

História dos tratados

Emma Leny Carla Navarro Vasquez

Mestranda em Direitos das Relações Internacionais do Uniceub

Resumo: Este artigo fala da história dos Tratados, citando sua conceituação doutrinária e definições. Trata da evolução formal do tema em relação aos sujeitos, ao conteúdo, ao procedimento e aos efeitos.

Fala sobre os princípios de relações internacionais característicos de cada fase, os princípios da unidade, do equilíbrio e das Organizações Internacionais, sendo eles relacionados às Idades Média, Moderna e Atual, respectivamente.

Palavras-chave: tratados; evolução; definições; princípios

Sumário: [1 Conteúdo da matéria](#) - [2 Noção de Tratado – Definições](#) - [3 A evolução formal dos tratados](#) – [4 Visão Geral da evolução do direito dos tratados](#) - [5 Princípios Gerais das Relações Internacionais](#) - [5.1 Princípio da Unidade \(Idade Média\)](#) - [5.2 Princípio do Equilíbrio \(Idade Moderna\)](#) - [5.3 Princípio da Organização Internacional \(Atualmente\)](#)

HISTÓRIA DOS TRATADOS (Da antigüidade até 1815). Felipe H. Paolillo

Explicação Preliminar

Temos uma carência absoluta de textos para estudar a "história dos tratados".

O estudo da história das relações internacionais é a única matéria que se aproxima, mas não trata de aspectos importantes: evolução histórica dos elementos formais dos instrumentos e a análise global de seu significado na história / no futuro da comunidade internacional.

Nesta primeira parte observaremos: noções gerais da matéria e a história dos tratados desde a Antigüidade até 1815.

CAPÍTULO I

Os tratados e as relações internacionais

1 Conteúdo da matéria

a) Direito Internacional – Fonte de obrigações jurídicas. Os tratados podem ser estudados como atos jurídicos dentro da ordem jurídica internacional, que obrigam a certos sujeitos a uma determinada conduta gerando direitos e obrigações.

b) História dos tratados – estudo dos fatores que deram lugar à formação do tratado e as conseqüências (políticas, econômicas, religiosas, etc.) históricas do mesmo. Pesquisa a realidade histórica que provocou a celebração de um determinado tratado, e a realidade histórica sobre a qual esse tratado agiu como elemento determinante.

Mesmo no que diz respeito ao aspecto histórico, este texto analisará dois aspectos:

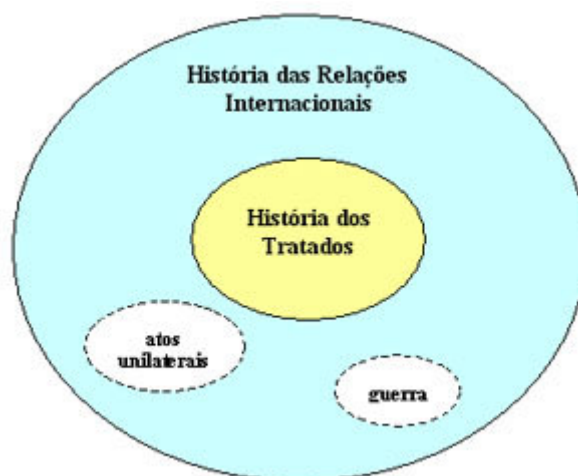
b.1) Estudo dos **antecedentes remotos** que finalmente induziram certos sujeitos à celebração do Tratado, ou seja definir as verdadeiras causas históricas do tratado, bem como as suas **conseqüências**;

b.2) Estudo dos antecedentes imediatos, ou seja as negociações. O texto dará prioridade ao primeiro, só levando em conta este último quando aportem algum elemento de interesse para a interpretação do tratado.

Cassanichi: "tratado é, ao mesmo tempo, o ponto de chegada de ações diplomáticas precedentes e o ponto de partida para futuros desenvolvimentos".

Diplomáticos	Historiadores
Aspecto mais amplo, histórico-jurídico que analisa o tratado como um ato jurídico, observando em conseqüência o processo evolutivo de seus elementos formais.	Aspecto histórico-material, analisando o marco histórico no qual está localizado o tratado.

Obs. O tratado procura refletir a realidade internacional existente em determinado momento; procura cristalizar essa realidade que nos fatos não é mais transitória.



Observamos que o estudo da História dos Tratados sem dúvida fornecerá dados fundamentais à História das Relações Internacionais.

2 Noção de Tratado – Definições:

a) *Jimenez de Aréchaga: toda concordância de vontades entre dois ou mais sujeitos de direito internacional destinada a produzir efeitos jurídicos, é dizer, a criar, modificar ou suprimir uma relação de direito.*

b) *Comissão de Direito Internacional: todo acordo internacional (tratado, convenção, protocolo, pacto, carta, estatuto, ata, declaração, minuta aprovada, memorando de acordo, modus vivendi, etc.) consignado por escrito em um instrumento único ou em dois ou mais*

instrumentos conexos, celebrado por dois ou mais Estados ou outros sujeitos de direito internacional e regido pelo direito internacional.

A definição do Tratado mudou e se ampliou bastante: i) multiplicidade de sujeitos; ii) intensificação crescente das relações internacionais; iii) vários assuntos sendo tratados; iv) papel cada vez mais importante e absorvente do direito internacional público (tratado, função quase legislativa).

História Integral dos Tratados - Resumindo, os tratados serão estudados como fatos políticos que se inscrevem no processo histórico (história das relações internacionais); e desde o ponto de vista jurídico formal, como atos diplomáticos que se geram e produzem seus efeitos dentro do âmbito mutante da ordem jurídico internacional.

3 A evolução formal dos tratados (Atos Diplomáticos ^{efeitos} → ordem jurídico internacional)

a) Quanto aos sujeitos: na Antigüidade o tratado era de caráter pessoal, o monarca era sujeito de direito internacional. Como consequência desta personalização, os tratados duravam de acordo à vida do monarca (monarca era depositário da soberania e participava em todas as fases da celebração do tratado).

Isto foi desaparecendo com a progressiva democratização dos Estados e hoje em dia o chefe de Estado apenas acompanha o início de negociações importantes para garantir seu conteúdo.

Com a passagem da soberania para a população, o **procedimento** de celebração dos tratados complicou-se (a Assembléia Legislativa começa a limitar a competência geral do Estado): seria necessário a aprovação do Parlamento ou um processo interno. Com esta nova situação os juristas se dividiram: a) direito internacional acima de tudo, inclusive do direito interno; b) é necessário determinar se todos os requisitos foram preenchidos para que o tratado seja válido.

Os Estados são sujeitos principais mas não únicos, agora temos os organismos internacionais. Momento determinante dentro do Direito Internacional, porque este só tinha validade na soberania dos Estados (que lhe outorgava validade e força obrigatória). Hoje as organizações internacionais são sujeitos de direito internacional (ocupam um lugar quase como Estados), existe vontade orgânica que independe da vontade de todos os Estados. Princípio da canalização, as organizações internacionais só podem celebrar tratados que dizem respeito às suas atribuições, enquanto os Estados podem celebrar tratados de toda índole.

b) Quanto ao conteúdo: O conteúdo clássico dos tratados era essencialmente político. Antes existiam formas rudimentares de relações internacionais, surgia apenas uma tendência natural à aliança para a defesa, em caso de ameaças. Existia a extradição e também a arbitragem.

Atualmente os tratados regulam qualquer tipo de relações, os grandes problemas da humanidade (educação, saúde, trabalho, cooperação econômica, etc.) se resolvem num marco interestadual (neste marco, o tratado é o instrumento mais adequado).

c) Quanto ao procedimento de formação dos tratados: Na Antigüidade havia uma identificação entre o monarca e os deuses, de forma que o tratado obrigava porque tinha um caráter divino. Assim os rituais eram os mais diversos de povo a povo, os gregos por ex. derramavam vinho nas terras, simbolizando o sangue daqueles que não cumpriram o tratado. Roma celebrou inúmeros tratados com outros povos e quando os violava, procurava justificá-lo juridicamente (povo que menos respeito o tratados).

Com o passar do tempo, os tratados foram se simplificando diminuindo suas travas e perdendo sua solenidade: tanto no seu procedimento, como na sua forma. Estes tratados de **forma simplificada**, versam sobre matérias de caráter técnico ou administrativo que estão sob competência do Poder Executivo. Estatística: desde 1921 (28%) até 1952 (50%). Exemplo de atos internacionais de grande importância que foram concluídos sem plenos poderes, nem ratificação: declaração de Munich entre Hitler, Mussolini, Daladier e Chamberlain (30/09/38) que obrigou a Tchecoslováquia a entregar o território dos Sudetos à Alemanha nazista - A França e a Grã-Bretanha, suas aliadas, haviam pressionado o primeiro-ministro Benes para que aceitasse a entrega do território e, à revelia dos tchecos, Daladier e Chamberlain negociaram com Hitler em Munique, nos dias 29 e 30 de setembro, com Mussolini como testemunha e como mediador, a transferência para a Alemanha da terra sudeta. Sem disparar um tiro, Hitler anexara um território de 41.000 km². Daladier e Chamberlain estavam convencidos de haver salvo a paz..."; estabelecimento de bases norte-americanas em Marrocos (22/12/1950).

Assim, podemos observar que existe uma tendência a diminuir as formalidades da celebração de um tratado, como a ratificação feita por telegrama. Também os Estados por meio dos órgãos competentes podem realizar um tratado de forma verbal e criar uma relação jurídica.

Atualmente a tendência é de ratificar o tratado e comunicar ao Estado, sem entrar em detalhes. Isto agiliza o processo e não entra no mérito de controlar o processo interno, inclusive há estados cujas legislações internas estão sendo adequadas ao ritmo crescente das relações internacionais: em outros países não é mais necessária a ratificação. Na Holanda se o Parlamento não se manifesta em 30 dias, o tratado é considerado aprovado.

d) Evolução quanto aos efeitos: Observaremos que na época moderna está se colocando em questão dois importantíssimos princípios do direito clássico:

i) Sujeitos que são parte de um tratado, são os mesmos que o negociam. Mas já em épocas passadas se observava uma vontade alheia intervindo na negociação do tratado (ex. o Estado Livre de Orange só podia colocar em vigor um tratado, após a autorização da Grã Bretanha).

Exceções: O direito atual prevê a intervenção das organizações internacionais na composição dos tratados multilaterais. Observamos que a vontade orgânica intervém na preparação e formulação do tratado, sem ser parte dele; por outro lado, as partes envolvidas aceitam esta intervenção. Já o grau de intervenção da OI é diferente, há casos nos quais existe uma simples preparação de projetos (como as Nações Unidas, na Comissão de Direito Internacional). Também há casos, como na convenção constitutiva das Nações Unidas, só será modificada com a manifestação da maioria dos membros e com base na vontade da Assembléia Geral.

A prática contemporânea tem mostrado a substituição de esquema contratual por uma concepção quase legislativa, aonde a liberdade dos Estados é limitada. Ex. No art. 90 da Convenção sobre a aviação civil, o conselho pode adotar ou modificar certos anexos se em determinado tempo os Estados não se manifestam (imposição aos estados de certas decisões de caráter obrigatório). Na OMS os Estados têm se obrigado a adotar todas as medidas que façam possível a execução de uma convenção aprovada pela Assembléia Geral, dentro dos 18 meses seguintes a sua aprovação.

ii) os tratados tinham efeitos só entre as partes contratantes, não era possível estender seus efeitos para terceiros.

Exceções: freqüentes os tratados que outorgam direitos a terceiros Estados, aceito sem resistências porque a concessão de um direito não tira a soberania do beneficiado. Ex. O

art. 2, parágrafo 6 da Carta das Nações Unidas estabelece a eventual aplicabilidade dos princípios da organização a Estado que não pertencem à mesma.

4 Visão geral da evolução do direito dos tratados

Está se produzindo uma verdadeira quebra do esquema clássico contratual do tratado, para se converter em um instrumento de legislação internacional: a despersonalização dos negociadores, a multiplicidade/variedade dos sujeitos, as alterações fundamentais nos procedimentos de formação do tratado, a extensão do efeito dos mesmos a terceiros.

Observando a realidade político-internacional, verificamos que os mais importantes tratados, são realizados de forma multilateral. No século XIX os conflitos internacionais surgiam entre grupos de estados, daí que o esquema contratual bilateral não atendia mais.

O tratado clássico era bilateral, assim os tratados de Westfalia, eram dois: o tratado de Münster e o tratado de Osnabruck (na guerra estavam envolvidos: o império, França e Suécia - *En Münster se reunió el Sacro Imperio con Francia (católicos) y en Osnabrück con Suecia (protestantes), actuando como mediadores el embajador de Venecia y el nuncio papal*). Em 1814, nos tratados de paz de Paris, França celebrou os tratados com 7 potências: Inglaterra, Áustria, Prússia, Rússia, Suécia, Portugal e Noruega. Os juristas da época consideravam os esquemas formais de Direito Internacional tão rígidos como para não sair deles.

Por outro lado surge a questão das reservas: o Estado que fazia as reservas, não participava da Convenção Multilateral se os outros não aceitassem as reservas: na teoria clássica era necessária a unanimidade dos estados (depois se adotou o sistema Panamericano). Nos tratados contemporâneos temos a adesão aos tratados multilaterais abertos, aonde não necessariamente se vincula a um grupo de estados (pela não ratificação ou renúncia), e também temos a possibilidade de obrigar a outros que não participem diretamente (Ex. Cláusula da Nação mais favorecida).

Finalmente observamos que o Tratado é o instrumento adequado para estabelecer a Lei Internacional.

5 Princípios gerais das relações internacionais

História dos tratados: forma de estudar a história das relações internacionais, porque os tratados refletem uma situação internacional em um momento dado.

Princípios Institucionais:

5.1 Princípio da unidade (característico da Idade Média)

5.2 Princípio do equilíbrio (próprio da Idade Moderna)

5.3 Princípio das Organizações Internacionais (Época Atual)

Princípios Ideológicos: que inspiram a ação política dos Estados (princípio confessional, dinástico, nacionalidade, etc.) e os utilizam de acordo aos seus interesses momentâneos.

5.1 Princípio da unidade (Idade Média)

Teve sua máxima expressão no Império Romano que caracterizou a Idade Média, sob a forma de "Unidade Cristã". Unidade: apesar dos fracionamentos/contrastes da autoridade

política, o povo cristão é UM SÓ, e em consequência os Monarcas deviam colaborar para manter a integridade espiritual do povo.

Existia uma rigorosa estratificação hierárquica, demonstrada pela suprema potestade do Imperador e o Papa que deviam ter relações de coordenação, mas sempre tiveram de choques.

Princípio com efetividade e de longo prazo devido a: i) tradição estatal unitária do império romano; ii) unidade na fé religiosa; iii) comunidade de língua latina; iv) direito romano/costumes germânicas; v) coesão (fazendo frente aos inimigos do cristianismo). As forças de desagregação existiam e se tornaram evidentes no século XIII, transformando radicalmente a estrutura política da Europa nas seguintes épocas.

Consequências do princípio da unidade:

- a. Reconstrução do Império Romano de Ocidente 800 d.C. a unificação não foi total porque Carlos Magno não obteve a parte oriental do Império, mas teve o reconhecimento da sua dignidade imperial mediante a celebração do Tratado de Aquisgrán de 812 com o emperador grego Miguel III. O Império de Ocidente se divide pelo tratado de Verdun em 843. Através de toda a Idade Média nenhum dos Impérios (nem o Romano-Germânico, nem o Bizantino) conseguiram unificar em um único estado ao povo cristão, apesar de que o Império Ocidental representou uma enorme força de coesão e autoridade.
- b. Outra manifestação da unidade cristã foi a preocupação por obter um reconhecimento pontifício e imperial para legitimar as aquisições de soberania internacional. Até o séc. XVI, os Papas e os Imperadores foram considerados fontes essenciais da legitimidade territorial e honorífica de príncipes e nobres cristãos. Ex. Carlos Magno obteve a consagração imperial do Papa Leão III.
- c. Como consequência da unidade que caracterizava a sociedade cristã da Idade Média, o Papa e o Imperador sentiam profundamente o dever de manter a paz, por meio de juízes, árbitros, conciliadores, intervindo em todos os conflitos entre os príncipes. Os Papas criaram a paz de Deus e os pactos de paz.
- d. Colaboração entre os príncipes para combater a heresia no interior e aos infiéis no exterior (islamismo): Cruzadas.
- e. Concepção particular aos tratados: de acordo com a doutrina da igreja, os tratados concluídos entre cristãos e não-cristãos eram nulos (exceção: para alguns tratados comerciais).

5.2 Princípio do equilíbrio (Idade Moderna)

O princípio do equilíbrio consiste na tendência de cada Estado de neutralizar a expansão de cada um dos outros, a fim de manter o status quo político e territorial. Fatores que determinaram seu surgimento: a desapareção total do Império como força unificadora supranacional; a decadência do Papado, a formação de grandes monarquias, o humanismo que favoreceu o particularismo nacional. Novo panorama político: multiplicidade de centros de poder que se consideram juridicamente iguais e politicamente independentes, consagração com os tratados de Westfalia (1648) (manifestando a desapareção da supremacia imperial e pontifícia).

a) Aspecto negativo: recíproca **contenção das forças expansionistas** dos Estados.

Ex. Na segunda metade do século XV, os mais importantes Estados italianos (o Estado Pontifício, A República de Veneza, o Ducado de Milão e o Reino de Nápoles) se aliam contra Carlos VIII da França para impedir sua expansão na península italiana.

b) Aspecto positivo: existência da política de **compensações territoriais** ou de atribuições de esferas de influência a fim de que o equilíbrio não se quebre a favor de nenhum. Ex. Na Itália na primeira metade do séc. XVI, quando o Império, o Papado, o Rei de Aragão e de

Nápoles e o Rei da França se aliam na Liga Cambrai e dividem antecipadamente os territórios a conquistar (quotas equivalentes).

O sistema de compensações territoriais pode adotar a forma simples de uma divisão de territórios, geralmente depois de uma guerra vitoriosa. Ex. Mais escandaloso é a Carta da Polônia com as divisões feitas em 1772, 1793 e 1795.

b.1) Outro sistema utilizado é a **divisão das zonas de influência**, as grandes potências se reservam uma ampla área geográfica de penetração política exclusiva, assim como econômica e militar (teve maior difusão nos sécs. XIX e XX). Se faz por meio de "tratados de reparto" e se negociam geralmente em segredo.

Conseqüências do Princípio do Equilíbrio: **i)** gera às vezes sacrifícios de outros princípios; **ii)** pode adotar diferentes modalidades segundo os países e de acordo com a sua posição geográfica; **iii)** cada uma destas políticas têm seu método próprio, um deles é o das alianças celebradas entre países mais frágeis para neutralizar o poder de outro país mais forte (ex. as numerosas alianças do séc. XIX que desencadearam a Primeira Guerra Mundial; as alianças formadas ao redor dos EUA e a Rússia, criando um sistema de equilíbrio bi-polar). Nos tempos modernos o equilíbrio se deu entre mais potências, permitindo um jogo mais móbil e dinâmico que por sua vez impedia a hegemonia absoluta de um Estado.

Tem se reduzido os jogadores no jogo do equilíbrio, ao terminar as guerras napoleônicas, oito nações eram as grandes potências: Prússia, Áustria, França, Grã Bretanha, Rússia, Portugal, Espanha e Suécia. No final do séc. XIX as 3 últimas são relegadas e entram Itália, Japão e EUA (o jogo do equilíbrio se estende à Ásia e América). Quando se inicia a Segunda Guerra Mundial, sete grandes potências dominam o cenário político: Alemanha, Japão, Itália, União Soviética, EUA, França, Grã Bretanha. Finalizando a Guerra, derrotadas as potências do Eixo, EUA e a URSS passam a ser as grandes potências. Equilíbrio Bipolar (luta ideológica) - EUA e a URSS pelo poder militar polarizou o poder na área internacional (o resto dos países ao redor delas).

iv) O princípio do equilíbrio aliado aos **interesses políticos**, tem gerado uma inversão de alianças: ? por uma promessa de maiores benefícios por parte do novo aliado; ou ? temor do crescimento excessivo do seu primeiro aliado.

v) A neutralização é também uma conseqüência do princípio do equilíbrio e consiste em subtrair uma área geográfica de certa importância, da voracidade das grandes potências estabelecendo um oásis de paz (exs de Estados neutralizados: Suíça, Bélgica, Luxemburgo. Áustria tb se declarou Estado permanentemente neutro, condição reconhecida internacionalmente e aceita pela ONU). A mesma solução foi adotada no caso de territórios onde há convergência de interesses contrapostos por parte das super-potências rivais, ex.: Cambodia, Laos, Vietnã. A neutralização pode tb ser só uma parte do seu território que tenha um valor estratégico ou econômico (ex.: neutralização do Mar Negro pelo tratado de Paris em 1856).

Na procura de uma divisão equilibrada do poder, ou de uma posição privilegiada, as grandes potências disputam a amizade e a aliança dos medianos e pequenos Estados. Se formou uma cadeia de alianças defensivas ao redor dos EUA e a URSS.

5.3 Princípio da Organização Internacional (Atualmente) – aspira a substituir o princípio do equilíbrio.

A Sociedade das Nações e as Nações Unidas são o exemplo mais evoluído deste princípio que indica a tendência de que assuntos como a segurança, a paz, qualidade de vida, direitos humanos, só são possíveis mediante a colaboração de todos os Estados membros.

A paz estaria garantida por uma instituição estável e idônea e pelos deveres dos Estados membros, contando com um sistema juridicamente regulado e de caráter permanente. Numa OI plena, a soberania dos Estados se veria limitada às obrigações societárias e a comunidade teria uma estrutura hierárquica, tendo como topo aos órgãos da "associação" compostas pelos Estados.

As tendências organizativas da comunidade internacional, se dividem em duas orientações: **a) universalismo** – abrangendo a totalidade dos Estados (Ex. Conferência de São Francisco na redação da Carta da ONU). **b) Associações regionais** que atenderam interesses exclusivos da zona. Tendência acentuada a caracteres federais: União Européia (organização supranacional).

Princípios Ideológicos:

- a. **Princípio Confesional (Idade Média):** as relações internacionais sofrem a influência dos fatores religiosos, já que a ação política dos Estados se dirige a manutenção e difusão de determinada crença religiosa (ou destruição de outras crenças). O rompimento da unidade religiosa da Idade Média, deu lugar à multiplicidade de religiões (católico, calvinista, luterano, anglicano) e o sentimento religioso se torna emotivo e irracional.

Na Idade Média este p. favoreceu ao crescente antagonismo entre os estados católicos e ortodoxos, inspirando a expansão muçulmana e a resistência cristã. Na época contemporânea o fator religioso continua desempenhando um papel importante no destino político de certos países e regiões no mundo. Ex. independência da Irlanda na questão de Palestina.

- b. **Princípio Dinástico (Idade Moderna):** o fator pessoal se impõe poderosamente na orientação das relações internacionais (os interesses pessoais do monarca, suas simpatias/antipatias, sua flia./círculo de amigos, e favoritos determinam as alianças, guerras, etc. Premissas: origem divino do monarca; titular da soberania e sujeito de direito internacional; o território do Estado e sua população lhe pertencem, são seu patrimônio, etc. O poder da dinastia, a expansão territorial, a glória militar, constituem ideais de governo. Ex: Alianças dinásticas entre Habsburgo de Espanha e Áustria na guerra dos 30 anos. Os interesses dinásticos contrapostos que geraram as guerras dinásticas aconteceram até fins do séc. XVIII.
- c. **Princípio da Solidariedade do Regime:** Os Estados que estão constituídos politicamente de forma similar tendem a se agrupar e desenvolver uma política externa comum, particularmente contra aqueles cujo regime político se opõe. Ex. alianças e grupamentos em torno aos EUA e a URSS.
- d. **Princípio da Nacionalidade:** Um dos mais importantes na história das relações internacionais, que tem como fundamento à nação (existência de uma raça, língua, religião, tradição, etc.), chega ao seu auge no séc. XIX. O princípio da nacionalidade introduz um elemento ideológico nas relações internacionais, uma ideologia revolucionária que tende a inverter uma ordem constituída para adequá-la à vontade do povo. Decadência deste princípio pós II Guerra Mundial: i) pela aparição de Estado com o caráter de grandes potências, que têm uma constituição plurinacional (URSS e China); ii) certos movimentos nacionalistas que chegaram a adular e corromper a idéia original (expansão imperialista e perseguições raciais).

Foram citados os principais mas não são os únicos.

Abstract: *This article is about the history of the Treaties. It mentions the doctrinal conceptualization and definitions of the theme. It deals with the formal evolution of the subject relating to the citizens, the content, the procedure and the effect.*

The author speaks of the principles of international relations that are characteristic of each phase: the principles of the unit, the balance and the International Organizations, which are related to the Middle, Modern and Contemporary Ages, respectively.

Keywords: *treaties; evolution; definitions; principles*

Revista Jurídica

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/revistajuridica/index.htm

Artigo recebido em 30/06/2006 e aceito para publicação em 31/07/2006

A Revista Jurídica destina-se à divulgação de estudos e trabalhos jurídicos abrangendo todas as áreas do Direito.

Os originais serão submetidos à avaliação dos especialistas, profissionais com reconhecida experiência nos temas tratados.

Todos os artigos serão acompanhados de uma autorização expressa do autor, enviada pelo correio eletrônico, juntamente com o texto original.