

NOVOS PROBLEMAS JURÍDICOS DO PRATA

Dr. CLÓVIS RAMALHETE

SUMÁRIO

- I — A Bacia do Prata no ano 2000
- II — A Região e a Solidariedade Americana
- III — A Problemática do Prata no Quadro dos Princípios Gerais Americanos
- IV — Do Idealismo Jurídico à Solidariedade Econômica
- V — Antecedentes Diplomáticos
- VI — As Reuniões de Chanceleres e seus Textos
- VII — O Prata na Voz de um Advogado
- VIII — Natureza Jurídica da “Declaração dos Chanceleres”.
— Tratado?
- IX — A Declaração dos Chanceleres e o que seja um
Compromisso de Consulta
- X — A Formação das Vontades Nacionais

I — A BACIA DO PRATA E O ANO 2.000

A progressiva ocupação da Bacia do Prata mudou profundamente o quadro de vida daquela região.

Projeções estatísticas prevêem, para ali, no ano 2000 — 267 milhões de habitantes, entre os 638.111 mil habitantes de toda a América Latina na ocasião.

Em termos de porcentagem, já está naquela área a maior porção atual da população nacional de cada País, inclusive a do Brasil, o qual tem hoje, ali, 62,9% dela e, no ano 2000 — terá 68,6% da sua população. — Apenas o Uruguai e o Paraguai ocupam a região com 100% dos seus habitantes.

Na Bacia do Prata conhecem-se potencialidades econômicas e efetivas de produção, estas já implantadas ou em projeto. Algumas destas surgem com envergadura até então desconhecida na região, e mostram-se capazes de reflexos regionais imediatos ou se propõem à ação multinacional. Acrescente-se a tudo que, em alguns empreendimentos, ali já se utiliza tecnologia moderna, esta usina de espantos. Tecnologia moderna anda em aliança na região com estas

formas novas de associação de capitais, criação dêste século, que são as instituições supranacionais como o BID e BM, de par com emprêsas internacionais técnicas ou financeiras. A região socorre-se também da assistência técnica de organismos internacionais especializados.

Esta é a disposição preparatória da área da Bacia do Prata para o ano 2000.

Todo êste quadro excita a especulação do jurista. A eventual novidade e a grandeza dos fatos na região desafiam a curiosidade, quanto aos aspectos jurídicos internacionais.

Os cinco Estados ribeirinhos dos rios internacionais formadores do Prata, em reuniões de Chanceleres, em 1967 e 1968, dispuseram-se ao estudo para o *aproveitamento econômico integrado da região*. Os Chanceleres criaram então nôvo organismo regional, o "Comitê Intergovernamental Coordenador". — O fato é precipuamente *político*, mas apresenta aspectos jurídicos, curiosos de analisar.

A atuação do jurista será indispensável para o desdobramento dêste importante fato da política exterior sul-americana.

A nova problemática da Bacia do Prata — (a integração econômica planejada, e o possível aproveitamento nacional e multinacional de seus recursos), — reclamam um revestimento jurídico, para o acabamento da obra dos diplomatas e dos técnicos. O relêvo jurídico do fato põe em dúvida a auto-suficiência de alguns técnicos econômicos.

Neste fato coletivo de porte, só o instrumento jurídico irá possibilitar que seja multinacional o desenvolvimento integrativo da região e poderá conduzir às necessárias transformações de fato, já previsíveis, na vida interna e externa dos Estados.

A Paz é um resultado do Direito.

II — A REGIÃO E A SOLIDARIEDADE AMERICANA

A Bacia do Prata é enorme área formada principalmente pelos rios Paraná e Uruguai. Na classificação usual do Direito Internacional Público, êstes rios a um tempo oferecem problemas de rios internacionais *contiguos*, pois que separam Estados; e também os de rios internacionais *sucessivos*, pois que atravessam regiões de certos Estados.

Nos séculos passados, na época colonial e mesmo após a independência política, as relações exteriores na região caracterizam-se pelos episódios do lento processo de formação das fronteiras territoriais e os do surgimento das nacionalidades.

No século imediato às conquistas da independência, além da fixação das fronteiras, abertura dos rios à navegação e diversos Tratados de comércio, as manifestações de Direito Internacional

dêstes Estados limitaram-se a compartilhar, com os demais povos do Continente, da lenta e contínua produção de Doutrinas gerais.

Elas brotaram na América com um conteúdo solidarista (Monroe). — Ainda que políticas e não econômicas, apresentam-se logo distantes dos princípios clássicos europeus de Direito Internacional Público. Neste Continente, tais princípios surgiram com elevado idealismo e, por vêzes, até antecipadores da conceituação internacional de justiça social e igualdade jurídica (Drago); com o grupo latino agrupando-se um pouco à margem do grupo anglo-saxão (Congresso do Panamá, 1826; Congresso de Lima, 1847/48; Tratado de União Continental Latino-Americana, de Santiago, 1856, assinado por alguns Estados; alguns textos significativos de Bolivar).

As suspeitas e as intrigas entre Chancelarias não pesavam aqui na América, ao menos com a densidade conhecida pela Europa de então. A motivação comum pela Independência e pela Democracia unia todos. Assim, cristalizaram-se os conceitos novos da América, até então desconhecidos na vida internacional.

As primeiras gerações dêstes Estados, apesar de independentes, prosseguiram contudo enquadradas em economias nacionais estanques, não integrativas nem mutuamente complementares, tôdas vinculadas à Europa, como supridoras.

Não obstante, logo assentaram as bases para uma teoria política de convivência internacional, fundada na solidariedade. Desconhecendo os atritos das economias competitivas, que não tinham, os Estados americanos puderam elaborar um Direito Internacional idealista, sôpro de inspiração a percorrer todo o corpo do Continente. — O Direito de Asilo, criação latino-americana, momento emocionante da vocação humanitária e solidarista dêste Continente, eleva-se como honra e glória dos povos desta região. Ao longo do período, nomes inspirados de Estadistas se sucederam, tão elevados êles próprios quanto as doutrinas jurídicas que propunham: — Monroe, Drago, Calco, Estrada, Tobar, Bettancourt, em proclamações, instruções de chancelarias, protestos e notificações, que tôdas nasceram da generosa gratuidade de espírito da gente das Américas. No Continente Sul, o Barão do Rio Branco, um homem de imensa paciência, qualidade humana que é o resumo de tantas outras sabedorias, longamente submetido ao espírito geral da fraternidade americana, ocupou-se com a Arbitragem, seu instrumento para a solução pacífica de dissídios internacionais de fronteiras; e traçou a completa linha de limites dêste subcontinente, que é o Brasil. Esta obra de prática jurídica internacional, honra por sua vez a todos os nossos vizinhos da América do Sul. A cada um dêles, por isso mesmo, o povo brasileiro tributa o maior afeto e respeito.

III — A PROBLEMÁTICA DO PRATA NO QUADRO DOS PRINCÍPIOS GERAIS AMERICANOS

Agora assiste-se ao processo formativo do aproveitamento multinacional de recursos do Prata. Trata-se de experiência em grande escala de integração planificada sul-americana. Convém perante êle assentar êstes precedentes históricos e jurídicos, que dão o ambiente social e político em que os próprios atos serão praticados.

Terminou, todo êste conjunto de doutrinas e práticas políticas de nosso passado, por oferecer as aparências de um sistema jurídico americano autônomo. A imaginação calorosa de Elejandro Álvares até propôs o reconhecimento de um "*Direito Internacional Americano*", logo combatido pela visão universalista de Sá Vianna.

Sem entrar no mérito desta polêmica de ontem, pode-se extrair do exposto, uma conclusão, que deverá estar presente no trato jurídico da integração do Prata.

A história do Direito Internacional na América estabeleceu com preeminência certos princípios gerais. Êles são ou devem ser inspirados também das criações do empreendimento político da Bacia do Prata, a se desdobrar no futuro. Tais princípios são:

a *Solidariedade Continental Política*;

a *Autodeterminação e a Não Intervenção*, que pressupõe a igualdade jurídica dos Estados;

a *Solução Pacífica*, com o corolário da Responsabilidade dos Estados; e

a *Justiça Social* para os povos.

Dentre êles, o princípio da *Solidariedade política*, vê-se agora, preparou longamente o surgimento dêste outro, o da *Solidariedade Econômica*, que é suporte do atual projeto da integração econômica do Prata.

IV — DO IDEALISMO JURÍDICO A SOLIDARIEDADE ECONÔMICA

Aqueles primeiros tempos da nobre gratuidade dos espíritos, chamemo-los de fase do *idealismo jurídico americano*.

A ela sucedeu esta outra na qual vamos penetrando, a da *solidariedade econômica e social*, que se desprende da atualidade histórica mundial.

Esta solidariedade econômica e social, de hoje, é dos Povos; só depois, é dos Estados.

Ela está gerando uma ordem jurídica nova na vida internacional. Ainda ressoa o que todo o Continente concordou em dizer, em Punta del Este: — “As Repúblicas Americanas proclamam sua decisão de associar-se em um esforço comum para alcançar *progresso econômico* mais acelerado e justiça social mais ampla para seus povos, respeitando a dignidade do homem e a liberdade política.”

V — ANTECEDENTES DIPLOMÁTICOS

Durante êste processo de formação da “solidariedade econômica e social”, que é mundial, certos grupos regionais de Estados, em vários pontos geográficos identificaram os seus fatores econômicos integrativos, em regiões da Europa, da África, da América.

Nota-se, quanto ao caso do Prata, que houve um processo anterior à atual aspiração de integração econômica. Já em 1941, em Montevideu, a “Conferência Regional dos Países do Prata” aprovava certas Resoluções, depois perturbadas pela II Guerra Mundial. Entre outras, ressalta (de n.º XVI) a da Delegação Argentina, que propunha uma “União Regional Aduaneira”, — que seria curioso instrumento jurídico, prenúncio da ALALC, para a integração de mercados atualmente almejada.

A Conferência de Montevideu de 1941 apresenta-se como antecedente de relêvo, dos recentes atos diplomáticos da reunião dos Chanceleres da Bacia do Prata (1967 e 1968). Aquela Conferência de 1941, (é curioso anotá-lo, agora), fôra solicitada desde 1933, na Ata Final das tarefas diplomáticas dos eminentes Chanceleres da Argentina e do Chile, Drs. Saavedra Lamas e Miguel Cruchaga Tocarnal, quando ambos se aplicavam em encerrar controvérsia entre Paraguai e Bolívia. Em meio ao restabelecimento da Paz, aquêles estadistas elevaram suas vistas para a largueza integral das necessidades da região. E já naquele ano de 1933, expressaram na Ata a conveniência da reunião dos Estados da zona, com o fim comum de estudos econômicos e políticos.

VI — AS REUNIÕES DE CHANCELERES E SEUS TEXTOS

As duas recentes reuniões dos Chanceleres dos Estados interessados, em Buenos Aires (fevereiro de 1967) e em Santa Cruz de la Sierra (maio de 1968), se fundem num sentido global. E ligam-se sem dúvida a êstes antecedentes.

Nas reuniões foram produzidos três documentos, que se integram num só sistema.

Dêles, o primeiro denominou-se “*Declaração Conjunta*”. — Definiu os limites atuais de ação dos Estados, no programa integrativo da área (item 1.º): — “levar a cabo o estudo conjunto e integral da

Bacia do Prata, com o fito de realizar um programa de obras multinacionais, bilaterais e nacionais úteis ao progresso da região". Após assentarem que o propósito atual é o de "estudo conjunto e integral", os Chanceleres deixaram instituído um "Comitê Intergovernamental Coordenador", composto pelos embaixadores acreditados junto ao Estado sede, a Argentina, e com competência para elaborar seu Estatuto. Da Declaração consta que cada Governo constituirá organismo nacional para os respectivos estudos domésticos referentes à Bacia. Estes órgãos nacionais fornecerão informações, que o Comitê centralizará.

No segundo documento, a "Ata de Santa Cruz de la Sierra", os Chanceleres constataam a "Conveniência de um organismo para os objetivos fixados. E assentaram medidas conducentes àquilo que denominaram de "*Institucionalização da Bacia do Prata*".

A denominação parece conter importante indicação jurídica, que será o *tratamento estatutário* da região.

Entre outras providências avultam o Estatuto do "Comitê Intergovernamental Coordenador" e o encargo, do Comitê, de preparar projeto de Tratado, para a "*institucionalização da Bacia do Prata*".

Assim intencionalmente repetida, esta expressão impressiona, pelo sentido jurídico que contém.

O terceiro documento é o Estatuto do "Comitê Intergovernamental Coordenador". Ele define o objetivo do organismo: — "promover, coordenar e acompanhar as ações multinacionais", centralizar o intercâmbio de informações relacionadas com os objetivos, (art. 3.º): — "propor aos Governos planos de estudos", e "programas de ação multinacionais".

Quanto à direta intervenção do Comitê na área de competência reservada de cada Estado, ele não possui qualquer poder. Ser-lhe-á facultado cooperar, apenas quando solicitado pelo Estado interessado. — Recebe e distribui informações; e poderá intermediar os Governos junto a Organismos no caso da solicitação unânime dos Estados, para a realização de estudos: — eis outras atividades do Comitê.

Ficou assentada a realização de reuniões anuais, prevista a de 1969 para Brasília, quando se espera o exame do projeto de Tratado, da chamada "*Institucionalização da Bacia do Prata*".

VII — O PRATA, NA VOZ DE UM ADVOGADO

Os documentos produzidos pelas "Reuniões de Chanceleres" da Bacia do Prata apresentam aspectos jurídicos que merecem especulação.

A exploração deles pela voz inoficiosa e de todo privada de um Advogado de profissão, quando não promove qualquer progresso no desejável comprometimento das partes, contudo talvez ganhe desen-

voltura na exposição, devido mesmo à sua gratuidade. — Aliás, o representante do BID e do INTAL, Embaixador Júlio Rodriguez Arias, em Santa Cruz de la Sierra, encareceu o valor da colaboração das Universidades e a do setor privado, no estudo destes problemas da Bacia do Prata.

Será talvez para pôr em prática o chamado à cooperação privada, feito por estas instituições interamericanas, que a elevada tribuna deste "Instituto Cultural Brasil-Argentina", recebe, hoje, um Advogado brasileiro, para ocupar-se com os novos problemas jurídicos criados para a integração do Prata.

VIII — NATUREZA JURÍDICA DA DECLARAÇÃO DOS CHANCELERES. TRATADO?

A primeira pesquisa do jurista, ao ler um instrumento dito convencional, é indagar:

- 1.º — se êle é de fato convencional e normativo; e
- 2.º — qual a natureza do ato jurídico que contém.

Dos três instrumentos dos Chanceleres, o documento fundamental denominou-se "*Declaração*". Programou estudos e instituiu um organismo. Os demais são desdobramentos dêle.

No Direito Internacional Público, as denominadas "*Declarações*" apresentam-se sob várias naturezas jurídicas. Em sentido geral e na maior parte das vezes, as Declarações são apenas o ato unilateral com que o Estado torna pública uma intenção. Mas o ato pode denominar-se Declaração, e apesar de adotar êste nome, no entanto, ser substancial e formalmente um Tratado.

Pergunta-se:

No caso da "*Declaração dos Chanceleres*" de Buenos Aires, e nos seus desdobramentos, encontra-se um Tratado? — Não. Tudo indica que nela não se depara um Tratado.

Na verdade faltam à Declaração os requisitos exigidos na formação de uma convenção internacional pactuada entre Estados.

Primeiro:

Porque os agentes signatários agiram em nível de Chancelaria, e sem a participação formal dos Chefes de Estado. Ora, as Constituições exigem na formação dos Tratados a participação dos Chefes de Estado. E da "*Declaração*" não consta a cláusula da verificação dos "plenos poderes" para a negociação de Tratado.

Segundo:

Porque a Declaração não sujeitou os Estados a prestações reciprocamente; apenas enunciou a intenção coletiva de cada Estado fazer estudos no seu Território a cargo de organismo doméstico, por êle internamente instituído. Êste aspecto da Declaração, anote-se, apresenta conteúdo jurídico especial, que a afasta da clássica "declaração unilateral".

Terceiro:

Porque a execução dos atos, manifestados como de intenção coletiva, ficou no entanto a cargo do próprio Estado declarante, no exercício dos "podêres reservados".

Quarto:

Não se vê Tratado em qualquer dos instrumentos, porque não contém aquela cláusula caracterizadora formal dos Tratados, condição para sua eficácia jurídica, e que é a ratificação pelo Poder competente do Estado após a assinatura. É mediante a ratificação que os Tratados constitucionalmente ganham força de lei.

O acoplamento da ordem jurídica internacional na ordem interna é tema doutrinário tormentoso. Mas a positividade das Constituições dos Estados em questão, silencia o debate: — não houve Tratado. No entanto, as Declarações — quando são Tratados, trazem a Cláusula da ratificação, como na "Declaração Marítima" de Londres de 1909, que mereceu o reconhecimento geral da sua natureza de convenção internacional.

A "Declaração Conjunta" de Buenos Aires, é entretanto um ato internacional que apresenta certo conteúdo jurídico quase obrigacional ao lado de seus relevantes aspectos políticos. Trata-se de ato, está visto, que se agrupa no gênero das *Declarações*. Mas distingue-se pelo efeito de o seu objetivo ser aplicação imediata da declaração, pelo próprio declarante. Fato significativo é o de ter ficado logo constituído o "Comitê Intergovernamental Coordenador", criado com habilidade e que se insinuou entre os obstáculos constitucionais existentes para os Tratados.

O conjunto das características do documento leva o analista a querer ver na Declaração um respeitável exemplo daquele tipo de "*acôrdo em forma simplificada*", definido pelo professor Basdevant.

É o grupamento de daclarações unilaterais concordes, que se destina a ficar concluído com a assinatura, sem ser Tratado, pois dispensa ratificações dado o seu conteúdo.

Diz o mestre, no seu ainda atual estudo "*La conclusion et la Redation des Traités et des Instruments Diplomatiques autres que*

les Traités", (Recueil des Cours, 1926, Tomo V) : — êstes instrumentos "enunciam acôrdos que são concluídos sob forma simplificada"; — ao passo que, "com o Tratado próprio dito, a conclusão é imediata ou indireta, comportando três atos essenciais: — outorga de plenos poderes, assinatura e ratificação", — "aqui, nos acôrdos simplificados, a conclusão ... imediata ou direta ... se opera pela assinatura, que cria ou atesta a vontade do Estado". E o mestre assinala que tais "acôrdos simplificados", geralmente são firmados por Ministros de Relações Exteriores.

Louis Cavaré ("*Le Droit International Public Politic*", Tomo II, págs. 45/46) — antes que as chamadas "declarações coletivas, consagram o acôrdo em que se põem vários Estados, e têm "dans cette mesure, une allure conventionnelle". Admite que perdem por isso a natureza de ato unilateral. Cita a declaração dos Aliados de 1945 sôbre a Alemanha e Berlim. Daí o ficar dito neste estudo, que a Declaração é ato internacional de "conteúdo quase obrigacional", com "une allure conventionnelle".

Parece ser êste o caso da "Declaração Conjunta" de Buenos Aires e atos posteriores.

Declaração coletiva, apenas ganha certo conteúdo obrigacional na medida em que expressam um acôrdo mas quanto à intenção interna de fazer, que cada Estado manifestou, reservando sua competência quanto ao exame de oportunidade e conveniência.

Esta é a etapa do processo jurídico integrativo do Prata. Os documentos representam — (e êste não é dos seus aspectos menos importantes) — o estágio em que se encontra no momento, a formação das vontades nacionais para o Tratado futuro, vontades ainda não de todo constituídas nem perfeitamente engajadas.

IX — A DECLARAÇÃO DOS CHANCELERES E O QUE SEJA UM "COMPROMISSO DE CONSULTA"

Outro aspecto dos instrumentos dos Chanceleres, em Buenos Aires e em Santa Cruz de la Sierra, é a impressão, que deixam ao primeiro exame, de conterem *compromisso multinacional de consulta*.

A técnica consultiva intergovernamental é instrumento antigo, delicado compromisso que sempre visou, em dadas circunstâncias, a equilibrar o exercício da soberania com certas necessidades da convivência exterior.

A "Convenção de Consulta" prestigiou-se após os Tratados de Westfália, quando a nova ordem internacional fracionada de Estados soberanos substituiu a ação integrativa do Papado e do Imperador. Estêve outra vez em grande uso a consulta obrigatória, mais tarde, após as guerras de Napoleão, adotada pelo chamado "Diretório" dos monarcas coligados pelo Tratado de Paris.

Indaga-se:

Existe agora, no Prata, um convênio de consulta obrigatória concluído entre os Estados da Bacia na "Declaração Conjunta" de Buenos Aires ou nos demais instrumentos?

A *Convenção de Consulta* gera para os Estados, reciprocamente, o direito *de ouvir* e também o *de ser ouvido*, sôbre os temas sujeitos aos efeitos do ajuste. No caso da Declaração do Prata, poderia ter nascido, ou não, a obrigação convencionada, de certos empreendimentos de cada Estado da área serem prèviamente submetidos à consulta dos demais Estados. Mas para que houvesse esta obrigação, a Declaração deveria conter expressamente esta norma, e não a contém. E além disso, o instrumento deveria ter atendido aos requisitos formais dos Tratados: — *plenos poderes, assinatura e ratificação*.

Não foi ainda constituída, portanto, qualquer regra normativa sôbre obrigação de consulta.

X — A FORMAÇÃO DAS VONTADES NACIONAIS

O que de fato se depara, ao longo dos antecedentes longínquos e nestes instrumentos agora elaborados, é um processo de formação das vontades nacionais para uma ação futura, de sentido integrativo, na área da Bacia do Prata, e com objetivos econômicos.

Neste estágio da mensuração dos futuros compromissos, a forma jurídica final e sua estrutura ainda permanecem imprecisas.

Na formação dos contratos de direito privado, àquelas *situações de fato pré-contratuais* constitutivas de expectativa de direito, em algumas legislações produzem até certos efeitos jurídicos. — Os instrumentos diplomáticos de 1967 e 1968 guardam certa similitude com esta fase preliminar dos ajustes.

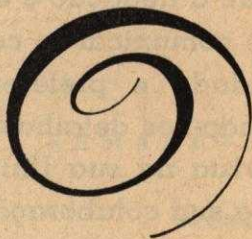
Os Estados situados na Bacia do Prata amadurecem agora o propósito integrativo em tórno do sistema fluvial. E se dispõem a um empreendimento, que tem porte invulgar na América Latina. A iniciativa é sem precedentes, das maiores e mais complexas da América, em termos multinacionais.

OBSERVAÇÃO:

Neste trecho, o conferencista, de improviso, acrescentou o seguinte: — ("Se fôsse permitida qualquer influência à voz de um advogado privado e alcançar os centros de decisão dos problemas da Bacia, eu me permitira recomendar, com ênfase, certa priori-

idade a uma "política hidroviária", com as medidas práticas conseqüentes. O transporte econômico, segundo estudos do Engenheiro brasileiro Afonso Henrique Portugal, é mais econômico do que o ferroviário quatro vezes; e mais do que o rodoviário, de 6 a 12 vezes. Tal política prioritária alcançaria benêficamente quanto às trocas internacionais, principalmente nossos vizinhos Bolívia e Paraguai, Estados mediterrâneos que precisam chegar ao Atlântico; e terá repercussões gerais intensas, no tráfego mercantil na região".)

Ela talvez desperte a atenção interessada, também dos demais Estados sul-americanos. O problema lhes toca, indiretamente. É que no futuro, algo de semelhante reunirá alguns deles quanto aos rios Amazonas e Orinoco, que são também Bacias Internacionais no Norte, (*Continua*).



"Honra a Pátria no Passado — sôbre os túmulos dos heróis; glorifica-a no Presente — com a virtude e o trabalho; impulsiona-a para o Futuro — com a dedicação que é a Fôrça da Fé.

COELHO NETO