

CONFLITOS REGIONAIS E SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS – UMA ABORDAGEM DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL.

Cintiene Sandes Monfredo*

RESUMO

Este artigo propõe uma análise das relações entre conflitos regionais e solução pacífica de controvérsias por meio do paradigma da política externa. Trata-se de correlacionar o comportamento dos Estados, particularmente o Brasil, diante das tensões regionais, quais medidas são adotadas para a resolução dos conflitos considerando os mecanismos jurisdicionais e quais negociações políticas são possíveis baseadas em uma conjuntura de integração regional. A política externa brasileira tem acentuado na América do Sul o incentivo à cooperação regional baseada nos discursos de integração. Contudo, ao se tratar dos conflitos existentes na região, Brasil e seus vizinhos por vezes assumem papéis divergentes angariando mais seus interesses internos e contrariando os projetos de cooperação e confiança regional. Os Estados, ainda que identifiquem suas diferenças, só são capazes de coexistir quando compreendem seguir normas e práticas comuns relevantes da atuação do Direito Internacional.

Palavras-chaves: conflitos regionais, cooperação, política externa brasileira

ABSTRACT

This paper proposes an analysis of relations between regional conflicts and peaceful resolution of disputes through the paradigm of foreign policy. It is to correlate the behavior of states, particularly Brazil, in the face of regional tensions, which measures are adopted to resolve the conflicts considering the legal mechanisms and that political negotiations are possible based on a context of regional

* Mestre em História Comparada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutoranda pelo Programa de Pós-graduação em História Comparada – UFRJ. Professora Substituta do curso de Defesa e Gestão Estratégica Internacional na UFRJ. Pesquisadora Associada do Laboratório de Simulações e Cenários.

integration. Brazilian foreign policy has accentuated in South America, fostering regional cooperation based on the discourse of integration. However, when dealing with conflicts in the region, Brazil and its neighbors sometimes assume different roles over raising their domestic interests and against projects of cooperation regional. States, further to identify their differences are only able to coexist when they understand follow common standards and practices relevant to the role of international law.

Keywords: regional conflicts, cooperation, brazilian foreign policy

INTRODUÇÃO

A liderança exercida pelo Brasil no plano das relações internacionais tem dado destaque ao mesmo tanto em categoria regional quanto global e tem reascendido o debate acerca de sua “branda” e limitada compreensão de seu protagonismo. Atualmente o Brasil se divide em um crescente nível de política externa cooperativa e multilateral, baseada em uma ação expansiva de participação internacional, ao mesmo tempo na tolhida política regional aplicada por meio do Mercosul, em que, ao que parece, insiste em manter uma participação limitada e limitável e na ausência de práticas de liderança.

Este artigo pretende abordar as questões acerca das relações bilaterais e multilaterais dos Estados parte do Mercosul, a citar: Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai e a constante tensão existente na premissa de uma maior cooperação em busca de uma integração regional mais consolidada. Para um estudo mais abrangente acerca do papel do Brasil como impulsionador de um discurso e prática pela integração via Mercosul, estaremos abordando as diferentes questões de conflitos regionais pautadas em disputas comerciais que atingem seu ápice transformando-se em dilemas para as políticas regionais e as soluções aplicadas por meio institucional do bloco para que as relações sejam atendidas dentro do âmbito da cooperação, ou seja das soluções pacíficas de controvérsias.

Ainda nesta perspectiva, é necessário estabelecer uma relação entre o papel do Brasil no dilema da cooperação regional e no fortalecimento do Mercosul, por seu institucionalismo que garanta maior credibilidade. Desta maneira atuaremos nas questões dos conflitos abordando um exemplo institucional dos tribunais Ad Hoc e Permanente criados no âmbito do bloco, mas que continua sendo afirmado de maneira parcial pelos membros o que dificulta o processo de credibilidade e afirmação da integração regional tardando ainda seus objetivos mais concretos.

DA EXISTÊNCIA DO DIREITO INTERNACIONAL

A ascensão do modelo de sociedade internacional transformou o papel

dos Estados no poder político e, ao longo, ganhou a política internacional novos atores globais, instituições não-governamentais, empresas transnacionais, organização para a segurança e paz mundial. Os Estados soberanos, aos quais eram legítimos os instrumentos de poder, dividem na atualidade o cenário das relações políticas com instituições dimensionadas para além dos espaços territoriais ou fronteiras bem definida. São instituições ou organizações que possuem um grau acentuado nas relações internacionais e dinamizam o papel do Estado, re-estruturando o conceito de soberania adequada desde a formação dos mesmos.

Os Estados, portanto, ganharam outra dimensão e importância. Os conceitos de soberania e autonomia foram afetados pelas novas relações em equivalência dos atores na globalização. Não seriam os Estados os únicos e mais evidentes nas relações de poder que determinam as condições e relações econômicas e políticas internacionais, mas estariam estes dividindo o cenário das decisões com agentes globais: empresas de grande porte e atuação mundial, que mudaram as perspectivas econômico-produtivas, organizações internacionais de diversas categorias, sejam elas, para o meio ambiente, para os direitos humanos, para as relações de comércio.

Para garantir a coexistência de diferentes formas de poder, advindas dos Estados e instituições globais, o Direito Internacional expandiu um potencial de normativas eminentes para a diminuição das tensões políticas, econômicas – comerciais e sociais em uma sociedade de anarquia internacional, com objetivo de uma garantia mínima de sobrevivência dos mesmos atores no mundo. Ainda em se tratando de Estados soberanos, reconhecemos o interesse de cada qual na política internacional, fragilizando as relações um com o outro, uma vez que dentro da perspectiva de soberania, a defesa de interesses internos é o que determina sua atuação quanto política exterior. Entretanto, o novo modelo global, que atingiu os indivíduos e suas famílias, as empresas, e claro, o papel dos Estados, fomentado por novas tecnologias de comunicação, transportes, militar, alimentícia e para a saúde transformaram a divisão daquilo que para os governos soberanos era entendido como nacional e o “outro”.

Esta nova relação, de entendimento e adequação do “outro” às perspectivas do “soberano”¹, caracterizou-se pelo conflito em relação ao papel do próprio Estado que necessitava justificar suas ações diante de outros Estados soberanos. As relações internacionais marcaram as perspectivas da lógica de poder, em que um realismo baseado nas relações

¹ Entende-se neste artigo como “soberano” o papel dos Estados Nacionais, que historicamente tendiam a valorização do controle interno, à perspectiva de fronteira nacional e territorialmente sob sua jurisdição.

de liderança preponderou no contexto político. Entretanto, os Estados agregaram a função e a necessidade de alcançar um equilíbrio entre os interesses e sua sobrevivência em ambiente internacional, o qual o Direito Internacional teve papel relevante.

A natureza do Direito Internacional marcou a passagem exatamente da função das normativas de controle interno pautadas sob atuação dos governos e na esfera do direito interno para a existência de normativas internacionais, exemplificadas pelos tratados e acordos realizados em âmbito da política externa. A partir deste, os Estados precisavam atuar na esfera internacional praticando as normativas e regulamentações que ajustavam seus interesses e levavam a um processo de tentativa de cooperação, ainda que esta cooperação estivesse baseada em um interesse relativo.

O estreitamento das relações políticas entre Estados, entre estes e as organizações internacionais e até mesmo entre atores privados como empresas, ampliou as tensões mundiais, ora pautadas sob escopo do interesse nacional/individual ora pautadas sob interesse coletivo. De fato, as dificuldades de entendimento diplomático e pacífico nos remetem à história de duas guerras mundiais e ao ambiente de grande hostilidade vivenciado pelos anos de Guerra Fria. E não somente, conflitos locais, tensões caracterizadas pelo desrespeito aos direitos humanos, controvérsias de cunho público - privado, ou privado - privado² também são imagens de disputas internacionais.

O Direito Internacional partilha de normas e condutas que possibilitam a existência de uma sociedade internacional. Os Estados, ainda que se relacionem e identifiquem as diferenças existentes entre eles, são capazes de coexistir quando compreendem seguir práticas e normas comuns. Não somente na visão legal, mas no viés político que os tratados internacionais podem referenciar diante das relações entre os atores. O comprometimento e a responsabilização frente aos acordos ampliam um ambiente de confiança internacional e tendem a diminuir as tensões existentes. Por conseguinte, entende-se pelo Direito Internacional a relevância para a co-relação mais pacífica entre os atores internacionais e os diferentes interesses.

As políticas de projeção de poder dos Estados, no momento em que percebem o ambiente regido pelo Direito Internacional, se destacam quando deixam de ser garantidas pelo uso da força ou de forma coercitiva para ganhar amplitude internacional por meio da cooperação, chave dos discursos para a

² As controvérsias público-privado e privado-privado caracterizam os setores pelos quais estão envolvidos em litígios que por ora podem ser somente de categoria pública (ou seja, entre Estados) e por vezes podem ser acentuados entre empresas privadas, e que ainda podem ganhar grande repercussão política e de atuação governamental.

segurança e a paz mundial. Neste contexto, as organizações internacionais são complementares e necessárias para a cooperação, viabilizam as relações frente ao realismo político em que inexistente uma ordem supra-estatal. Ao mesmo tempo, a institucionalização dos tratados realizados pelos Estados, de forma bilateral ou multilateral, pode ser considerada como mecanismo de estabilização por meio de normas, regras, leis e procedimentos comuns no ambiente internacional.

Todavia, no âmbito do Direito Internacional, as controvérsias internacionais continuam a permear a complexa relação entre os diferentes atores globais, descaracterizando o sentido da cooperação. Para tanto, os mecanismos de solução de controvérsia possuem grande atuação como elemento não-jurisdicional ou jurisdicional, com importância política – como meios diplomáticos até importância econômica como solução de litígios comerciais, por vezes privados.

Os mecanismos de solução de controvérsia, dentre estes bons ofícios, conciliação, mediação e a arbitragem, são modelos pacíficos e necessários para a prevenção de novos conflitos. Previsto na Carta das Nações Unidas, com a finalidade de garantir a estabilidade e a segurança internacional remete no capítulo VI – Solução Pacífica de Controvérsias – artigo 33:

As partes numa controvérsia, que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, via judicial, recurso a organizações ou acordos regionais, ou qualquer outro meio pacífico à sua escolha.³

Sobre os mecanismos pacíficos de solução de controvérsia, inseridos em tratados internacionais, exemplos das Relações Internacionais e do Direito Internacional que compreendemos facilitar os espaços de cooperação e confiança. A “interdependência complexa”⁴ é inerente ao processo de globalização e cenário para diversos atores, que podem gerar maiores níveis de relação, possibilidades para os processos de integração ou mesmo para o multilateralismo.

DOS MECANISMOS PACÍFICOS PARA A SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

As relações internacionais direcionaram os Estados para a compreensão

³ Carta das Nações Unidas. Disponível em : www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Nações%20Unidas.pdf

⁴ KEOHANE, Robert; NYE, Joseph S. Power and Interdependence in the Information Age. *Foreign Affairs* 77 n° 5 81-94 S/O’98.

de regras de coexistência importante para a prevalência da autonomia e de diálogos harmoniosos entre os mesmos. A interdependência política e a cooperação internacional teve como resultado uma série de acordos em que os Estados e Organizações Internacionais buscam regulamentar assuntos de âmbito internacional que lhes são comuns, mas que nem sempre são compartilhados de consenso em suas decisões.

Não há dúvida que nos dias atuais que correm marcham os povos, cada vez mais, no sentido de uma associação bem mais ampla que a dos grupos nacionais: a sociedade internacional emerge como um fato da própria realidade mundial, fruto do intercâmbio cada vez maior dos povos de todas as latitudes e longitudes. De simples fato, vai, porém a sociedade internacional se transformando em organização jurídica: pouco a pouco, regras, antes de âmbito moral, vão sendo reconhecidas pela consciência coletiva da humanidade como necessárias à vida comum de todos os povos, tomando, assim feição jurídica predominante.⁵

Destarte, os mecanismos pacíficos de solução de controvérsias representam meios harmoniosos na tentativa de resolução das divergências. São ações diplomáticas para a solução de litígios: os bons ofícios, mediação e conciliação. Os bons ofícios ocorrem quando Estados ou organizações internacionais, por solicitação ou livre vontade, apóia em conformidade aos litigantes na solução de controvérsia, sem necessariamente produzir um resultado efetivo de solução, ou seja, o Estado ou organização que exerce os bons ofícios não toma parte na negociação. Na mediação, muito parecida com os bons ofícios, os Estados em controvérsia solicitam ou aceitam livremente a participação de um terceiro Estado como mediador nas negociações, este emite um parecer, mas não há a imposição ou obrigatoriedade de uso do parecer do mediador, embora tenha participação direta nas negociações. Na conciliação há uma mediação do tipo mais formal, em que é exercida coletivamente por uma comissão escolhida pelos litigantes que produzem um relatório sem efeito obrigatório, mas que pode ser exercida por meios políticos ou jurídicos.

Ainda que apresentadas as diversas formas diplomáticas e por negociação possíveis para solucionar as divergências, os interesses das partes podem necessitar de condições mais confiáveis e meios técnicos mais capacitados. A arbitragem é o modelo de solução de controvérsia pela qual as partes em litígio convidam o árbitros, ou grupo de árbitros,

⁵ PAUPÉRIO, A. Machado. O conceito polêmico de soberania. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958. P. 200.

que podem ser Estados, organizações internacionais, diplomatas, juizes (advogados), para estudar o caso em divergência. Desta forma, mantendo-se capacitados, os árbitros proferem uma decisão, que lhes serão atribuída como obrigatória. O interessante da arbitragem, ou também conhecido como “arbitramento internacional”⁶, é que para os casos são formados órgãos provisórios, compostos por indivíduos ou governos cujo objetivo é a solução de controvérsia. A competência destes indivíduos, neste caso, torna-se de extrema relevância, uma vez que as controvérsias podem ser categorizadas como privadas, mas podem ganhar notoriedade no plano público, influenciando em certa medida nas decisões dos Estados.

Ficou visto que a arbitragem é uma via jurisdicional, porém não judiciária, de solução pacífica de litígios internacionais. Às partes incumbe a escolha do árbitro, a descrição de matéria conflituosa, a delimitação do direito aplicável. O foro arbitral não tem permanência: proferida a sentença, desveste-se o árbitro do encargo judicante que lhe havia confiado os Estados em conflito. Da boa-fé, da honradez das partes dependerá o fiel cumprimento da sentença, cujo desprezo, entretanto, configura ato internacionalmente ilícito.⁷

Historicamente, a arbitragem teve seus primórdios nas sociedades grega e romana quando na falta de uma jurisdição proveniente do Estado e que abarcasse a todos os indivíduos, a escolha de um árbitro determinava a sentença e configurava meios para solução das divergências. Passou pela formação dos Estados Nacionais em que o conceito de soberania absoluta determinava a força e o poder dos Estados e ganhou destaque em 1794, quando da assinatura do Tratado Jay⁸, entre Estados Unidos e Inglaterra, para solucionar os conflitos decorrentes da independência dos Estados Unidos.

Posteriormente, ganhou destaque o primeiro Tratado Internacional de Arbitragem Permanente celebrado em 1880, entre os Estados de São Salvador e Colômbia. O crescimento do uso da arbitragem levou ao processo de institucionalização da mesma, como na 1ª Conferência de Paz de Haia no ano de 1899, assinada então a Convenção para Acordos Pacíficos de Disputa Internacional, com melhorias na 2ª Conferência de Paz em 1907.

⁶ NOHMI, Antônio Marcos. Arbitragem Internacional: Mecanismos de solução de conflitos entre Estados. Belo Horizonte: Del Rey, FCH-FUMEC, 2005.

⁷ Idem. Apud. REZEK, José Francisco. Direito Internacional Público. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 341.

⁸ Tratado Jay – assinado em 19 de novembro de 1794 entre os Estados Unidos da América e o Reino da Grã Bretanha.

No Brasil, por exemplo, constitucionalmente verificamos a importância política para o uso da arbitragem como um meio pacífico de resolução de conflitos. Assim, a Constituição de 1891, em seu artigo 34, inciso 11, descrevia uma determinação ao Congresso de “autorizar o governo a declarar guerra se não tiver lugar ou malograr-se o recurso de arbitramento, e a fazer a paz”⁹, disponível também nas constituições de 1934 e 1988.

O “arbitramento internacional” é o meio pelo qual diversos agentes atuam como possibilidade de manter a paz. Sua relevância centra-se na distinção aos meios coercitivos de uso da força para prevalecer o ambiente pacífico e pautado em normativas pré-estabelecidas pelo contrato arbitral, em que as partes garantem harmoniosamente e por meio da boa fé e do compromisso dando garantias de cumprimento. É instrumento fundamental para a cooperação e para consolidar sistemas de confiança, e, portanto, esfera básica para a construção de espaços de integração e blocos regionais que necessitam firmar a segurança mútua, paz e a democracia.

Enfim, é mister enfatizar que, no capítulo das integrações econômicas regionais, as arbitragens entre Estados ganham vida nova, em particular nos modelos menos supranacionais que as áreas de mercado comum, como a Comunidade Européia, caracterizadas pela existência de um tribunal judiciário regional. No caso das áreas de livre comércio, como o Nafta, e das áreas de união alfandegária, como o Mercosul, a arbitragem tem importância fundamental.¹⁰

DAS CONTROVÉRSIAS NA AMÉRICA DO SUL - PROBLEMAS PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL?

A institucionalização na América do Sul para a integração como o Mercosul criou os mecanismos necessários e incentivou ainda mais a cooperação entre os Estados, gerando maior “poder de barganha” e inserção nos mercados internacionais. A interdependência econômica e política, e também, a criação de modelos políticos e jurídicos possibilitam a confiabilidade nas relações regionais, ampliam as trocas de cooperação, mas podem motivar discordâncias quanto às decisões políticas em benefício da região.

⁹ Texto retirado da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil- de 24 de Fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm acesso em 18/08/2010.

¹⁰ NOHML, Antônio Marcos. Arbitragem Internacional: Mecanismos de solução de conflitos entre Estados. Belo Horizonte: Del Rey, FCH-FUMEC, 2005. Apud SOARES, Guido Fernando

Com o objetivo de prevalecer as relações harmoniosas no contexto regional, o Mercosul estabeleceu, logo em sua consolidação em 1991, o Protocolo de Brasília para Solução de Controvérsia, no qual os Estados partes ratificam o mesmo protocolo uma vez que situam-se como membros do Mercosul e portanto, garantem que as divergências possíveis entre os mesmos sejam solucionadas por medidas pacíficas, dentre estas, a negociação direta, a intervenção do Grupo Mercado Comum e o procedimento arbitral. Considerando a evolução dos processos de integração no Mercosul, foi assinado em 2002 o Protocolo de Olivos para Solução de Controvérsias no Mercosul, em que aperfeiçoa os modelos e ampliam o tribunal arbitral, definindo o Tribunal Arbitral Ad Hoc e o Tribunal Permanente de Revisão.

Todavia, a concepção de um espaço para a cooperação e a segurança regional não eliminou os atritos possíveis entre os Estados, que divergem entre seus próprios interesses e o interesse para o bem coletivo. Desta forma, algumas incongruências na política regional são apontadas como fatores de crise que tornam instáveis as relações estatais. Para exemplificar questões recentes de dissonância e conflitos regionais que destoam entre público e privado temos: “o caso das papeleras” entre Argentina e Uruguai, a questão da fronteira e soberania, entre Equador, Colômbia e Venezuela, a questão dos pneus, entre Brasil e Uruguai.

As divergências entre Colômbia e Equador não são recentes. Em disputas políticas e trocas de acusações, no ano de 2008, os respectivos presidentes Álvaro Uribe e Rafael Correa, tomaram medidas de rompimento diplomático com a retirada e expulsão dos embaixadores dos países até então em litígio. As discussões cercearam a ideia de que a Colômbia teria invadido e desrespeitado o território equatoriano em uma ação militar surpresa contra as Farc (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia). Imediatamente, o presidente equatoriano sentiu a vulnerabilidade de sua soberania frente à ação da Colômbia aumentando a sensibilidade das relações políticas e as divergências entre os países. A crítica maior seria de que o presidente colombiano aplicou uma política baseada em seus interesses que não previu o respeito às fronteiras equatorianas; a ação colombiana teve um papel mais isolado do que deveria ter e se ausentou em solicitar uma ação conjunta com Rafael Correa.

A crise se expandiu quando a Venezuela, representada por Hugo Chávez, rompeu relações com a Colômbia por conta do fato, fechando a embaixada venezuelana em Bogotá e em apoio à Rafael Correa, o que deixa as relações externas na América do Sul em uma situação mais implicada de discussões e de difícil solução. De fato, as reações dos Estados se mantiveram confusas em torno de um conflito em que os Estados atuaram muito mais sob seus interesses e divergências particulares. Um exemplo podem ser

as divergências entre Venezuela e Colômbia por conta das relações de proximidade deste último país com os Estados Unidos o que poderia ter dado um impulso para o apoio ao Equador. Este primeiro exemplo é importante porque ainda que, os países não estejam sob escopo do Mercosul, bloco para a integração, as dissonâncias despertam na região um sentido de instabilidade provocando na política externa dos países uma reação de cautela e insegurança, atingindo diretamente a região e as relações entre os outros Estados.¹¹

O caso das papeleras envolveu diretamente em um conflito Argentina e Uruguai. O contencioso referia-se à autorização do Uruguai na construção em seu território de fábricas de papel e celulose que, segundo o governo Argentino afetariam ambientalmente o Rio Uruguai, um rio transfronteiriço. A empresa espanhola Ence S.A e finlandesa Botnia foram autorizadas a construir duas fábricas de papel e celulosa às margens do Rio Uruguai, o que levou à Argentina a questionar se as fábricas seriam uma ameaça à contaminação das águas, que passa pela fronteira de seu território, e que não somente afetaria o rio mas também as populações ribeirinhas.

Este conflito estaria ligado à questão do desenvolvimento sustentável e ao real equilíbrio entre a dimensão ambiental e econômica dos projetos industriais. Contudo, as divergências entre os Estados afetaram diretamente o Mercosul, de um lado o Uruguai com um engajamento favorável a instalação das indústrias uma vez que favoreceria seu crescimento econômico, sendo considerado o maior investimento já realizado neste país, por outro lado a Argentina temendo danos irreparáveis a sua economia e ao meio ambiente liderou manifestações de cunho nacionalista em que realizou o “bloqueio-protesto” das pontes impedindo a livre circulação de mercadorias no âmbito do Mercosul, inclusive as provenientes ou destinadas ao Brasil.

Na especificidade do Mercosul a disputa tem grande relevância pelas tensões políticas que vem provocando. Para o Uruguai, trata-se de uma causa nacional, pois esses investimentos são os maiores da História do país, criarão milhares de empregos, representam uma oportunidade de utilização de extensas áreas reflorestadas e adicionarão cerca de 2% ao produto nacional bruto. Entende o Uruguai que as análises de impacto ambiental dos projetos, impostas por suas autoridades e transmitidas à Argentina, foram rigorosas e que as condições de funcionamento exigidas estão em consonância com os mais altos padrões estipulados no âmbito da União Européia.¹²

¹¹ Silva. Curso de direito internacional público. São Paulo: Atlas, 2002. p. 172

A situação se torna mais difícil quando o Uruguai propõe que a resolução do conflito seja direcionada ao sistema de solução de controvérsia do Mercosul, já que os conflitos entre os países dificultavam inclusive as relações políticas e econômicas do bloco. Com efeito, o Uruguai denunciou as ações Argentinas sobre a violação e obstrução da livre circulação de mercadorias e serviços prevista pelo Tratado de Assunção levando a formação de um Tribunal Arbitral Ad Hoc pelo Mercosul. O tribunal realizou a arbitragem do conflito consolidando parecer favorável ao Uruguai uma vez que o mesmo atendia a todas as recomendações ambientais previstas mas, a solução continuou a ser contestada pela Argentina.

Sem muitas movimentações favoráveis, inclusive por parte do Brasil, a Argentina propôs que a situação fosse resolvida no âmbito da Corte Internacional de Justiça de Haia. Baseado em três argumentos: o primeiro argumento refere-se ao descumprimento de trocar informações acerca de projetos potencialmente poluentes, em se tratando de um rio internacional os Estados devem respeitar o princípio da comunicação de direitos e interesses; o segundo argumento baseia-se na idéia de que os Estados devem realizar utilização ambientalmente correta e razoável do rio; e o terceiro argumento é relativo às populações que vivem às margens do Rio Uruguai, todos os questionamentos realizados a partir o Tratado do Rio Uruguai de 1975, levou a controvérsia para a Corte Internacional de Justiça.

Entretanto, no âmbito da Corte, as problemáticas continuaram quando a mesma decidiu que as fábricas não representavam uma ameaça ao Rio Uruguai e, portanto, a causa de sustentabilidade apontada pela Argentina não seria uma justificativa plausível. A situação chegou ao ponto do governo Argentino acusar o Uruguai diretamente de não estar validando informações importantes.

No campo mais circunscrito da dimensão jurídica da controvérsia, cabe analisar a sentença da Corte de Haia de 13 de julho, que tratou do pedido argentino de medidas provisórias, equivalentes, no nosso sistema, a uma cautelar. A Argentina pleiteou a suspensão da construção das fábricas e requereu que o Uruguai

¹² É importante ressaltar que a Venezuela mantém uma postura de divergência com a Colômbia por conta do estreitamento político realizado por este último com os Estados Unidos mediante uma alternativa de controlar as o tráfico de drogas. De fato nos foros da UNASUL, a Venezuela debateu as intenções norte-americanas com o pressuposto de que este teria como principal objetivo não exatamente o combate ao tráfico ilegal de drogas e o apoio militar à Colômbia, mas a tentativa de controle que este poderia realizar à Venezuela e suas relações comerciais petrolíferas. É importante abordar esta questão porque levou a uma tensão regional na qual reuniões de emergência pela UNASUL, levaram aos Estados a buscarem uma solução pacífica para as partes envolvidas.

cooperasse com ela na preservação do meio ambiente do Rio Uruguai, não tomando medidas unilaterais que não estivessem em consonância com o disposto no tratado de 1975. A Corte decidiu que não havia elementos que justificassem uma cautelar, pois a decisão do Uruguai de autorizar a construção das fábricas não constituía uma ameaça iminente de dano irreparável para o meio ambiente do Rio Uruguai e para os interesses socioeconômicos de habitantes ribeirinhos do lado argentino do rio. Ressalvou, no entanto, que o Uruguai assumia os riscos inerentes a qualquer decisão que a Corte venha a tomar quando decidir sobre os méritos da questão e que a construção das fábricas não pode ser entendida como um fato consumado.¹³



Manifestação contra as Usinas de Celulose: <http://parlasul.blogspot.com.br/2010/04/decisao-de-haia-sobre-o-caso-papeleras.html>

Outro caso recente toca ao âmbito comercial entre o Uruguai e o Brasil quanto aos embargos feitos pelo governo brasileiro e a importação de pneus remodelados da empresa SERISUR S.A sediada no Uruguai.

¹³ Celso Lafer, O Estado de S. Paulo, 20/08/06. <http://www.estado.com.br/editorias/2006/08/20/opi-1.93.29.20060820.1.1.xml>

O Brasil restringiu, por meio da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, a importação dos pneus com base nos argumentos de nomenclatura, entre pneus usados e recauchutados, posições diferentes na Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). De fato o governo Uruguaio respondeu solicitando uma investigação e solução por meio do Tribunal Arbitral Ad Hoc do Mercosul, e alegou que o Brasil feria os princípios de integração e os princípios de reciprocidade, ou mesmo, não haveria justificativa suficiente para tal decisão. O Tribunal Arbitral proferiu a causa ao Uruguai, afirmando que o Brasil deveria adequar os órgãos internos de proteção aos mecanismos e acordos internacionais – tal como no Mercosul.

Estes exemplos ampliam o uso do Direito Internacional na América do Sul como um mecanismo legítimo para a manutenção da segurança e paz regional. Ainda que os Estados tentem diplomaticamente resolver suas contendas, respeitando a democracia e os princípios de autonomia e soberania, estes necessitam de órgãos de solução de conflitos, baseados em sistemas confiáveis e rápidos. Os protocolos de solução de controvérsias e a institucionalização de mecanismos pacíficos como o Tribunal Arbitral têm valor significativo quando ampliamos o objetivo da integração regional.

Entretanto, o papel assumido por atores centrais como o Brasil diante dos conflitos regionais tem deixado a desejar, visto que se ausenta de sua liderança no momento de tensão regional, o que acaba não credibilizando os recentes modelos de institucionalização do bloco Mercosul. O que percebemos é que os próprios Estados parte do Mercosul buscam em fóruns internacionais as soluções de suas divergências causando uma situação, no mínimo, estranha para um bloco de integração regional.

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DIANTE DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

A abordagem realizada dos conflitos regionais são exemplos da necessidade que se tem de alcançar por meio da institucionalização do Mercosul maior credibilidade e confiança do bloco. Mediante esta premissa, o Brasil tem papel fundamental do incentivo de políticas de cooperação de levem a um aprofundamento da integração regional. Visto como liderança, o Brasil atualmente aplica uma política externa de grande relevância e que assume posturas ora ambíguas ao seu discurso pela cooperação, principalmente em se tratando de suas relações políticas com os países vizinhos. Para uma melhor compreensão do papel do Brasil é interessante que se aborde rapidamente os estudos acerca da política externa adotada pelo país, em referência aos estudos teóricos das Relações Internacionais.

Segundo Letícia Pinheiro¹⁴, o Brasil faz ao longo de sua história uma interlocução baseada no “desejo de autonomia” entre um papel realista hobbesiano¹⁵ e o de natureza grociana¹⁶, ao que ela denominou de “institucionalismo pragmático”. O tema da autonomia é recorrente na literatura de política externa brasileira e é dividida em autonomia pela dependência, autonomia pela distância e a autonomia pela participação, que ao longo da história demonstrou os interesses do Estado brasileiro. Segundo Russel e Tokatlian autonomia é

Acertadamente, o discurso e a mentalidade diplomática no Brasil ainda estão voltados para o desenvolvimento de instrumentos de contenção de poder e de mecanismos de universalização e equalização dos processos decisórios internacionais. Protagonismo e liderança são termos quase sempre interpretados de maneira negativa no vocabulário diplomático brasileiro, e a associação à ideia de imperialismo quase sempre é automática.¹⁷

Pois bem, para a compreensão da autonomia por dependência é necessário abordar as relações de alinhamento em que a política brasileira vivenciava pelo americanismo, alcançar um nível de autonomia desejado ainda que esta viesse pela relação dependente aos Estados Unidos. Ao assumir o aspecto globalista, o Brasil necessitava enfatizar suas estratégias multilaterais, com a ampliação das tratativas que pudera afirmar o Brasil ora em uma autonomia pela distância, ora em uma autonomia pela participação.

No período de ascensão do neoliberalismo houve um desejo do Brasil assumir, com a finalidade de alcançar seu desenvolvimento econômico, uma autonomia pela participação em que o mesmo combinava suas estratégias pelo realismo hobbesiano e pela natureza grociana de afirmação de sua política externa. Desta maneira, se estabelecia o paradigma da diplomacia brasileira e que atualmente, observamos como um caráter de alteridade

¹⁴ PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo Desejo: Um ensaio sobre a teoria e a prática da Política Externa Brasileira. Revista Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol 22, n^o 2, Julho/Dezembro de 2000, pp 305-335.

¹⁵ A concepção realista hobbesiana (teoria de Thomas Hobbes) percebe as relações internacionais baseada em uma anarquia internacional e na ênfase aos recursos de poder de cada Estado.

¹⁶ A visão grociana (teoria de Hugo Grotius) tem como paradigma a existência do Direito Internacional em que os Estados estão envolvidos de uma moralidade e leis mínimas que regem suas relações no plano internacional.

¹⁷ Op. Cit. PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo Desejo: Um ensaio sobre a teoria e a prática da Política Externa Brasileira. Revista Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol 22, n^o 2, Julho/Dezembro de 2000, pp 305-335.

baseado nos interesses do Estado brasileiro, que assume um discurso e ações favoráveis à cooperação e ao multilateralismo, ao mesmo que tende em manter nas relações de integração regional sua autonomia de natureza realista hobbesiana.

A principal explicação da autora passa pela perspectiva do institucionalismo, em que sua amplidão levaria o Estado a uma relação mais grociana, em que se consolida a partir das normativas internacionais, um princípio constitutivo em busca por justiça. Entretanto “a ordem é condição da justiça, sem ordem não existe justiça, portanto [...] ainda que moralmente a justiça seja prioritária, do ponto de vista pragmático, a ordem tem precedência”¹⁸ o que retorna a perspectiva de realismo hobbesiano.

A principal tendência à visão grociana está alinhada a perspectiva de ênfase no multilateralismo e portanto no princípio de fortalecimento das instituições, segundo a qual levaria a um comportamento adequado a um conjunto de regras e alcançando a cooperação.¹⁹ Entretanto, esta percepção do modelo grociano nem sempre é aplicável pelo Brasil em que incide pouco apoio ao institucionalismo do Mercosul, considerado atualmente como um bloco de baixo grau de institucionalidade, dificultando a parceria do Estado do bloco. Assim, ao que concerne o contexto do Mercosul, o Brasil aplica a sua alteridade de institucionalismo pragmático (PINHEIRO, 2000), pelo qual oscila por uma atuação liderança no aspecto regional alcançando uma maior autonomia no plano global, inclusive ampliando seu poder de barganha pela cooperação.

A exemplo da discussão o mais alto nível de institucionalismo criado pelo Mercosul passa efetivamente pela criação do Tribunal Permanente visando a solução de controvérsia por meio do bloco, e que ao longo deste artigo demonstrou, com os conflitos regionais abordados, as falhas de credibilidade dos mesmo, realizada inclusive pela abstenção do próprio Brasil. A ideia do processo de institucionalização do Mercosul quanto processo regional seria levar aos componentes um maior engajamento e comprometimento alcançando maior credibilidade.²⁰

Quanto política externa, é necessário que o Brasil alcance um papel de protagonismo, o qual lidere sua autonomia pela participação em um papel mais hegemônico, em que é preciso liderar. Desta maneira, a posição

¹⁸ IBIDEM

¹⁹ Neste sentido uma cooperação positiva para o desenvolvimento uma vez que a autora questiona que o princípio da cooperação nem sempre está baseado em ganhos relativos, mas inclusive em perspectivas de interesse nacional, em alcançar um ganho absoluto.

²⁰ GONÇALVES, José Botafogo. Mercosul após 2002: propostas a partir de um testemunho pessoal. In FILHO, Clodoaldo Hugueneu; CARDIM, Carlos Henrique (org). Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul. - Brasília: FUNAG/ IPRI/ SGIE/ BID, 2003.

brasileira torna-se cada vez menos funcional quando se ausenta ou tem posturas de indiferença quanto à integração regional, prezando mais por sua autonomia e soberania na decisão a pensar propostas de fortalecimento institucional que passe inclusive pela afirmação de uma supranacionalidade.

Acertadamente, o discurso e a mentalidade diplomática no Brasil ainda estão voltados para o desenvolvimento de instrumentos de contenção de poder e de mecanismos de universalização e equalização dos processos decisórios internacionais. Protagonismo e liderança são termos quase sempre interpretados de maneira negativa no vocabulário diplomático brasileiro, e a associação à ideia de imperialismo quase sempre é automática.²¹

Os impasses para que o Mercosul alcance maiores níveis de institucionalização, que lhes garantam capacidade e articulação suficiente de responder com eficiência às problemáticas da integração, em se valendo aqui dos conflitos regionais que dificultam o processo de cooperação e desenvolvimento do bloco, é justificado pelo Brasil com um argumento tradicional de que é necessário manter o bloco “desburocratizado” na tendência de ágil, com processo decisório flexível e sem depender de recursos humanos e financeiros que sirvam para centralizar. Na verdade estruturas independentes e supranacionais diminuiria o poder decisório do Brasil em uma tendência que se tornaria mais consensual com os membros menores do bloco. O fato é que “a virtude da leveza institucional no momento da bonança se transformou no vício da inoperância no momento da crise.”²²

Nesta perspectiva torna-se ainda mais difícil em tratar uma promoção do Mercosul por meio institucional quando os países do bloco estão incapacitados de compreender que para a cooperação e para os ganhos relativos, é necessário abrir mão de uma perspectiva baseada no interesse nacional. Como estudo de caso, os conflitos regionais pontuaram a pouca crença que seus componentes mantêm no bloco quando buscam resolver suas divergências fora do escopo do Mercosul.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desafio da política e do direito internacional é alcançar mediante o conflito de interesses a solução de divergências por meios pacíficos e

²¹ IBIDEM

²² IBIDEM

cooperativos, ao se dizer no âmbito político, econômico, social, dos direitos humanos, entre outros. Trata-se não somente de evitar a militarização e o uso da força, propriamente empregado quando se quer valer a vontade de um Estado soberano, em palavras simples – evitar a guerra, mas de manusear as intenções que partem de um interesse próprio de forma a não ferir o princípio da cooperação e do coletivo.

Este artigo é o início das pesquisas do uso do Direito Internacional, seu papel fundamental, não somente sob o viés normativo, mas inclusive político. Tem-se a prerrogativa de que os impulsos políticos para cooperação são gerados por soluções pacíficas de controvérsias, e que a análise de mecanismos jurídicos e institucionais na política regional é significativa, visto a compreensão da confiabilidade e segurança nas relações entre os Estados. Possivelmente, a aliança e o fortalecimento das instituições para soluções pacíficas nas relações de poder e os mecanismos normativos entre os Estados trazem a credibilidade aos sistemas de cooperação regional, passo importante para o alcance de projetos de integração eficazes.

Em se tratando, portanto, de um processo de integração, os Estados que compõem este projeto, assim como o Brasil quanto líder regional, precisam compreender seus papéis estratégicos para um multilateralismo e alianças de interesse coletivo que harmonize as relações e amenize eficientemente os conflitos regionais. É preciso pensar o Mercosul com um papel relevante e como foro necessário para “esvaziar” o poder de agências em que ainda houveram lideranças dos Estados Unidos, trata-se de exercer um poder em que se lidere propostas de aprofundamento da integração regional.

REFERÊNCIAS:

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G.E. do Nascimento e. **Manual de direito internacional público**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

ANDRIGHI, Fátima Nancy. A arbitragem: solução alternativa de conflitos. **Revista da Escola Superior da Magistratura do Distrito Federal**, n. 2, p. 149-173, maio/ago. 1996.

BACCARINI, Mariana Pimenta Oliveira; SILVA, Roberta Rodrigues Marques da. **Solução de Controvérsias na América do Sul**: uma avaliação de dois casos recentes. In: ILSA INTERNATIONAL CONFERENCE, Belo Horizonte, MG, 2008.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de Fevereiro de 1891. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 24 fev. 1891. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em: 18 ago. 2010.

FERREIRA, Diego Vikboldt; BAUMGARTEN, Marcelo Zepka. *Controvérsias Internacionais: soluções pacíficas e coercitivas. Âmbito Jurídico*, Rio Grande, n. 47, nov. 2007. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2550&revista_caderno=16>. Acesso em: 18 ago. 2010.

GAMA, Carlos Frederico Pereira da Silva. *Organizações Internacionais: agentes que se auto-interpretam?* In: _____. **Mudanças institucionais nas atividades relativas às Operações de Manutenção da Paz do “sistema ONU” do pós-Guerra Fria: “Adaptação” versus “Aprendizado”**. Rio de Janeiro, 2005. 187p. Dissertação de Mestrado - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/7681/7681_3.PDF>. Acesso em: 18 ago. 2010.

GONÇALVES, José Botafogo. *Mercosul após 2002: propostas a partir de um testemunho pessoal*. In: HÜGUENEY FILHO; Clodoaldo & CARDIM, Carlos Henrique (Org.). **Grupo de Reflexão Prospectiva para o Mercosul**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores/BID/Ipri/Funag, 2003.

OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito Internacional Público da Integração**. Tradução S. Duarte. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

GUERRA, Sidney. **Curso de Direito Internacional Público**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

HAAS, Ernst B. **Beyond the Nation-State: functionalism and international organization**. Chicago: Stanford University Press, 1964.

KEOHANE, Rober O.; NYE, Joseph S. *Power and Interdependence in the Information Age*. **Foreign Affairs**, v. 77, n. 5, p. 81-94, set./out. 1998.

MATIAS, Eduardo Felipe Pérez. **A Humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

NARDIN, Terry. **Lei, moralidade e as relações entre Estados**. Rio de Janeiro, 1987.

NOHMI, Antônio Marcos. **Arbitragem Internacional: mecanismos de solução de conflitos entre Estados**. Belo Horizonte: Del Rey, FCH-FUMEC, 2005.

NAÇÕES UNIDAS. *Solução Pacífica de Controvérsias* In: _____. **Carta das nações unidas e estatuto da corte internacional de justiça**. New York: Nações Unidas. Departamento de Informação Pública, 1973. cap. 6. Disponível em: <www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Nações%20Unidas.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2010.

PAUPÉRIO, A. Machado. **O conceito polêmico de soberania**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo Desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da Política Externa Brasileira. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, jul./dez. 2000.

Recebido em: 02/07/2012

Aceito em: 18/07/2012

