nos organismos multilaterais (128).

Ainda um outro exemplo poderia ser encontrado nos desenvolvimentos no direito do mar contemporâneo: sabe-se, por exemplo, que o atual projeto de Convenção da III Conferência da ONU sobre Direito do Mar reserva um papel importante a acordos entre Estados na fixação de seus limites laterais marítimos (artigos 74 e 83) (129), já se verificando exemplos recentes na prática de alguns Estados latino-americanos. E, enfim, conforme já visto no campo da solução pacífica de controvérsias internacionais, o Pacto de Bogotá, um tratado multilateral, prevê (pelo artigo LIII) sua entrada em vigor mesmo no plano das relações bilaterais dos Estados que o ratificaram.

(123) J.E. GRENÓ VELASCO, "Pacto Amazônico y Tratado de la Cuenca...", *op. cit.*, p. 91; L. MARINÁS OTERO, "El Tratado de Cooperación Amazónica", 166 *Revista de Política Internacional* — Madrid (1979) p. 68.

(124) A. GARCÍA ROBLES, *op. cit.* supra n.º 73, p. 72. Também o artigo 13 faz referência a um sistema de salvaguardas mediante acordos multilaterais ou bilaterais concluídos com a AIEA; R. DÍAZ ALBÓNICO, *op. cit.*, p. 356.

(125) R. DÍAZ ALBÓNICO, *op. cit.*, p. 377.

(126) Cf. Itaipu Binacional, *Natureza Jurídica da Itaipu*, 1978, pp. 9-101.

(127) RUBENS RICÓPERO, "Tratado de Cooperação Amazônica", 3 *Relações Internacionais* — Brasília (1980) n.º 5, p. 5.

(128) E. G. FERRIS, *op. cit.*, p. 100.

(129) U. N. Third Conference on the Law of the Sea, *Informal Composite Negotiating Text — Revision 2*, U.N. doc. A/CONF.62/WP.10/Rev.2, de 10 de abril de 1980, pp. 54 e 59.

## VI. *Tratados e resoluções de órgãos internacionais*

Historicamente, foi a partir das sucessivas Conferências Internacionais Americanas que tratados multilaterais vieram a exercer sua função nas relações interamericanas (na criação de obrigações específicas); porém, ao surgirem problemas de insuficiência de ratificações e reservas, passou-se a recorrer a resoluções e declarações (enunciando princípios gerais). Estas últimas logo se tornaram bem mais numerosas que tratados, bastando lembrar que somente na VIII Conferência em Lima, em 1938, foram adotadas 112 resoluções e declarações<sup>(130)</sup>. Tais instrumentos tiveram naturalmente grande importância no desenvolvimento do sistema interamericano. Do ponto de vista das resoluções adotadas, destacaram-se como as três Conferências Interamericanas mais marcantes as de Buenos Aires em 1936, Lima em 1938, e México em 1945<sup>(131)</sup>.

Muito embora, do ponto de vista jurídico, não tenham efeito estritamente obrigatório, tais resoluções discorreram sobre aspectos organizacionais e chegaram mesmo a criar órgãos permanentes, "transcendendo a duração das Conferências que as adotaram, sem o apoio de um tratado constitutivo": lembrem-se, e.g., a Declaração de Lima de 1938 estabelecendo um sistema de consultas (para situações ameaçando a paz ou segurança continentais, ou a integridade territorial de qualquer Estado americano), e a Resolução IX da Conferência do México de 1945 criando órgãos periódicos (como as Reuniões dos Ministros das Relações Exteriores) e permanentes (como o Conselho da União Pan-Americana), e estabelecendo assim as bases para a criação da futura OEA<sup>(132)</sup>.

O próprio "Ato de Chapultepec"<sup>(133)</sup> declarou *inter alia* que os Estados americanos incorporaram, desde 1890, ao seu direito internacional, uma série de princípios, "por meio de convenções, resoluções e declarações" — não fazendo distinção alguma acerca da contribuição de cada um desses instrumentos<sup>(134)</sup>. Mesmo com a criação da OEA, permaneceu indubitável a "necessidade prática" de tratar certas questões (menores) por meio de resoluções, dada a persistente dificuldade verificada na ratificação de tratados<sup>(135)</sup>. Há mesmo quem hoje não hesite em considerar as decisões das Conferências Interamericanas como "a fonte do direito internacional americano por excelência", situando-se suas resoluções — de indiscutível valor jurídico — "a meio caminho entre a convenção e o costume"<sup>(136)</sup>.

Uma significativa e rica amostra da importância de resoluções no sistema interamericano é fornecida pelo *Manual of Inter-American Relations* (edição

(130) Ch. G. FENWICK, *The Organization...*, *op. cit.*, pp. 151-153.

(131) JORGE CASTAÑEDA, *Legal Effects of United Nations Resolutions*, N.Y., Columbia University Press, 1969, pp. 177-178, e cf. pp. 166-168.

(132) J. CASTAÑEDA, *op. cit.*, pp. 179 e 159-160; a Resolução IX da Conferência de 1945 intitulava-se "Reorganização, Consolidação e Fortalecimento do Sistema Interamericano". Lembra ainda o autor o fato de que algumas resoluções declaratórias interamericanas têm efetivamente sido invocadas por tribunais nacionais e internacionais; cf. *ibid.*, p. 180.

(133) Resolução VIII, sobre "Assistência Recíproca e Solidariedade Americana", da Conferência do México de 1945.

(134) Ch. G. FENWICK, *The Organization*, *op. cit.*, pp. 156-157. — Para uma referência recente indiferenciada a convenções (concluídas sob os auspícios da ONU) assim como resoluções, declarações e recomendações (adotadas pela ONU), cf. ISIDORO ZANOTTI, "Report...", *op. cit.*, p. 611.

(135) Ch. G. FENWICK, *The Organization...*, *op. cit.*, pp. 157-158.

(136) C. SEPULVEDA, *Las Fuentes...*, *op. cit.*, pp. 94-95, e cf. pp. 95-103.

revista, 1956), preparado pelo então Departamento de Direito Internacional da União Pan-Americana (OEA): nele se encontram sistematicamente classificados, de modo indiferenciado e seguindo o esquema da própria Carta da OEA, os inúmeros tratados, convenções, resoluções, declarações e recomendações adotados em Conferências Interamericanas e Reuniões de Consulta (até a X Conferência Interamericana, de Caracas, em 1954), sobre todos os temas e questões cobertos pela Carta da OEA e pela organização das atividades da União Pan-Americana (137).

A própria Comissão Jurídica Interamericana, em Parecer de 1950 sobre o "Conteúdo das Declarações, Recomendações e Outros Atos Análogos das Conferências e Reuniões de Consulta Interamericanas", ponderou que, a contrário de tratados devidamente ratificados criando obrigações, as resoluções não se constituem em "compromissos" obrigatórios, mas nem por isso não há que considerá-las como desprovidas de efeitos sobre a condução das relações internacionais no continente americano. Para a Comissão, "não é necessário atribuir valor jurídico algum a estas recomendações para aceitar como muito provável que seu conteúdo tenha influído na política dos Estados americanos, uns com relação a outros" (138). Tiveram elas considerável influência na evolução histórica do pan-americanismo (cujas etapas iniciais excluíram todo propósito de "compromisso" internacional *stricto sensu*), a exemplo da própria criação de órgãos por meio de tais resoluções (139). Enfatizou a Comissão o caráter de cooperação *voluntária* dos atos das Conferências e Reuniões de Consulta Interamericanas em seus primórdios, distintos de obrigações e compromissos derivados de tratados ratificados, acrescentando, porém, que aqueles atos (recomendações, declarações, dentre outros) contribuíram decisivamente para a consagração de princípios do chamado direito internacional americano e abriram caminho para a conclusão de futuros acordos internacionais (140).

Com efeito, em mais de uma ocasião e em relação a matérias distintas, a própria Comissão Jurídica Interamericana viu-se diante das duas alternativas entre tratados (naturalmente obrigatórios) e resoluções (puramente recomendatórias, do ponto de vista jurídico). Assim, por exemplo, em matéria de reconhecimento de governos, a Comissão sugerira a adoção de uma Convenção a respeito, mas a Conferência do Rio de Janeiro de 1965 optou pela aprovação de uma simples resolução sobre o tema (141). Anos antes, em 1959, em seu projeto de estudos sobre a democracia representativa na América, ponderou a Comissão que somente uma convenção a respeito poderia ter efeitos mandatórios para os Estados, dado que resoluções e declarações, por múltiplas que sejam e pela relativa dificuldade com que são aprovadas, dificilmente asseguram a observância e cumprimento de obrigações, verificando-se

(137) Cf. OAS, *Manual of Inter-American Relations* (revised), Conferences and Organizations Series n.º 42, Washington, Pan-American Union/Department of International Law, 1958, pp. 1-344 e III-XIV.

(138) Comité Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e Informes — Documentos Oficiales 1949-1953*, vol. III, São Paulo, Ed. Rev. dos Tribunais, 1955, pp. 172-173. Também há os que, de uma perspectiva histórica, atribuem a resoluções, como a Resolução VIII da Conferência do México de 1945, uma "força jurídica obrigatória". F. V. GARCÍA-AMADOR, "Marco Jurídico...", *op. cit.*, p. 18.

(139) Cf. *ibid.*, p. 173.

(140) *ibid.*, pp. 174-183.

(141) J. J. CAIGEDO CASTILLA, *La Obra del Comité Jurídico Interamericano*, Rio de Janeiro, C.J.I., 1966, p. 86.

uma considerável distância entre elas e a “realidade política e internacional do continente” (142). Em outras ocasiões verificou-se, em contextos distintos, a mesma antinomia entre tratados obrigatórios e resoluções recomendatórias (143).

Contudo, mesmo esta distinção não se presta a exageros: assim, por exemplo, a Secretaria-Geral da OEA foi de parecer — baseado no histórico legislativo do artigo 53 e na prática — de que “as únicas decisões da Assembléia que tinham força jurídica obrigatória eram aquelas mediante as quais se aprovava o programa orçamentário da Organização e se fixavam as quotas dos Estados-Membros. Este parecer deve ser entendido, naturalmente, no sentido em que foi solicitado, isto é, no sentido da validade que têm as decisões *vis-à-vis* os Estados-Membros. Obviamente, a situação é completamente diferente quanto às decisões que comportam mandatos ou instruções a outros órgãos que dependem diretamente da Assembléia Geral, como ocorre com os três Conselhos, ou que tenham em relação a ela certo grau de dependência, como é o caso, entre outros, das Conferências e dos organismos especializados” (144).

### VIII. Conclusões

Pela própria amplitude do tema em estudo, a presente análise do “impacto” de tratados e outros instrumentos nas relações internacionais na América Latina teve de ser sobretudo *seletiva*, enfocando determinados aspectos com a preocupação voltada não propriamente ao exame isolado de um tratado em particular, mas antes a uma visão global do impacto dos tratados e outros instrumentos regionais interamericanos no campo político da condução das relações internacionais no continente. O quadro geral mostra uma sensível distância entre o número e a incidência consideráveis de tratados regionais interamericanos adotados sobre temas os mais distintos e o número bem mais reduzido dos tratados regionais que efetivamente lograram alcançar o total suficiente de ratificação para entrarem em vigor e exercerem assim seu papel na condução das relações internacionais na América Latina.

Observe-se, ademais, que certas questões de direito internacional se prestam às relações predominantemente interestatais e a solução por meio do contencioso diplomático, como é o caso, e.g., dos problemas ligados ao reconhecimento de governos e ao tratamento de estrangeiros e seus bens (145), dentre outros; mas há também questões de direito internacional que se prestam às relações que se desenvolvem sob os parâmetros de tratados internacionais e a supervisão de órgãos por estes criados, como ilustrado e.g., pela solução pacífica de controvérsias internacionais.

Este último é, com efeito, um dos campos mais ricos para a apreciação do “impacto” não apenas de tratados, pactos e convenções, como também de resoluções e declarações nas relações internacionais no continente americano.

(142) *Ibid.*, p. 57.

(143) Cf. *ibid.* pp. 32 e 55, e cf. pp. 80-82, e, no tocante à solução de controvérsias, pp. 21, 26 e 100-102. — Cf. também o relatório aprovado em 20 de fevereiro de 1974 sobre “o destino dos projetos de convenção e outros estudos preparados pela Comissão Jurídica Interamericana”. In: Comitê Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e Informes — Documentos Oficiales 1974-1977*, vol. XI, Washington, Secretaria-Geral da OEA, 1981, pp. 61-67.

(144) F. V. GARCÍA-AMADOR, “Marco Jurídico...”, *op. cit.*, pp. 17-18.

(145) Cf., sobre estes dois pontos, e.g., C. N. RONNING, *O Direito na Diplomacia Interamericana*, Rio, Forense, 1966, pp. 17-80.

Aqui, novamente, a multiplicidade de tratados (para solução pacífica de **controvérsias**) — a requerer sistematização — deve ser vista com cautela, dado que por vezes houve os que não lograram o número suficiente de ratificações, a eles se juntando resoluções e declarações (das Conferências Interamericanas), significativas mas tecnicamente desprovidas de efeitos jurídicos mandatórios. Ademais, a prática internacional a respeito aponta no sentido de uma busca de soluções pacíficas individuais adequadas para cada caso concreto, nem sempre pelos mecanismos dos tratados regionais existentes e vez por outra transcendendo os meios de solução pacífica puramente regionais.

Em matéria de desarmamento, o Tratado para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina (ou Tratado de Tlatelolco, de 1967) constitui-se no primeiro tratado do gênero dotado de um sistema de controle institucional e internacional com órgãos permanentes próprios de inspeção tendendo ao reconhecimento e aceitação de garantias internacionais; é, ademais, o primeiro tratado do gênero relativo a uma zona de aplicação quase continental abrangendo — diferentemente do Tratado da Antártida — territórios de grande densidade populacional. Embora se trate de um tratado regional, seu regime jurídico é bem mais vasto em virtude do âmbito geral de aplicação assegurado por seus dois protocolos adicionais (cf. supra). O Tratado de Tlatelolco cresce hoje em importância em decorrência dos resultados insatisfatórios da Conferência de Revisão (Genebra, 1975) do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (de 1968).

No tocante aos tratados constitutivos, tomando como protótipo a própria Carta da OEA, vimos que a evolução da questão da interpretação dos poderes atribuídos aos órgãos da OEA encontrou mais dificuldades do que no caso da ONU. A questão ocupou a Comissão Jurídica Interamericana em mais de uma ocasião, e curiosamente não tem até o presente sido suficientemente analisada — ou tem mesmo passado virtualmente despercebida — pelos estudiosos do sistema interamericano. Admite-se hoje que a prática organizacional constitui, com efeito, importante elemento para a apreciação da evolução dos regimes criados por *traités-cadre* ou constitutivos de organismos internacionais, e que os órgãos internacionais detêm competência para interpretar os dispositivos do tratado que lhes digam respeito. Observe-se ainda que a atividade por assim dizer “legislativa” dos órgãos internacionais (resoluções, declarações) — distinta do *treaty-making* — tem contribuído para a evolução do próprio direito internacional consuetudinário, processo este acelerado pela praxe de tais órgãos de consultar governos previamente e obter informações por meio de técnicas modernas de comunicação.

Com efeito, o multilateralismo tem acompanhado naturalmente a ascensão e expansão dos organismos internacionais, e muitos Estados têm identificado no multilateralismo, no fenômeno hodierno da multilateralização dos contatos internacionais, um fator até certo ponto compensador ou neutralizador de suas dificuldades de poder no cenário internacional. O já clássico dilema entre bilateralismo e multilateralismo é de interesse sobretudo acadêmico, uma vez que as soluções por via bilateral e as por via multilateral — ambas com adeptos — não são necessariamente excludentes. Assim, muitos tratados multilaterais têm se implementado basicamente nas relações bilaterais das partes contratantes (e.g., Tratado da Bacia do Prata, art. VI; Pacto Amazônico, art. XVIII;

Tratado de Tlatelolco, art. 23; Pacto Andino). A própria Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (de 1969) contém dispositivos oscilando constantemente entre o bilateralismo e os interesses gerais da chamada "comunidade internacional": assim, por exemplo, se por um lado consagra o *jus cogens* (arts. 53 e 64), por outro lado não adota a tese de que um tratado poderia gerar um regime de caráter objetivo *erga omnes* em derrogação do princípio clássico *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* (146).

Outro ponto importante é que questões de direito internacional podem ser regidas por instrumentos de conteúdo e efeitos jurídicos distintos (e.g., tratados e resoluções de órgãos internacionais). Na evolução do sistema interamericano, dificilmente se poderia negar a importante função exercida por resoluções e declarações, dado o caráter de cooperação voluntária das Conferências Interamericanas e face a persistentes dificuldades na ratificação de tratados; não raro as resoluções — desprovidas de efeitos jurídicos mandatórios — chegaram mesmo a criar órgãos permanentes, abriram caminho para a conclusão de futuros acordos internacionais e contribuíram decisivamente para a consagração de princípios do chamado direito internacional americano.

O desenvolvimento histórico do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, por exemplo, demonstra que é possível fortalecer a posição de particulares no plano internacional e facilitar gradualmente seu acesso às instâncias internacionais mediante instrumentos de base convencional, ou mesmo instrumentos tecnicamente não obrigatórios (resoluções internacionais), que nem por isso deixam de exercer efeitos jurídicos em relação aos Estados Membros. A gradual ampliação dos poderes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, por exemplo, deve-se sobretudo a um processo de interpretação ampla e liberal das normas regendo seu procedimento (já bem antes da entrada em vigor, em 1978, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969) (147).

Experimentos contemporâneos os mais diversos de supervisão internacional vêm recentemente desenvolvendo mecanismos eficazes e sofisticados de controle de sua observância. Os experimentos de proteção internacional dos direitos humanos em geral, e o interamericano em particular, não fazem exceção a isso, compondo-se de instrumentos de força e efeitos jurídicos variáveis e de órgãos exercendo funções também distintas. Este é um dado significativo, particularmente hoje ao testemunharmos a gradual evolução da fase "legislativa" das décadas anteriores de redação dos instrumentos de proteção internacional dos direitos humanos à fase atual de implementação de tais instrumentos (148).

(146) S. ROSENNE, "Bilateralism and Community Interest in the Codified Law of Treaties", *Transnational Law in a Changing Society — Essays in Honour of Ph.C. Jessup* (ed. W. Friedmann, L. Henkin, O. Lissitzyn), N.Y./Londres, Columbia University Press, 1972, p. 207; A. A. CANÇADO TRINDADE, "Reavaliação das Fontes do Direito Internacional Público ao Início da Década de Oitenta", 69 *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal* (1981) p. 107; Ph. CAHIER, "Le problème des effets des traités à l'égard des États tiers", 143 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1974) pp. 589-736.

(147) A. A. CANÇADO TRINDADE, "A Evolução do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos: Avaliação Crítica", *Revista de Informação Legislativa — Senado Federal* n.º 73 jan./mar. 1982.

(148) A. A. CANÇADO TRINDADE, "A Implementação Internacional dos Direitos Humanos ao Final da Década de Setenta", 25 *Revista da Faculdade de Direito da UFMG* (1979) p. 348; A. A. CANÇADO TRINDADE, "Exhaustion of Local Remedies under the U.N. Covenant on Civil and Political Rights and Its Optional Protocol", 28 *International and Comparative Law Quarterly* — Londres (1979) p. 765.