

O Estado face ao Direito Internacional

Público

Professor Guido Soares

O Estado é a pessoa de Direito Internacional que se acha dotada de capacidade plena, lembrando-se que nem as organizações intergovernamentais e nem a pessoa humana, apesar da importância que esta ocupa na atualidade, possuem a totalidade e a extensão dos poderes inerentes à situação do Estado. As normas relativas ao nascimento, desaparecimento e sucessão de Estados, as quais têm sua fonte no costume internacional, em alguns julgados de tribunais internacionais e na extensa doutrina dos internacionalistas, se encontram, a partir do primeiro quartel do Séc. XX, enriquecidas com normas costumeiras elaboradas na vivência das organizações intergovernamentais, a partir de 1919 (instituição da Liga das Nações), e na atualidade, no universo da ONU, suas organizações especializadas e naquelas que foram instituídas sob sua égide. Em matéria de sucessão de Estados, como se verá a seguir, importa notar as tentativas de codificação de regras internacionais, empreendidas sob os auspícios da Comissão de Direito Internacional da ONU; nos outros campos, a matéria continua a ser regida por normas escritas esparsas, o costume internacional e por resoluções, igualmente esparsas, de organizações intergovernamentais, com destaque na doutrina dos internacionalistas.

O nascimento dos Estados é um fenômeno histórico e sociológico, cujas bases políticas muito condicionaram e continuam a condicionar as regras do Direito Internacional. Quanto aos modos tradicionais de emergência dos Estados, as teorias jurídicas sobre o tema foram elaboradas pelos Estados europeus, a partir do Séc. XVI, em particular, tendo em vista o estabelecimento de normas quanto à legitimidade de sua tomada de posse e do exercício de sua soberania, em territórios do então denominado Novo Mundo, no Continente Americano (coetaneamente ao momento histórico em que emergiu o Estado como forma de organização das sociedades humanas). No decorrer do Séc. XVII e sobretudo no Séc. XVIII, a questão da legitimidade da colonização empreendida pelos Estados europeus na Ásia e na África, aqueles parâmetros elaborados para a colonização da América,

serviriam de suporte para as reivindicações de soberania sobre territórios além mar do Continente europeu. Na verdade, o estudo das formas de nascimento dos Estados, sofreriam radical transformações no Séc. XX, mas não perderiam interesse na sua análise, não somente pelo interesse na consciência da evolução histórica dos institutos, mas igualmente pelo fato de que, em muitas situações atuais, juizes de tribunais internacionais ou árbitros internacionais, foram chamados (e ainda poderão vir a sê-lo) a discutir eventuais títulos de legitimidade herdados de épocas passadas, e seu valor segundo os critérios do tempo de sua constituição (o caso da Ilha de Palmas entre os EUA e Países Baixos, decidido pelo Prof. Max Huber, árbitro único, em 1928^[1]) e das reiteradas reivindicações territoriais recíprocas entre Estados africanos ou asiáticos (relembre-se o caso do Templo de Préah Vihear, julgado em 1962 pela CIJ, em que se discutiram os limites territoriais entre o Camboja e Tailândia, a partir dos títulos herdados de França). Tenha-se em mente, ademais, que ainda existe uma parte do mundo, a Antártica, bem como a integralidade e partes do espaço sideral, que ainda não se encontram submetidas à soberania de nenhum Estado, razão pela qual o estudo das formas tradicionais de estabelecimento de uma soberania sobre um espaço, que será então definido como “território”, reforça a necessidade de conhecimento de fatos históricos, políticos e jurídicos. Por outro lado, se as questões dos efeitos de doações papais, no Séc. XVI, aos reis de Espanha e Portugal, das descobertas de novas terras acompanhadas ou não se sua ocupação efetiva, e ainda da legitimação de títulos jurídicos apoiados numa utilização da força militar, como as guerras de conquista, e outras formas originárias de aquisição da soberania sobre espaços ocupados ou não ocupados, em especial a “*debellatio*” (vitória militar e ocupação de um Estado por outro, com o conseqüente desaparecimento total daquele), em épocas históricas passadas, foram elementos relevantes, mas, no curso dos tempos, tiveram sua atuação temperada, para chegar-se, no Séc. XX a proibir-se qualquer legitimidade a ocupações militares ou situações originadas de emprego ou ameaça da força bélica, empreendidas por um Estado contra outro, como elemento caracterizador do nascimento de um novo Estado. Contudo, ainda em tempos atuais, permanecem atuantes algumas formas tradicionais de aquisição da soberania de um Estado, naquelas partes do mundo que ainda não se encontram ocupadas por outros Estados, como a aquisição legítima de territórios de outros Estados (com o necessário consentimento dos seus habitantes), e, sobretudo, a questão do desaparecimento de um Estado, seja por sua incorporação a outro Estado (caso da

antiga República Democrática da Alemanha, incorporada à antiga República Federal da Alemanha, constituindo-se a atual Alemanha) ou por sua transformação num novo ou novos Estados (casos das extintas URSS, Checoslováquia e da antiga Iugoslávia).

Com efeito, se o nascimento de um novo Estado, em séculos passados, era um fenômeno regulado pelo Direito Internacional geral, em grande parte formado de precedentes de atos unilaterais dos Estados independentes, havendo, igualmente, a prática de formação ou extinção de Estados, através de dispositivos de tratados multilaterais (o caso paradigmático da Polônia, que através de sucessivos desmembramentos, acabou por desaparecer, para em 1918, ressurgir como Estado independente, por força dos Tratados de Versalhes). Na atualidade, o campo se encontra profundamente marcado pelas normas expedidas pela ONU, portanto, igualmente atos unilaterais, mas ainda recheadas das incertezas ligadas à regulamentação de fenômenos políticos, fundamentalmente motivados por razões de conveniência unilateral dos Estados (caso de Israel, criado a partir do desmembramento da Palestina, autorizado por uma Resolução da Assembléia Geral da ONU de 1947). O resultado de tais circunstâncias, faz das regras do Direito Internacional relativas ao nascimento de novos Estados, seu reconhecimento e suas transformações, um campo de normas imprecisas, por vezes ilógicas, como bem demonstra a moderna doutrina dos internacionalistas^[2].

No Séc. XX, a atuação das organizações internacionais intergovernamentais, seja as de vocação universal, como a ONU e suas agências especializadas, seja as regionais, como a Organização da Unidade Africana, a OUA, tem exercido um duplo papel: a) representam elas um foro diplomático multilateral, nas quais a simples admissão de novos Estados como membros plenos, já representa um reconhecimento por parte de uma relevante pessoa de Direito Internacional, da personalidade internacional de um novo Estado, condição essa que, de certa forma, influirá nos reconhecimentos individuais que os outros Estados venham a fazer; b) as regras votadas por tais organizações intergovernamentais, fixam parâmetros normativos que permitem esboçar alguns princípios normativos internacionais. Contudo, a simples admissão de um novo Estado como membro pleno de uma organização cimeira, como a ONU, não significa que haja um dever de os Estados reconhecerem o mesmo como tal, nem que de tal situação decorram direitos que ultrapassem os efeitos de simplesmente votar e participar dos órgãos

colegiados daquela organização. Na verdade, o reconhecimento de um novo Estado, ainda continua a ser um ato unilateral imotivado, altamente fundamentado em razões de ordem de conveniência política de cada Estado, o que leva à conclusão de que não existe um direito subjetivo a um reconhecimento de uma entidade que reúna os elementos constitutivos de um Estado.

Uma das raras regras escritas sobre o tema do nascimento e reconhecimento de Estados, encontra-se no Direito Internacional Americano, como tal expresso na Carta da Organização dos Estados Americanos[3], no Capítulo IV, “*Direitos e Deveres Fundamentais dos Estados*”, em particular nos artigos 12 e 13 assim redigidos:

Art. 12 – A existência política do Estado é independente do seu reconhecimento pelos outros Estados. Mesmo antes de ser reconhecido, o Estado tem o direito de defender sua integridade e independência, de promover sua conservação e prosperidade, e, por conseguinte, de se organizar como melhor entender, de legislar sobre seus interesses, de administrar os seus serviços e determinar a jurisdição e a competência de seus tribunais. O exercício desses direitos não tem outros limites senão o de exercício dos direitos de outros Estados, conforme o Direito Internacional.

Art. 13- O reconhecimento significa que o Estado que o outorga, aceita a personalidade do novo Estado com todos os direitos e deveres que, para um e outro, determina o Direito Internacional.

Neste particular, é necessário enfatizar a existência de duas teorias sobre a natureza jurídica do reconhecimento internacional de um Estado e seu nascimento. Para uma primeira, o reconhecimento seria um ato meramente declaratório da existência do Estado, uma vez que a existência de uma entidade dotada dos seus atributos, independeria de fatores jurídicos, mas seriam fatos políticos ou sociológicos, cuja maior expressão seria a efetividade de um governo independente, sobre um território determinado e sobre pessoas a ele submetidas. Outra teoria afirmaria que o reconhecimento é um ato constitutivo, a partir do qual o novo Estado passaria a gozar da condição de pessoa jurídica internacional; claro está que não se deve ler nesta teoria a idéia de que o reconhecimento é fator da existência real e política de um novo Estado, pois, a ninguém pareceria lógico afirmar que a República Popular da China não existia[4], porquanto unicamente o Reino Unido a reconhecia, logo após o final da Segunda Guerra Mundial, e até sua

admissão na ONU em 1971 (reconhecimento pela AG da delegação daquele país como única representante do povo chinês, data a partir da qual houve um conseqüente reconhecimento generalizado deste Estado, pela maioria dos Estados da atualidade). Deve dizer-se que ambas as teorias refletem a realidade dos fatos: o reconhecimento é um fato declaratório, que nada mais faz do que atestar a existência de uma entidade autônoma, com um Governo soberano, mas que, igualmente, como qualquer ato declaratório, produz efeitos jurídicos de constituir uma situação de direitos e deveres; no caso do reconhecimento, o novo Estado passará a gozar dos direitos e ele atribuídos pelo Direito Internacional, como o poder de firmar tratados internacionais multilaterais, estabelecer relações diplomáticas com outros Estados, participar de organizações intergovernamentais como membros plenos, em suma, possuidores daquelas “cinco categorias fundamentais” arroladas no Cap. 7º do presente trabalho.

Os textos fundamentais elaborados no seio da ONU refletem, de sua parte, uma evolução da própria política internacional, a partir do final da Segunda Guerra Mundial. Os dispositivos da Carta de São Francisco, conforme redigidos em 1945, arrolam como propósitos da Nações Unidas, “*desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito do princípio de igualdade de direito e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal*”; foram eles redigidos com vistas a uma situação de imediato pós-guerra, quando as preocupações dos Estados se encontravam centradas na regulamentação das antigas possessões coloniais da Alemanha e da Itália, através do estabelecimento de um sistema de tutela, sob a égide da ONU, bem como a situação dos territórios não autônomos, mas por certo, não podiam antever os movimentos de libertação das antigas colônias africanas e asiáticas, que despontariam, com força crescente, no cenário dos anos subseqüentes a 1945. Nem a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 reconhecia um “direito à independência” , fato que somente aconteceria no final de 1960, que temos denominado de “o Ano Africano^[5]”, com a adoção pela Assembléia Geral da ONU da “*Declaração 1514 de 15 de Dezembro de 1960 sobre a Outorga de Independência aos Países e Povos Coloniais*”; segundo seus termos, “*a sujeição dos povos a uma subjugação, a uma dominação ou a uma exploração estrangeiras constitui uma denegação dos direitos fundamentais do Homem, é contrária à Carta das Nações Unidas e compromete a causa da paz e da cooperação mundiais*”,

razão pela qual permitia ela a todos os povos colonizados exercer livre e pacificamente seu direito à independência completa, com o respeito do princípio do “*uti possidetis*”. Enfim, a Declaração 1514 de 1960 proclamaria o direito dos povos de sua livre disposição de si próprios, e portanto, a liberdade de determinar seu próprio “*status*” político e seu desenvolvimento econômico, social e cultural. Tais regras tornar-se-iam claras e integrantes de dois importantes tratados multilaterais, firmados a 16 de dezembro de 1966, sob a égide da ONU: o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, os quais contêm idêntico dispositivo assim redigido, nos art. 1º § 1º: “*Todos os povos têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural*”.

Outro ato importante da Assembléia Geral da ONU foi a *Declaração de 1970 relativa aos Princípios de Direito Internacional sobre as Relações Amistosas e a Cooperação entre os Estados, conforme a Carta da ONU*, adotada com a Resolução 2625 (XV AG). Segundo seus termos, proclama-se o direito de todos os povos de determinar seu estatuto político e que a criação de um Estado soberano e independente constitui, dentre outras modalidades, a maneira apropriada de um povo exercer seu direito de livre disposição de si próprio. Contudo, esta mesma Declaração estatui que tal direito não pode ser reivindicado por um povo que via no interior de um Estado soberano, que já esteja dotado de “um Governo representante do conjunto do povo habitante seu território, sem distinção de raça, crença ou cor”. Em outras palavras, é reconhecido o direito de secessão de um povo, desde que o Estado em que esteja o mesmo localizado, não represente o conjunto da população e que consagre a discriminação racial ou religiosa como princípio de sua organização constitucional interna e que tenha havido um reconhecimento internacional de sua existência como Estado. Isto dito, a questão do direito das minorias de poder constituir-se num Estado soberano, por via de uma secessão, deve ser interpretado à luz de tais princípios, como se comprova com as tentativas frustradas da instalação de uma efêmera República do Biafra (proclamação militar que pretendeu formar um Estado independente da Nigéria, composto de maioria de integrantes do povo dos ibos, em 1967), de Katanga (província separatista do Congo ex-Belga), que não tiveram o reconhecimento internacional da maioria dos Estados, nem de organizações regionais, como a OUA. Por outro lado, a outorga de

independência unilateral por um Estado, a grupos minoritários, por motivos de segregação, pode receber o repúdio da comunidade internacional, como foram as tentativas do regime racista da África do Sul de estabelecer os antigos bantustões como Estados soberanos, em 1976 (Ciskei, Transkei, Venda e Bophutatswana), aos quais a ONU exigiu que os Estados não dessem seu reconhecimento (situação que somente seria normalizada em 1994), a proclamação unilateral da independência da Rodésia do Sul, pelo regime minoritário de Ian Smith (200 mil europeus), cuja independência seria finalmente reconhecida em 1980, após o levantamento do embargo da ONU àquele país e sua admissão naquela organização cimeira, tendo em vista a adoção de uma constituição democrática do novo Estado, o Zimbábue.

Por outro lado, se a admissão de um Estado como membro pleno numa organização intergovernamental mundial, como a ONU, não parece ser condição para seu reconhecimento como Estado independente, pois a Suíça não é membro da ONU, e embora Israel o seja, desde 11 de maio de 1949, até a presente data não é reconhecida como Estado pelos Estados árabes. Relembre-se os casos da RP da China, antes de sua admissão na ONU, da antiga Alemanha Democrática, até 1973 (data de sua admissão, ao lado da República Federal) e da Coréia do Norte, até 1991, que, sem embargo de não serem membros da ONU, eram Estados na sua plenitude política.

O reconhecimento de um Estado pode dar-se por várias formas: a admissão formal como membro pleno numa organização intergovernamental, um ato unilateral e solene dos Estados (proclamações individuais ou informações sobre o reconhecimento prestadas a outros Estados ou em foros multilaterais), ou formas implícitas, como o estabelecimento de relações diplomáticas plenas (e não a mera presença de escritório de representação de interesses, no território de outros países, caso atual dos EUA e Cuba). O que a doutrina tem apontado, é que a mera presença ou votação conjunta em organizações intergovernamentais ou a subscrição de um mesmo tratado multilateral, não representa ato de reconhecimento de um Estado por outro. Por outro lado, a subscrição de acordos bilaterais que não impliquem relações diplomáticas ou consulares permanentes, nem sempre representam atos de reconhecimento de outro Estado, assim como o envio de delegações diplomáticas ou esportivas ou culturais a outros Estados. Na verdade, os Estados são extremamente prudentes na sua prática diplomática, e portanto em determinadas situações, fazem questão de publicamente marcar sua intenção, para

que um ato seu não seja interpretado como reconhecimento de outros Estados, sobretudo quando os relacionamentos são de hostilidade ou de uma neutralidade deliberada.

Uma prática antiga que ainda perdura, sem embargo de alguns países considerarem como um instituto inútil (a França, por ex.), tem sido o do reconhecimento de Governo, como fenômeno independente do reconhecimento do Estado. Na verdade, a mudança de um Governo, pelas vias não institucionais, como as revoluções ou golpes de Estado, não alteram a personalidade internacional dos Estados, e portanto, não afetam o reconhecimento que seus parceiros lhe conferem. Contudo, conforme anota Rubens Ferreira de Mello, *“as mudanças... exigem, entretanto que o novo Governo seja reconhecido pelos governos estrangeiros, a fim de com eles manter relações. Daí a pressa com que os governos oriundos de uma revolução ou golpe de Estado solicitam o seu reconhecimento[6]”*. Mais do que o reconhecimento dos Estados, o reconhecimento de Governos é um instituto mal delineado no Direito Internacional e fortemente marcado pôr fatores de conveniência política. Na verdade, o reconhecimento de um Estado pressupõe o reconhecimento de seu Governo, qualquer que tenha sido sua origem e a fonte jurídica de sua legitimidade no ordenamento interno dos Estados, nos quais se instalam. O instituto do reconhecimento de Governo deve, assim, ser estudado como parte do conjunto da panóplia de meios de que a diplomacia dispõe, para endereçar mensagens indiretas de um Estado a outro, sem grandes formalismo jurídicos: a falta de reconhecimento de um Governo pode querer significar um certo esfriamento das relações entre dois Estados, nem tanto o rompimento de relações, nem tanto o rebaixamento do nível das representações (de uma representação plena, a nível de Embaixadores, para o nível de um Encarregado de Negócios), mas uma situação passageira, em que se aguarda que o novo Governo demonstre ter o controle efetivo da vida interna e internacional do Estado. A falta de reconhecimento de Governo, segundo a prática generalizada, por ser um ato unilateral e discricionário dos Estados, não implica em considerar-se o comportamento omissivo de um Estado, com o qual há relações diplomáticas normais, como um ato inamistoso que possa legitimar um rompimento formal de relações diplomáticas.

Assunto correlacionado ao nascimento e reconhecimento de novos Estados, é o da sucessão dos Estados, tema que até a atuação da Comissão de Direito Internacional da ONU, a partir da segunda metade do Séc. XX, era

regulado por usos e costumes internacionais, e que a partir de então, passou a ser disciplinado em duas convenções elaboradas por aquela Comissão, no seu mister de propiciar a codificação e o desenvolvimento progressivo do Direito Internacional, ambas assinadas em Viena: em 1978, a Convenção sobre a Sucessão de Estados em Matéria de Tratados e, em 1983, a Convenção sobre Sucessão de Estados em Matéria de Bens, Arquivos e Dívidas de Estado[7]. Conquanto ainda não vigentes na esfera internacional, representam elas uma relevante consolidação de algumas normas costumeiras e doutrinárias do Direito Internacional e um notável esforço para o desenvolvimento progressivo do Direito Internacional, cujo exame apresenta um real interesse, na medida em que colocaram certa ordem num campo extremamente complexo e casuístico; contudo, o fato de não estarem vigentes na esfera internacional, são prova das dificuldades de encontrar-se um consenso entre os Estados atuais, sobre a aplicabilidade das regras nelas consagradas. Deve-se igualmente citar o fato de ter a CDI da ONU constituído um Grupo de Trabalho que já apresentou um relatório, em 1995, sobre Sucessão de Estados em Matéria de Nacionalidade das Pessoas Físicas e Morais, cujo labor prossegue nos dias correntes.

Em ambas as Convenções de Viena, há uma definição comum para “sucessão de Estados”: “*substituição de um Estado por outro na responsabilidade das relações internacionais de um território*”, definição essa que se encontra repetida na sentença arbitral de julho de 1989, relativa à Determinação da Fronteira Marítima entre a Guiné-Bissau e o Senegal[8]. Descartadas as mudanças maciças e espontâneas de um povo de um território a outro, os fenômenos de sucessão de Estados se verificam nas substituições relacionadas aos outros fatores componentes dos Estados: mudanças radicais de Governos ou alterações substanciais na base territorial dos Estados, de tal forma que comportem a transferência da soberania sobre um território, da titularidade de um Estado, para outro Estado. Os aspectos de sucessão de Estados, com mudança total do titular da soberania sobre o território, podem apresentar-se de forma relativamente mais simples, dada a experiência relativamente recente da emergência dos novos Estados em África e Ásia, em sucessão às antigas metrópoles européias, mas quando se trata de sucessão revolucionária de Governos, dentro de um mesmo território, como foi o caso da URSS em 1917, em substituição ao Império Russo, o problema se torna complexo, em especial, quando se considera o “*status*” dos compromissos internacionais assumidos pelos Governos do Estado sucedido.

Relembre-se que o Governo revolucionário da URSS, como um dos primeiros atos, foi repudiar os compromissos internacionais do Governo do Tsar Nicolau II (a Paz de Brest-Litovsk, em separado, com o Governo do Kaiser Guilherme II, em 1917), que tinham acarretado a participação do Império Russo na Primeira Guerra Mundial, e as decorrentes dívidas por este contratadas em nome do país: lembre-se, ademais, que a retirada da URSS daquele conflito, deu-se somente após indenizações pagas à Alemanha, e que o estabelecimento de relações diplomáticas normais com a URSS, ao fim da guerra, com a Paz de Versalhes (da qual a URSS não participaria), somente se daria após o Memorando Litvínov firmado no Entre Guerras, em que o Governo dos Sovietes reconheceu as dívidas feitas em nome do Tsar e as honrou, perante os países credores. Por outro lado, seria totalmente ilógico supor-se que um país emergente de uma situação de dominação colonial tivesse de suportar os encargos jurídicos eventualmente herdados das antigas metrópoles, pois se trata da emergência de novas pessoas de Direito Internacional, que inexistiam ao tempo em que aqueles encargos foram constituídos.

Os fundamentos teóricos e da prática dos Estados, em matéria de sucessão dos Estados foram, a princípio, elaborados a partir dos conceitos dos direitos privados, numa época em que o Estado era assimilado à pessoa do soberano; as regras universais da sucessão "*causa mortis*" eram aplicadas, por analogia, naquelas situações em que um novo Estado assumiria os direitos e deveres do Estado predecessor. As evoluções refletiram não só a desvinculação do Estado da figura do governante, como as variações do próprio conceito de soberania. Na atualidade, no sistema da ONU, pode-se verificar que há princípios do Direito Internacional que devem ser respeitados e, que, no entanto, nas suas conseqüências podem opor-se: o princípio da continuidade dos Estados, independentemente da configuração interna de seu Governo, e os princípios do Direito Internacional incorporados na Carta da ONU, como o da igualdade de direitos e deveres entre Estados, o direito de os povos livremente dispor sobre si mesmos, os deveres da não ingerência de Estados nos assuntos internos de outros. Se pelo primeiro existe a tentativa de assegurar-se uma continuidade das relações internacionais, com a certeza do cumprimento das obrigações internacionais dos Estados (princípio da boa fé), pelo segundo, assegura-se que é da competência interna dos Estados determinar, sem ingerência de outros Estados, as obrigações internacionais que lhe incumbem. As regras internacionais podem variar de uma posição de total ruptura entre o Estado sucessor e o Estado sucedido (teoria

conhecida como da “*tabula rasa*”) a uma teoria da continuidade jurídica entre ambos (verdadeira sucessão de Estados). Diante de tais incongruências, as tentativas das mencionadas Convenções de Viena, foram no sentido de estabelecer-se um patamar normativo mínimo nas relações internacionais, o qual nem por isso, até o momento, teve a aceitação generalizada dos Estados. Na verdade, se a teoria da “*tabula rasa*” pode justificar o nascimento de um novo Estado, a partir do fim de uma dominação colonial, daria uma explicação cabal ao fenômeno de os Estados sucessores não deverem indenizar os Estados sucedidos pelos bens deixados no território daqueles, como pontes, estradas de ferro, serviços instalados, estradas, investimentos indiretos, etc., a fim de não agravar a situação financeira dos novos Estados independentes e permitir-lhes a continuidade dos serviços públicos internamente; contudo, não poderia legitimar situações reais como as de direitos adquiridos por pessoas físicas e jurídicas segundo as leis do antigo Estado, e que devem ser respeitados não só pelo novo Estado, como pela comunidade internacional (neste último particular, os novos vínculos de nacionalidade, que devem ser reconhecidos pelos outros Estados).

No assunto, devem distinguir-se mais os efeitos das sucessões de Estados do que sua congruência a uma ou outra teoria. Na tipologia das mencionadas Convenções de Viena, são reguladas as seguintes situações: a) sucessão concernente a uma parte do território, originária de uma separação total ou parcial do Estado sucessor do Estado predecessor (secessão), b) emergência de novos Estados independentes, originários de um processo de descolonização; c) unificação de dois ou mais Estados predecessores, num novo Estado sucessor (fusão de Estados) e d) dissolução de um Estado[9].

A Convenção de Viena de 1978 sobre a Sucessão de Estados em Matéria de Tratados, pelas referências expressas que realiza, bem como por sua finalidade, pretende ser a continuidade da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969, cujo art. 73 prevê que suas disposições “*não afetam qualquer questão que possa surgir em relação a um tratado em virtude da sucessão de Estados, da responsabilidade internacional de um Estado ou do início das hostilidades entre Estados*”. Para os três tipos de sucessão, ou seja, a cisão, a descolonização e a fusão, a Convenção de 1978 mantém a tradição e distingue os efeitos quanto a “*tratados territoriais*” (entendidos não só como tratados de delimitação de fronteiras, mas também os que atribuem obrigações definidas em

função de um dado território, como a utilização de um rio, um direito de passagem ou a declaração de uma zona desmilitarizada) e “outros tratados”, a fim de atribuir aos primeiros, o princípio de sua continuidade entre Estado(s) sucessor(es) e Estado(s) precedente(s). É evidente a congruência de tal regra, com aquela do art. 62 § 2º, inciso (a) da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, em virtude da qual “*uma mudança fundamental de circunstâncias não pode ser invocada como causa para a extinção ou retirada do tratado, se o tratado for de limites*”. No que se refere a outros tipos de tratados internacionais, como direitos sobre utilização de águas fluviais ou lacustres, de exploração de recursos hidráulicos de uma bacia hidrográfica, de direitos de navegação em águas interiores, ou ainda de neutralidade ou desmilitarização, a Convenção consagra o princípio da primazia da manutenção de situações territoriais adquiridas por terceiros Estados, sobre o princípio da livre disposição dos novos Estados sobre tais direitos, em função da estabilidade das relações internacionais; trata-se da consagração do princípio da sucessão de direitos tradicional nos sistemas internos dos Estados e que tem sido transposto para o Direito Internacional de que “*res transit cum suo onere*”.

No que respeita à primeira modalidade de sucessão de Estados, ou seja, a emergência de novos Estados originários de um processo de desconcolização, a Convenção de Viena de 1978, no seu art. 16^[10], consagra a regra dita da “*tabula rasa*”, ou seja, de que o novo Estado começa sua vida na comunidade internacional, completamente livre de qualquer obrigação geral contratada anteriormente pelo Estado colonizador (claro está, salvo para as obrigações de caráter territorial, como dito anteriormente). Questão distinta diz respeito a determinar-se se o novo Estado independente pode considerar-se parte dos tratados concluídos pelo Estado predecessor, tão logo conquistada a independência e se tal fato é um efeito automático ou depende de uma opção do Estado sucessor. A Convenção de Viena de 1978 distingue duas situações, conforme se trate de tratados multilaterais ou de tratados bilaterais; a) no primeiro caso, o art. 17 consagra o princípio de que um novo Estado pode notificar^[11] todos os Estados partes, de sua opção pela qualidade de parte nos tratados multilaterais vigentes com relação à integralidade ou porções de seu território, e dos quais o Estado precedente era parte, salvo nas hipóteses de: 1) a participação ser considerada incompatível com o objeto e a finalidade do tratado, ou que viesse a modificar radicalmente a execução do tratado multilateral ; 2) o tratado internacional

ser restrito e exigir o consentimento unânime e expresso de todos os Estados partes, no que respeita à participação de novos Estados; 3) tratar-se o tratado multilateral da instituição de uma organização internacional intergovernamental, para cuja admissão como membro, haja regras especiais, as quais deverão ser observadas em cada caso de postulação de filiação à mesma^[12]. No que respeita aos tratados bilaterais, ou seja os tratados entre o Estado sucessor e terceiros Estados, a Convenção de Viena de 1978 consagra o princípio da continuidade, subordinado, contudo, à condição de um consentimento expresso entre os Estados envolvidos, ou se as respectivas condutas deixam claro existir um consentimento tácito entre eles (dado o fato de que nos tratados bilaterais é fundamental a identidade das partes contratantes, e qualquer solução de continuidade em tal aspecto, pode causar a extinção dos mesmos).

No que respeita à segunda modalidade de sucessão de Estados, ou seja, da unificação de dois ou vários Estados (fusão) num novo Estado (independentemente da forma que este vier a assumir: Estado unitário, federação, confederação ou formas atípicas), o art. 31 de Convenção de Viena de 1978 consagra a norma da plena continuidade dos tratados internacionais concluídos pelos diversos Estados predecessores, no que respeita aos respectivos aspectos territoriais, os quais são transmitidos “*ipso jure*” ao Estado sucessor. Algumas hipóteses podem excepcionar tais regras, situações, portanto, em que se aplica a norma da ruptura (“*tabula rasa*”) no caso de sucessão de Estados: trata-se das duas hipóteses previstas, a) de existir uma incompatibilidade entre o objeto e a finalidade do tratado, advinda da sucessão de direitos e obrigações que se transmitem ao Estado sucessor, com uma conseqüente mutação radical nas condições da exequibilidade do tratado, ou b) de o Estado sucessor ter acordado, de maneira diversa, com os outros Estados partes no tratado internacional.

No que respeita à terceira modalidade de sucessão de Estados, ou seja, da secessão (cisão), a Convenção de Viena de 1978 fixa no art. 34, a regra da continuidade das obrigações convencionadas pelo Estado predecessor a cargo do(s) Estado(s) sucessor(es), continue ou não aquele a existir; as exceções previstas são de um acordo diferente, entre as partes interessadas ou de uma incompatibilidade ou modificações radical das condições de execução do tratado. Resulta claro que tal regra reafirma a opção normativa dos elaboradores da Convenção, pela continuidade das relações internacionais, em detrimento da opção

pela regra da ruptura (“*tabula rasa*”), a qual bem poderia ter justificado outro posicionamento, na base de que a formação de um novo Estado constituiria uma nova pessoa de Direito Internacional e de que as obrigações anteriores, nada mais seriam do que “*res inter alios acta*” (negócios entre terceiros, que não atingiriam o novo Estado). A própria CDI reconheceu, nos seus Relatórios, que a prática anterior à constituição da ONU, mostra que a emergência de um novo Estado, não assegura a continuidade das obrigações assumidas pelo Estado predecessor; a nosso ver, a fragilidade daquela regra, cujo propósito pode ser dos mais elevados (manutenção do “*status quo*”), contudo, não representa qualquer segurança de sua aplicação futura.

Quanto aos aspectos da sucessão de Estados no relativo a uma parte do território do Estado precedente, que se incorpora ao Estado sucessor, o art. 15 da Convenção de Viena de 1978 determina que os tratados do Estado precedente cessam sua vigência e, a partir da data da sucessão, os tratados do Estado sucessor passam a ser aplicados ao novo território. As exceções dizem respeito a uma incompatibilidade eventual com objeto e finalidade do tratado, ou ainda sobre uma modificação radical das condições da aplicabilidade do tratado.

Como já acentuamos, a questão da sucessão de Estados em matéria de bens de Estado, arquivos e dívidas de Estado, se encontra regulada na Convenção de Viena de 1978, a qual define “bens de Estado do Estado predecessor” como “*bens, direitos e interesses que, à data da sucessão de Estados e de conformidade com o direito interno do Estado antecessor, pertenciam a este Estado*”. Deve notar-se que a Convenção aplica o termo “passagem” e evita referir-se a “transferência”, em consagração de regra que já em 1933^[13] se achava definida no Direito Internacional; na verdade, o art. 15 da Convenção reforça o conceito sobre o caráter automático da transmissão de bens públicos do Estado precedente ao Estado sucessor, sem qualquer direito a ressarcimento ou outras formas de compensação^[14]; tal passagem implica na extinção dos direitos do Estado precedente sobre tais bens, a favor do Estado sucessor. A Convenção de 1978 distingue os bens do Estado em bens imóveis e móveis, para dizer que, no primeiro caso, aplica-se a regra da situação dos mesmos no território do Estado sucessor, e para os bens móveis, somente aqueles relacionados à atividade do Estado predecessor, e que digam respeito ao território de que a sucessão trata, estejam ou não situados no território do Estado sucessor; ainda no caso de bens

móveis, há a regra de que não haverá comprometimento da viabilidade financeira e econômica do Estado sucessor.

Quanto aos novos Estados provenientes de um processo de descolonização, a Convenção de 1983 exige o respeito ao princípio da soberania permanente de cada povo sobre suas riquezas e os seus recursos naturais (no que se relaciona com os bens e potenciais existentes em seu território, art. 15 § 4º) e o direito dos povos ao desenvolvimento, à informação sobre sua história e o seu patrimônio cultural (no que se relaciona com os direitos aos arquivos e dados relativos ao novo Estado, art. 28 § 7º). Quanto aos bens móveis ou imóveis, inclusive os arquivos que se situem fora do território do Estado sucessor, e que tenham pertencido ao território que então dependia de uma situação colonial ou para cuja criação tenham os novos Estados recém independentes contribuído, deverão os mesmos retornar ao Estado sucessor (art. 15 § 1º e art. 28 § 1º); deve destacar-se que tais dispositivos não parecem nas outras hipóteses de sucessão de Estados.

No que respeita à dívidas de Estado, a Convenção de Viena de 1983, no art. 33, as define como toda obrigação financeira de um Estado, face a outro Estado ou a uma organização internacional ou qualquer outro sujeito de Direito Internacional. Nota-se, assim, que aquela Convenção não cogita das situações de direitos dos particulares (denominação genérica para designar pessoas de direito interno, físicas ou jurídicas), que possam ser atingidos por uma mudança na titularidade da soberania de um Estado, sobre o território onde se encontram seus bens e direitos, quaisquer que sejam os polos das obrigações: outros particulares ou o próprio Estado sucessor. O princípio fundamental se encontra definido no art. 36 daquela Convenção, em virtude do qual uma sucessão de Estados não atinge, enquanto tal, quaisquer direitos dos credores do Estado, dependendo, contudo do tipo de sucessão. No caso de descolonização (art. 38), nenhuma dívida passa ao novo Estado, salvo no caso de haver acordos formais em contrário, que podem eventualmente considerar certas dívidas anteriormente contraídas em benefício exclusivo do território colonial e a importância dos ativos imobilizados, os quais se incorporaram automaticamente ao novo Estado, sem compensação. No caso de dissolução de Estados, e no caso de secessão de Estados, as dívidas dos Estados precedentes passam, em proporções eqüitativas, ao(s) Estado(s) sucessor(es), levando-se em conta os bens, direitos e interesses que tais dívidas representam

para os territórios dos Estados sucessores. Na falta de uma definição pela Convenção de Viena de 1983 dos critérios para a determinação daquela proporção, o assunto cai na dificuldade e no casuísmo de dizer-se o que seja a equidade nas relações internacionais, tema cuja complexidade já demonstramos na Seção 4.6 do Cap. 4º deste trabalho[15].

No que respeita aos direitos dos particulares, em consequência de uma sucessão de Estados, em particular no que se refere a créditos exigíveis de Estados, a matéria se refere ao princípio da proteção diplomática que algum Estado possa querer estender aos citados particulares (e portanto, assumir como dele os direitos dos mesmos e reivindicá-los, em nome próprio), havendo alguns precedentes judiciais julgados no Entre Guerra, pela CPJI, indicativos das regras aplicáveis: o Caso Mavromattis, que opôs a Grécia e o Reino Unido, julgado em 1925 (direitos de exploração de serviços públicos de um cidadão grego, concedidos pelo Império Otomano, na Palestina, a qual passaria a ser colocada em regime de mandato, após a Primeira Guerra Mundial, sob a administração da Grã-Bretanha, que não nos reconheceria), em que se definiu o princípio do respeito aos direitos adquiridos, bem como os vários casos que ocorreram na Polônia, após as nacionalizações empreendidas naquele período, em detrimento de direitos de súditos alemães, adquiridos antes do ressurgimento daquele país, quando os territórios se encontravam sob a soberania da Alemanha (desde sua formação, com a inclusão da Prússia, sob cujo poder se encontravam os territórios da Alta Silésia). De importância, foi a sentença no Caso dos Interesses Alemães na Alta Silésia Polonesa julgado em 1926, que confirmaria as regras declaradas num Parecer daquele tribunal, de 1923, no sentido de que *“os direitos privados adquiridos de conformidade com o direito em vigor, não expiram ao seguimento de uma mudança de soberania. Mesmo aqueles que contestam a existência em Direito Internacional do princípio da sucessão de Estados, não vão ao ponto de manter que os direitos privados, inclusive os que foram adquiridos do Estado enquanto proprietário territorial, não podem opor-se legitimamente ao que sucede à soberania”*. O não respeito às concessões de terras herdadas de antigos Governos alemães, por parte das autoridades polonesas, foi julgado uma atitude de violação a normas internacionais, tendo em vista que o TPJI considerou tais princípios como parte do Direito Internacional Comum; no mesmo caminho, aquele tribunal internacional do Entre-Guerras considerou que as desapropriações de bens de alemães, nos

territórios anteriormente dominados pela Alemanha, implicava num desconhecimento dos direitos adquiridos, e de tal molde, que poderia comprometer a responsabilidade internacional da Polónia (Caso da Fábrica de Chorzow, julgado pela CPJI em 26 de julho de 1927).

Tais normas de respeito aos direitos adquiridos dos particulares, em casos de sucessão de Estados, contudo, sofreriam radicais transformações, sobremaneira a partir dos anos 1960, com a emergência maciça dos novos Estados africanos e asiáticos e toda sorte de reivindicações nascidas do reconhecimento da desigualdade real entre Estados, numa situação do final de uma era de colonialismos. Os reflexos de tais situações novas, e uma releitura dos princípios normativos da Carta da ONU, que seriam implementados por uma série de Resoluções de sua Assembléia Geral, acabariam por influenciar a redação do art. 13 da Convenção de Viena de 1978 sobre a Sucessão de Estados em Matéria de Tratados, que se acha vazado nos seguintes termos: *“Nada na presente Convenção afeta os princípios do Direito Internacional que afirmam a soberania permanente de cada povo e de cada Estado sobre suas riquezas e os seus recursos naturais”*. Portanto, a nosso ver, e tendo em vista que os precedentes da CPJI do Entre Guerras se referem a dívidas de Estado a Estado (após ter havido a assunção de direitos dos particulares pelos Estados de sua nacionalidade), permanece uma lacuna normativa de carácter geral, no que respeita aos direitos dos particulares, em matéria de sucessão de Estados, sendo os precedentes diplomáticos existentes, regulados em tratados “ad hoc”, entre o Estado sucessor e os Estados predecessores (exemplo do Tratado da União de 1991 das duas Alemanhas, em que os direitos adquiridos pelos alemães habitantes da antiga República Democrática, foram regulados de maneira específica e respeitados, de conformidade com as leis da República Federal da Alemanha).

[1] No Caso da Ilha das Palmas, decidido em 04/IV/1928, entre EUA e Países Baixos, sob os auspícios da Corte Permanente de Arbitragem, pelo árbitro único Prof. Max Huber, discutiu-se, inclusive o título de aquisição de soberania da Espanha sobre a ilha (mero descobrimento, sem ocupação efetiva) e sua posterior cessão aos EUA pelo Tratado de Paris de 1898; na espécie, o árbitro julgou o título dos EUA conforme a lei do tempo da aquisição da soberania pela Espanha (desde a descoberta até sua retirada das Ilhas Molucas em 1666) como um título incipiente (*“inchoate title”*), que não fora aperfeiçoado pela efetiva ocupação, nem por eventuais protestos contra os atos das Companhias das Índias Holandesas junto aos indígenas locais. Sendo assim, ao dar efeito a uma conduta do Estado ao tempo da prática do ato, o árbitro considerou que o título da Espanha não se tinha aperfeiçoado e que, portanto, não poderia a Espanha ceder o que não lhe pertencia. Na sua decisão, o árbitro guiou-se pelo compromisso entre os Países Baixos e os EUA, no qual constava a ordem ao árbitro único, de resolver “o fato jurídico à luz do direito contemporâneo a

ele, e não pela norma em vigor ao tempo de quando a disputa relativa a ele se originou ou foi resolvida” (Cf. Extratos da sentença arbitral *apud* Louis Henkin, Richard C. Pugh, Oscar Schachter e Hans Smit, **International Law, Cases and Materials**, St. Paul, Minn., West Publishing Co., 2ª edição, 1987, p. 287-92). A regra do caso da Ilhas das Palmas foi aplicado no caso do Sahara Ocidental, ***x ****, decidido pela CIJ em 1975.

[2] Destaque-se a obra do Prof. belga Joe Verhoeven, **La Reconnaissance Internationale dans la Pratique Contemporaine**, Paris, Éd. Pedone, 1975.

[3] A Carta da Organização dos Estados Americanos foi adotada em Bogotá, a 30 de abril de 1948, emendada em Buenos Aires (Protocolo de 1967) e em Cartagena das Índias (Protocolo de 1985) acha-se publicada IN: Vicente Marotta Rangel, **Direito e Relações Internacionais**, 6ª edição, revista e atualizada, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 97-128.

[4] Relembre-se que no final da Segunda Guerra Mundial, quem participou dos tratados de paz e da constituição da ONU, foi o Governo de Tchan Kai Tchek, que tinha sido expulso do território da China Continental e se encontrava na Ilha de Formosa (Taiwan), a quem os EUA e França, detentores do direito de decisão no Conselho de Segurança da ONU, reconheciam como legítimos representantes dos Estados vitoriosos.

[5] 1960 foi o ano da acessão maciça de Estados africanos e asiáticos à independência. Veja-se nosso trabalho: "*Emergência dos Novos Estados na África Subsaariana e Suas Conseqüências para a Política Internacional*". **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 228, (1984). p. 386-94.

[6] Rubens Ferreira de Mello, **Dicionário de Direito Internacional Público**, Rio de Janeiro, Ministério das Relações Exteriores, 1962, verbete: "*Reconhecimento de Governo*", p. 308-9.

[7] Os textos integrais das convenções podem ser encontrados *apud* Nations Unies, **La Commission du Droit International et Son Oeuvre**, 4ª edição, Nova York, Nations Unies, 1989.

[8] O texto desta sentença arbitral de 31 de julho de 1989, se encontra na **Revue Générale de Droit International Public**, Paris, 1990. P. 251 e seguintes. Veja-se a Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da USP, a 16/V/1989, pela Bel.: Maria Fernanda de Barros: "**Os Aspectos Jurídicos da Controvérsia relativa às Fronteiras Marítimas entre as Repúblicas da Guiné-Bissau, Guiné (Conakri) e do Senegal**".

[9] Esta última categoria, na Convenção de Viena de 1978 encontra-se assimilada às hipóteses da fusão de dois ou mais Estados, e na Convenção de 1983, sobre Bens, Arquivos e Dívidas dos Estados, se encontra como categoria autônoma.

[10] Eis os termos do art. 16: "*Um Estado recentemente independente não se acha obrigado a manter um tratado em vigor, nem de tornar-se parte dele, pelo simples fato de que na data da sucessão de Estados, o tratado estava em vigor quanto ao território ao qual se relaciona a sucessão de Estados*".

[11] Trata-se de uma notificação formal, endereçada a todos os Estados partes do tratado multilateral ou, mais usualmente, ao Estado depositário do tratado, que tem o dever de informar as outras partes. Os efeitos da notificação retroagem à data da sucessão do novo Estado, ou são produzidos a partir da data da entrada em vigor do tratado em questão, se a mesma for posterior ao reconhecimento internacional do Estado sucessor.

[12] Nos casos recentes da reunificação das Alemanhas, como se sabe, evado a cabo pelo Tratado da União de 31/08/1990, seu art. 11 determinou "que os tratados e acordos internacionais nos quais a RFA é parte, inclusive os tratados que estabelecem a participação como membro em organizações ou instituições internacionais manter-se-ão em vigor" e aplicar-se-ão ao território da antiga RDA; a partir da reunificação, a delegação da RFA passou a assumir a representatividade e os encargos financeiros da RDA nas organizações intergovernamentais das quais esta era parte. No caso da

dissolução da antiga URSS, segundo o Acordo de Alma Ata de 21/12/1991, os Estados membros da Comunidade dos Estados Independentes aceitaram que a Federação Russa sucedesse aquela nas organizações intergovernamentais, nomeadamente na ONU, inclusive com os direitos de veto no seu Conselho de Segurança (fato de que foi notificado o Secretário Geral da ONU, sem que tenha havido qualquer oposição de Estados, inclusive dos integrantes dos membros permanentes deste Conselho). Já no caso da dissolução da antiga Iugoslávia,

[13] A CPJI em 1933 julgou no caso *Universidade Peter Pazmancy versus Estado checoslovaco*, a regra de que a transferência de bens públicos, móveis ou imóveis, “opera-se de pleno direito, em virtude de tratado de cessão, sem necessidade de pacto especial de aquisição por parte do Estado sucessor”.

[14] Os arts. 11 e 23 da Convenção conformam a regra da CPJI segundo a qual “a menos que seja de outro modo convencionado pelos Estados interessados ou decidido por um órgão internacional apropriado, a passagem de bens dos Estados e arquivos, opera-se sem compensação”.

[15] Relembre-se a regra definida pela CIJ no Caso da Delimitação da Plataforma Continental do Mar do Norte, entre a RF da Alemanha, de um lado, e de outro Dinamarca e Noruega, julgado em 1969 (discussões sobre o valor normativo da Convenção de Genebra sobre a Plataforma Continental de 1958, da qual a Alemanha não era parte, na verdade, a primeira vez em que a CIJ seria chamada a definir-se sobre uma convenção de codificação do Direito Internacional, propiciada pela Comissão de Direito Internacional da ONU): *“Na realidade, não há limites jurídicos nas considerações que os Estados possam examinar a fim de assegurar-se que irão aplicar procedimentos eqüitativos e o mais freqüente é o equilíbrio entre todas essas considerações que criará o eqüitativo, mais do que a adoção de uma consideração simples, excluindo-se todas as outras. Tais problemas de equilíbrio entre diversas considerações variam naturalmente segundo as circunstâncias na espécie”*..