



Instituto de Relações Internacionais
Universidade de São Paulo

Av Prof. Lúcio Martins Rodrigues, s/n
Travessas 4 e 5 - Cidade Universitária
05508-020 - São Paulo - SP - Brasil
Telefone 55 11 3091 1898

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Curso de Bacharelado em Relações Internacionais

Ano letivo: 2020 (1º semestre)

Disciplina: Negociação Internacional e Solução de Controvérsias (DIN 0430)

Turma: 5º semestre (vespertino)

Professor: Professor Titular Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari (IRI)

Monitora: Mariana Almeida Silveira Corrêa (PG-IRI/USP, estágio PAE)

NEGOCIAÇÃO INTERNACIONAL E SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS PONTOS DO PROGRAMA DA DISCIPLINA

PONTO III – DIPLOMACIA DE CONFERÊNCIAS E DIPLOMACIA MISTA (Aula de 22.04.2020)

1. Localização do ponto no programa da disciplina

- A. Introdução ao curso de *Negociação Internacional e Solução de Controvérsias*
 - 1. A disciplina jurídica dos procedimentos inerentes ao relacionamento político internacional (PONTO I)
- B. Primeira Parte – Disciplina jurídica dos procedimentos de instituição das normas de Direito Internacional Público
 - 1. Personalidade e representação internacional (PONTO II)
 - 2. Formas da diplomacia
 - a. Diplomacia bilateral (PONTO II)
 - b. Diplomacia parlamentar: o processo decisório nas organizações internacionais (PONTO III)
 - c. **Diplomacia de conferências e diplomacia mista (PONTO IV)**
- C. Segunda Parte – Disciplina jurídica dos procedimentos de solução de controvérsias internacionais
 - 1. Sistemas de solução de controvérsias do Direito Internacional Público (PONTO V)
 - 2. Meios ou mecanismos de solução de controvérsias
 - a. Meios negociais (PONTO VI)
 - b. Meios jurisdicionais
 - (i) Arbitragem (PONTO VII)
 - (ii) Tribunais judiciais (PONTO VIII)
 - c. Meios políticos (PONTO IX)
- D. Terceira Parte – Disciplina jurídica dos conflitos armados
 - 1. A guerra no Direito Internacional Público (PONTO X)
 - 2. A disciplina jurídica internacional do uso da força; ações de polícia internacional; as forças de paz da ONU (PONTO XI)
 - 3. A disciplina jurídica internacional dos eventos de conflitos internacionais e não internacionais; o Direito Humanitário (PONTO XII)

2. Contraste da diplomacia mista e da diplomacia de conferência com a diplomacia parlamentar

Se a *diplomacia parlamentar* caracteriza o conjunto de procedimentos decisórios próprio das organizações internacionais, envolvendo regras sobre a estrutura desses entes, a atuação em seu âmbito e o fluxo dos processos internos, a *diplomacia de conferências* e a *diplomacia mista* são formas do relacionamento internacional multilateral que se desenvolvem fora das organizações internacionais. Nesse sentido, são avulsos, dissociados da estrutura de um sujeito de direito internacional público que os abrigue.

Isto não significa que muitas das regras que regem esses eventos avulsos não guardem semelhança com as normas de regência dos procedimentos das organizações internacionais. Como, ao fim, todas essas formas se destinam a produzir atos internacionais, inclusive atos normativos, acabam por contar com regras assemelhadas. Matérias como credenciamento de representantes dos Estados e demais entes participantes, quórum do processo decisório, coordenação dos trabalhos das reuniões costuma ter tratamento muito parecido. Todavia, a natureza distinta, acaba por gerar também normas peculiares a cada uma dessas formas, como poderá ser constatado através da realização dos exercícios propostos ao final deste texto de referência.

3. Características da diplomacia de conferências

A *diplomacia de conferências* é a forma mais antiga da diplomacia multilateral, inerente aos eventos que, desde a Antiguidade, implicaram a reunião de Estados, ou entes assemelhados, para pactuação de regras de convívio internacional, em geral, por meio da aprovação de um tratado. Até o surgimento das organizações internacionais, cada um desses eventos nascia de iniciativa de um ou demais Estados, com a finalidade de dar equacionamento a alguma situação determinada. A partir do século XX, passaram a ser realizados também por iniciativa de organizações internacionais, embora não se dando no âmbito dos órgãos de sua estrutura.

A Conferência de Paris, de 1919, foi estabelecida pelas potências vencedoras da I Guerra Mundial para reorganizar geopoliticamente o mundo após o conflito, gerando o Tratado

de Versalhes. Já a Conferência de Roma, de 1998, nasceu de iniciativa da Organização das Nações Unidas (ONU), com vista à criação do Tribunal Penal Internacional. Neste segundo caso, diferentemente dos Pactos de Direitos Humanos de 1966 (Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), que foram adotados inicialmente por aprovação da Assembleia Geral da ONU (e conforme as regras de seu regimento) e aí submetidos aos Estados, no caso do Tratado de Roma, a Assembleia Geral apenas teve a iniciativa de recomendar a realização da Conferência, que, na forma de um evento avulso, adotou o tratado (conforme suas próprias regras) e o submeteu aos Estados.

Por que as organizações internacionais, especialmente a ONU, optam por dar ensejo a esse tipo de evento, ao invés de utilizarem seus próprios órgãos? Por várias razões: a especificidade da matéria, que pode demandar especialistas na representação dos Estados; a intenção de se retirar a discussão do assunto objeto da conferência do ambiente político da organização; etc.

Na doutrina, é comum se qualificar essa forma de diplomacia como *diplomacia de congressos ou conferências*. Isso se deve ao fato de que, até o século XX, a palavra congresso também era utilizada para denominar reuniões internacionais. São exemplos o Congresso de Viena (1815), que reorganizou o mundo após o fim do império napoleônico, o Congresso do Panamá (1826), chamado por Simon Bolívar para tratar da integração latino-americana, e o Congresso de Berlim (1878), que reorganizou as fronteiras nos Balcãs. Com o tempo, essa fórmula foi caindo em desuso e a palavra congresso ficou associada aos parlamentos nacionais, em especial o dos Estados Unidos, passando-se a denominar de conferência esses eventos avulsos. Mesmo nesse contexto, cabe sempre muita atenção, já as palavras podem apresentar sentidos diversos: por exemplo, o órgão supremo da Organização Internacional do Trabalho (OIT) é denominado Conferência Internacional do Trabalho, sendo, apesar do nome, instância deliberativa regida por procedimentos próprios da diplomacia parlamentar.

Um último aspecto a ser ressaltado na descrição da diplomacia de conferências é que o evento realizado sob essa forma de diplomacia é específico e temporário (*ad hoc*), extinguindo-se com o atendimento da finalidade para a qual foi realizado. Diferentemente da diplomacia parlamentar (ou mesmo da diplomacia mista, como se verá), que rege órgão de relações internacionais de caráter permanente, cada conferência tem um propósito específico, que, uma vez alcançado, leva ao seu encerramento.

4. Características da diplomacia mista

Como sugere a qualificação, a *diplomacia mista* é forma que combina aspectos da diplomacia parlamentar e da diplomacia de conferências. Assim como a diplomacia de conferências, a diplomacia mista tem por pressuposto eventos avulsos, que, no entanto, se encadeiam no tempo, adquirindo um sentido de continuidade e permanência que a assemelha à diplomacia parlamentar, embora não se dê no âmbito de uma organização internacional. É uma forma da diplomacia muito presente nos regimes de meio ambiente e de direitos humanos.

Exemplo bem significativo e que ajuda a compreender o fenômeno pode ser verificado no regime de monitoramento estabelecido pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima. Ao invés de criar uma organização internacional que cuidasse desse monitoramento – como fez o Acordo de Marraquexe (1994), que, além de estabelecer normas sobre comércio internacional, instituiu uma organização internacional para orientar e fiscalizar sua implementação, a Organização Mundial do Comércio –, a Convenção instituiu uma reunião periódica (anual, no caso) de todos os Estados para cumprir essa finalidade. A Conferência das Partes da Convenção-Quadro, estabelecida pelo tratado, não é órgão de organização internacional, mas, também, não é um evento avulso. A Conferência funciona sob uma rotina de sessões anuais, cada uma delas identificada por um número. A COP 1 se realizou em Berlim, em 1995, e a mais recente, a COP 25, teve lugar em Madri (após ser transferida, sucessivamente, do Brasil e do Chile).

Como já mencionado, tratados de direito ambiental e de direitos humanos – áreas que não contam com organizações internacionais especializadas – costumam adotar a forma da diplomacia mista, prevendo a reunião periódica de seus membros (chamada de conferência ou assembleia) para avaliar o cumprimento das normas neles estipuladas. A vantagem que costuma ser apregoada é a necessidade de estrutura menos robusta e rígida do que a de uma organização internacional. O problema é justamente a ausência de suporte institucional. Na prática, esses entes regidos a partir da diplomacia mista acabam sendo “adotados” por organizações internacionais (é o caso da área de direitos humanos, cujos entes são apoiados pela Secretaria geral da ONU) ou mesmo por Estados (a Alemanha dá forte suporte à organização das sessões anuais da Conferência das Partes da Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima).

5. Fontes da diplomacia de conferências e da diplomacia mista

Como visto no Ponto III, a diplomacia parlamentar tem no tratado constitutivo das organizações internacionais sua fonte primeira. As regras básicas dos procedimentos de uma organização internacional se encontram no respectivo tratado e, a partir delas, os órgãos da organização contam com regimentos que detalham as normas de seu funcionamento. É que ocorre, por exemplo, com a ONU. A Carta de São Francisco, seu tratado constitutivo, contém regras procedimentais (o direito de veto dos membros permanentes do Conselho de Segurança, entre outras), que são complementadas pelos regimentos de seus principais órgãos (a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, etc.).

Na diplomacia de conferências, é possível que o ato de chamamento de uma conferência avulsa possa contar com alguma norma de procedimento, mas isso não é comum. Do ponto de vista forma, as normas dessa natureza são aprovadas logo no início da conferência, para regerem os trabalhos até a extinção do evento. É o que se deu na Conferência de Roma, de 1998. O regimento da conferência (*rules of procedure*) forma aprovadas na primeira sessão, pelos representantes dos Estados nela representados. Esse regimento está inserido na plataforma Moodle, para ciência e utilização nos exercícios sugeridos ao final deste texto de referência.

Já na diplomacia mista, há situação que, uma vez mais, a assemelha à diplomacia parlamentar. No tratado que estabelece normas substantivas, há a previsão das reuniões periódicas das partes que tratarão de monitorar a execução dessas normas. Algumas regras procedimentais já constam no tratado, mas, a maior parte, é prevista no regimento do ente de monitoramento, aprovado em alguma das primeiras sessões desse ente. É o que ocorre no regime de mudança climática. A Convenção-Quadro instituiu a Conferência das Partes (COP), reunião periódica das partes do tratado, e na COP 2 foi aprovado o regimento que passaria a guiar o funcionamento das sessões anuais. Na plataforma Moodle está inserido esse regimento e, ao final deste texto de referência, consta a informação para acesso ao texto da Convenção-Quadro.

6. Sugestões de exercício

Com a finalidade de fortalecer o domínio da matéria tratada nesta aula, são feitas as seguintes sugestões de exercício:

- a) compare os regimentos da AG da ONU e da Conferência de Roma (1998) e identifique três matérias cujas regras de procedimento são distintas justamente em razão da diferença da natureza dos entes (órgão de organização internacional e conferência *ad hoc*, respectivamente);
- b) identifique, no tocante à participação de organizações não governamentais e entes subnacionais nas sessões anuais da COP da Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, quais regras procedimentais estão presentes no tratado e de que forma elas se encontram reproduzidas e complementadas no regimento aprovado na COP 2.

TEXTOS DE APOIO

Regimento da Conferência de Roma para estabelecimento do Tribunal Penal Internacional
versão em inglês: disponível em PDF na plataforma Moodle

Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima
versão em português: Decreto nº 2.652/1998 (decreto de promulgação):
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2652.htm

Regimento da Conferência das Partes (COP) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima
versão em inglês: disponível em PDF na plataforma Moodle

(PBAD)