

Mediação e bons ofícios

Considerações sobre sua natureza e presença
na história da América Latina

JOSÉ CARLOS BRANDI ALEIXO

Ph.D Professor e Diretor da Faculdade de
Estudos Sociais e Aplicados da Universidade
de Brasília

"Na Ordem Internacional, o Brasil, sem descuidar da defesa da sua Soberania, persevera na tradicional política de Paz em obediência às normas do Direito, do respeito aos tratados, da colaboração com as Nações Unidas em todas as iniciativas que visem à Tranquilidade e à Segurança dos Povos, ao emprego de meios pacíficos para a solução das controvérsias, aos bons ofícios para evitar crises entre as Nações, mantendo, assim, a secular tradição jurídica e diplomática que assegurou ao Brasil a aquisição e permanência de seu território. (...)" (Preâmbulo escrito por AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO, presidente da Comissão de Estudos Constitucionais, para o anteprojeto de uma nova Constituição do Brasil, setembro 1986, DO, 26-9-86, Suplemento especial ao nº 185, p. 4.)

SUMÁRIO

I — Introdução. II — Considerações sobre a natureza da mediação e dos bons ofícios. III — Exemplos de mediação e de bons ofícios na história da América Latina. IV — Considerações finais. V — Bibliografia.

I — Introdução

A solução pacífica das controvérsias é antigo anseio da humanidade e um princípio consagrado em Constituições assim como em Cartas de

Trabalho preparado para o IV Colóquio América Latina/Europa, organizado pelo Conselho Europeu de Investigações Sociais sobre América Latina. Milão, dezembro de 1986.

Organismos internacionais. Na América Latina a existência de alguns conflitos, como os da América Central e das Ilhas Malvinas, é motivo de justa preocupação. Entre os métodos mais promissores para encontrar soluções mutuamente satisfatórias para as Partes encontram-se os bons ofícios e a mediação. Neste contexto é particularmente oportuno buscar na História, considerada a *magistra vitae*, exemplos dos quais se possam extrair ensinamentos e inspirações para os desafios contemporâneos. É neste sentido e com este propósito que se elaborou o presente trabalho. Após considerações sobre a natureza da mediação e dos bons ofícios, reúnem-se nele numerosos exemplos de sua aplicação na vida da América Latina.

II — Considerações sobre a natureza da mediação e dos bons ofícios

A paz constitui uma das grandes aspirações da humanidade ⁽¹⁾. Para a sua preservação os membros da ONU comprometem-se a não recorrer à ameaça ou ao uso da força assim como a resolver por meios pacíficos as controvérsias internacionais ⁽²⁾.

Em âmbito mundial, antes do surgimento da ONU, numerosas conferências e convenções trataram da mesma matéria. São exemplos a Conferência de Paris de 1856 (Protocolo mediante o qual os Estados signatários se comprometiam a aceitar os bons ofícios de uma potência amiga em caso de conflito); as Conferências de Haia de 1889 e 1907; o Pacto Briand-Kello (27 de agosto de 1928), que, além de condenar a guerra, estabeleceu para as Partes contratantes a obrigação de recorrer aos meios pacíficos para conciliar as divergências internacionais; o Ato Geral para a Solução Pacífica dos Litígios Internacionais, adotado pela Liga das Nações em 28 de setembro de 1928 ⁽³⁾.

No sistema interamericano, os Estados assumiram deveres desta mesma natureza. São exemplos o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, assinado no Rio de Janeiro em 2 de setembro de 1947 (artigos 1º e 2º); a Carta da Organização dos Estados Americanos, inicialmente aprovada em 30 de abril de 1948 e reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, de 27 de fevereiro de 1967 (artigo 2º do texto em vigor); e o Tratado Americano de Soluções Pacíficas ou Pacto de Bogotá, de 30 de abril de 1948 (artigos 1º e 2º). Este Tratado é um cumprimento do que se dispôs no artigo 26 da Carta da OEA.

(1) Disse o Papa João XXIII: "Il mondo odierno aspira a due grandi beni: la pace e il pane". Alocução dirigida aos participantes da XI Conferência da FAO, em 22 de novembro de 1961. *Acta Apostolicae Sedis*, 1961, p. 814. Manter a paz é propósito primordial da ONU afirmado no artigo 1º da Carta de São Francisco.

(2) Artigo 2º da Carta de São Francisco.

(3) JORGE PEIRANO BASSO enumera muitas convenções e tratados onde há artigos concernentes à mediação ou aos bons ofícios. *Mediación y Buenos Oficios*. Montevideu, Idea, 1963, pp. 26-7.

Podem ser considerados precedentes próximos importantes a estes três instrumentos o Pacto Condra de 1923 para Evitar ou Prevenir Conflitos entre os Estados Americanos, a Convenção Geral de Conciliação Interamericana, de 5 de janeiro de 1929, o Tratado Antibélico de não Agressão e Conciliação (Pacto Saavedra Lamas), de 10 de janeiro de 1933, e o Tratado Interamericano sobre Bons Ofícios e Mediação, de 23 de dezembro de 1936.

Precedente mais remoto e muito significativo constituiu o Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua celebrado, em 1826, em Panamá, entre as Repúblicas que aí compareceram. De acordo com o artigo XIII deste Tratado, são entre outros objetivos principais da Assembléia Geral de Plenipotenciários das Potências Confederadas: "Contribuir al mantenimiento de una paz y amistad, inalterables entre las potencias confederadas, sirviendoles de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete de los tratados y convenciones públicas que hayan concluido en la misma Asamblea, cuando sobre su inteligencia ocurra alguna duda, y de conciliador en sus disputas diferentes; Procurar la conciliación y mediación entre una o más de las potencias aliadas, o entre estas con una o más potencias extrañas a la Confederación que estén amenazadas de un rompimiento o empeñadas en guerra por quejas de injurias, daños graves y otras causas" (4).

Nestes e noutros documentos encontra-se grande variedade de meios pacíficos de resolver controvérsias (5). Entre estes merecem particular relevo os bons ofícios e a mediação. O presente trabalho restringe-se ao estudo destes meios.

Os autores não estão sempre de acordo sobre as características e especificidades da mediação e dos bons ofícios. As fronteiras não são sempre muito nítidas. As diferenças parecem ser mais de grau que de natureza. Entende-se assim que a Carta da ONU não mencione os bons ofícios

(4) GARCIA BAUER, Carlos. *Universalismo y Panamericanismo*. Guatemala, Universitária, 1968, p. 163.

(5) Os autores não estão sempre de acordo sobre seu número, classificação e características. Embora admitindo o teor controverso da matéria, CELSO DE ALBUQUERQUE MELLO propõe três categorias de meios: diplomáticos (negociações diplomáticas bilaterais e multilaterais; serviços amistosos; mediação; bons ofícios); políticas (soluções dadas pelas organizações internacionais), e jurídicas (comissões de inquérito; conciliação; arbitragem; solução judiciária). *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, S.A., 1972, 2º vol., p. 681. Observa o mesmo autor (p. 689) que os modos políticos não deixam de ser diplomáticos. A solução de conflitos da ONU e as "comissões de investigação e conciliação" são consideradas ora jurídicas, ora políticas. Na verdade as três categorias não são sempre auto-excludentes.

como meio de solução pacífica de controvérsias⁽⁶⁾. Já o artigo 24 da Carta da OEA menciona nominalmente os bons ofícios e a mediação.

OLAF HOLJER, citado por CELSO DE ALBUQUERQUE MELLO, descreve da seguinte forma os dois métodos: os bons ofícios seriam "as *démarches* e os atos por meio dos quais uma terceira potência procura aplainar e abrir a via às comunicações das partes interessadas ou reatar as negociações que foram rompidas"⁽⁷⁾. Por sua vez a mediação seria "o ato pelo qual um ou vários Estados, seja a pedido das partes em litígio, seja por sua própria iniciativa, aceita livremente, seja por consequência de estipulações anteriores, se fazem intermediários oficiais de uma negociação com a finalidade de resolver pacificamente um litígio, que surgiu entre dois ou mais Estados"⁽⁸⁾.

Diz a propósito JORGE PEIRANO BASSO:

"Los buenos oficios y la mediación tienen como rasgo común la intervención de un tercero en la solución pacífica de un conflicto internacional. Este tercero puede ser un Estado, una organización internacional o una personalidad eminente. Ahora bien, entre los buenos oficios y la mediación existe una diferencia de grado. El carácter predominante de la mediación radica en que el mediador propone una fórmula concreta de solución del conflicto, mientras que esto no sucede en los buenos oficios. Aquí simplemente, quien los ejercita busca lograr el acercamiento de las partes, con el objeto de que por sí solas lleguen a una solución satisfactoria del diferendo"⁽⁹⁾.

Em seguida o autor expõe as diferenças entre mediação e bons ofícios, de um lado, e conciliação, do outro.

Entende-se, pois, que, em geral, no caso dos bons ofícios, a terceira parte toma a iniciativa no sentido de colocar os litigantes em contato sem participar, posteriormente, da negociação propriamente dita. No caso

(6) Na prática frequentemente se usam os bons ofícios do Secretário Geral da ONU. O artigo 99 da Carta de São Francisco tem sido interpretado no sentido de ampliar suas funções. São exemplos as atuações do Secretário Geral em casos como o da crise dos mísseis soviéticos em Cuba (1962), o da questão de Chipre (1964), o do conflito entre Paquistão e a Índia (1965 e 1971).

(7) MELLO, Celso de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1972, 2.º vol., pp. 682-83.

(8) *Idem*, *ibidem*, p. 683.

(9) PEIRANO BASSO, Jorge. *Buenos Oficios y mediación. La Práctica Internacional en el Último Cuarto de Siglo*. Montevideo, Idea, 1983, p. 17. Colocação semelhante encontra-se no artigo de Policarpo Callejas Bonilla: "La mediación como procedimiento de solución pacífica de controversias internacionales", publicado em *Noveno Curso de Derecho Internacional*, Rio de Janeiro, Washington, Secretaría General de la OEA, 1983, vol. I, 1983, p. 152.

da mediação, freqüentemente os litigantes solicitam os préstimos de terceiros que tomam parte direta e ativa nas negociações e estabelecem as bases do acordo.

As Comissões de Conciliação podem desempenhar papel semelhante ao do mediador. A conciliação parece ser uma mediação "institucionalizada" sujeita a regras de procedimento (normas da Comissão de Conciliação).

Conforme a Resolução XXXVI da sétima Conferência Internacional Americana, ocorrida em Montevideu, em 1933, não se deve considerar como ato inamistoso que um ou vários Estados ofereçam seus bons ofícios ou mediações a outros Estados. Naturalmente a não aceitação tampouco pode ser interpretada como ato inamistoso.

No Pacto de Bogotá de 1948 são caracterizados os procedimentos dos bons ofícios (artigos IX e X) e os de mediação (XI e XII). Os atores podem ser governos ou cidadãos eminentes. Conforme o artigo XII, o mediador atuará da maneira mais simples e direta, evitando formalidades e procurando encontrar uma solução aceitável. Abster-se-á ele de elaborar qualquer informe, e, no que lhe diz respeito, os procedimentos serão absolutamente confidenciais. Vale acrescentar que a participação dos governos pode ocorrer quer através de organismos internacionais, quer fora deles.

Os bons ofícios e a mediação são elementos muito importantes da diplomacia multilateral, característica de organismos internacionais. Ela pode introduzir um elemento "neutro" no sentido de que os litigantes acelerem ou até mesmo iniciem as negociações entre si. Quando se coloca, contudo, muito em evidência um problema, pode vir a ser mais difícil preservar aquele grau de discrição, reserva e intimidade convenientes para o êxito da mediação.

Todos os países têm o dever de contribuir, dentro de suas possibilidades, para a defesa da justiça e da paz. Mas este dever está sujeito à discrição de cada país que deve considerar o conjunto de circunstâncias. Se estas não são favoráveis à mediação, pode assemelhar-se a uma ingerência prepotente.

Pode-se falar de certa relação entre a natureza da controvérsia e o meio de solução. Diz a propósito LUIS VALENCIA RODRIGUES:

"Cuando los elementos políticos priman en la índole de la controversia, se diría que son más apropiadas la negociación, la conciliación o la mediación, mientras que cuando su carácter está determinado por elementos esencialmente jurídicos, es más aconsejado el recurso al arbitraje o el arreglo judicial" (10).

(10) VALENCIA RODRIGUES, Luis. *Principios de las Naciones Unidas*. Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1972, p. 119.

Vale observar que ao Tribunal arbitral não cabe a função de mediador. Já o art. 37 da 1ª Convenção de Haia de 1907 estabelecia que o árbitro deve dar sua decisão "sobre a base do respeito ao direito".

Sobre mediação e mediador são muito pertinentes estes comentários de JULIUS STONE:

"Pela natureza da mediação, encaminhada como está a conseguir um acordo, os méritos da controvérsia sobre os fatos ou o direito se encontram quase necessariamente subordinados.

Para lograr êxito, o mediador se inclina, portanto, a provocar a transação mais que a aconselhar a adesão a um princípio legal (HYDE, *International Law: The Collected Papers of Sir Cecil Hurst*, 1950). O mediador tende, em definitivo, a seguir a linha da menor resistência e não necessita provocar um juízo objetivo — ou pelo menos não está obrigado a fazê-lo sobre os pontos postos à sua consideração. Por outra parte, a mediação tem um valor que contrabalança este inconveniente, isto é, que uma solução lograda por este procedimento tem melhores perspectivas de solucionar as mútuas relações dos contendentes" (11).

O mediador deve conhecer previamente o problema em seus múltiplos aspectos. Sua proposta não pode ser apresentada sobre bases abstratas já que deve basear-se em fatos concretos e nos direitos e interesses dos litigantes. Contudo, o mediador carece de poderes para impor sua fórmula contra a vontade das partes. Se isto ocorresse, haveria intervenção.

O verdadeiro mediador não deseja atribuir-se funções e poderes de alçada de outras autoridades, mas sim buscar, com a anuência das partes, uma solução adequada a um problema internacional. Sua ação reverte não em benefício próprio mas sim direto das partes litigantes.

Sobre a natureza da mediação diz VALENCIA RODRIGUES:

"El mediador tiene el deber esencial de apreciar con imparcialidad y buena fe las razones invocadas por una u otra de las partes, sin pretender imponer un juicio intransigente, aunque sea baseado en la aplicación estricta del derecho. El mediador debe ser un amigo imparcial, que procure un arreglo equitativo.

La mediación puede aplicarse en cualquier clase de controversia entre los Estados, aunque de preferencia en aquellas en que predominan los elementos políticos. Por su misma naturaleza, puede adaptarse a cualquier circunstancia y revestir múltiples formas. Gracias a su carácter de delicadeza y flexibilidad, pueden

(11) STONE, Julius. *Legal Controls of International Conflict*. New York, Rinehart and Co. I vol., pp. 71-72.

evitarse mediante ella peligrosas susceptibilidades que generalmente tienden a agravar el problema" (12).

Observa o mesmo autor:

"La persona misma del mediador tiene especial importancia porque el mediador debe revestir prendas de imparcialidad y desinterés. Por lo regular, su actuación se desarrolla en una atmósfera cargada de temores y susceptibilidades nacionales. Debe actuar con mucha prudencia y tino, ya que a veces su misma conducta puede agravar la situación" (13).

O preclaro estadista peruano e notável jurista Dr. JOSÉ LUIS BUSTAMANTE Y RIVERO pronunciou no Palácio Nacional de Lima, em 30 de outubro de 1980, memorável discurso, digno de constar nas melhores antologias sobre a natureza da mediação. O ilustre ex-presidente de seu país e da Corte Internacional de Justiça teceu considerações concisas e profundas sobre a matéria por ocasião da assinatura do Tratado Geral de Paz entre as Repúblicas de Honduras e de El Salvador para o qual contribuiu extraordinariamente como mediador.

Vale transcrever algumas passagens da aula magistral do orador, onde justifica sua fé profunda nas virtualidades da mediação:

"Entre as instituições de direito, há algumas que se assinalam por ser discretas, e isto ocorre com a mediação. Desenvolve-se com simplicidade, sem jactância nem exuberância de atuação. Caminha pela sombra sem fazer sombra a ninguém. É companheira mais que chefe; e na penumbra de sua sobriedade influi como conselho e não como mandado; persuade como amigo e não impõe como ditador.

O mediador não é juiz. Jamais pronuncia sentenças. Seu papel é recomendar, sugerir, fazer espreitar a verdade; fazer a justiça para que as partes a adotem. O mediador não manda, inspira; limpa o caminho de mazelas para fazer mais visível o direito. Deixa que os contendores ditem por si mesmos sua decisão para que tenham sua parte na satisfação do êxito. O êxito é a conciliação.

Mas pequenina em sua aparência como é, a mediação tem toda a prestância de uma magistratura. O mediador é juiz no sentido substantivo da imparcialidade. Enquanto imparcial, não é inferior ao julgador. Está obrigado, como o juiz, a não inclinar-se nem a um lado nem ao outro; a não mostrar preferência por uma ou outra das posições de quem litiga; a exhibir sempre a postura de não prejudicar. Pródigo no conselho e na riqueza de

(12) VALENCIA RODRIGUES, Luis. *Principios de las Naciones Unidas*. Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1972, p. 119.

(13) VALENCIA RODRIGUES, Luis. Op. cit., loc. cit.

exposição, jamais impõe a opinião de fundo. Suas sugestões, suas insinuações, as fórmulas que consiga enunciar, não hão de ir além do limite que incumbe a um guia construtivo. Sua autoridade sobre as partes não é definidora nem redonda como a do juiz; mas sim uma autoridade moral. O juiz profissional exercita um autêntico mando, impõe sua decisão como um império cuja força plena lhe empresta a lei; mas o mediador, ao invés, deve instilar seu influxo antes como um eflúvio, como uma emanação da intimidade que lhe proporciona sua própria função de intermediário amigo. Jamais sai de sua pena uma sentença. Seu magistério é *sui generis*, emana não dos códigos, mas da profunda essência das coisas; de alguma dessas verdades imanentes que brotam impetuosamente da natureza humana; ou de alguma característica especial descoberta nas profundidades do problema mesmo; ou da própria voz da consciência. Daí que, sem estarem escritos, estes motivos sutis constituem preceitos impregnados na legislação da alma e cobram, por si mesmos, um sentido profundo de autoridade. Por isso, quando tais motivos afloram ao exterior na forma de conselho, de convite, de tentativa de solução, a palavra do mediador pode às vezes calar mais fundo que a sentença de um juiz. Afortunados os conflitos em cujo desenlace teve parte, mais que a linha rígida do preceito de um código, ou a sentença de um Tribunal, o desabrochar persuasivo e humano desses impalpáveis instrumentos de ajuda que conduzem, como se fosse peia mão, a uma coincidência em que as partes sentem girar quase espontaneamente seus critérios para a reconciliação e a paz.

Resta ainda mencionar outra vantagem da figura da mediação. Os juizes só julgam sobre o passado. Mas onde uma mediação está em jogo, não há óbice jurídico para que, nos debates de um caso, se contemple também sua projeção sobre o porvir. Nada impediria a um mediador formular considerações pelas quais, no caso de adotar-se pelas partes uma determinada orientação transaccional, pudessem derivar-se deste caso conseqüências futuras de tal modo vantajosas, que determinassem no amanhã o desaparecimento do problema litigioso ou um resultado equivalente a uma sentença favorável" (14).

Cabe ressaltar outro aspecto benéfico da mediação. Sendo muito limitada a capacidade da sociedade internacional de exercer coerção, sentenças de juizes e laudos de arbitragem muitas vezes não são executados. No caso da mediação as partes chegam entre si a um acordo e seu cumprimento é conseqüência lógica de suas próprias decisões.

(14) Citado por POLICARPO CALLEJAS BONILLA em *La mediación como procedimiento de solución pacífica de controversias internacionales*. IX Curso de Derecho Internacional. Washington, Secretaría General de los Estados Americanos, 1983, pp. 156-8.

III — Exemplos de mediação e de bons ofícios na história da América Latina

Na história da humanidade há numerosos exemplos de mediação e bons ofícios⁽¹⁵⁾. Nos limites deste trabalho são considerados alguns daqueles que envolveram países da América Latina.

Mediação na história do Brasil

É de considerável importância a presença da mediação na história do Brasil. Contribuiu ela para a solução de controvérsias que envolveram o Brasil e através dela o Brasil levou Estados em litígio a um entendimento mútuo.

Não foi fácil, no século XIX, o reconhecimento da independência das colônias americanas por parte de suas metrópoles. Neste contexto foi relevante a mediação de Londres no sentido de que Lisboa reconhecesse a emancipação do Brasil. Isto ocorreu em 1825 apenas três anos após o Grito do Ipiranga. Destacou-se nesta tarefa Sir Charles Stuart, como agente do ministro inglês George Canning.

Na nossa história o nome de William Dougal Christie está associado a incidentes entre Rio de Janeiro e Londres. Foram consideradas incabíveis e desproporcionais pelo Governo do Brasil as exigências do representante britânico relacionadas com o saque, em 1861, do navio *Prince of Wales*, naufragado na costa rio-grandense, e com a prisão, em junho de 1862, na capital, de três ingleses, à paisana, oficiais de Marinha.

Após expirado um ultimato, navios de guerra ingleses apresaram cinco embarcações mercantes brasileiras, em 31 de dezembro de 1862. De acordo com a convenção assinada no Rio de Janeiro a 5 de janeiro de 1863, o Rei da Bélgica, Leopoldo I, atuando como árbitro, sentenciou favoravelmente ao Brasil, mas não de forma plenamente satisfatória. Houve rompimento de relações diplomáticas. Graças aos bons ofícios da legação portuguesa em Londres, o governo britânico tomou a iniciativa de reatá-las,

(15) JORGE PEIRANO BASSO, em estudo do período 1955-1979, fala de 80 exemplos de recurso à mediação e aos bons ofícios assim distribuídos geograficamente: 39 na África, 14 na Ásia, 9 no Oriente Médio, 9 na Europa e 9 na América. *Buenos Ofícios y Mediación*. Montevideo, Idea, 1983, p. 35. Países grandes e pequenos exercem tais funções. A atuação do Presidente do Conselho de Ministros da União Soviética levou a Índia e o Paquistão à Declaração de Tashkent, de 10 de janeiro de 1966. O Presidente dos Estados Unidos reuniu em setembro de 1978, em Camp David, o Presidente do Egito e o Primeiro Ministro de Israel que assinaram, no ano seguinte, um Tratado de Paz. O Conselho da Liga das Nações resolveu, em 1921, a disputa entre a Finlândia e a Suécia sobre as Ilhas Aland. Este caso deve ser lembrado a propósito do litígio entre Londres e Buenos Aires sobre as Ilhas Malvinas. A população desejava pertencer à Suécia. Prevaleceram, porém, considerações de caráter geográfico e histórico. Estocolmo aceitou a soberania finlandesa sobre as Ilhas. Por outro lado Helsínque reconheceu grande autonomia para seus habitantes.

e o ministro Thornton apresentou suas credenciais a Dom Pedro II quando este se encontrava em Uruguaiana (16).

Em 1895 a Inglaterra ocupou a Ilha de Trindade, situada ao longo da costa do Estado do Espírito Santo. Recusou-se o Brasil a resolver o assunto por arbitramento dada a inequívoca legitimidade de seus títulos. Aceitou, porém, a mediação oferecida pelo Governo do Rei Dom Carlos I, de Portugal. A Inglaterra reconheceu os títulos brasileiros e, no ano seguinte, mandou tirar as marcas de sua transitória ocupação da Ilha de Trindade (17).

Figura edificante de mediador encontra-se na pessoa egrégia de Afrânio de Melo Franco, ilustre internacionalista e chanceler brasileiro de 1930 a 1933. Valham dois exemplos desta modalidade de seu trabalho. Graças aos seus bons officios, representantes do Uruguai e do Peru assinaram, no Rio de Janeiro, no Palácio do Catete, a 19 de novembro de 1930, Ata pondo termo ao incidente diplomático ocorrido no mesmo ano entre ambos os países (18).

De particular importância foi a mediação de Afrânio de Melo Franco no litígio surgido entre Lima e Bogotá após a ocupação de Leticia por grupos peruanos, em setembro de 1932. Por sugestão do Peru, aceita pela Colômbia, foi escolhida a cidade do Rio de Janeiro para sediar as negociações entre as partes. O Chanceler Melo Franco foi convidado para presidir as negociações que tiveram início no dia 25 de outubro de 1933, com o beneplácito da Liga das Nações. Apesar de seu afastamento da Chefia do Itamarati em dezembro, Melo Franco permaneceu na direção da Conferência de Paz até a assinatura, em 24 de maio de 1934, do Protocolo de Amizade, que restabeleceu a soberania da Colômbia sobre Leticia e formulou outras disposições sobre o futuro da região. Em 13 de fevereiro de 1934 Melo Franco havia informado que, depois de estudar os memorandos, "ficaria inteiramente à disposição da conferência, sem limitação de tempo nem de hora, para qualquer das delegações, em conjunto ou separadamente... Pronto a envidar todos os seus esforços, ele se colocava entre as duas delegações, não como árbitro ou mediador, mas como um colaborador decidido a trabalhar diretamente com todos, exclu-

(16) OLIVEIRA LIMA, Manuel de. *O Movimento da Independência. O Império Brasileiro (1821-1889)*. São Paulo, Melhoramentos, 4ª ed., 1962, pp. 471-3.

(17) VIANA, Hélio. *História do Brasil*. São Paulo, Melhoramentos, 1967, vol. II, p. 248.

(18) Ministério das Relações Exteriores. *Relatório apresentado ao Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores — 1930*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1934, v. I, p. 58. O incidente originou-se no fato de ter a Legação do Uruguai em Lima asilado o ex-ministro do governo deposto, Dr. Jesus J. Salazar.

sivamente no interesse da paz" (19). Os dois países expressaram muitas vezes seu reconhecimento pela atuação do mediador. A Colômbia deu o seu nome a uma localidade fronteiriça. O Peru perpetuou o nome da filha Sílvia Amélia, falecida no auge das negociações, numa aldeia do departamento de Loreto e em 1952 denominou de Afrânio de Melo Franco a uma das belíssimas avenidas da cidade de Lima (20).

No contexto conturbado dos anos seguintes à queda do General Porfírio Dias, tropas norte-americanas, por determinação do Presidente Woodrow Wilson, ocuparam, em 21 de abril de 1914, a cidade mexicana portuária de Vera Cruz. Com os justos protestos de Victoriano Huerta no governo e de Venustiano Carranza na oposição e de outros e a não aceitação das condições exigidas pela Casa Branca, pareciam crescer as probabilidades de conflitos armados entre os dois países. Em 24 de abril, em Washington, o Embaixador do Brasil e os ministros da Argentina e do Chile ofereceram seus bons ofícios que foram aceitos pelas duas partes.

Em 20 de maio do mesmo ano, com a presença dos mediadores, abriram-se, no lado canadense das Cataratas do Niágara, as negociações entre os representantes do México (Emilio Rabasa, Augustin Rabasa e Luiz Elguero) e dos Estados Unidos (Joseph Lamar e Frederick W. Lehman). Embora em meio a grandes dificuldades e com resultados muito limitados, a mediação teve o grande mérito de ter contribuído no sentido de evitar uma guerra entre os dois países (21). O protocolo final foi assinado em 15 de junho de 1914.

(19) MELO FRANCO, Afonso Arinos. *Um Estadista da República. (Afrânio de Melo Franco e seu Tempo)*. Rio de Janeiro, Aguilar, 1977, p. 1085. Neste capítulo XXXIII do livro o autor expõe magistralmente as vicissitudes e complexidades da Questão de Leticia e as dificuldades do processo de mediação. Retrata a interação entre as personalidades, os governos e organismos internacionais envolvidos. Interessante é ressaltar que por vários meses Leticia, após a retirada dos peruanos, ficou sob a Administração de uma Comissão da Liga das Nações composta de um coronel do Exército americano, um capitão da Marinha brasileira e de um capitão espanhol. A Bandeira do Peru não foi arriada mas sim transportada, desfraldada no topo do mastro, para a margem direita do rio Maranhão, em território peruano.

(20) ALEIXO, José Carlos Brandi. Afrânio de Melo Franco. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, 28 (3): 12-26, set./dez. 1985.

(21) A bibliografia sobre o tema é extensa. Apenas a título de exemplo vale citar: SILVA HERZOG, Jesus. *Breve História de la Revolución Mexicana*. México, Fondo de Cultura Económica, 1962, 2.ª ed., 1.º vol., pp. 77-79; CLINE, Howard. *The United States and Mexico*. New York, Atheneum, 1963, pp. 160-162. O Presidente Hermes da Fonseca, em sua Mensagem Presidencial referente ao ano de 1914, escreveu: "Infelizmente ainda persistem a luta civil nos Estados Unidos Mexicanos e conseqüentes atritos com o seu vizinho, os Estados Unidos da América. As relações entre os dois Governos perderam desde o começo desses movimentos revolucionários o caráter de cordialidade que tanto empenho temos em manter entre os países do Continente. Esse estado de cousas agravou-se ultimamente com o incidente de Tampico que resvalou para o terreno da luta armada entre as duas nações. Foi nessa ocasião que, num impulso comum de amizade pelos dois países, de zelo pela tranqüilidade e confraternidade continental, o Brasil, a Argentina e o Chile ofere-

(Continua)

Em 1910 Argentina, Brasil e Estados Unidos ofereceram sua mediação no litígio entre Equador e Peru. O oferecimento de seus serviços amistosos foi renovado em 1941 diante das crescentes tensões na região. Neste mesmo ano o Chile incorporou-se à mediação. Durante a 3ª Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, foi assinado, em 29 de janeiro de 1942, por representantes dos seis países acima mencionados, o Protocolo de Paz, Amizade e Limites entre o Equador e o Peru. Conforme o artigo V, "a gestão de Estados Unidos, Argentina, Brasil e Chile continuará até a demarcação definitiva das fronteiras entre Equador e o Peru, ficando este Protocolo e sua execução sob a garantia dos quatro países mencionados ao começar este artigo".

Ainda não está concluída a demarcação definitiva das fronteiras. O presidente equatoriano José María Velasco Ibarra anunciou oficialmente em 1960, a tese de nulidade do Protocolo do Rio de Janeiro. Esta tese não foi aceita pelo Governo do Peru. Os quatro países intermediários continuam prestando seus serviços amistosos.

O Conflito entre Bolívia e Paraguai sobre o Chaco

A Espanha não dedicou grandes atenções ao Chaco. Não estabeleceu claramente sob qual jurisdição, na América, se encontrava a área. Esta indefinição de fronteiras continuou depois da Independência do Paraguai e da Bolívia. Esta, após as adversidades da Guerra do Pacífico, passou a dar maior importância à Bacia do Prata. A notícia da existência de petróleo na região agravou as dificuldades para a fixação dos limites. Por sua exploração manifestaram interesse a Standard Oil of New Jersey e a Royal Dutch Shell.

Com a mediação do governo argentino, assinou-se, em 1907, um tratado entre o Paraguai e Bolívia, representados respectivamente por Adolfo Soler e por Cláudio Pinilla. Comprometiam-se ambos os países a submeter à arbitragem da Argentina a parte disputada do Chaco e a não modificar a situação em que se encontravam em suas posições respectivas até chegar a um acordo definitivo (22)

Posteriormente ao convênio de 1907, Bolívia construiu numerosos fortins no Chaco. Superadas as conflagrações internas, o Paraguai passou

(Continuação da nota 21)

ceram os seus bons officios e os viram com prazer acertos pelas duas Repúblicas interessadas, com aplausos de outras nações americanas e certamente de todas as potências. Essa obra de amizade, em que nos empenhamos, procurando evitar um conflito que, aos males que lhe são inerentes, acarretaria ainda o de empecer a política de confiante aproximação, que cada vez mais se acentua entre os países americanos, sem distinção de raças ou procedências, vai seguindo o seu curso, de êxito difícil, é certo, mas não impossível". Câmara dos Deputados. *Mensagens Presidenciais. 1910-1914*. Hermes da Fonseca, Brasília, Centro de Documentação e Informação, 1978, pp. 317-8.

(22) VASCONCELOS, V. N. *Lécciones de Historia Paraguaya*. Assunção, 1978, p. 210.

também a fazer o mesmo. A corrida de fundação de fortins pelos dois países parecia pressagiar futuros choques violentos.

Em fevereiro de 1927, nas proximidades do fortim Sorpresa, em escaramuças militares, perdem a vida um tenente e vários soldados paraguaios. Em 8 de dezembro do mesmo ano, os dois países rompem relações diplomáticas.

Em 1929, reúne-se em Washington a Conferência Pan-Americana de Conciliação e Arbitragem. Ofereceu ela os bons ofícios a Paraguai e Bolívia na questão de limites no Chaco. Aceitos estes, criou-se uma Comissão de Investigação e Conciliação integrada pelos Estados Unidos, México, Cuba, Colômbia e Uruguai (Comissão dos Neutros), todos eles sem fronteira com os litigantes. Paraguai e Bolívia comprometiam-se a não realizar atos de hostilidade enquanto a Convenção estivesse em vigor. A Comissão recomendou o esquecimento de ofensas anteriores e o restabelecimento de relações diplomáticas.

Paraguai deveria restaurar e entregar o fortim Vanguardia à Bolívia e esta deveria abandonar o fortim Boquerón.

As refregas militares, porém, recomeçaram em 1931. Os bolivianos apoderaram-se de Samaklay e, obedecendo a instruções no sentido de buscar lugares onde havia água, ocuparam, em 15 de julho de 1932, o fortim paraguaio Carlos Antonio López.

Em 3 de agosto de 1932, as nações americanas convidam La Paz e Assunção a escolher um meio amistoso e pacífico para chegar-se a um acordo e paralisar todos os movimentos de tropas no território disputado. Afirmaram solenemente que não reconheceriam a validade de qualquer aquisição territorial obtida por ocupação ou conquista pela força das armas.

Em 15 de agosto de 1932 o Paraguai recuperou o fortim Carlos Antonio López. No seguinte 29 de setembro, apoderou-se de Boquerón e continuou seu avanço. Em 20 de dezembro de 1932, o governo paraguaio ordenou a retirada de sua delegação da Conferência de Washington. Por decreto de 10 de maio de 1933, declarou estado de guerra com a Bolívia. Embora as estimativas variem, provavelmente mais de 90.000 vidas foram sacrificadas no conflito.

Formou-se outra Comissão de Neutros (Argentina, Brasil, Chile e Peru, todos vizinhos de um dos dois beligerantes) que se propunha trabalhar em sintonia com a de Washington. Não houve, porém, perfeito entendimento entre as Comissões. A Comissão de Washington propôs, em 14 de setembro de 1932, à Bolívia e ao Paraguai que cessassem imediatamente suas hostilidades, que se submetessem à arbitragem e que accitassem uma subcomissão para supervisionar o armistício. Propôs ela aos 19 Estados neutros americanos que, caso a subcomissão concluísse que qualquer dos dois beligerantes tivesse violado o armistício, fosse ele considerado agressor e conseqüentemente que os 19 Estados neutros cortassem

com o agressor suas relações diplomáticas e consulares. Entrementes, o Sr. Francis White, Secretário desta Comissão, respondendo ao Secretariado da Liga das Nações, afirmou que os dois beligerantes haviam aceitado e começado a implementar propostas de negociações diretas no sentido de cessação de hostilidades e arbitragem (23).

O Chanceler argentino Carlos Saavedra Lamas negou-se a participar de quaisquer medidas cominatórias contra um beligerante recalcitrante. Declarou que a guerra do Chaco estava dentro da alçada da Liga das Nações, vez que Bolívia e Paraguai a ela pertenciam. Fez ele chegar a cópia desta declaração à Liga das Nações através do ministro argentino na Suíça.

Na verdade nenhuma das duas comissões conseguiu estancar a guerra.

Em 21 de setembro de 1932, Saavedra Lamas tornou público seu projeto de um tratado antibélico de não-agressão e conciliação.

Em 10 de outubro de 1933, seis países latino-americanos assinaram o Tratado Antibélico de não Agressão e Conciliação (Pacto Saavedra Lamas). Contou posteriormente com a adesão de outros países da América assim como de onze países europeus.

No dia 12 de junho de 1935, com a presença dos representantes da Argentina, Chile, Brasil, Estados Unidos, Peru e Uruguai e dos Chanceleres dos países beligerantes, assinou-se, em Buenos Aires, o Protocolo preliminar de Paz para a cessação definitiva das hostilidades na guerra do Chaco.

Coube ao Presidente da Argentina convocar a Conferência de Paz, ratificar os termos do Protocolo e procurar a solução do problema de limites do Chaco mediante negociações diretas entre os dois países em conflito. Caso fracassassem tais gestões, o litígio submeter-se-ia à arbitragem da Corte Permanente de Justiça Internacional de Haia. Uma Comissão Militar Neutra estabeleceria a linha de separação dos exércitos do Paraguai e da Bolívia em suas posições. Estabeleceu-se também que, no prazo de noventa dias, o efetivo de cada exército se limitaria a 5.000 homens e que os dois governos não deveriam adquirir novos materiais bélicos até assinatura do tratado definitivo de paz.

Em 1º de julho de 1935, a Conferência de Paz começou, em Buenos Aires, suas deliberações com a presença de representantes da Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, Peru, Uruguai, Bolívia e Paraguai. Os trabalhos foram presididos pelo Chanceler da Argentina, Dr. Saavedra Lamas.

Em carta circular de 10 de janeiro de 1936, dirigida aos Presidentes das outras Repúblicas americanas, propôs o Presidente Roosevelt a con-

(23) BEMIS, Samuel F. *The Latin American Policy of the United States. A Historical Interpretation*. New York, Harcourt, 1943, pp. 265-7. FAGG, John Edwin. *Latin America: A General History*. New York, MacMillan, 1963, pp. 860-62.

vocação de uma Conferência extraordinária interamericana para fomentar a causa de paz permanente. Chamou a atenção para os protocolos de paz recentemente negociados em Buenos Aires entre Bolívia e Paraguai. Neste mesmo ano de 1936, reuniu-se em Buenos Aires, de 1^o a 23 de dezembro, a Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz. Aprovou ela numerosos acordos no sentido da preservação ou restabelecimento da paz.

Em 21 de julho de 1938, em conferência reunida em Buenos Aires, assinou-se o Tratado de Paz, Amizade e limites entre Bolívia e Paraguai. Os governos da Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, Peru e Uruguai outorgaram sua garantia moral por intermédio de seus representantes. Um plebiscito realizado no Paraguai em 10 de agosto de 1938 aprovou o Tratado por 138.385 votos a favor, 13.204 contra e 559 em branco (24).

O laudo arbitral de 10 de outubro de 1938, previsto no Tratado, estabeleceu os limites definitivos entre os dois países.

Em 1935 não houve Prêmio Nobel da Paz. No ano seguinte foram agraciados o ilustre jornalista alemão, vítima do nazismo, Karl Von Ossietzky e o preclaro chanceler argentino Carlos Saavedra Lamas.

Mediação do Presidente Argentino Justo José Urquiza entre o Paraguai e os Estados Unidos

Em 1855 o vapor norte-americano "Water Witch" encontrava-se explorando os Rios Paraná e Paraguai. De acordo com Victor Natalicio Vasconcelos:

"Se internó el buque en aguas prohibidas a la navegación, frente al Fuerte de Itapirú. El comandante paraguayo Wenceslao Robles ordenó el alto y no siendo obedecido, hizo disparar un cañonazo que dio en la cabina del timoneo matando a este e hiriendo a varios más. El buque emprendió regreso a los Estados Unidos para presentar ante el gobierno de este país un pedido de intervención al Paraguay. Antes Hopkins (25) cargó sus equipajes en el "Water Witch" y regresó también a su país de origen" (26).

(24) VASCONCELOS, Victor Natalicio. *Lecciones de Historia Paraguaya*. Assunção, edição do autor, 1978, p. 222. Em PERS GARCIA, Walter. *Límites de Bolivia*. La Paz, Camarlinghi, 1977, encontramos os seguintes textos: "Tratado de Paz, Amistad y Límites entre las Repúblicas de Bolivia y Paraguay, 7-38 (pp. 117-20); "Protocolo de Instrucciones para la Comisión Mixta Demarcadora de Límites", de 25-11-38 (pp. 128-130); "Laudo Arbitral", de 10-10-38 (pp. 132-5).

(25) EDWARD A. HOPKINS chegou como cônsul dos Estados Unidos a Assunção em 1858. Um soldado paraguaio aplicou a seu irmão Clemente um golpe de sabre por haver dispersado uma bolada. Serviu isto de motivo para reclamação violenta do Cônsul ao Presidente Carlos Antonio López. Este cancelou a Edward Hopkins sua autorização para continuar atuando como Cônsul dos Estados Unidos.

(26) *Lecciones de Historia Paraguaya*. Assunção, edição do autor, 1978, pp. 152-3.

O Presidente dos Estados Unidos, previamente autorizado pelo Congresso do país, despachou ao Paraguai, em 1858, poderosa frota de 18 navios de guerra e 2.500 homens.

Em janeiro de 1859, já se encontrava em Assunção o Presidente argentino Justo José Urquiza. Poucos dias depois, chegou, a bordo do navio Fulton, o comissionado americano James A. Bowlin. Com a mediação do mandatário argentino, chegou-se a um acordo. Os Estados Unidos receberiam uma carta de explicações e escusas pelo incidente do "Water Witch"; a família do timoneiro morto seria indenizada com 10.000 dólares; os navios mercantes norte-americanos poderiam navegar os Rios Paraná e Paraguai; e a reclamação da United States and Paraguay Navigation Company seria submetida à consideração de uma comissão de árbitros que se reuniria em Washington dentro do termo de um ano⁽²⁷⁾.

O povo paraguaio celebrou festivamente o acordo com os Estados Unidos.

Mediação dos Estados Unidos e do México em Conflitos Centro-Americanos de 1906

Em março de 1906, cresceram as tensões entre Guatemala e os outros quatro países centro-americanos. Estes desejavam a queda do Presidente Estrada Cabrera e sua substituição por Manuel Lisandro Barillas. O Chefe da Legação dos Estados Unidos na Guatemala tentou sem êxito mediar a disputa. As escaramuças iniciais degeneraram em guerra aberta entre Guatemala, de um lado e Honduras e El Salvador, do outro. Depois de longas discussões, comissários dos três países reuniram-se, fora da costa de El Salvador, em 22 de julho de 1906, a bordo do navio norte-americano Marblehead. Também presentes estavam os Ministros dos Estados Unidos e do México junto a Governos centro-americanos e observadores de Costa Rica e Nicarágua. Durante o curso do dia, preparou-se um tratado, e uma paz temporária foi estabelecida. O tratado preconizava: desarmamento dentro de oito dias; imediata cessação de hostilidades; maior vigilância de cada Governo sobre emigrantes residentes em seu território; negociação dentro de dois meses de um tratado completo de paz, amizade e comércio; compromisso de submeter possíveis novas dificuldades à arbitragem dos Presidentes dos Estados Unidos e do México⁽²⁸⁾.

Mediação entre Honduras e Nicarágua sobre litígio territorial

Honduras e Nicarágua assinaram vários tratados de fronteiras entre 1869 e 1894. Neste ano o Tratado Gamez-Bonilla determinava que os limites seriam aqueles existentes no momento da independência frente à Espa-

(27) VASCONCELOS, Victor Natalicio. *Lecciones de Historia Paraguaya*. Assunção, edição do autor, 1978, p. 153.

(28) KARNES, Thomas L. *The Failure of Union Central America 1824-1976*. Tempe, Arizona State University, 1976, pp. 185-6.

na. As partes não chegaram entre si a um acordo a respeito. Acataram, porém, como árbitro, o nome do Rei da Espanha, Afonso XIII, sugerido pela Guatemala. Este leu a sentença arbitral em 23 de dezembro de 1906. Foi ela aceita por Honduras, mas recusada pela Nicarágua. Após numerosos incidentes na região, os dois países acolheram a mediação do Departamento de Estado dos Estados Unidos. Durou esta de 1918 a 1923. Há tréguas e entendimentos parciais, mas não se chegou a acordo sobre um ponto fundamental: a validade ou não da sentença arbitral de Afonso XIII. Washington propôs que esta questão fosse submetida à Suprema Corte dos Estados Unidos e que, caso considerasse nula a sentença, estabelecesse ela mesma os limites fronteiriços entre ambos os países. O chanceler hondurenho rejeitou esta solução assim como a nova proposta de 1923 do Departamento de Estado no sentido que a sua mediação fosse transformada em arbitragem. O Governo norte-americano deu, então, por encerrada sua mediação. Embora não se tenha chegado a um acordo sobre as fronteiras, a mediação logrou alguns resultados: ausência de conflito armado entre as partes e aceitação do *status quo* anterior ao dia 1º de junho de 1918, sem prejuízo para as pretensões dos dois países.

Em 28 de abril de 1957, Honduras solicitou ao Conselho da OEA a convocação do Órgão de Consulta em razão de incidentes militares na região disputada (29). Em 1º de maio, Nicarágua apresenta igual solicitação. No dia seguinte, o Conselho convocou o Órgão de Consulta e se constituiu e passou a agir provisoriamente como Órgão de Consulta assim como designou uma Comissão de Investigação. Esta Comissão, tendo em conta os entendimentos contrários das partes relativos à soberania sobre o território em litígio, concluiu pela impossibilidade de determinar o agressor.

Em 17 de maio, o Conselho da OEA dissolveu a Comissão anterior e criou outra *ad hoc*, composta da Argentina, Bolívia, Estados Unidos, México e Panamá, para procurar solução pacífica da controvérsia. A Comissão logrou que Honduras e Nicarágua firmassem, em 21 de julho de 1957, um acordo no sentido de submeter à Corte Internacional de Justiça sua desavença sobre o laudo arbitral do Rei Afonso XIII da Espanha, de 23 de dezembro de 1906.

A Corte Internacional de Justiça, em 18 de novembro de 1960, sentenciou que Nicarágua estava obrigada a aceitar o laudo do Rei da Espanha de 1906 favorável a Honduras (30). Em 16 de fevereiro de 1961, o representante de Nicarágua no Conselho da OEA solicitou que a Comis-

(29) Organization of American States. General Secretariat. *Inter American Treaty of Reciprocal Assistance Applications*. Volume I, 1948-1959, Washington, D.C. 1973, pp. 251-331.

(30) THOMAS, Ann Van Wyenen e THOMAS, A. J. Jr. *The Organization of American States*. Dallas, Southern Methodist University Press, 1963, pp. 315-6; International Court of Justice, *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders*, Judgment of 18 November 1960, ICJ Reports 1960, p. 192.

são Interamericana de Paz sugerisse métodos e passos para a solução das questões surgidas em relação à execução da sentença da Corte Internacional de Justiça.

O Presidente da Comissão discutiu a matéria com representantes dos dois países. O Governo de Honduras concordou com a atuação dela. Em consulta com os dois representantes, a Comissão preparou, no início de março de 1961, a "Base de Solução" que foi aceita pelos dois governos (31). Em meados do mesmo mês, a Comissão visitou os dois Chefes de Estado, constituiu a Comissão Mista Honduras-Nicarágua prevista no entendimento anterior e instalou-a na cidade de Waspam, no lado nicaraguense do rio Coco. Em janeiro de 1962, durante a VIII Reunião de Consulta, a Comissão Interamericana de Paz informou sobre as suas atividades e as da Comissão Mista. Comunicou que a área da qual as autoridades nicaraguenses se retirariam equivalia a cerca de 8.700 km². Em meados de maio, transferiram-se deste território para a Nicarágua aproximadamente 4.000 pessoas. Com a ajuda de engenheiros, a Comissão Mista conseguiu, em dezembro de 1962, determinar a localização do ponto de partida da fronteira natural. Em seu Relatório ao Conselho da OEA, a Comissão afirmou que a Comissão Mista Honduras-Nicarágua cumpriu inteiramente os deveres a ela atribuídos pela Base de Solução, pondo-se fim à controvérsia relativa ao laudo arbitral de 23 de dezembro de 1906 (32).

Neste exemplo a solução da controvérsia limítrofe ocorreu através de combinação de vários meios, cabendo à mediação particular destaque.

Mediação entre El Salvador e Honduras relacionada com o conflito armado de 1969

O último conflito armado de maiores proporções entre países latino-americanos foi o de 1969. Confrontaram-se então El Salvador e Honduras (33). Importante tentativa para evitá-lo foi a mediação de Guatemala, Nicarágua e Costa Rica, membros como os dois litigantes tanto da Organização dos Estados Centro-Americanos como da Organização dos Estados Americanos (OEA). Os governos dos países mediadores, depois de intenso trabalho, entregaram aos dois litigantes, em 30 de junho, uma declaração conjunta. Incluiu ela a adoção das seguintes medidas por ambos os Estados:

(31) O texto encontra-se em GARCIA-AMADOR, F.V. (org) *The Inter American System*. Dobbs Ferry, N.Y. Oceana, 1966, pp. 100-2.

(32) Idem, *ibidem*, p. 102.

(33) Importante artigo sobre a matéria é o de POLICARPO CALLEJAS BONILLA: "La mediación como procedimiento de solución pacífica de controversias internacionales", publicado in: *IX Curso de Derecho Internacional*, Washington, OEA, 1983, vol. I, pp. 151-165.

- 1 — evitar vexames ou atropelos contra a dignidade, a vida e o patrimônio dos nacionais de ambos os países;
- 2 — não concentrar efetivos militares dentro da zona de pelo menos cinco quilômetros a cada lado dos postos fronteiriços;
- 3 — suprimir qualquer propaganda de rádio, imprensa e televisão que incite à violência e denigra ou desfigure a imagem dos governos ou dos nacionais dos dois países;
- 4 — recomeçar o cumprimento efetivo de todos os tratados vigentes sobre integração econômica. Para tal fim, manter livres e expeditas as vias de intercâmbio comercial;
- 5 — realizar as correspondentes investigações judiciais dos delitos cometidos como motivo dos acontecimentos que originaram o conflito;
- 6 — indenizar as pessoas por danos sofridos;
- 7 — considerar e elaborar tratado migratório centro-americano que permita a migração ordenada dos excedentes de população para regiões de menor densidade demográfica do istmo. Facilitar às pessoas que hajam abandonado seus lares, como consequência dos últimos acontecimentos, o regresso a eles ⁽³⁴⁾.

Estas sábias sugestões não foram devidamente implementadas.

No dia 4 de julho, o Governo de Honduras solicitou Reunião de Consulta em conformidade com os artigos 39, 40 e 43 da Carta da OEA e o artigo 9º do TIAR. No dia 10 de julho, o Conselho Permanente ouviu as exposições dos representantes dos dois países. No dia 14 seguinte, tendo também em conta a solicitação de El Salvador, convocou-se o Órgão de Consulta. Assim o início de maiores hostilidades armadas coincidiu com o começo da XIII Reunião de Consulta.

A OEA conseguiu que El Salvador retirasse suas tropas do território hondurenho ocupado. No dia 27 de outubro do mesmo ano de 1969, ela aprovou sete resoluções que contemplavam as diferenças existentes entre eles, referentes aos seguintes temas: Paz e Tratados; Livre Trânsito; Relações Diplomáticas e Consulares; Questões Limitrofes; Mercado Comum Centro-Americano; Reclamações e Diferenças; Direitos Humanos e Família.

Em dezembro de 1969, os chanceleres da América Central, reunidos em Manágua, criaram um grupo bilateral de trabalho El Salvador-Honduras, sob a moderação do Dr. José Antonio Mora, ex-Secretário Geral da

(34) ALEIXO, José Carlos Brandi. *O Conflito El Salvador/Honduras e a integração centro-americana*. *Revista de Ciência Política*. Rio de Janeiro, 20 (3): 39-40, set. 1977.

OEA. A sede seria San José da Costa Rica. As reuniões ocorridas entre fevereiro de 1970 e julho de 1972 trouxeram poucos resultados.

Houve depois negociações diretas entre as partes na cidade de Anfigua, Guatemala. Em agosto de 1973, sob os auspícios da Comissão Especial da XIII Reunião de Consulta, assinou-se a Ata de Washington. Era objetivo chegar a um acordo sobre os sete pontos acima relacionados. Novas conferências ocorreram entre as partes no Palácio mexicano de Tratelolco. Os doutores José A. Mora e Gomez Robledo atuaram mais como moderadores.

Em 6 de outubro de 1976, com a valiosa assistência do Secretário-Geral da OEA, Dr. Alejandro Orfila, subscreveu-se, na sede desta organização, um acordo entre as partes no sentido de submeter todo o litígio à mediação⁽³⁵⁾. Depois de ratificado por El Salvador e Honduras, entrou ele em vigência no ano seguinte. Conforme o artigo II, as partes elaboraram uma lista de quatro juristas de língua hispânica de reconhecida honorabilidade e capacidade para as funções de mediador. Feito o sorteio entre os quatro nomes em dezembro de 1977, saiu escolhido o do Dr. José Luis Bustamante y Rivero, que fixou a cidade de Lima, Peru, como sede da mediação.

Através de negociações diretas umas vezes e outras com a assistência do mediador, as partes lograram chegar a um entendimento. No dia 30 de outubro de 1980, menos de três anos após a designação do mediador, Honduras e El Salvador assinaram em Lima o Tratado Geral de Paz⁽³⁶⁾. Em dez de dezembro do mesmo ano, houve troca de ratificações em Tegucigalpa, com a presença de nove Presidentes e Chefes de Estado da América.

Bustamante y Rivero levou a cabo sua missão dentro do marco normativo do Pacto de Bogotá (Tratado Americano de Soluções Pacíficas), e particularmente dentro do espírito do artigo 12. Com muita razão ressaltou o Prof. GROS ESPIEL: "La feliz e inteligente mediación del Dr. José Luis Bustamante y Rivero se mantuvo dentro de ese ámbito de discreción, confidencialidad, insinuaciones informales, y exclusión de toda propuesta o informe escrito. Se logró así un éxito evidente en el Tratado General de Paz firmado en Lima el 30 de octubre de 1980, cuyos instrumentos de ratificación se canjearon poco después en Tegucigalpa"⁽³⁷⁾.

Em 17 de novembro de 1980, a pedido dos governos de El Salvador e Honduras, reuniu-se em Washington sessão plenária da 13ª Reunião

(35) El convenio de mediación entre El Salvador y Honduras. *ECA. Estudios Centroamericanos*. Salvador, 32 (339-340): 89-90, jan./fev. 1977.

(36) Tratado General de Paz entre las Repúblicas de El Salvador y Honduras. *ECA. Estudios Centroamericanos*. Salvador, 35 (384-385): 1115-1120, out./nov. 1980.

(37) GROS ESPIELL, Hector. La Intervención de Juan Pablo II. Mediación y Arbitraje. *Revista Internacional y Diplomática*. México, 30 (363): 30, fev. 1981.

de Consulta dos ministros de Relações Exteriores. Nesta oportunidade os Chanceleres dos dois países discursaram. Enalteceram a importância da mediação e a pessoa ilustre do Dr. Bustamante y Rivero. A Reunião do Conselho aprovou seis resoluções, sendo a 4ª delas de congratulação ao Dr. José Luis Bustamante y Rivero por seu trabalho de mediação. Deliberou ela:

“1 — Recomendar e felicitar o distinto jurista e estadista peruano, Dr. José Luis Bustamante y Rivero, por seu efetivo e bem sucedido trabalho em prol da paz e da coexistência nas Américas;

2 — solicitar do Secretário-Geral da Reunião de Consulta transmitir esta resolução ao Dr. Bustamante” (38).

Em páginas anteriores, reproduzimos algumas passagens do discurso proferido pelo próprio Bustamante y Rivero na solenidade de 30 de outubro de 1980. O que disse da figura do mediador vale particularmente para ele mesmo. É um exemplo edificante de devotamento à paz e ao entendimento entre os povos.

Mediação da Santa Sé no Conflito Austral entre Argentina e Chile

Grande tem sido, através dos séculos, a contribuição da Santa Sé para a solução pacífica das controvérsias, quer no campo das idéias, quer na atuação concreta (39). No século passado, exemplo importante ocorreu quando, em 1885, o Imperador Guilherme I propôs que Leão XIII arbitrasse a disputa entre seu país, a Alemanha, e a Espanha a propósito das Ilhas Carolinas. Nesta época, estava pendente a questão romana, e as relações entre a Santa Sé e Berlim estavam ainda abaladas pelo Kulturkampf. Havendo estas dificuldades, a iniciativa germânica era um significativo reconhecimento da autoridade moral do Papa. Este preferiu oferecer seus serviços como mediador e não como árbitro. Foram eles aceitos pelas partes e através deles estas chegaram a um acordo amistoso (40).

Por inspiração do Czar Nicolau II e com o patrocínio da Rainha Guilhermina, ocorreram em 1899 e 1907 as Conferências Internacionais de Haia. Em 10 de fevereiro de 1899, o Cardeal Rampolla, Secretário de Estado de Leão XIII, respondeu à segunda Circular do Conde Mouraviev. Indo

(38) General Secretariat, Organization of American States. *Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance Applications*. Vol. III, Part Two, 1977-1981. Washington, D.C. 1982, pp. 13-14.

(39) Entre outros podem ser consultados os dois trabalhos seguintes: Monsenhor GUERRY, *L'Eglise et la Communauté des Peuples*. Paris, Bonne Presse, 1958; e GURIAN, Waldemar, e FITZSIMONS, M.A. (Ed.) *The Catholic Church in World Affairs*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1954.

(40) KOENING, Harry, *The Pope and Peace in The Twentieth Century*. In: GURIAN, Waldemar, e FITZSIMONS, M.A. *The Catholic Church in World Affairs*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1954, p. 49.

além da arbitragem facultativa proposta pelo Conde, afirmou: "Uma instituição de mediação, investida de uma autoridade revestida de todo o prestígio moral necessário, provida das garantias indispensáveis de competência e imparcialidade, sem encadear a liberdade das partes em litígio, estaria menos exposta a encontrar obstáculos" (41).

Pio X emprestou seu integral apoio à Conferência de Niagara Falls onde representantes do México e dos Estados se reuniram através da mediação da Argentina, do Brasil e do Chile (42). Com estes e outros antecedentes, é mais fácil compreender a mediação da Santa Sé no conflito austral entre Buenos Aires e Santiago (43).

No século XIX, os dois Governos assinaram numerosos acordos referentes a questões limítrofes. Entre eles destacou-se o Tratado de Limites de 23 de julho de 1851. Em torno da interpretação e aplicação de seu artigo III, surgiram controvérsias. Tratava-se da região do Canal de Beagle. No contexto do compromisso de 22 de julho de 1971, a Coroa Britânica notificou as partes, em 2 de maio de 1977, do seu Laudo emitido em 18 de abril do mesmo ano. O Chile aceitou o Laudo. A Argentina informou que, dentro do prazo de nove meses contemplados para seu cumprimento, manifestaria sua posição. As partes não lograram acordo entre si sobre a execução do Laudo, apesar dos numerosos encontros entre os dois Governos (44). Em 25 de janeiro de 1978, a Argentina comunicou ao Chile sua resolução de declarar nulo o Laudo da Rainha da Inglaterra. Em 20 de fevereiro seguinte, os presidentes dos dois países encontraram-se em Puerto Montt. A Ata aí assinada estipula regras para reuniões das comissões negociadoras. Estas começariam em 1º de março de 1978 e se prolongariam por oito meses. Não se logrou coincidência substancial sobre o problema de fundo. Em novembro a tensão política entre ambos os Estados cresceu muitíssimo com sério perigo de guerra entre eles. Em 24 de novembro

(41) Monsenhor GUERRY, Arcebispo de Cambrai. *La Iglesia y la Comunidad Internacional*. Pamplona, Gomez, 1964, p. 319.

(42) KOENING, Harry. *The Popes and Peace in the Twentieth Century*. In: GURIAN, Waldemar e FITZSIMONS, M.A. (Ed.) *The Catholic Church in World Affairs*. Notre Dame, University of Notre Dame, 1964, p. 51.

(43) São exemplos de estudos sobre o tema: a) BROUILLET, Alain. *La Médiation du Saint-Siège dans le différend entre l'Argentine et le Chili sur la Zone Australe*. *Annuaire Français de Droit International*. 1979. Paris. C.R.S., 1980, pp. 49-73; b) ECHEVERRIA D., Q. Gloria. *La controversia entre Chile y Argentina sobre la región del Beagle: origen, desarrollo y desenlace* in: *150 Años de Política Externa Chilena*. Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales, 1977, pp. 264-317; c) PEREZ DEL VIZO, Ignacio. *La Consulta por el Beagle*. CIAS. Buenos Aires, 33 (336) : 1-9, set. 1984 ; d) PEREZ DEL VIZO, Ignacio. *Tratado en Chile*. CIAS, Buenos Aires, 33 (338) : 1-7, nov. 1984.

(44) Muitos dados referentes à cronologia dos acontecimentos encontram-se em VILLEGAS, Osiris G. *La Propuesta Pontificia y el Espacio Nacional Comprometido*. Buenos Aires, 1982. Menciona este autor encontros em Buenos Aires (20-7-77), Santiago (8-10-77), Santiago (15-11-77), Buenos Aires (27-12-77).

de 1978, o Governo argentino aceita a idéia chilena de submeter o conflito a uma mediação e em 5 de dezembro anuncia que o melhor mediador é o Santo Padre e que neste sentido já se fizeram sondagens junto à Secretaria de Estado do Vaticano. No mesmo mês de dezembro, os Estados Unidos propuseram, sem êxito, uma mediação da OEA para o conflito.

Em 22 de dezembro de 1978, o Cardeal Casaroli convocou os representantes diplomáticos da Argentina e do Chile acreditados junto ao Vaticano, para transmitir-lhes a decisão papal de providenciar o envio imediato de um representante pessoal. Havia no Natal deste ano muitas incertezas nos dois países. No dia 26 de dezembro, aterrissou em Buenos Aires o Cardeal Samoré. Viajou também a Santiago com o mesmo propósito de estabelecer contactos pessoais e conhecer melhor o quadro político e militar. Em oito de janeiro de 1979, Argentina e Chile assinaram, em Montevidéu, dois convênios: o "Acordo de Mediação" e o "Compromisso de Preservar a Paz". Por eles, de um lado, ambos os Estados solicitaram formalmente a mediação papal declarando-se dispostos a tomar em consideração as idéias a serem propostas pelo Vaticano e, de outro lado, o Cardeal Samoré aceitou a mediação. Estabeleceu-se também o compromisso dos países de não recorrer à força em suas relações mútuas.

No mesmo mês de janeiro, João Paulo II designou como seu Representante junto aos governos da Argentina e do Chile o Cardeal Antonio Samoré, admirado por sua grande experiência diplomática, dedicação, competência e conhecimento da América Latina. Não mediu ele sacrifícios no sentido de levar a bom termo seu trabalho de mediação. Estes esforços foram fortalecidos pela colaboração elevada dos episcopados da Argentina e do Chile. Já em 3 de maio de 1980, data da comemoração do primeiro aniversário do início dos trabalhos de mediação, subscreveram exortação conjunta onde se lê: "Mediação e paz se apresentam assim, nas circunstâncias concretas de nossos países, como dois elementos estreitamente vinculados entre si" (45).

Em 12 de dezembro de 1980, o Sumo Pontífice apresentou sua proposta. Em torno dela continuaram as conversações, impulsionadas pelo Cardeal Samoré. Na verdade pode-se dizer "que os quatro anos finais de sua vida giraram verdadeiramente ao redor do que aconteceu nos dois povos, o argentino e o chileno" (46). A morte, ocorrida em 3 de fevereiro de 1983, não permitiu que ele presenciasse o final feliz de suas laboriosas

(45) *El Mercurio*. Santiago, 4-5-81, p. A, 1.

(46) CENTENO, Angel M. "El Cardenal Samoré: Un amigo de los argentinos". *CIAS. Revista del Centro de Investigación y Acción Social*. Buenos Aires, 32 (321): 43, abr. 1983. Com o desaparecimento do Cardeal Samoré, Dom Gabriel Montalvo, que com ele colaborava anteriormente nesta mediação, continuou contribuindo significativamente para o prosseguimento dos trabalhos.

gestões. Mas nesta data as negociações já estavam muito avançadas. Em 12 de outubro de 1983, representantes do Episcopado do Chile e da Argentina escreveram ao Santo Padre manifestando seu compromisso de trabalhar pela paz e expressando sua esperança de que "a Argentina e o Chile dêem essa resposta humana e cristã oferecendo ao mundo a prova concreta de que é na verdade paciente do diálogo fraterno e no generoso entendimento onde se encontram a expressão da convivência humana e a realidade da paz" (47).

Em 29 de novembro de 1984, na Sala Régia do Palácio Apostólico em Roma foi assinado o Tratado de Paz e Amizade entre as Repúblicas da Argentina e do Chile.

Pós ele término, por obra da mediação pontifícia, à controvérsia sobre a zona austral. A cerimônia, presidida pelo Secretário de Estado do Vaticano, Cardeal Agostinho Casaroli, contou com a presença dos Chanceleres dos dois países, numerosos prelados e vários Embaixadores de países da América Latina junto da Santa Sé (48). No dia seguinte, o Papa João Paulo II recebeu as delegações da Argentina e do Chile. Em seu discurso, recordou "uma vez mais, com gratidão, o trabalho do Senhor Cardeal Samoré, a quem tanto deve esta obra de paz" (49).

A mediação desenvolveu-se dentro de certas regras bem definidas. Assim, se os dois Estados não cumprissem com seus compromissos, a Santa Sé retirar-se-ia da mediação. Criaram-se relações solidárias entre as partes e entre estas e o mediador. Este exerceu vigilância sobre os cumprimentos dos termos dos acordos assinados por Santiago e Buenos Aires. Encontrou-se maneira original de conciliar o segredo nas negociações e a unidade nas informações ao público externo. A Santa Sé, a Argentina e o Chile subscreveram comunicados conjuntos sobre o andamento das negociações. Foram eles publicados na edição semanal em espanhol do periódico *L'Osservatore Romano*.

A XIV Assembléia Geral da OEA, reunida em Brasília em novembro de 1984, aprovou resolução manifestando sua complacência pelo acordo alcançado pelos governos de Argentina e Chile no litígio austral através da valiosa mediação de Sua Santidade João Paulo II. Anteriormente, em 24 de outubro os representantes dos Estados-Membros do Conselho Permanente da OEA expressaram satisfação e regozijo pelo acordo que qualificou de "exemplo da efetividade do uso de meios pacíficos na solução de controvérsias".

(47) A controvérsia sobre a soberania na Zona Austral. Carta do Santo Padre aos Episcopados da Argentina e do Chile. *L'Osservatore Romano*. Cidade do Vaticano, edição semanal em português. XIV (48): 7 (582-3), 27-11-1983.

(48) Sob os auspícios da Mediação Pontifícia foi assinado o Tratado de Paz e de Amizade entre a Argentina e o Chile. *L'Osservatore Romano*. Cidade do Vaticano. Edição semanal em português. XV (50); 1 e 4 (593), 3-12-1984.

(49) *Ibidem*, p. 4.

Em abril de 1985, depois dos procedimentos estabelecidos em cada um dos dois países, o Tratado entrou em vigor.

Mediação da Comissão Interamericana de Paz

Em 4 de dezembro de 1940, a 2ª Reunião de Consulta de Chanceleres Americanos, realizada em Havana, estabeleceu, por sua Resolução XV, a Comissão Interamericana de Paz. Foi instalada em 31 de julho de 1948 sob o nome de "Comissão Interamericana de Métodos para a Solução Pacífica de Conflitos". Seus Estatutos entraram em vigor em 24 de maio de 1950. Segundo eles, a Comissão dispunha de ampla iniciativa, podendo funcionar por solicitação de qualquer das partes em conflito e até mesmo de Estado não diretamente implicado. A partir de seus segundos Estatutos de 9 de maio de 1956, seu funcionamento passou a depender de solicitação de Estado americano diretamente interessado, exigindo-se o consentimento das partes. Pelo Protocolo de Buenos Aires de 1967, cedeu lugar à Comissão Interamericana de Soluções Pacíficas. Cabe-lhe, segundo o art. 83 da Carta da OEA, auxiliar o Conselho Permanente. Diz o art. 84: "as partes em controvérsia poderão requerer ao Conselho Permanente no sentido de obter os seus *bons officios*. . . se as partes o desejarem, o Presidente do Conselho referirá diretamente a controvérsia à Comissão Interamericana de Soluções Pacíficas".

A Comissão Interamericana de Paz atuou em vários casos de litígios entre países americanos.

Em fevereiro de 1956, iniciou ela seus *bons officios* no litígio entre Cuba e a República Dominicana, por solicitação do primeiro país. Em sua Declaração de 20 de abril do mesmo ano, manifestou sua esperança no sentido de que as partes poderiam chegar em breve a superar suas dificuldades através dos instrumentos normais ⁽⁵⁰⁾.

Em fevereiro de 1960, começou a mediação da Comissão Interamericana de Paz no litígio entre Equador e a República Dominicana. Transmitiu a ambos os governos, em 30 de março, umas "Bases de Entendimento" que continham condições para a saída de dominicanos exilados na Embaixada do Equador. Não foram elas, porém, aceitas pela República Dominicana ⁽⁵¹⁾.

No início de janeiro de 1964, a situação era muito tensa no Panamá e sobretudo na capital. Apesar de um entendimento no sentido do hasteamento das bandeiras dos Estados Unidos e do Panamá nos edifícios da Zona do Canal, içou-se só a primeira no Colégio Balboa, em 9 de janeiro. No dia seguinte, ambos os governos solicitaram os préstimos da Comissão

(50) PEIRANO BASSO, Jorge. *Buenos Officios y Mediación*. Montevideo, Idea, 1983, p. 50.

(51) PEIRANO BASSO, Jorge. *Op. cit.*, p. 50.

Interamericana de Paz. Esta se deslocou imediatamente para o Panamá. Aí permaneceu até o dia 15. Estabeleceu-se uma Comissão Mista de Cooperação composta de cinco membros: um presidente da Comissão Interamericana de Paz, dois panamenhos (um civil e um militar) e dois norte-americanos (um civil e um militar). Apesar dos esforços, não se conseguiu um acordo entre as partes. Em 29 de janeiro, o Panamá comunicou que levaria a matéria à OEA e invocaria o TIAR. A Comissão deu então por encerrados seus trabalhos⁽⁵²⁾, vez que por seus Estatutos não podia atuar quando estivesse em tramitação outro procedimento de solução pacífica.

Vimos anteriormente, no caso do litígio territorial entre Honduras e Nicarágua, uma atuação da Comissão Interamericana de Paz, coroada de pleno êxito.

Mediações em litígios internos

Através da História muitos cidadãos e governos manifestaram preocupação pelos conflitos dentro das fronteiras de outros países. Neste mesmo sentido organismos internacionais têm tomado conhecimento de muitos problemas internos de seus membros. Não é aqui o momento para um estudo das diversas maneiras de atuação nestes casos. Cabem, contudo, algumas observações sobre a matéria.

O assim chamado Corolário Roosevelt à Doutrina Monroe anunciado em 6 de dezembro de 1904 revestiu-se de claro caráter intervencionista, arrogando-se mesmo o seu autor, Presidente Theodore Roosevelt, verdadeiros poderes de polícia em relação aos países do assim chamado Hemisfério Ocidental.

Comissões de Direitos Humanos de caráter internacional podem, na prática, interpor-se entre cidadãos e governos no sentido de diminuir as distâncias e conflitos entre eles.

Há também casos em que cidadãos em eminência oferecem sua mediação ou são solicitados a proporcioná-la. É sabido que em 1973, Kurt Waldheim ofereceu seus bons ofícios, como Secretário-Geral da ONU, na questão da Irlanda do Norte.

Os acontecimentos ocorridos na República Dominicana em 1965 constituem, na história do sistema interamericano, um caso singular. Houve no início ação unilateral por parte do Governo dos Estados Unidos. Mas, posteriormente, a X Reunião de Consulta constituiu uma Comissão de Investigação e Bons Ofícios. Em dois de maio, chegou ela a São Domingos, integrada por representantes da Argentina, Brasil, Colômbia, Guatemala e Panamá. Das conversações com as duas partes em luta decorreu a assinatura, em 5 de maio, da Ata de São Domingos. Ratificou-se o cessar-

(52) GARCIA AMADOR, F.U. *The Interamerican System*. Dobbs Ferry, N.Y., Oceana, 1966, pp. 103-104.

fogo de 30 de abril e reconheceu-se a competência da Comissão para entender dos assuntos referentes ao acordo.

Como representante do Secretário-Geral das Nações Unidas, esteve na República Dominicana o Dr. José Antonio Mayobre. Trabalhou no sentido de um acordo de trégua entre as partes em conflitos. Apesar das questões teóricas sobre as atribuições da ONU e da OEA, no caso houve importante cooperação entre ambos ⁽⁵³⁾.

Exemplo interessante de mediação relacionada com contendores dentro de um país foi o de Francisco Solano Lopez em relação à Argentina.

Em 1859 eclodiu uma guerra entre Buenos Aires e a Confederação, cuja capital era a cidade de Paraná. Justo José Urquiza, em outubro do mesmo ano, derrotou as tropas de Buenos Aires na batalha de Cepeda. Com a mediação de Francisco Solano Lopez, assinou-se, em 11 de novembro, o Pacto de São José de Flores que pôs fim à luta. Conforme este tratado, Buenos Aires declarou-se "parte integrante da República Argentina" ⁽⁵⁴⁾. Com a finalidade de incorporar-se ao resto do país, devia reunir-se — em um período de vinte dias — uma Convenção provincial para estudar a Constituição promulgada em Santa Fé, em 1853 ⁽⁵⁵⁾.

Mediações sem êxito maior

Numerosas vezes os esforços de governos e altas personalidades não conseguiram que as partes em litígio chegassem a um acordo considerado mutuamente satisfatório. Naturalmente, as razões são as mais diversas, podendo depender dos mediadores, dos litigantes ou de outros elementos. Deixando para outras oportunidades um possível aprofundamento da matéria, vale citar, a título de ilustração, alguns exemplos.

A guerra do Pacífico de 1879 foi uma das mais trágicas na História da América Latina. De acordo com instruções do Secretário de Estado William Maxwell Evart, os chefes de missão dos Estados Unidos no Peru, Chile e Bolívia ofereceram seus bons ofícios aos governos destes três países envolvidos na guerra do Pacífico. Em outubro de 1880, representantes dos três países em guerra conjuntamente com os três ministros norte-americanos neles acreditados reuniram-se no navio Lackawanna pertencente ao Estado mediador. As exigências chilenas não foram aceitas e a guerra prosseguiu ⁽⁵⁶⁾. Embora o Tratado de Ancón de 1929, em cuja

(53) GARCIA BAUER, Carlos. *Universalismo y Panamericanismo*. Guatemala, Universitaria, 1968, pp. 144-7.

(54) VASCONCELOS, Victor Natalício. *Lecciones de Historia Paraguaya*. Assunção, Edição do Autor, 1978, p. 164.

(55) IBANES, José C. *Historia Argentina*. Buenos Aires, Troquel, 1961, pp. 430-1.

(56) GUTIERREZ, Alberto. *La Guerra de 1879*. Buenos Aires, Francisco de Aguirre, 1975, pp. 257-263. PIKE, Frederick. *Chile and United States, 1880-1962*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1963, pp. 47-62; FRIAS VALENZUELA, Francisco. *Manual de Historia de Chile*. Santiago, Nascimento, 1979, pp. 363-9; MECHAM, J. Lloyd. *A Survey of United States-Latin American Relations*. Boston, Houghton Mifflin, 1965, pp. 414-8.

gestação colaborou o Presidente Hoover, tenha reaproximado Chile e Peru, deixou mais difícil para a Bolívia a satisfação de seu desejo de recuperar uma saída para o mar.

Belize foi e ainda é motivo de desacordo entre a Guatemala e a Grã-Bretanha. O Governo dos Estados Unidos manifestou muito interesse na questão e ofereceu seus bons ofícios aos litigantes. Estes, depois de reuniões importantes, em 1965, realizadas em Miami e Londres, solicitaram a mediação de Washington. Foi ela aceita em seis de julho do mesmo ano. A Casa Branca designou como mediador, aceito pelas duas partes, o Sr. Bethwel M. Webster. Depois de numerosos contactos com os dois Estados, elaborou ele um documento, de 17 artigos, intitulado "Tratado entre a República de Guatemala e o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte" (57). Não foi aceito pelos dois governos. Sabemos que no dia 21 de setembro de 1981 Belize proclamou sua independência. No dia 25 seguinte, a Assembléia Geral aprovou seu ingresso na ONU por 144 votos a favor, nenhuma abstenção e um só voto contrário, o da Guatemala.

Muito antigo é o litígio entre a Grã-Bretanha e a Argentina a respeito das Ilhas Malvinas. Em 1833 Londres ocupou-as pela força e desde então Buenos Aires procura reavê-las. Em 2 de abril de 1982 a Argentina recuperou-as militarmente sem mortes de britânicos. Vários intentos foram feitos no sentido de evitar um confronto armado entre os dois países e de encontrar-se uma fórmula mutuamente satisfatória. Assim, com o propósito de mediar, o Secretário de Estado norte-americano Alexander Haig visitou a Argentina em 10 de abril. Suas gestões, como as de outras personalidades, não se revestiram de êxito. Em 30 de abril Washington abandonou sua neutralidade e manifestou seu apoio a Londres. Após numerosos combates a Inglaterra voltou a ocupar as Malvinas. Continua, pois, o impasse entre os dois Governos.

IV - Considerações Finais

As reflexões de caráter teórico assim como os numerosos exemplos auzidos manifestam a grande potencialidade da mediação e dos bons ofícios como meio de solução pacífica de conflitos e ensejam, entre outras, as observações seguintes.

A prática da mediação ressurgiu ultimamente. A propósito escreve o Prof. ORREGO VICUÑA: "Este procedimiento parecia haber quedado en cierto modo relegado, al igual que la conciliación o los buenos oficios, ninguno de los cuales se invocaba en América Latina desde hacia mucho tiempo. Pero ha sido precisamente la búsqueda de la flexibilidad que

(57) CARPIO NICOLLE, Roberto. *Hacia Donde Va Belize*. Guatemala, Girblan, 1977, pp. 96-97.

caracteriza la práctica latinoamericana, la que ha llevado al resurgimiento de los procedimientos clásicos" (58).

Muitos fatores dificultam a aplicação de instrumentos estreitamente jurídicos (sentenças judiciárias, laudos de arbitragem) a conflitos entre Estados. São exemplos: a intransigência de governos quando se envolvem nos pleitos questões territoriais; as reticências e reservas dos Estados em aceitar fórmulas compulsórias; a ausência de ratificação unânime dos tratados; a falta de uma definição clara de agressão e das medidas aplicáveis no caso de sua ocorrência; a multiplicidade de procedimentos sem a necessária unidade entre eles (59).

A História registra dificuldades grandes para a implementação de um laudo arbitral ou de sentença judiciária quando uma das partes se sente profundamente prejudicada. Nas páginas anteriores apareceram as resistências de Nicarágua ao laudo arbitral do Rei Afonso XIII de 1906 e da Argentina ao laudo arbitral da Coroa Britânica de 1977. No caso da mediação, as partes discutem as alternativas e, quando chegam a um acordo, já estão comprometidas a cumpri-lo. Sobre a flexibilidade da mediação são oportunas estas palavras de JORGE PEIRANO:

"Los buenos oficios y la mediación pueden realizarse dentro de un ámbito de informalidad absoluta o bien pueden llevarse a cabo de acuerdo a un contexto formalmente definido por la vía de un procedimiento organizado de antemano. El análisis de la práctica internacional enseña que es vastísima la gama de posibilidades que ofrecen los institutos objeto de nuestro estudio y la riqueza y variedad de contenido que los mismos admiten" (60).

Para o bom resultado da mediação muito podem contribuir fatores como os seguintes: o desejo sincero das partes de chegar a um acordo; a maior disponibilidade não só de Estados mas também de cidadãos ilustres capacitados para tais tarefas por suas virtudes, predicados intelectuais e experiências internacionais; o apoio de segmentos importantes nos países que são objeto da mediação (a declaração conjunta de bispos argentinos e chilenos no caso do Canal de Beagle é um exemplo).

(58) ORREGO VICUNA, Francisco. Análisis de la práctica latinoamericana en materia de solución de controversias durante la década de 1970 y sus implicaciones para el futuro. *Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Internacional*. (Viña del Mar, 1.º e 5 de diciembre de 1980). Volumen II. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 1981, p. 100.

(59) INFANTE CAFFI, Maria Teresa. La solución pacífica de las controversias. In: *Antecedentes, Balance, y Perspectivas del Sistema Interamericano*. Santiago de Chile, Universitaria, 19-7, pp. 155-6.

(60) PEIRANO BASSO, Jorge. *Mediación y Buenos Oficios*, Montevideú, Idea, 1983, p. 69.

Na busca de solução para um conflito a mediação aparece de diferentes maneiras relativamente aos outros meios. Na definição dos limites entre Honduras e Nicarágua, em diversos momentos, houve laudo arbitral (Rei Afonso XIII, em 1906), mediação sem êxito maior (Governo dos Estados Unidos, de 1918 a 1923), Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (O Conselho da OEA como órgão provisório de Consulta em 1957), Corte Internacional de Justiça (Sentença de 18 de novembro de 1960) e Comissão Interamericana de Paz (1961 e 1962). Antes e depois da eclosão do conflito armado de 14 de julho de 1960 entre El Salvador e Honduras, houve tentativas de mediação pelos três outros países centro-americanos. A mediação solicitada pelas partes e realizada com êxito foi a do Dr. José Luis Bustamante y Rivero, que se concluiu com o Tratado de Paz de outubro de 1960. Contudo, o capítulo V do Título IV trata da solução das controvérsias pela Corte Internacional de Justiça. Realmente, transcorrido o prazo de cinco anos estabelecido no artigo 19, a questão já se encontra em Haia, que deverá sentenciar sobre as pendências limítrofes remanescentes. No caso do litígio austral entre Argentina e Chile, houve antes da mediação papal um impasse sobre o laudo da Coroa Britânica em 1977.

A experiência ensina que o espaço de tempo entre o início de um conflito e a aceitação voluntária (quando ela ocorre) pelos litigantes de uma solução é muito variável. Entre a eclosão da guerra do Pacífico em 1879 e o Tratado de Ancón de 1929 transcorreu meio século. Entre os incidentes ocorridos na Zona do Canal de Panamá em 1964 e os Tratados Torrijos-Carter de 1977 passaram-se mais de 13 anos. Em 1969 romperam-se as relações diplomáticas entre Honduras e El Salvador e só se restabeleceram em 1980 por ocasião do Tratado de Paz assinado em Lima pelos dois países. Assim não é realista fixar prazos rígidos para acordos entre Governos litigantes.

Cabem algumas reflexões breves sobre a mediação em andamento do Grupo de Contadora, à luz dos exemplos apresentados anteriormente e de sua especificidade. Elas explicam, ao menos parcialmente, a não assinatura de um Acordo Geral e justificam certa esperança de que ele possa vir a ser firmado pelos cinco países diretamente envolvidos. O trabalho conjunto de Colômbia, México, Panamá e Venezuela começou em janeiro de 1983 e conseqüentemente não completou ainda sequer cinco anos. Na América Central freqüentemente os grupos de tendências afins dos diversos países tendem a colaborar entre si, mesmo em detrimento do princípio de não intervenção. A heterogeneidade dos cinco governos (democracia cristã, liberalismo, socialismo etc.), a debilidade das economias (dívida externa, pouca diversificação de produtos, insuficiência de tecnologia própria etc.), as tensões dentro dos países e entre eles e a vulnerabilidade a pressões internas e externas dificultam o mútuo entendimento. A Nicarágua não é uma ilha; limita com a Costa Rica e Honduras e está muito próxima de El Salvador. As negociações freqüentemente

são morosas quando é grande o número de países envolvidos; os quatro mediadores promovem o entendimento entre cinco países da América Central. Trata-se, ademais, de entendimento amplo sobre diversos temas complexos. A política norte-americana não é atualmente a de Boa Vizinhança de F.D. Roosevelt; as intervenções militares na República Dominicana (1965), em Granada (1983), a minagem de portos da Nicarágua condenada por Haia, a ajuda ostensiva e oficial à oposição deste país dificultam o diálogo.

Apesar destas e de outras dificuldades, há razões para esperar um eventual acordo entre os países da América Central. São numerosas e significativas as demonstrações de apoio ao trabalho do Grupo de Contadora. São exemplos: a criação do Grupo de Lima (Argentina, Brasil, Peru e Uruguai), manifestações da OEA e da ONU; viagem Conjunta dos Secretários-Gerais destes dois organismos à região, em missão de paz; prêmios concedidos a Contadora, como o Príncipe das Astúrias e o da UNESCO em 1985; louvores da Comunidade Econômica Européia e do Parlamento Latino-Americano. A lembrança do conflito armado de 1969 entre El Salvador e Honduras, que não resolveu mas agravou os problemas, permanece uma advertência contra os males de uma guerra. São oportunas neste contexto as seguintes palavras do grupo: "Diálogo Interamericano": "As negociações oferecem o melhor caminho para uma paz duradoura na América Central: Soluções Políticas — e não vitórias militares — são a alternativa realista a uma guerra prolongada. . . O impasse que vem prolongando a provação da América Central pode e deve ser rompido. Se não for, a violência na América Central continuará a causar grande sofrimento humano. Mais de 160 mil centro-americanos foram mortos na década passada. Dois milhões foram desalojados de suas casas. Um décimo de toda a população salvadorenha vive agora nos Estados Unidos. Enquanto a violência continuar, as economias da região, bastante danificadas, não poderão se recuperar" (61). Parece haver um cansaço em relação a tantos sofrimentos, de modo que a paz se torna mais e mais desejada pelas populações. Apesar das grandes tensões, não houve na década de 1980 ruptura de relações diplomáticas entre os países centro-americanos. Iniciativas como a do Presidente guatemalteco de reunir os cinco chefes de Estado em Esquioulas e de criar o Parlamento centro-americano significam maior diálogo entre as partes. Estas razões parecem prenunciar provável *modus vivendi* entre cinco países e até mesmo passos firmes na direção do desejado Mercado Comum regional.

Como ensina MAURICE DUVERGER, no fenômeno político há duas faces: a integração e o conflito (62). Não consta, porém, haver qualquer lei que

(61) LINOWITZ, Sol M. et al. *Pela Reconstrução da Cooperação nas Américas. Relatório de 1986 do Diálogo Interamericano*. Washington, D.C., Instituto Aspen de Estudos Humanísticos, 1986, p. 17.

(62) DUVERGER, Maurice. *Introdução à Ciência Política*. Lisboa, Cor. 1977, p. 15.

determine em que intensidade elas devam existir. Cabe aos povos multiplicar suas convergências e circunscrever suas divergências, sobretudo aquelas que possam colocar em risco a paz, considerada geralmente como a suprema aspiração da humanidade. Mediante o diálogo aberto e permanente, os Estados poderiam dirimir ou, ao menos, conter e disciplinar suas controvérsias. Sabe-se, porém, que muitas vezes ocorrem impasses e bloqueios nas negociações diretas. Nestes casos as gestões de terceiros constituem a esperança de paz. Eles podem atuar de diversas formas. Entre elas, como procurou demonstrar este trabalho, ocupam lugar de grande relevo a mediação e os bons ofícios. Os nomes de seus protagonistas, que, sem medir sacrifícios pessoais, se devotaram à causa da paz e da justiça merecem ser homenageados e estudados. Se, através da História, a mediação assegurou ou restaurou o entendimento entre povos distanciados, ela poderá também ser o instrumento eficaz para a solução dos conflitos ainda pendentes na América Latina.

V — BIBLIOGRAFIA

ALEIXO, José Carlos Brandl. Afrânio de Melo Franco. *Revista de Ciência Política*. Rio de Janeiro, 28 (3): 12-26, set./dez. 1985.

———. O Conflito El Salvador—Honduras e a integração centro-americana. *Revista de Ciência Política*. Rio de Janeiro, 20 (3): 39-40, set. 1977.

BEMIS, Samuel D. *The Latin American Policy of the United States. A historical interpretation*. Nova York, Harcourt, 1943.

BROUILLET, Alain — La médiation du Saint Siège dans le différend entre l'Argentine et le Chili sur la Zone Australe. *Annuaire Français de Droit International*. 1979. Paris, C.R.S., 1980.

CALLEJAS BONILLA, Polcarpo. La mediación como procedimiento de solución pacífica de controversias internacionales. *Noveno Curso de Derecho Internacional*. Rio de Janeiro, Washington, Secretaría General de la OEA, 1983, vol. I.

CÂMARA dos Deputados. *Mensagens Presidenciais*. 1910-1914. Hermes da Fonseca — Brasília, Centro de Documentação e Informação, 1978.

CARPIO NICOLLE, Roberto. *Hasta Donde Va Beltze*. Guatemala, Girblan, 1977.

CENTENO, Angel M. "El Cardenal Samoré: Un amigo de los argentinos". *CIAS, Revista del Centro de Investigación y Acción Social*. Buenos Aires, 32 (321): 43, abr. 1983.

CLINE, Howard. *The United States and Mexico*. New York, Atheneum, 1963.

A CONTROVÉRSIA sobre a soberania na Zona Austral. Carta do Santo Padre aos Episcopados da Argentina e do Chile. *L'Osservatore Romano*. Cidade do Vaticano, Edição semanal em português. XIV (48): 7 (582-3), 27-11-1983.

- El convenio de mediación entre El Salvador y Honduras. *ECA. Estudios Centroamericanos*. Salvador 32 (339-340): 89-90, jan./fev. 1977.
- DUVERGER, Maurice. *Introdução à Política*. Lisboa, Cor, 1977.
- ECHEVERRÍA D., C. Glória. La controversia entre Chile y Argentina sobre la región del Beagle: origen, desarrollo y desenlace. In: *150 Años de Política Exterior Chilena*. Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales, 1977.
- FAGG, John Edwin. *Latin America: A General History*. New York, Macmillan, 1963.
- FRIAS VALENZUELA, Francisco. *Manual de Historia de Chile*. Santiago, Nascimento, 1979.
- GARCIA-AMADOR, F. V. (org.) *The Inter-American System*. Dobbs Ferry, N.Y. Oceana, 1966.
- GARCIA BAUER, Carlos. *Universalismo y Panamericanismo*. Guatemala, Universitaria, 1968.
- GROSS ESPIELL, Hector. La Intervención de Juan Pablo II. Mediación y Arbitraje. *Revista Internacional y Diplomática*. México, 30 (363): 30, fev. 1981.
- GURIAN, Waldemar e FITZSIMONS, M. A. (Ed.). *The Catholic Church in World Affairs*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1954.
- GUTIERREZ, Alberto. *La Guerra de 1879*. Buenos Aires, Francisco de Aguirre, 1975.
- IBANES, José C. *Historia Argentina*. Buenos Aires, Troquel, 1961.
- INFANTE CAFFI, Maria Teresa. La solución pacífica de las controversias. In: *Antecedentes, Balance y Perspectivas del Sistema Interamericano*. Santiago de Chile, Universitaria, 1977.
- INTERNATIONAL Court of Justice, *Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders*. Judgement of 18 November 1960, ICY Reports, 1960.
- KARNES, Thomas L. *The Failure of Union. Central America 1824-1975*. Tempe, Arizona State University, 1976.
- KOENING, Harry. The popes and peace in the twentieth century. In: GURIAN, Waldemar e FITZSIMONS, M. A. (Ed.). *The Catholic Church in World Affairs*. Notre Dame, University of Notre Dame, 1954.
- LINOWITZ, Sol M. et al. *Pela Reconstrução da Cooperação nas Américas. Relatório de 1986 do Diálogo Interamericano*. Washington, D. C., Instituto Aspen de Estudos Humanísticos, 1986.
- MECHAM, J. Lloyd. *A Survey of United States Latin American Relations*. Boston, Houghton Mifflin, 1965, pp. 414-8.
- MELLO, Celso de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1972, 2º vol.
- EL MERCURIO. Santiago, 4-5-1981, p. Am 1.

- Ministério das Relações Exteriores. *Relatório apresentado ao Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores.* — 1930. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1984, v. 1.
- Monsenhor GUERRY, Arcebispo de Cambrai. *La Iglesia y la Comunidad Internacional.* Pamplona, Gomez, 1964.
- OLIVEIRA LIMA, Manuel de. *O Movimento da Independência, O Império Brasileiro.* (1821-1889). 4ª ed. São Paulo, Melhoramentos, 1962.
- ORGANIZATION of American States. General Secretariat. *Inter American Treaty of Reciprocal Assistance.* Applications. Vol. I. 1948-1959, Washington, D. C. 1973.
- ORREGO VICUNA, Francisco. Análise de la práctica latinoamericana en materia de solución de controversias durante la década de 1970 y sus implicaciones para el futuro. *Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Internacional*, (Viña del Mar, 1º al 5 de diciembre de 1980). Volumen II. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 1981.
- L'OSSERVATORE ROMANO. Sob os auspícios da Mediação Pontifícia assinado o Tratado de Paz e de Amizade entre a Argentina e o Chile. Cidade do Vaticano. Edição semanal em português, XV (50): 1 e 4 (593), 9-12-1984.
- Papa João XXIII. *Acta Apostolicae Sedis*, 1961, p. 814.
- PEIRANO BASSO, Jorge. *Buenos Oficios y Mediación. La Práctica Internacional en el Último Cuarto de Siglo.* Montevideo, Idea, 1983.
- PEREZ DEL VIZO, Ignacio. La consulta por el Beagle. CIAS. Buenos Aires, 33 (336): 1-9, set. 1984.
- . Tratado con Chile. CIAS. Buenos Aires, 33 (338): 1-7, nov. 1984.
- PERS GARCIA, Walter. *Límites de Bolivia.* La Paz, Camarlinghi, 1977.
- PIKE, Frederick. *Chile and United States. 1880-1962.* Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1963.
- SILVA HERZOG, Jesus. *Breve Historia de la Revolución Mexicana.* 2ª ed. México, Fondo de Cultura Económica, 1962, 1º vol.
- STONE, Julius. *Legal Controls of International Conflict.* New York, Rinehart and Co., I vol.
- THOMAS, Ann Van Wyen e THOMAS, A. J. Jr. *The Organization of American States.* Dallas, Southern Methodist University Press, 1963.
- TRATADO general de Paz entre las Repúblicas de El Salvador y Honduras. ECA. *Estudios Centroamericanos.* Salvador, 35 (384-385): 1.115-1.120, out./nov. 1980.
- VALENCIA RODRIGUES, Luis. *Principios de las Naciones Unidas.* Quito, Casa de la Cultura Equatoriana, 1972.
- VASCONCELOS, Victor Natalicio. *Lectones de Historia Paraguaya.* Assunção, Edição do autor, 1978.
- VIANA, Hélio. *História do Brasil.* São Paulo, Melhoramentos, 1967, vol. II.