

As Conferências da Paz e o Direito Internacional

Christiane Vieira Laidler*

Desde os meados do século XIX foram constituídos os primeiros instrumentos jurídicos de caráter internacional de direito humanitário e de regulamentação dos conflitos armados. A criação da Cruz Vermelha, em 1863, por Henry Dunant, para a proteção de feridos de guerra, foi reconhecida pela Convenção de Genebra de 1864, que estabeleceu a neutralidade de ambulâncias e hospitais militares e de demais indivíduos que prestassem socorro a vítimas de conflitos.¹ Em outra iniciativa, o czar russo Alexandre II, preocupado com os novos inventos ingleses e com a disputa que envolvia as duas nações na Ásia Central, decidiu lutar pela proibição do uso de balas explosivas e com material inflamável que os rivais estavam desenvolvendo. Convocou uma conferência na qual foi aprovada a Declaração de São Petersburgo, de 1868, estabelecendo os princípios fundamentais relativos à condução de hostilidades e a proibição do emprego daquelas balas. Proibia o ataque a não combatentes e o uso de armas que agravassem desnecessariamente o estado de feridos em combate. Depois do conflito franco-prussiano, Dunant iniciou um movimento em Paris em favor da realização de uma conferência internacional para estabelecer o princípio da defesa das vítimas de guerra. O governo russo decidiu retomar o projeto de Dunant e torná-lo mais amplo, convocando as nações para uma conferência que ocorreria em Bruxelas em 1874. Foi então aprovada uma declaração com 56 artigos, na qual se estabelecia uma primeira definição sobre as normas da guerra terrestre. A declaração, porém, não foi ratificada e seria atualizada na Primeira Conferência da Paz de Haia, iniciada em 18 de maio de 1899, e revisada na Segunda Conferência, em 1907. Além disso, as normas sobre as hostilidades em terra seriam adaptadas para os conflitos no mar. Como pilares do direito internacional sobre a guerra, as convenções assinadas nas Conferências da Paz deram origem a designação direito de Haia (BUGNION,2001:3).

Muitos Estados, embora tivessem uma perspectiva realista das relações que então se processavam entre as nações, aprovaram e apoiaram a idéia da criação de uma ordem internacional baseada no direito. A iniciativa no sentido do estabelecimento dessa ordem veio mais uma vez do czar da Rússia, que convocou representantes dos Estados que mantinham legações naquele país para tratar dos urgentes desafios advindos da “paz armada”. O objetivo da convocação era a manutenção da paz através do controle do armamentismo, que devia se dar

* Professora Adjunta da UERJ, doutora em Ciência Política (IUPERJ).

¹ Convenção para o Melhoramento da Condição dos Feridos de Guerra, de 22 de agosto de 1864.

pela diminuição dos gastos com as forças armadas, e pela proibição do uso de novos inventos e tecnologias nos conflitos entre nações. O texto apelava para o peso econômico que o armamentismo significava para os Estados. Era preciso que todas as nações reunissem seus maiores esforços para estabelecer os princípios da justiça e do direito sobre os quais repousariam a segurança dos Estados e o bem-estar dos povos. O conteúdo da circular era o de um manifesto em favor do desarmamento, contra o qual seguramente algumas nações se colocariam. A indústria de armamentos, afinal, era um importante suporte da expansão econômica em muitos Estados no final do século XIX, e foi um elemento de peso para a superação dos efeitos da depressão que se instalara a partir de 1873. Nesse sentido, o argumento econômico não tinha o mesmo significado para os diversos governos. Como dificilmente o apelo ao desarmamento poderia reunir os interesses divergentes das potências - muitas em franco processo expansionista e todas, certamente, imbuídas do dever de se prevenir contra agressões das rivais -, a convocação do czar assumiu um caráter mais amplo na circular de 11 de janeiro de 1899. Nela foram introduzidas questões de limitação do uso de armas que podiam evitar o fracasso de uma proposta calcada unicamente no objetivo da limitação dos gastos com armas. A pauta russa sugeria a possibilidade de se prevenir os conflitos armados através do uso de meios pacíficos disponibilizados pela diplomacia internacional. O governo russo tratou de estabelecer um programa para nortear os trabalhos dos representantes em linhas gerais. A proposta continha o congelamento por tempo a ser determinado dos efetivos militares e dos armamentos, bem como dos orçamentos nacionais de defesa, e o exame sobre as formas de se alcançar a efetiva redução das armas então existentes. Em seguida havia a proibição do uso de novos explosivos, a proibição do lançamento de quaisquer explosivos através de balões, e a proibição do uso de torpedos submarinos, a necessidade da aplicação das estipulações da Convenção de Genebra de 1864 e dos artigos adicionais de 1868 aos conflitos navais, a neutralidade de navios empregados no salvamento de náufragos que estivessem engajados, e, por fim, a revisão da Declaração de Bruxelas de 1874 que ainda não havia sido ratificada. Entraria também na pauta a aceitação do princípio do emprego de bons ofícios, da mediação e da arbitragem com o objetivo de prevenir os conflitos armados entre as nações, o que implicava um entendimento sobre o modo da aplicação dos bons ofícios para o estabelecimento de uma prática uniforme.

Em 18 de maio de 1899 teve início a Primeira Conferência da Paz. Vinte e seis Estados enviaram delegações. Entre eles, vinte europeus, dois americanos (Estados Unidos e México), e quatro asiáticos (Japão, China, Pérsia e Sião). Embora tenha perdido a centralidade ao longo da Conferência, a questão do desarmamento foi objeto de discussão e deliberação na primeira das três comissões que dividiram os trabalhos. As conclusões apontaram para diversas objeções que

representavam claros obstáculos contra qualquer possibilidade de acordo. Argumentou-se sobre o direito de invenção, e sobre a eficiência econômica das invenções, e levantaram-se dúvidas tais como se a limitação dos efetivos e orçamentos referia-se apenas às forças domésticas ou também deveria alcançar as forças coloniais, ou quais autoridades deveriam estabelecer os melhoramentos que seriam permitidos e os que seriam proibidos para o uso militar, além de questões institucionais internas, como o procedimento de recrutamento obrigatório, que era parte do planejamento político nacional e podia ser levado a sofrer alterações por um compromisso externo que limitasse os efetivos militares (EYMAR,1999:2). As nações davam passos largos no aprimoramento das armas e nenhuma queria ficar para trás. No livro que escreveu em 1913 sobre as Conferências de Haia, Joseph Choate, o delegado norte-americano na Conferência de 1907, relatou que o principal representante da oposição a um plano de desarmamento foi a Alemanha, mas afirmou também que a posição dos Estados Unidos foi de manter-se distante do embate, não havendo interesse por parte do seu governo de que qualquer compromisso fosse estabelecido uma vez que as forças militares norte-americanas eram consideradas ainda pequenas (CHOATE,1913:11).

A salvação relativa do princípio do desarmamento foi a aprovação de uma resolução na plenária final. A eficácia da resolução dependia dos governos, que fariam a avaliação de suas condições políticas e tomariam as providências necessárias, o que segundo Choate não havia sido feito por nenhuma nação até 1913. Na Conferência de 1907 o tema não chegou a ser objeto de deliberação.² Apesar do fracasso no estabelecimento de uma política geral de desarmamento, três declarações foram aprovadas comprometendo as nações contratantes em limitações de uso de armamentos específicos. A primeira proibia o lançamento de projéteis e explosivos de balões ou por meio de novos métodos semelhantes; a segunda proibia o uso de gases asfixiantes e deletérios lançados através de projéteis que permitissem sua difusão; e a terceira proibia o uso de balas cujos estilhaços se espalhassem pelo corpo, retomando a Declaração de São Petersburgo, de 1868.

Foi a ampliação do programa a principal razão da aprovação de três convenções. Elas transformaram o costume e alguns direitos já estabelecidos entre partes restritas em norma legal. A primeira foi a Convenção para a Solução Pacífica dos Conflitos Internacionais. Nela as nações se comprometiam a utilizarem-se de três meios pacíficos, diferentes e progressivos em força vinculante sobre as partes, antes de optarem pelos meios militares. A primeira solução devia ser buscada nos bons ofícios ou mediação de uma ou mais nações amigas, ou ainda na

² O texto da resolução aprovado por unanimidade em 1899 é: “A Conferência é da opinião que a restrição dos gastos militares, que é atualmente um pesado fardo no mundo, é extremamente desejável para aumentar o bem-estar moral e material da humanidade.” Cf. SCOTT, James Brown. *Texts of the Peace Conferences at the Hague*, p.19.

admissão da mediação oferecida por parte alheia ao conflito. A mediação teria apenas o caráter de conselho e as funções do mediador terminariam quando os meios por ele propostos para a reconciliação fossem recusados pelas partes. Seu procedimento, no entanto, não implicaria a interrupção da mobilização militar ou mesmo dos conflitos já deflagrados, a não ser em caso de acordos que fossem estabelecidos neste sentido pelas partes. Um segundo método pacífico instituído foi o recurso às comissões internacionais de inquérito, que seriam formadas por convenção específica entre as partes para realizar uma avaliação do fato gerador do conflito de forma imparcial e rigorosa. A conclusão da comissão não teria caráter de decisão arbitral. O terceiro método proposto para a resolução pacífica dos conflitos foi a justiça arbitral. Encerrava maior poder e, conseqüentemente, era o método que maior prejuízo podia representar para a soberania das nações. Por sua eficácia, foi o centro das atenções de pacifistas e governos interessados no estabelecimento de procedimentos internacionais capazes de domesticar as relações entre os Estados através de instituições que aplicassem as normas e regulamentos firmados entre as nações. Fundamentava-se essencialmente na livre escolha de juízes pelas partes e na sentença de caráter obrigatório. A inovação que ampliava a dimensão da arbitragem internacional foi a criação do Tribunal Permanente de Arbitragem, com um escritório administrativo em Haia. O recurso à arbitragem contaria com uma instituição em permanente funcionamento que se ocuparia de organizar o processo arbitral e de guardar as informações relacionadas aos processos e aos tratados estabelecidos.

A composição do Tribunal Permanente é certamente a questão de maior centralidade para a compreensão da constituição do sistema internacional de nações. A prerrogativa decisória para a solução de conflitos que envolviam interesses e convicções sobre direitos podia significar a concentração de poder nas mãos de representantes de idéias e interesses determinados. A premissa da constituição do tribunal permanente era transformar o uso da arbitragem em norma, com regulamento e instituições próprias. A arbitragem vinha sendo usada como forma de dirimir conflitos de natureza legal e de interpretação e aplicação de tratados e convenções internacionais, e assim foi estabelecida no artigo 16 da Convenção de 1899, como meio capaz de garantir a imparcialidade e o caráter equitativo dos processos. Entretanto, há que se ter em conta que os tratados e convenções reconhecidos eram aqueles originados entre as potências ocidentais, norteando o direito e as relações que se estabeleceram entre os Estados nacionais da Europa, bem como entre estes e suas colônias e áreas de influência. Sua abrangência implicava o domínio do direito baseado no costume ocidental, e não apenas o domínio desse direito, mas também dos seus agentes. Para além dos interesses imediatos e pragmáticos, idéias e conceitos também são representações de estruturas sociais específicas.

Se o interesse das potências que se reconheciam mutuamente significava o respeito à autonomia política de cada uma, todos os demais atores que se incorporassem nesse universo, através do reconhecimento de sua independência como Estados nacionais, se beneficiariam das garantias da norma estabelecida. Mas nem todos os povos puderam usufruir desse reconhecimento e aqui reside um primeiro problema e, ao mesmo tempo, uma ilustração de como determinadas visões de mundo geram princípios absolutamente parciais. Os ocidentais reiteravam, no final do século XIX, através do discurso e dos atos, que tinham um dever civilizatório que os obrigava a levar o progresso aos povos bárbaros e incultos. A divisão do mundo que se estabelecia então era a expressão mais espetacular da diferenciação entre os “fracos” e os “fortes”, correspondendo à oposição dos conceitos que compreendiam os povos como “bárbaros” ou “civilizados”. Daí não ser possível ignorar que a constituição de instituições internacionais e do direito internacional neste contexto não teve como objetivo universalizar a aplicação de princípios e normas. Sua finalidade imediata era proteger as potências industrializadas umas das outras.

De volta ao ponto mais ilustrativo de como os costumes que se transformam em princípios e, em seguida, em leis não são dotados por si só de universalidade, a jurisprudência estabelecida a partir da Conferência de Berlim, de 1885, assegurava às potências da Europa o direito de ocupar as regiões desabitadas do mundo, em prejuízo de diversos povos, sobretudo da África e do Pacífico.

Em 1899, com apenas vinte e seis nações tomando parte do conclave, a proposta de criação do Tribunal Permanente previa a indicação, por cada Estado signatário, de quatro juízes de reconhecida competência em questões internacionais. Eles comporiam uma lista que seria enviada aos signatários pela administração do tribunal, e poderiam ser escolhidos livremente quando os Estados decidissem recorrer ao tribunal para solucionar disputas. Dessa forma, embora a jurisdição do tribunal fosse ampla, abrangendo os signatários e os não signatários (que podiam recorrer ao tribunal igualmente), tanto o recurso ao tribunal quanto a escolha do árbitro eram facultados aos Estados, sem qualquer obrigatoriedade que implicasse a diminuição de suas prerrogativas. Na verdade, o projeto original da Rússia previa a obrigatoriedade da arbitragem em questões pecuniárias e em conflitos envolvendo a interpretação de tratados sobre diversos temas técnicos como sistema postal, telégrafos, estradas de ferro, navegação, patentes, direitos autorais, sistemas de pesos e medidas, questões sanitárias, sucessão, extradição, entre outros, mas não foi aceito. Sem o desarmamento e sem a arbitragem obrigatória, o resultado da Conferência de 1899 pareceu aos ativistas do pacifismo um retumbante fracasso.

O Tribunal Permanente de Arbitragem foi constituído pela lista dos juízes nomeados, por uma secretaria administrativa, sediada em Haia, e por um conselho administrativo que tinha por

função supervisionar a organização da secretaria e era composto por representantes diplomáticos das potências signatárias. Na Segunda Conferência de Haia, a composição do Tribunal seria motivo de grandes controvérsias, pois o projeto considerado estabelecia a participação permanente apenas de oito Estados, representando o fim da equidade e o início de um processo de domínio do pequeno grupo de nações privilegiadas sobre as instituições internacionais. Na polêmica estabelecida, o Brasil teria ativa participação. Uma das críticas de internacionalistas ao Tribunal e ao seu funcionamento era a de que ele não era efetivamente uma corte em permanente sessão formada por juristas agindo sob o senso da responsabilidade jurídica. A consequência que poderia advir de um tribunal constituído para a apreciação de casos particulares, com juízes escolhidos pelas partes litigantes poderia ser a parcialidade e o fracasso da instituição. Este argumento foi central para o projeto de constituição do tribunal com juízes permanentes em 1907, mas não foi suficiente para superar a controvérsia sobre a sua composição.

Duas outras convenções foram aprovadas na Primeira Conferência da Paz. Representaram em conjunto um avanço do direito humanitário e a base do direito internacional sobre os conflitos armados. A primeira delas foi a Convenção Concernente às Leis e Costumes da Guerra Terrestre. O objetivo expresso era traçar limites capazes de restringir os rigores da guerra no interesse da humanidade. Inspirou-se na Declaração de Bruxelas. Uma determinação do artigo 2º. da convenção estabeleceu que os regulamentos que deveriam ser observados pelos signatários, para garantir que beligerantes e populações estivessem protegidos pela lei internacional, só obrigavam as partes contratantes em caso de guerras envolvendo duas ou mais delas. Ou seja, nas guerras com nações ou Estados não reconhecidos pelo sistema que se constituía os regulamentos restritivos não precisavam ser observados, o que deixava as potências bastante à vontade para perseguir seus objetivos expansionistas. Ao mesmo tempo que protegiam-se umas das outras, de acordo com os objetivos das iniciativas para a paz, não criavam constrangimentos para o domínio colonial.

Nas guerras, as forças em ação deviam ter emblemas distintivos e sempre estar sob o comando de um responsável que pudesse responder pela aplicação dos regulamentos. A convenção garantiu aos prisioneiros de guerra um tratamento humano. Eles estariam sob a custódia do Estado e não de indivíduos ou corpos militares que os capturassem. Informações sobre esses prisioneiros deveriam ser reunidas em secretarias constituídas pelos beligerantes, e as organizações humanitárias com trabalho voltado para os prisioneiros de guerra deviam ter suas atividades facilitadas. Além das garantias elementares do tratamento digno, a convenção estabelecia a repatriação rápida dos prisioneiros. Quanto aos feridos, o regulamento confirmava as determinações da Convenção de Genebra de 1864.

As restrições das operações de combate propriamente foram muitas. Proibiu-se o uso de armas com gases venenosos, a destruição da propriedade quando não fosse de necessidade imperiosa para o sucesso da operação, e o ataque ou bombardeio de cidades, vilas e edificações desarmadas e indefesas, com especial atenção à preservação de igrejas, hospitais e instituições de arte, ciência e caridade que não estivessem a serviço das operações militares. A morte de inimigos que houvessem deposto as armas foi considerada assassinato. Atos de pilhagem ficaram terminantemente proibidos. Espiões só poderiam ser punidos após julgamento.

O regulamento previu também as condições da capitulação e dos armistícios, suas etapas, implicações e os direitos que conferiam às partes quando desrespeitados os termos de acordo. Igualmente importante foi a definição dos direitos das populações sob o domínio militar de uma força inimiga. Havia nas normas não apenas a proteção das populações civis e de seus bens, mas a clara determinação de que a ocupação militar durante um conflito não representava conquista. Qualquer mudança na estrutura de poder de uma região e no domínio territorial dos Estados dependeria do final do conflito e dos termos do armistício. Ou seja, um país militarmente ocupado, no todo ou em parte, por uma força inimiga, manteria sua identidade jurídica reconhecida pelo direito internacional. O ocupante era reconhecido apenas como administrador dos negócios públicos e tornar-se-ia responsável por violações dos direitos.

A terceira convenção é mais breve e tratou de adaptar à guerra marítima os princípios da Convenção de Genebra de 1864. Navios hospitalares empregados especialmente para o propósito da assistência a feridos, enfermos e náufragos não poderiam ser capturados desde que tivessem suas identificações e atividades informadas aos beligerantes no início ou durante as hostilidades. Podiam ser navios de um Estado ou navios privados que houvessem recebido uma comissão oficial de um dos beligerantes ou de uma nação neutra. A imunidade conferida não podia, entretanto, representar riscos militares para os beligerantes, o que foi razão para os dispositivos que garantiram o direito de visita aos navios hospitalares por parte das autoridades das nações em conflito. Os navios hospitalares reconhecidos pelo uso de uma bandeira com a cruz vermelha ao lado de sua própria bandeira, não poderiam ser utilizados para qualquer propósito militar.

Com apenas poucas reservas as três convenções e as declarações foram aprovadas e ratificadas pelas nações participantes. Todas as reservas apresentadas referiam-se à Convenção para a Solução Pacífica dos Conflitos Internacionais e mais especificamente buscavam estabelecer a anuência dos Estados unicamente se o recurso à arbitragem fosse explicitamente caracterizado como facultativo e se em quaisquer casos – de mediação, comissões de inquérito e arbitragem – os procedimentos não assumissem um caráter de intervenção. Estados Unidos, Romênia, Sérvia e Turquia expressaram reservas afirmando a autonomia das decisões nacionais.

Não sem razão, alguns países partilhavam das preocupações com o armamentismo e a guerra e desejavam usufruir as garantias advindas da criação de mecanismos de limitação dos conflitos, mas tinham reservas quanto ao poder conferido a agentes externos, sobretudo nos casos das comissões de inquéritos e de arbitragem. Para além dos constrangimentos que a regulamentação das relações internacionais podia criar para o poder decisório de cada um dos entes políticos nacionais, é preciso considerar as incertezas e desconfianças que um sistema formado por nações tão desiguais podia gerar.

Em 1907, na Segunda Conferência da Paz, as três convenções de 1899 foram revistas e e dez novas convenções foram aprovadas. A maior novidade, no entanto, foi a participação dos países da América Latina. Isto significava a ampliação do número de Estados que se comprometeriam com as convenções e demais instituições internacionais. Mas, se por um lado, as nações latino-americanas eram reconhecidas como Estados soberanos co-participantes no sistema internacional, por outro, as desigualdades dentro do sistema tornaram-se mais agudas, e com elas as controvérsias e prevenções contra um aparato jurídico multilateral se acentuaram.

No ano da Segunda Conferência da Paz de Haia, havia uma corrida naval assentada em investimentos vultosos de grandes empresas que passavam a depender dos Estados para que a máquina custosa de produção não fosse subempregada e não gerasse prejuízos. Até a América Latina entrou no processo de modernização militar. A Rússia, que havia perdido grande parte de sua frota na guerra contra o Japão, já não desejava comprometer-se com o desarmamento. Os Estados Unidos, desde 1898 tinham o Pacífico como região de mercados a explorar e também iniciaram a construção naval em grande escala. Para a Alemanha, o objetivo da política de construção naval era criar uma frota grande o suficiente para forçar os concorrentes a concessões (KEEFER,2007). O modelo a ser seguido era a própria Inglaterra, que baseara sua supremacia econômica e política, ao longo do século XIX, na conquista e na dominação colonial, assegurada pela marinha mais poderosa do globo. Todos os demais países buscaram mercados privilegiados na medida em que se tornaram grandes produtores de manufaturas. As empresas promoviam o crescimento econômico e permitiam o fortalecimento das burocracias estatais e, ao mesmo tempo necessitavam do Estado para dar suporte às iniciativas comerciais externas. Assim, as atividades econômicas e o poder do Estado nacional no período do capitalismo industrial são fenômenos indissociáveis. Em um tal contexto, a despeito de uma crescente opinião pública em favor do desarmamento, a promoção de acordos sobre restrição de armas e de orçamentos militares tornou-se impossível.

Povos africanos e asiáticos foram de fato dominados e quanto à conquista nada fez ou pretendeu fazer o direito internacional estabelecido nas Conferências de Haia. As frágeis nações latino-americanas tinham como salvaguarda de suas soberanias a Doutrina Monroe, o que

significava um real protetorado norte-americano no caso das pequenas repúblicas da América Central. Alguns Estados mantiveram sua autonomia exclusivamente em razão das disputas entre os grandes colonialistas, como os exemplos da Pérsia e do Sião.

Se por um lado é bastante claro que o direito internacional dos séculos XIX e XX não surgiu para proteger os povos mais frágeis, por outro, o seu estabelecimento indica a capacidade de constrangimento recíproco que os Estados nacionais exercem uns sobre os outros. Havia suficientes razões no final do século XIX e início do século XX para se temer a emergência da Alemanha com expectativas expansionistas semelhantes àquelas já realizadas das potências mais antigas. Considere-se ainda que os Estados Unidos disputavam palmo a palmo com a Alemanha as ilhas do Pacífico. Cabe ressaltar que as pretensões alemãs eram perfeitamente compatíveis em substância com a conduta política e estratégica de seus vizinhos europeus. Isso não significou, entretanto, que os Estados que já tinham seus impérios coloniais consolidados se sentissem seguros para ignorar a emergência de mais uma potência industrial e militar, ao contrário. O que se observou no último quartel do século XIX foi que a importância relativa dos Estados no sistema internacional alterou-se com a rápida ascensão da Alemanha, dos Estados Unidos e do Japão e o equilíbrio de poder na Europa entrou em xeque. As Conferências da Paz ganham sentido neste cenário em que as potências desejam se preservar e a seus domínios coloniais, sobretudo considerando o potencial destrutivo das armas da era industrial.

Em 21 de outubro de 1904, o Departamento de Estado norte-americano convocou os ministros de relações exteriores dos países signatários das Convenções de 1899 a proposta de realização de uma segunda conferência, que devia ser preparada considerando os tópicos de interesse dos diversos governos. Mas o governo norte-americano tratou de pautar o que considerava serem os assuntos mais importantes: eram eles “*questions affecting the rights and duties of neutrals, the inviolability of private property in naval warfare, and the bombardment of ports, towns, and villages by naval forces*”.³ De acordo com o Departamento de Estado a neutralidade ou isolamento em relação às controvérsias e disputas mais significativas entre os europeus, mesmo que preservada e tendo seus direitos reconhecidos internacionalmente, não era a solução definitiva para o problema da manutenção das relações comerciais em tempos de guerra, quando se torna possível a desestabilização de qualquer grande economia integrada aos mercados de diversas regiões do globo. Por isso o comunicado informava que o Congresso norte-americano havia aprovado, em abril daquele ano, uma resolução autorizando o presidente a realizar esforços no sentido de que se pudesse levar as principais entre as nações a um entendimento para incorporar ao direito internacional o princípio da imunidade da propriedade privada no mar em relação à captura e à destruição realizada por beligerantes durante operações

³ Scott, James Brown, *Texts of The Peace Conferences*...p.93.

militares. No ano da guerra que opunha a Rússia e o Japão no Pacífico, o governo norte-americano mostrava sua preocupação com a continuidade dos negócios e, voltado para esse interesse, deu o primeiro passo para a convocação da Segunda Conferência da Paz. Também mediou as negociações de paz concluídas no ano seguinte, que renderam ao presidente Theodore Roosevelt o prêmio Nobel da Paz de 1906.

Em um segundo comunicado de dezembro de 1904, o Departamento de Estado insistiu na importância vital do tema da inviolabilidade da propriedade privada no mar em situações de guerra.⁴ Ao retomar a coordenação da convocação e preparação da conferência após o fim do conflito com o Japão, o governo russo estabeleceu a necessidade de que fossem revistas as convenções de 1899. O funcionamento do Tribunal Internacional Permanente de Arbitragem e das comissões internacionais de inquérito podia ser melhorado, a convenção sobre a resolução pacífica dos conflitos precisava de maior detalhamento, e as regulamentações sobre os procedimentos de guerra também precisavam de complementação. Além disso, para a guerra naval, dadas as diferenças dos usos dos diversos países, era necessário que fossem fixadas regras que garantissem os interesses dos beligerantes e os direitos dos neutros. Assim, todas as convenções entraram novamente na pauta, e muitas especificações relacionadas às experiências do conflito que a Rússia acabara de viver foram sugeridas e tornaram-se parte do programa. Entre elas destaca-se a questão do início das hostilidades, que devia ser precedido por uma declaração de guerra, a necessidade de regras especiais para as operações marítimas, como o bombardeio de cidades, portos e vilas, a transformação de navios mercantes em navios de guerra, e também o direito dos neutros e dos navios mercantes.

A ampliação do número de países a serem convidados a participar do segundo conclave, sugerida pelos Estados Unidos significava a ampliação de seu capital político tanto entre os Estados americanos, que se viram reconhecidos internacionalmente através da iniciativa norte-americana, quanto entre os europeus, que sabiam da intervenção norte-americana na promoção da participação das representações da América Latina e entendiam que, embora independentes formalmente, com direito a voto, muitas eram repúblicas que viviam sob a real tutela dos Estados Unidos. Mas os norte-americanos não eram os únicos a exercerem influência e até tutela sobre países menores, o mesmo acontecia com a Rússia em relação à Sérvia, e com as demais potências, sem que fosse preciso, muitas vezes, que a expectativa da potência em relação à conduta de um país submetido a seus interesses se tornasse explícita. Muitos latino-americanos foram para Haia com o objetivo de não desagradar seus principais financiadores. Estabeleciam-se relações hierarquizadas e os países não industrializados se incorporavam a uma ordem estabelecida verticalmente. Da mesma forma os portugueses não acompanharam o Brasil

⁴ Idem, *ibid.* p. 98.

contra a composição do Tribunal Permanente porque acompanhariam sempre os ingleses. E assim funcionava e ainda funciona o sistema internacional. Muitos países gozam de pouca autonomia para representar interesses próprios de longo prazo e todos, sem exceção, se movem considerando as posições de seus principais parceiros e também as de seus rivais. Basta lembrar a mudança estratégica do governo inglês provocada pela expansão econômica e militar da Alemanha. A Inglaterra rompeu seu isolacionismo e criou um sistema de alianças com rivais tradicionais, como a França e a Rússia. Logicamente a margem de negociação e de criação de alternativas estratégicas é bastante menor para os Estados com poucos recursos a oferecer, mas a falta de autonomia ou de uma soberania incondicional não é exclusiva deles. Fazem parte da própria lógica do sistema internacional os constrangimentos advindos da existência de interesses múltiplos e contraditórios que implicam a delimitação de possibilidades e limitações na consecução de projetos políticos de natureza externa e também interna de cada nação. Ocorre que o poder dos Estados Unidos, ao serem acompanhados por nada menos do que 18 países sob sua influência, era algo que mudava efetivamente a relação de forças em qualquer disputa. Mesmo que alguns desses países expressassem maior interesse em não contrariar a representação inglesa, os europeus viam a possibilidade da atuação da América Latina como um conjunto de repúblicas tuteladas, em maior ou menor grau, pelos Estados Unidos. Isso conferia aos Estados Unidos um papel central no sistema internacional e a possibilidade que de fato se concretizou de pautar a agenda internacional, com grande ênfase para as questões que envolviam seus interesses comerciais como o direito dos neutros e a imunidade da propriedade privada no mar.

O início dos trabalhos não representou somente vitórias para os norte-americanos. Na votação do regimento da Conferência, parte do artigo 8º. foi suprimida rejeitando-se a possibilidade de que uma delegação pudesse ser representada por outra. Cada país tinha seu voto garantido, desde que sua delegação, devidamente registrada, ali estivesse para representá-lo. Também na segunda sessão plenária o delegado alemão manifestou a intenção de seu governo de apresentar um projeto para a constituição de um tribunal para avaliar a legalidade das presas na guerra marítima.⁵ Não havia boa acolhida para a idéia da simples imunidade da propriedade privada no mar e os delegados da Inglaterra e dos Estados Unidos julgaram conveniente apoiar a proposta alemã imediatamente, pois significava algum controle sobre a captura e as presas acima do arbítrio do beligerante. Em torno da constituição do tribunal de presas muitos debates ocorreriam, pois era preciso que normas claras estabelecessem as condições da neutralidade, do comércio legal e do contrabando de guerra, para fundamentar a ação jurídica.

⁵ Cf. Scott, James Brown. *The Proceedings of the Hague Peace conferences*. Vol. II, p.55.

Todas as três convenções de 1899 foram revistas, e outras convenções passaram a determinar inúmeras normas a serem seguidas internacionalmente em casos de disputas ou conflitos entre nações. A convenção para a solução pacífica de disputas internacionais, que em 1899 fora aprovada com 61 artigos, passou a ter 95 artigos, nos quais os procedimentos das comissões de inquérito e dos processos de arbitragem foram minuciosamente detalhados para garantir a ampla defesa e demonstração dos fatos pelas partes, a transparência dos processos, e a imparcialidade das comissões. Foram determinados os mecanismos para a representação dos interesses das partes junto às comissões de inquérito, para a realização das investigações - com apuração dos fatos e depoimentos de testemunhas disciplinados através de normas precisas - e para a conclusão formal dos trabalhos. O tribunal de arbitragem permaneceu composto pelos 4 juízes apontados por cada um dos signatários, pois tornou-se inviável a aprovação de um corpo permanente com base no projeto apresentado por Alemanha, Inglaterra e Estados Unidos, que reservava lugares permanentes apenas para juízes das grandes potências.

Todo o movimento então foi o de estabelecer normas mais bem definidas sobre as relações entre os Estados sem que estes tivessem sua soberania diminuída ou substituída por decisões tomadas em instâncias internacionais fora de seu estrito controle. Assim, o artigo 52 de 1907 determinou que a convenção entre as partes estabelecendo o recurso à arbitragem devia também determinar diversos dos procedimentos do processo. Tudo que fosse passível de acordo ficaria decidido pelas partes antes mesmo da composição do tribunal. Os diversos mecanismos criados para serem normas preservavam a autonomia decisória dos Estados, que nos casos de disputas tinham ampla oportunidade de pactuar entre si os procedimentos das comissões de inquérito ou dos tribunais de arbitragem. As normas criadas garantiam ainda a equidade entre as partes em litígio, uma vez que os acordos sobre as regras eram priorizados. Após instalado, e obedecidos os procedimentos de instrução inicial do processo e de discussão, o tribunal de arbitragem tinha maior autonomia quanto a aplicação das convenções relacionadas ao caso em questão, tanto em relação à determinação dos mecanismos processuais, quanto às decisões de mérito, tomadas por maioria. As partes tinham o direito de apelar das decisões, desde que o acordo preliminar previsse essa possibilidade e um prazo para a apelação, mas os pedidos só seriam acolhidos se houvesse novos fatos a serem examinados. Apenas na parte final da convenção de 1907 se estabeleceu que as decisões arbitrais obrigavam as partes. O significado geral, entretanto, é de que o recurso à arbitragem continuava sendo facultativo e ocorreria por interesse e decisão das partes em disputa.

A Convenção relativa às Leis e Costumes da Guerra Terrestre, também revista em 1907, continuou obrigando apenas os Estados signatários em conflitos entre si e aberta a adesões posteriores. O regulamento foi revisto com pequenas alterações, perdendo os quatro artigos

finais de 1899 relativos às condutas dos neutros, sobretudo garantindo assistência a feridos, que seriam tratados em convenção específica.

Também foi revista a Convenção para adaptar à guerra naval os princípios da Convenção de Genebra de 1864, ampliando-se significativamente. Os navios hospitalares de nações neutras somente poderiam atuar no socorro aos feridos sob o comando de um dos beligerantes e usando a bandeira deste, juntamente com a sua nacional e a da Cruz Vermelha. Na versão de 1899 eles poderiam atuar comissionados por seus próprios governos nacionais necessitando apenas do conhecimento e autorização das nações em conflito. Houve um cuidado maior na determinação dos sinais que deviam identificar as embarcações hospitalares e seus equipamentos e na necessidade de que todas as precauções fossem tomadas para evitar a volta ao combate dos feridos e náufragos socorridos por neutros ou enviados a portos neutros.

Firmaram-se outras dez convenções estabelecendo regras para inúmeras situações capazes de gerar e ampliar conflitos entre Estados. Poucos foram os resultados obtidos na condenação da guerra. Neste sentido, apenas a convenção que estabeleceu o fim da cobrança de dívidas por meios militares antes de instituídos processos de arbitragem representou real avanço. Já no que diz respeito às normas da guerra, novos dispositivos foram criados para circunscrever o fenômeno do conflito militar dentro de procedimentos bem definidos que pudessem preservar ao máximo alguma normalidade da vida civil, os não beligerantes, o patrimônio material e imaterial dos povos, evitando o caos que poderia advir de explosões não sistemáticas de movimentos militares sem quaisquer regras que determinassem as responsabilidades dos Estados e as exigências de conduta específicas da condição de beligerantes. A obrigatoriedade da declaração de guerra antes do início das hostilidades e a notificação obrigatória do estado de guerra a nações neutras foi o primeiro acordo neste sentido. Em seguida foram aprovadas as garantias dos neutros, o direito à inviolabilidade dos seus territórios, o direito a ações de defesa para a manutenção da neutralidade, e as garantias advindas da neutralidade aos indivíduos de nações neutras. Uma convenção tratou especialmente das regras sobre direitos e deveres dos neutros nos conflitos navais, proibindo o uso de portos neutros para o abastecimento de armas e a reposição de tripulações, ou como base de operações militares, e garantindo que a neutralidade não seria atingida pela passagem de navios de guerra por águas territoriais ou por portos de países neutros pelo período de 24 horas. Em contrapartida, os neutros deveriam usar todos os meios para evitar o descumprimento das normas estabelecidas de maneira imparcial em relação às diferentes partes beligerantes e teriam o direito de deter os navios e as tripulações que as infringissem. Portos, cidades e vilas também receberam proteção contra bombardeios navais através de uma convenção específica. Os bombardeios deviam ser restritos aos alvos militares. Proibiu-se o uso de minas que não pudessem ser desativadas, e uma série de normas restritivas

foi estabelecida para diminuir os danos causados por esse tipo de mecanismo. Uma convenção específica regulamentou a conversão de navios mercantes em navios de guerra. Estes deviam passar ao devido comando militar comissionado pelo Estado beligerante e receber os sinais necessários a sua identificação, notificando-se as partes interessadas sobre a conversão, uma vez que os navios mercantes gozariam de benefícios especiais. Isto porque se buscou preservar as atividades da empresa privada, garantindo a imunidade aos navios mercantes de nações beligerantes que estivessem em portos inimigos no início das hostilidades por um período que viabilizasse a sua saída, e a garantia de retorno dos tripulantes de embarcações apreendidas, bem como a restituição dessas embarcações e de suas cargas após o conflito. Também para a proteção dos navios mercantes, a convenção que tratou dos direitos dos neutros determinou que as autoridades de um Estado neutro não permitissem a saída de seus portos de navios beligerantes antes de um prazo de 24 horas após a saída de embarcações mercantes de bandeira inimiga. Além disso, a convenção que tratou do uso de minas proibiu a sua instalação com o objetivo de interceptar navios comerciais e determinou que precauções fossem tomadas visando a segurança de todos os navios não combatentes.

O tema especial da captura de navios em tempos de guerra foi tratado em duas convenções. A primeira garantiu a imunidade de embarcações pesqueiras e mercantes de pequeno porte e de demais navios empregados em missões científicas, religiosas e filantrópicas. Determinou ainda a imunidade das correspondências, com a única exceção para aquelas oriundas de portos bloqueados, e a proibição de que as tripulações dos navios mercantes fossem feitas prisioneiras. Como em geral cada nação tinha a sua política de capturas durante os conflitos, foi sugerida a criação do tribunal permanente de presas que pudesse julgar esses procedimentos de acordo com as novas imunidades estabelecidas. Com os únicos votos contrários do Brasil e da Turquia, a criação da instituição foi aprovada de acordo com a proposta que reunia as idéias de ingleses, alemães, franceses e norte-americanos.

Embora não tenha sido efetivamente constituído, a aprovação do tribunal foi o primeiro sinal de que as instituições multilaterais projetadas seriam dominadas pelas grandes potências que detinham o capital político suficiente não apenas para criá-las como também para comandá-las. O projeto aprovado fixou que o tribunal teria 15 membros, dos quais oito seriam permanentes e indicados pelas maiores potências, os outros sete seriam nomeados em sistema de rotação pelos demais Estados, variando o tempo de permanência de cada juiz de acordo com a classificação dos seus países, baseada na tonelagem de suas marinhas mercantes. Mais tarde a Conferência discutiria a composição do tribunal permanente de arbitragem em bases muito semelhantes, desta vez com uma grande oposição capitaneada pelo Brasil. A composição seria então rejeitada e a discussão sobre o tema foi deixada para um momento posterior, que não

ocorreu antes da Primeira Guerra Mundial. Após o conflito mundial, a Liga das Nações inauguraria a prática de bicameralismo no sistema internacional de nações, consolidando tanto o ideal de uma assembléia com representação igual de todos os Estados, quanto a hegemonia das potências assegurada através de sua atuação quase exclusiva no Conselho da Liga.

É inegável o avanço do direito internacional inspirado pela Convenção de Genebra e pelas necessidades da segurança internacional em tempos de corrida imperialista e armamentismo. Os choques ainda limitados entre os Estados no início do século XX promoveram o esforço de diferentes atores políticos para estabelecer mecanismos de solução pacífica de conflitos e restringir as ações militares, com ênfase na criação de normas multilaterais capazes de regular as relações internacionais em tempos de paz e de guerra. Se nas grandes guerras do século XX houve desrespeito a quase todas as determinações do direito de Haia, os princípios ali estabelecidos permitiram o progressivo avanço do direito e de instituições multilaterais de controle, além do julgamento de atos de hostilidade praticados nos diversos conflitos. Parece claro que os instrumentos legais disponíveis jamais foram suficientes para contrastar o desequilíbrio de forças existente entre grandes potências e Estados frágeis econômica e militarmente. Primeiramente, porque as regras nunca avançaram para além dos interesses dos Estados mais poderosos, preservando muitos dos seus privilégios relacionados a conquistas e outras formas de dominação; e também porque a participação desigual das nações nas instituições multilaterais, criadas pelos interesses das grandes potências, estabeleceu uma dinâmica internacional na qual as ações de controle de conflitos passaram a depender da iniciativa e até da agenda política dessas potências.

Fontes e bibliografia:

- BARBOSA, Rui. *Obras Completas. Discursos de Rui Barbosa em Haia*. Tradução de Estela Abreu e Artur Bomílcar. Revisão, introdução e notas de Marta de Senna. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2007.
- BERNHARDI, Friedrich von. *Germany and the next war*. (1912) www.gutenberg.org/files/11352/11352-8.txt acessado em 17/3/2008.
- BUGNION, François. “El derecho de Ginebra y el derecho de La Haya” *Revista Internacional de la Cruz Roja*. N.844, 2001. pp.901-922 www.icrc.org/Web/Spa/sitespa0.nsf/html/5TDQEH , acessado em 17/01/2008.
- CHOATE, Joseph H. *The wo Hague Conferences*. Princeton, Princeton University Press, 1913.
- EYMAR, Carlos. “Primer centenario de la Conferencia de Paz de la Haya”. *Análisis*. N.4, 1999. www.gees.org/imprimir.php?id=262 acessado em 16/1/2008.
- KEEFER, Scott Andrew. “Building the Palace of Peace: The Hague conference of 1907 and arms control before the World War” *Journal of the History of International Law*. Leiden: Martinus Publishers, 2007. n.9, p.35-81.

SCHLICHTMANN, Klaus. "Japan, Germany and the idea of the Hague Peace Conferences." *Journal of Peace Research*. vol.40. n.4. julho de 2003. p 337-394.

_____. *Japan and the Two Hague Peace Conferences*. http://googlemail.com/attachment?ui=1&realattid=f_fbf7zjoa&attid=0.7&disp=safe acessado em 11/1/2008.

SCOTT, James Brown. *Texts of the Peace Conferences at the Hague, 1899 and 1907*. Boston/London: Ginn&Company, 1908.

_____. *The Proceedings of the Hague Peace Conferences*. New York: Oxford University Press, 1920.