

O IMBRICAMENTO ENTRE DIREITO E POLÍTICA NA SELEÇÃO DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE DISPUTAS NAS AMÉRICAS: AVALIANDO O PAPEL DO PACTO DE BOGOTÁ

DOI: 10.61623/cpe.v11n16.a04



Paula Wojcikiewicz Almeida¹

Lucas Vollers²

Resumo

A doutrina frequentemente distingue entre meios político-diplomáticos e jurídicos de resolução de disputas internacionais. No entanto, este artigo postula que essa divisão é muitas vezes artificial, uma vez que as disputas internacionais são inerentemente moldadas por dimensões jurídicas e políticas, que influenciam a estratégia de escolha dos Estados na resolução de disputas. À luz do conceito de *politique juridique extérieure*, o estudo explora como os Estados consideram diferentes fatores ao harmonizar a resolução de disputas com seus objetivos mais amplos de política externa. Com foco nas Américas, este artigo examina a utilização de mecanismos alternativos de resolução de disputas (ADR) no contexto do Tratado Americano de Soluções Pacíficas (“Pacto de Bogotá”). O artigo endereça duas perguntas de pesquisa: (i) se fatores políticos influenciam a decisão de recorrer aos mecanismos ADR e (ii) o papel dos instrumentos legais que preveem ADR nas Américas, especificamente

- 1 Professora de Direito Internacional da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (desde 2008). Coordenadora do Centro de Direito Global da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas. Coordenadora do Centro de Excelência Jean Monnet sobre os Desafios Globais UE-América Latina, patrocinado pela Comissão Europeia (2023-2026). Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro. Presidente do Grupo de Interesse sobre ‘Cortes e Tribunais Internacionais’ da Sociedade Latino-Americana de Direito Internacional (LASIL). Doutora *summa cum laude* em direito internacional e europeu pela École de droit de l’Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- 2 Mestre em Direito Internacional pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Pesquisador do Centro de Pesquisa em Direito Global da FGV Direito Rio e cofinanciado pela União Europeia, e assistente de docência no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da FGV Direito Rio, sob supervisão da Professora Paula Wojcikiewicz Almeida.

se sua existência determina ou influencia a escolha do método específico de ADR. O artigo está estruturado em duas partes. A Parte I analisa a interação entre direito e política na resolução de disputas internacionais, examinando as distinções entre meios diplomáticos e adjudicatórios, a inter-relação entre disputas jurídicas e políticas e os diferentes fatores que podem influenciar as escolhas dos Estados. A Parte II concentra-se na seleção de mecanismos de ADR nas Américas, analisando especificamente as disposições de resolução de disputas do Pacto de Bogotá e o uso infrequente de seus mecanismos de ADR. O principal argumento apresentado é que a seleção de métodos de resolução de disputas nas Américas, com destaque para os mecanismos de ADR, é fortemente condicionada pelo contexto, sendo moldada por considerações políticas e por objetivos de política externa, e não meramente pela sua previsão em instrumentos legais. Embora as Américas ostentem uma trajetória de inclusão de ADR em tratados, a aplicação prática, particularmente do Pacto de Bogotá, revela uma preferência por mecanismos políticos no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) e, sobretudo, o uso do Pacto para facultar a jurisdição perante a Corte Internacional de Justiça (CIJ), em detrimento da referência expressa às suas disposições de ADR. Em conclusão, o artigo constata que fatores políticos, de fato, influenciam a decisão de utilizar métodos de ADR. Embora existam instrumentos legais que estabelecem métodos ADR nas Américas, sua mera previsão não garante seu uso. Em vez disso, as estruturas politicamente consolidadas da OEA parecem fornecer as principais vias para a solução pacífica de controvérsias no hemisfério, sendo o Pacto de Bogotá mais frequentemente empregado para acessar a CIJ. Além disso, a pesquisa reconhece que o papel, por vezes prioritário, dos mecanismos políticos sobre os métodos ADR fundamentados em tratados pode decorrer da estrutura inflexível de suas disposições, que podem limitar a margem de atuação dos Estados para empregar meios ADR.

Palavras-chave: Resolução de Disputas Internacionais; Métodos Alternativos de Resolução de Disputa (ADR); Américas; Pacto de Bogotá.

THE INTERPLAY OF LAW AND POLITICS IN THE SELECTION OF ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION IN THE AMERICAS: ASSESSING THE ROLE OF THE PACT OF BOGOTÁ

Abstract

Traditional international legal scholarship often distinguishes between diplomatic and legal methods of dispute resolution. However, this article posits that this division is often artificial, as international disputes are inherently shaped by intertwined legal and political dimensions, influencing states' strategic choices in dispute resolution. Framed by the concept of *politique juridique extérieure*, the study explores how states navigate various factors to align their dispute resolution strategies with their broader foreign policy objectives. Focusing on the Americas, this research examines the utilization of alternative dispute resolution (ADR) mechanisms within the context of the American Treaty on Pacific Settlement ('Pact of Bogotá'). The article addresses two primary research questions: (i) whether political factors influence the decision to resort to ADR, and (ii) the role of legal instruments establishing ADR in the Americas, specifically whether their existence determines or influences the choice of a given ADR mechanism. The article is structured in two main parts. Part I analyzes the interplay of law and politics in the selection of dispute resolution mechanisms, examining the conventional distinctions between diplomatic and adjudicatory means, the embeddedness of legal disputes in political contexts, and the complex factors guiding states' choices. Part II focuses on the selection of ADR mechanisms in the Americas, specifically analyzing the dispute resolution provisions of the Pact of Bogotá and the observed infrequent direct use of its ADR procedures. The main argument presented is that the choice of dispute resolution strategy in the Americas, including ADR, is significantly context-dependent and driven by political considerations and foreign legal policy objectives, rather than solely by the availability of legal instruments.

While the Americas boast a history of including ADR in treaties, the practical application, particularly of the Pact of Bogotá, reveals a preference for political mechanisms within the Organization of American States (OAS) and, notably, the use of the Pact to establish jurisdiction before the International Court of Justice (ICJ), over direct reliance on its ADR provisions. In conclusion, the article finds that political factors do indeed influence the decision to utilize ADR. While legal instruments establishing ADR exist in the Americas, their mere presence does not guarantee their active use. Instead, the more readily accessible and politically established frameworks of the OAS often provide the primary avenues for peaceful dispute settlement, with the Pact of Bogotá being more frequently employed for accessing the ICJ. Furthermore, the research acknowledges that the often-primary role of political mechanisms over treaty-based ADR methods may stem from the inflexible structure of the Pact's provisions, which can limit the scope for states to employ ADR means.

Keywords: International Dispute Settlement; Alternative Dispute Resolution (ADR); Americas; Pact of Bogotá.

LA INTERRELACIÓN ENTRE EL DERECHO Y LA POLÍTICA EN LA SELECCIÓN DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LAS AMÉRICAS: EVALUACIÓN DEL PAPEL DEL PACTO DE BOGOTÁ

Resumen

La doctrina suele distinguir entre los medios político-diplomáticos y jurídicos para la resolución de controversias internacionales. Sin embargo, este artículo postula que esta división es a menudo artificial, ya que las controversias internacionales están intrínsecamente moldeadas por dimensiones jurídicas y políticas, que influyen en la estrategia que eligen los Estados para resolverlas. A la luz del concepto de *politique juridique extérieurement*, el estudio explora cómo los Estados tienen en cuenta diferentes factores a la hora de armonizar la resolución de controversias con sus objetivos más amplios de política exterior. Centrándose en las Américas, este artículo examina el uso de mecanismos alternativos de resolución de controversias (ADR) en el contexto del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (“Pacto de Bogotá”). El artículo aborda dos preguntas de investigación: (i) si los factores políticos influyen en la decisión de recurrir a los mecanismos ADR y (ii) el papel de los instrumentos jurídicos que prevén el ADR en las Américas, concretamente si su existencia determina o influye en la elección del método específico de ADR. El artículo se estructura en dos partes. La Parte I analiza la interacción entre el derecho y la política en la resolución de controversias internacionales, examinando las distinciones entre los medios diplomáticos y adjudicatorios, la interrelación entre las controversias jurídicas y políticas y los diferentes factores que pueden influir en las elecciones de los Estados. La Parte II se centra en la selección de mecanismos de ADR en las Américas, analizando específicamente las disposiciones de solución de controversias del Pacto de Bogotá y el uso poco frecuente de sus mecanismos de ADR. El argumento principal que se presenta es que la selección de métodos de resolución de controversias en las Américas,

con especial atención a los mecanismos de ADR, está fuertemente condicionada por el contexto y moldeada por consideraciones políticas y objetivos de política exterior, y no meramente por su previsión en instrumentos jurídicos. Aunque las Américas cuentan con una trayectoria de inclusión de la ADR en los tratados, la aplicación práctica, en particular del Pacto de Bogotá, revela una preferencia por los mecanismos políticos en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y, sobre todo, el uso del Pacto para facultar la jurisdicción ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), en detrimento de la referencia expresa a sus disposiciones de ADR. En conclusión, el artículo constata que los factores políticos influyen, de hecho, en la decisión de utilizar métodos de ADR. Aunque existen instrumentos jurídicos que establecen métodos de ADR en las Américas, su mera previsión no garantiza su uso. Por el contrario, las estructuras políticamente consolidadas de la OEA parecen proporcionar las principales vías para la solución pacífica de controversias en el hemisferio, siendo el Pacto de Bogotá el más utilizado para acceder a la CIJ. Además, la investigación reconoce que el papel, a veces prioritario, de los mecanismos políticos sobre los métodos ADR basados en tratados puede derivarse de la estructura inflexible de sus disposiciones, que pueden limitar el margen de maniobra de los Estados para emplear medios ADR.

Palabras clave: Resolución de controversias internacionales; Métodos alternativos de resolución de controversias (ADR); Américas; Pacto de Bogotá.

Introdução

A doutrina internacionalista distingue entre meios político-diplomáticos – negociação, mediação, conciliação – e legais – arbitragem e litigância judicial – como as duas categorias primárias de resolução de disputas no âmbito internacional. No entanto, as disputas internacionais frequentemente entrelaçam aspectos políticos e jurídicos – como expressão de estratégia, contexto ou dinâmicas de poder –, revelando uma separação menos clara entre essas duas esferas. Consequentemente, embora distinguir entre esses meios de resolução de disputas possa ser útil, ambos operam dentro de um contexto fundamentalmente político. Mesmo a chamada “judicialização” da política internacional permanece um fruto da política jurídica exterior (*politique juridique extérieure*), para empregar a conhecida expressão de Lacharrière (Lacharrière, Coulée e Alabrune, 2022).

O conceito de política jurídica exterior reconhece que os interesses nacionais na dimensão legal das relações internacionais são intrinsecamente relacionados, mesmo quando não explicitamente reconhecidos (Lacharrière, Coulée e Alabrune, 2022). O conceito aborda a maneira pela qual os Estados se engajam estrategicamente com o direito internacional para promover seus objetivos nacionais (Mégret, 2021). Nesse sentido, a política jurídica exterior abrange as estratégias legais empregadas pelos Estados para promover os interesses nacionais no cenário internacional, reconhecendo que tais práticas nem sempre são guiadas pela estrita adesão às normas internacionais (Lacharrière, Coulée e Alabrune, 2022). Isso não implica um completo desrespeito ao direito internacional, mas sugere que os Estados frequentemente orientam suas práticas de política externa para se alinharem aos interesses em mutação, recorrendo ocasionalmente a ambiguidades jurídicas (Lacharrière, Coulée e Alabrune, 2022). Assim, os Estados formulam políticas sobre o direito internacional, guiados pelo objetivo de garantir seus interesses nacionais, e frequentemente empregam normas internacionais de forma estratégica para alinhar eventuais resultados jurídicos às suas necessidades políticas (Cazala, 2013). Embora o direito internacional não seja ignorado, ele pode ser seletivamente mobilizado, com restrições e incentivos, para garantir o interesse daqueles que adotam determinada linha de atuação internacional (Cazala, 2013). Portanto, a aplicação de uma política jurídica exterior não exige que se negue a existência do direito internacional, nem afirma sua primazia; considera, sim, a dimensão concreta do direito internacional, tal

como aplicado pelos Estados para justificar suas ações ou para evitar resultados inconvenientes (Coutau-Bégarie, 1989).

Esta abordagem revela que o direito internacional frequentemente se equilibra entre as demandas da comunidade internacional e as práticas e interesses dos Estados individuais (Klabbers, 2021). Para além da ideia de que o direito internacional é apenas um ordenamento normativo que determina os direitos e obrigações dos Estados (Lowe, 2012), há também uma ideia prospectiva de que ele fornece uma estrutura e um vocabulário para que a política internacional se manifeste.

O imbricamento entre direito e política é evidente na solução de controvérsias internacionais, onde a seleção de determinada estratégia para resolução de controvérsias também depende da interação de fatores políticos e jurídicos. Este artigo examina especificamente as dinâmicas que influenciam o uso de mecanismos alternativos de resolução de disputas (ADR) no direito internacional, que geralmente incluem métodos não adjudicatórios como negociação, mediação, inquérito e conciliação. Apesar de uma longa trajetória de uso informal nas relações interestatais, muitas vezes carecendo de uma base jurídica formal, esses mecanismos têm sido agrupados sob o guarda-chuva da resolução *alternativa* de disputas, especialmente à medida que a adjudicação – inicialmente por meio da arbitragem e posteriormente por meio da solução judicial –, tornou-se mais proeminente no direito internacional.

Contudo, a teoria e a prática contemporâneas da resolução de disputas reconhecem crescentemente a ausência de um método universalmente ideal para solucionar todas as categorias de conflitos (Alter, Helfer e Madsen, 2018). Isso é particularmente pertinente em se tratando de conflitos interestatais. Enraizadas na natureza descentralizada e não hierárquica das relações internacionais, essas disputas frequentemente se beneficiam do envolvimento de terceiros, de abordagens menos adversariais, de resultados adaptados ao contexto específico e mesmo da preservação da confidencialidade. Consequentemente, a seguinte linha de investigação se abre: que fatores motivam a escolha de um mecanismo específico de ADR, ou a decisão de recorrer à litigância judicial, ou à arbitragem, quando Estados se confrontam em disputas?

Portanto, este artigo visa: (i) avaliar se fatores políticos influenciam a decisão de recorrer a métodos de ADR; e (ii.a) examinar a previsão mecanismos de ADR em instrumentos legais nas Américas e (ii.b) se a escolha do mecanismo de ADR é determinada ou influenciada pela existência desses instrumentos.

Este artigo argumenta que a seleção de uma determinada estratégia de resolução de disputas no direito internacional depende do contexto político mais amplo e liga-se aos objetivos e estratégias de política jurídica exterior (I).

Nas Américas, o Tratado Americano de Soluções Pacíficas (“Pacto de Bogotá”), como um arcabouço regional dedicado à resolução pacífica de controvérsias, deve ser compreendido à luz desse contexto (II). Suas disposições, embora estabeleçam procedimentos específicos, estão sujeitas às mesmas considerações estratégicas e cálculos políticos que moldam o comportamento dos Estados no direito internacional. A eficácia do Pacto, portanto, depende não apenas de suas disposições legais, mas também da vontade política dos Estados de utilizar seus mecanismos de maneira que se alinhe tanto à estabilidade regional quanto aos seus próprios interesses nacionais. Apesar de seus mecanismos de ADR, exemplos concretos de seu uso explícito sob o Pacto de Bogotá permanecem escassos. O que se esperaria servir como um arcabouço robusto para métodos de ADR tornou-se, na prática, o tratado regional mais utilizado para acessar a jurisdição da Corte Internacional de Justiça (CIJ) por meio de sua cláusula compromissória.

1. O imbricamento entre direito e política na escolha de métodos de resolução de controvérsias

Se há uma tentativa recorrente de distinguir entre meios político-diplomáticos e legais para solucionar controvérsias internacionais (A), não restam dúvidas de que disputas jurídicas submetidas a cortes e tribunais também estão inseridas em cenários políticos complexos, o que torna incerto traçar uma linha divisória clara entre o contexto político e as disputas jurídicas (B). A escolha do método de ADR nas Américas também depende desse contexto, entre outros fatores capazes de influenciar a decisão dos Estados a esse respeito (C).

1.1. *A obrigação de resolver disputas de forma pacífica: distinções convencionais entre meios diplomáticos e meios adjudicatórios*

A obrigação de resolver disputas pacificamente decorre tanto do artigo 2(3) da Carta das Nações Unidas (ONU) quanto do costume internacional (Corte Internacional de Justiça, 1986). A CIJ reconheceu que os Estados estão sob uma “obrigação de solucionar suas disputas por meios pacíficos” (Corte Internacional de Justiça, 2000). Na mesma linha, a Declaração sobre os Princípios do Direito Internacional relativos às Relações Amistosas e à Cooperação entre os Estados (Assembleia Geral das Nações Unidas, 1970) e a Declaração de Manila sobre a Solução Pacífica de Controvérsias entre Estados (Assembleia Geral das Nações Unidas, 1982) enfatizam a necessidade de solucionar disputas exclusivamente por métodos pacíficos. Nas Américas, a

Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA)³, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (“Tratado do Rio”)⁴ e o Pacto de Bogotá⁵ reforçam coletivamente a obrigação de resolver pacificamente as disputas regionais.

A obrigação de buscar a solução pacífica de controvérsias caracteriza-se pela liberdade dos Estados de escolher os meios pelos quais pretendem cumprir essa obrigação (Pellet, 2013). A escolha dos meios pelos Estados deve ser guiada pela boa-fé, conforme o artigo 2(3) da Carta da ONU. A Carta indica uma lista não exaustiva de mecanismos para a solução pacífica de controvérsias no artigo 33(1), tais como “negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a agências ou acordos regionais, ou outros meios pacíficos”. Os mecanismos de resolução de controvérsias geralmente exibem uma dicotomia: meios diplomáticos ou políticos, por um lado, e meios adjudicatórios, por outro (Merrills, 2017; Tanaka, 2018). Essa divisão é geralmente justificada pela obrigatoriedade do resultado e pelo enquadramento jurídico específico de cada mecanismo de resolução de controvérsias.

Esta distinção entre meios políticos ou diplomáticos, em oposição aos meios adjudicatórios, também encontra reflexo nas Convenções da Haia de 1899, desempenhando um papel importante⁶. O artigo 38 da Convenção da Haia de 1907 também reconhece que, sempre que a diplomacia falha, a arbitragem pode ser considerada o meio mais eficaz e equitativo de solucionar controvérsias. Uma disposição semelhante pode ser encontrada no Ato Geral sobre Resolução Pacífica de Conflitos de 1928 (o artigo 21 refere-se a “qualquer controvérsia”), segundo o qual as partes podem recorrer ao procedimento de conciliação, desde que a controvérsia não tenha sido resolvida pela diplomacia.

3 Carta da OEA, Artigo 3(i). As controvérsias de caráter internacional que surgirem entre dois ou mais Estados americanos devem ser resolvidas por meios pacíficos.

4 Tratado do Rio, Artigo 2. Como consequência do princípio estabelecido no artigo anterior, as Altas Partes Contratantes comprometem-se a submeter todas as controvérsias que possam surgir entre elas a métodos de solução pacífica e a envidar esforços para resolver tais controvérsias entre si, por meio dos procedimentos em vigor no Sistema Interamericano, antes de submetê-las à Assembleia Geral ou ao Conselho de Segurança das Nações Unidas.

5 Pacto de Bogotá, Artigo I. As Altas Partes Contratantes, reafirmando solenemente os compromissos assumidos em convenções e declarações internacionais anteriores, bem como na Carta das Nações Unidas, concordam em abster-se da ameaça ou do uso da força, ou de qualquer outro meio de coerção para a resolução de suas controvérsias, e em recorrer sempre a procedimentos pacíficos.

6 Ver artigo 16 da Convenção de 1899 para a Resolução Pacífica de Controvérsias Internacionais (Convenção I), referente à arbitragem internacional: “Em questões de natureza jurídica, e especialmente na interpretação ou aplicação de Convenções Internacionais, a arbitragem é reconhecida pelas Potências Signatárias como o meio mais eficaz e, ao mesmo tempo, mais equitativo de resolver controvérsias que a diplomacia não conseguiu resolver”.

1.2. Disputas jurídicas entremeadas em contextos políticos: a distinção artificial entre disputas políticas e jurídicas

O conceito de “disputas políticas” foi desenvolvido como uma exceção à arbitrabilidade objetiva em tratados que reconheciam a distinção entre disputas jurídicas e políticas⁷. Essa distinção também pode ser encontrada na Carta da ONU [artigos 36(3), 96(1) e 96(2)] e no Estatuto da CIJ, já que o artigo 36 restringe a jurisdição da Corte a disputas jurídicas.

No entanto, disputas jurídicas e políticas permanecem inerentemente interconectadas, pois a maioria, senão todas, as disputas internacionais invariavelmente contêm dimensões tanto jurídicas quanto políticas (Sette-Câmara, 1992). Portanto, qualquer tentativa de delinear uma disputa “jurídica” – isolando “questões justicáveis” para consideração judicial –, em oposição a uma disputa “política” – limitada a termos factuais – prova-se extremamente desafiadora, senão totalmente inútil (Coleman, 2003). De fato, “[definir] uma disputa territorial como ‘jurídica’ ou ‘política’ é, em certa medida, um exercício falho, porque todas as disputas interestatais são, por definição, políticas” (Siniver, 2024).

Como a CIJ enfatizou no caso *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)*, “legal disputes between sovereign States by their very nature are likely to occur in political contexts, and often form only one element in a wider and longstanding political dispute between the States concerned” (CIJ, 1980, p. xx). A Corte afirmou que não deveria se recusar a analisar as questões jurídicas em questão, independentemente de estarem inseridas em um contexto ou disputa política (Corte Internacional de Justiça, 1980). Essa visão foi reiterada na opinião consultiva *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, de 2004, na qual se observou que “[T]he Court cannot accept the view [...] that it has no jurisdiction because of the ‘political’ character of the question posed” (Corte Internacional de Justiça, 2004). Essa tensão é particularmente evidente no caso da arbitragem do Mar do Sul da China, onde uma parte (as Filipinas) buscou uma solução jurídica, enquanto a outra (a China) sustentou que a disputa envolvia direitos históricos que estavam fora do domínio do direito internacional e rejeitou o laudo arbitral emitido pela Corte Permanente de Arbitragem (Kardon, 2018).

7 Alguns tratados bilaterais nos quais essa distinção é evidente incluem: o Acordo de Arbitragem entre a Grã-Bretanha e a França (1903), que afirmava que apenas questões de “natureza jurídica”, ou seja, aquelas relacionadas à interpretação de um tratado, deveriam ser submetidas à arbitragem. Aquelas disputas que eram vitais para o interesse nacional das respectivas partes eram isentas. Outros tratados que contêm a distinção entre disputas jurídicas e políticas incluem a Convenção de Arbitragem entre a Alemanha e a Bélgica (1926) e o Ato Geral de Arbitragem de Genebra (1928).

1.3. A complexa interação de fatores políticos e jurídicos na escolha dos métodos de resolução de disputas

A escolha de uma estratégia de resolução de disputas – seja baseada em ação unilateral, negociação bilateral ou na intervenção de um terceiro – depende de uma complexa interação de fatores políticos e jurídicos. Estes incluem, *inter alia*, a cooperação mútua das partes em se engajarem numa resolução; a capacidade dos Estados de gerenciar as repercussões domésticas; a compatibilidade entre as normas jurídicas domésticas e internacionais; o potencial de escalada de tensões na ausência de uma solução; e o compromisso de arcar com os custos associados à manutenção do estado de coisas conflituoso. É crucial reconhecer que esses métodos não são mutuamente exclusivos; os Estados frequentemente empregam abordagens híbridas ou desenvolvem mecanismos sob medida para lidar com circunstâncias específicas (Siniver, 2024).

Esses fatores são avaliados sob a ótica de cada Estado no conflito: (i) a dos Estados diretamente envolvidos e seus representantes, que inevitavelmente transitam entre argumentos jurídicos e considerações políticas; (ii) o papel de mediadores, sejam eles Estados, organizações internacionais ou indivíduos, que devem equilibrar princípios jurídicos com a realidade política para facilitar a resolução; (iii) a influência dos mecanismos institucionais fornecidos por organizações internacionais, que moldam o processo de negociação e seus resultados; e, finalmente, (iv) a função adjudicatória de cortes e tribunais internacionais, cujas decisões, embora fundamentadas no direito, são inevitavelmente influenciadas pelo contexto político mais amplo.

Nesse contexto, a decisão de acionar um mecanismo de ADR específico, ou mesmo a escolha de empregar ou não qualquer ADR, é inerentemente estratégica e baseia-se em fatores direta ou indiretamente relacionados à disputa, tais como natureza da disputa, já que certas questões podem ser mais adequadas à resolução jurídica do que outras; a identidade da(s) parte(s) em disputa, pois os Estados podem ajustar sua abordagem conforme a relação bilateral específica e suas respectivas dinâmicas de poder; a seleção de um órgão específico para iniciar os procedimentos em detrimento de outros igualmente competentes para avaliar o caso; a prioridade dada pelos Estados às relações amistosas com a outra parte, buscando evitar ações que possam prejudicar os laços diplomáticos de longo prazo; e o desejo dos Estados de manter o controle sobre o resultado da disputa, pois podem preferir mecanismos que ofereçam maior influência sobre a decisão final.

Além disso, a disponibilidade dos mecanismos de resolução de disputas influencia as escolhas dos Estados. Os Estados podem optar diretamente

pela litigância, ignorando completamente a negociação, impulsionados por considerações que vão além de imperativos puramente legais. Eles podem decidir estrategicamente intervir como terceiros, participar de consultas ou negociações. Todas essas decisões são influenciadas por cálculos políticos e fatores contextuais e não são tomadas no vácuo. Pressões políticas domésticas, como a necessidade de atender às preocupações de grupos de interesse específicos, também podem moldar a abordagem de um Estado à resolução de disputas. Da mesma forma, os Estados podem considerar os interesses de outros Estados ou organizações internacionais envolvidas, buscando minimizar potenciais repercussões diplomáticas.

Esta realidade também se aplica aos Estados americanos. Em contraposição à concepção de que a resolução de disputas no direito internacional público dá-se sobretudo por meio de mecanismos adjudicatórios, os Estados americanos têm consistentemente demonstrado um compromisso com a utilização de uma variedade de métodos de resolução de disputas. Isso inclui a adoção precoce de práticas de ADR e arbitragem fundadas em tratados, o que demonstra uma inclinação regional para meios flexíveis e pacíficos de solucionar controvérsias e desafia a compreensão arraigada do direito internacional como um produto puramente europeu concebido para endereçar demandas intraeuropeias.

2. A seleção de mecanismos alternativos de resolução de disputas nas Américas

Os Estados latino-americanos mantêm uma longa tradição de celebrar tratados bilaterais e multilaterais que permitem o uso da arbitragem e outros mecanismos de ADR como meio de solucionar disputas regionais, uma tradição que remonta ao Congresso do Panamá em 1826 e que se desenvolveu de forma independente da prática europeia de arbitragem interestatal dos séculos XIX e início do século XX.

Essa abordagem era evidente já em 1823, quando o Chile e o Peru assinaram o que parece ser um dos primeiros tratados modernos a incluir explicitamente a arbitragem para controvérsias decorrentes do próprio acordo. Cláusulas compromissórias semelhantes – acordos para arbitrar futuras disputas – se seguiram no tratado de 1831 entre a Bolívia e o Peru, um acordo de reclamações entre a Colômbia, o Equador e a Venezuela em 1838, e três tratados chilenos com potências europeias na década de 1850⁸. Notavelmente,

8 Ver o Tratado entre o Chile e a França, 30 de junho de 1852; o Tratado entre o Chile e o Reino Unido, 4 de outubro de 1854; o Tratado entre o Chile e a Sardenha, 28 de junho de 1856.

os Estados latino-americanos foram parte da maioria dos acordos contendo tal cláusula assinados até 1868 (Harris, 2016, p. 309). Essa postura proativa em relação à resolução de disputas, concordando em arbitrar antecipadamente, era precisamente o que a Grã-Bretanha e a América defendiam à época, embora sem sucesso em seus próprios contextos.

Cláusulas compromissórias representavam um compromisso limitado de arbitrar. Em contraste, um compromisso mais amplo, um “acordo geral de arbitragem” – foco significativo dos juristas ao final do século XIX – também teve sua adoção precoce na América Latina. Antes da primeira Conferência da Haia de 1899, 54 desses acordos foram assinados, com 48 deles sendo entre Estados latino-americanos (Harris, 2016, p. 310).

Começando com o acordo de 1829 entre a Colômbia e o Peru, um dos poucos acordos gerais de arbitragem desse período que não envolvia duas nações latino-americanas foi um acordo de 1883 entre a Itália e a Abissínia, que acabou não tendo sucesso (Harris, 2016, p. 310). Embora a prevalência desses acordos na América Latina contraste com as guerras e conflitos de fronteira que marcaram a região até a década de 1880, isso demonstra, no entanto, uma persistente inclinação diplomática, pelo menos no ideário regional, para a resolução pacífica de disputas.

O período que vai de 1890 ao início da Primeira Guerra Mundial marcou a ascensão da América Latina como ator reconhecido no direito internacional e, particularmente, no âmbito da arbitragem. No início da década de 1890, os Estados americanos negociaram acordos gerais de arbitragem entre si e com outros Estados. Conseqüentemente, em poucas décadas, todo o continente estava interligado por uma rede de tratados bilaterais de arbitragem (Valencia-Ospina, 2000, p. 293). A Conferência Pan-Americana de 1889 representa um marco significativo nesse desenvolvimento, e a proeminência dos Estados latino-americanos nessa área contribuiu para sua inclusão na segunda Conferência de Paz de Haia de 1907.

Em meio a essas tendências, a celebração de tratados multilaterais sobre arbitragem representou uma progressão previsível (Valencia-Ospina, 2000, p. 293). Nas décadas de 1920 e 1930, um período que estabeleceu as bases do arcabouço regional pós-guerra, os Estados latino-americanos celebraram diversos tratados regionais que sancionavam o uso de mecanismos de ADR. Já em 1923, os Estados Unidos e cinco nações centro-americanas assinaram o Tratado de Washington, que estabeleceu comissões com poderes para conduzir tanto a conciliação quanto o inquérito.

Também em 1923, a Quinta Conferência Internacional dos Estados Americanos, em Santiago, levou à assinatura do Tratado para Evitar ou

Prevenir Conflitos entre Estados Americanos em 1923, conhecido como “Pacto de Gondra”. Esse tratado exigia a submissão de todas as controvérsias não resolvidas por meios diplomáticos ou tratados de arbitragem existentes a uma comissão de inquérito (Davis, Finan e Peck, 1977, p. 185). Segundo seus termos, os Estados signatários estavam proibidos de se envolver em quaisquer atos hostis por seis meses após o relatório da comissão. O Pacto de Gondra também estabeleceu duas comissões permanentes, localizadas em Montevideu e Washington, para receber e transmitir pedidos de acionamento dessas comissões. Esse tratado representou um passo inicial, embora limitado, em direção à criação de um aparato interamericano eficaz de manutenção da paz e obteve ampla ratificação.

Em resposta ao Ato Geral de 1928 para a Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais – pelo qual todas as disputas entre os Estados partes deveriam estar sujeitas à conciliação, exceto quando as partes concordassem em remeter uma disputa a órgão jurisdicional ou arbitragem –, a Convenção Geral Interamericana de Conciliação de 1929 revisou o Pacto de Gondra, concedendo às comissões de inquérito estabelecidas no artigo IV poderes mais amplos de conciliação (Merrills, 2017, p. 64). Esses desenvolvimentos progrediram ainda mais em 1933 com um protocolo à Convenção Geral de 1929, que previa a criação de comissões bilaterais permanentes. Simultaneamente, o Tratado Antibélico de Não Agressão e Conciliação (“Tratado Saavedra Lamas”), de 1933, incorporou disposições de conciliação inspiradas no Ato Geral, solidificando ainda mais o compromisso regional com meios não judiciais de resolução de disputas.

Retomando à arbitragem, em 1928-29, a Conferência Internacional Americana sobre Arbitragem e Conciliação levou à adoção do Tratado Geral Interamericano de Arbitragem de 1929, que estipulava que todas as disputas jurídicas de caráter internacional entre os Estados signatários que não pudessem ser resolvidas por canais diplomáticos deveriam ser submetidas a arbitragem (Valencia-Ospina, 2000, p. 294). No entanto, essa obrigação foi enfraquecida por várias exceções a abranger disputas que se enquadram na jurisdição doméstica de um Estado ou que afetam os interesses de terceiro. Outras exceções foram introduzidas por meio de reservas à Convenção. Eles também assinaram um Protocolo Progressivo de Arbitragem, que estabeleceu um procedimento permitindo que uma parte do Tratado Geral renunciasse total ou parcialmente às exceções, ou reservas feitas ao tratado.

Na Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz, realizada em Buenos Aires em 1936, foram assinados três instrumentos adicionais relativos à resolução de disputas. O Tratado Interamericano sobre Bons Ofícios e Mediação ofereceu às partes em uma disputa a opção de recorrer aos bons ofícios ou

à mediação de “um cidadão eminente de qualquer outro país americano”. A Convenção para Coordenar, Ampliar e Assegurar o Cumprimento dos Tratados Existentes entre os Estados Americanos reafirmou os compromissos anteriores com a resolução pacífica de conflitos. Além disso, foi concluído um Tratado sobre a Prevenção de Controvérsias, estabelecendo comissões mistas bilaterais permanentes para considerar as causas potenciais de futuras disputas.

A proliferação desses acordos representou um desafio, levando à falta de coordenação entre os vários instrumentos. Os diferentes tratados que abordavam a solução de controvérsias na região contribuíram para a fragmentação do arcabouço regional, com muitos Estados optando por não assinar ou ratificar todos eles. Embora essa preocupação já fosse evidente na Conferência de Montevideu de 1933 (Godio, 2019), a criação de um instrumento unificado materializou-se no pós-guerra. O Comitê Jurídico Interamericano apresentou um projeto à Nona Conferência Internacional dos Estados Americanos em Bogotá, em 1948, que posteriormente resultou na adoção do Tratado Americano de Soluções Pacíficas, conhecido como “Pacto de Bogotá”.

O Pacto representou como um passo relevante em direção a uma abordagem coesa. Ele oferece um arcabouço unificado para a solução pacífica de controvérsias na região, operando em conjunto com a Carta da OEA e o Tratado do Rio para fortalecer a arquitetura regional de paz e segurança (A). Embora o Pacto de Bogotá ofereça um arcabouço abrangente, pelo menos em teoria, para o emprego de mecanismos de ADR, seu potencial nesse aspecto permanece em grande parte inexplorado, na prática (B).

2.1. Resolução de disputas sob o Pacto de Bogotá

O Pacto de Bogotá, ratificado por 15 Estados americanos⁹, obriga os Estados signatários a priorizarem os mecanismos regionais de resolução de disputas antes de recorrerem ao Conselho de Segurança da ONU (artigo II). Para isso, fornece um quadro robusto para a adoção de mecanismos de ADR – bons ofícios e mediação (artigos IX-XIV); Comissão de Investigação e Conciliação (artigos XV-XXX) – e prevê um mecanismo para arbitragem (artigos XXXVIII-XLIX) e jurisdição compulsória perante a CIJ (artigos XXXI-XXXVII). Nos termos do artigo LVIII, todos os tratados e convenções regionais de paz anteriores deixaram de vigorar para os Estados que se tornaram partes do Pacto¹⁰.

9 As principais ausências incluem os Estados Unidos, a Argentina e a Venezuela, que apenas assinaram o tratado. Em 2012, a Colômbia denunciou o tratado. Para mais informações, consulte: <<https://www.oas.org/juridico/english/sigs/a-42.html>>. Acesso em: 23 jun. 2025.

10 Tratado para Evitar ou Prevenir Conflitos entre os Estados Americanos, de 3 de maio de 1923; Tratado Geral de Arbitramento Interamericano e protocolo adicional de Arbitramento Progressivo, de 5 de janeiro de

Os artigos III a VII oferecem regras procedimentais para os diferentes mecanismos delineados no Pacto. O artigo III prevê flexibilidade na resolução de disputas ao afirmar que a ordem dos procedimentos delineados no tratado não impõe uma sequência estrita. As partes são livres para selecionar o método que considerarem mais apropriado para uma dada situação, sem serem obrigadas a aderir a qualquer hierarquia inerente, a menos que explicitamente declarado de outra forma. Por outro lado, o artigo IV impõe uma clara proibição de iniciar qualquer procedimento subsequente enquanto um anterior estiver em andamento. Embora os artigos III e IV pareçam claros, a interpretação do que constitui o “fim” de um procedimento de ADR, conforme mencionado no Artigo IV, pode gerar controvérsia entre as partes, criando assim ambiguidade quanto à acessibilidade dos demais mecanismos de solução de disputas.

Além disso, os procedimentos de ADR podem não ser aplicados a assuntos “que são essencialmente da alçada da jurisdição interna do Estado” (artigo V), que já foram resolvidos por acordo entre as partes ou são coisa julgada (artigo VI). No que diz respeito a assuntos já definidos pelas partes, o caso *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)* perante a CIJ ilustra esta disposição. No caso, as disposições contidas nos artigos VI e XXXIV foram invocadas pela Colômbia para contestar a jurisdição da Corte. A decisão de 2007 seguiu a abordagem segundo a qual “the clear purpose of this provision was to preclude the possibility of using those procedures, and in particular judicial remedies, in order to reopen such matters as were settled between the parties to the Pact, because they had been the object of an international judicial decision or a treaty” (Corte Internacional de Justiça, 2007a). A Corte constatou que a questão da soberania sobre as ilhas de San Andrés, Providencia e Santa Catalina havia sido resolvida pelo Tratado de 1928 “within the meaning of Article VI of the Pact of Bogotá”, considerando o artigo I do Tratado. Portanto, não havia necessidade de interpretar o tratado e não havia nada relacionado a esta questão “that could be ascertained only on merits”.

Além disso, o artigo II estipula que, se as partes considerarem as negociações diplomáticas insuficientes, devem recorrer aos procedimentos do tratado ou a alternativas mutuamente acordadas. No entanto, esta disposição levanta uma questão importante em relação à exigência de consenso mútuo sobre a insuficiência das negociações. Um conflito potencial surge quando uma parte

1929; Protocolo adicional à Convenção Geral de Conciliação Interamericana, de 26 de dezembro de 1933; Tratado Antibélico de Não Agressão e Conciliação, de 10 de outubro de 1933; Convenção para Coordenar, Ampliar e Assegurar a Observância dos Tratados Existentes entre os Estados Americanos, de 23 de dezembro de 1936; Tratado Interamericano sobre Bons Ofícios e Mediação, de 23 de dezembro de 1936; e o Tratado Relativo à Prevenção de Controvérsias, de 23 de dezembro de 1936.

deseja persistir nas negociações, enquanto a outra busca a transição para outros mecanismos de ADR. Embora mencionadas *en passant* pelo tratado, as negociações permanecem o mecanismo de ADR mais amplamente utilizado em disputas interestatais (Tanaka, 2018).

O Pacto de Bogotá menciona “negociações diretas” por meio dos “trâmites diplomáticos usuais” como uma condição prévia para o uso dos mecanismos de ADR previstos no Pacto. É notável que a jurisprudência sobre a obrigação de negociar avançou significativamente em casos em que Estados latino-americanos, tendo falhado em resolver suas disputas por meio de ADR, incluindo negociações, ou não as tendo buscado de forma alguma, buscaram a adjudicação da CIJ (Wellens, 2018). Esses casos permitiram que a Corte solidificasse o entendimento sobre negociações dentro do arcabouço jurídico e político internacional. O acervo decisório da Corte, moldado por esses casos, discute a obrigação de negociar (*Border and Transborder Armed Actions*) (Corte Internacional de Justiça, 1988) e considera-a um elemento chave em regimes de interesse comunitário (*Pulp Mills*)¹¹ e um ponto central de controvérsia (*Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean, Bolivia v. Chile*) (Corte Internacional de Justiça, 2018).

A Corte afirmou que a ausência tanto na Carta quanto no direito internacional geral de “any general rule” no sentido de “that the exhaustion of diplomatic negotiations constitutes a precondition for a matter to be referred to the Court” (Corte Internacional de Justiça, 1998). Negociações “may be helpful” em “clarifying the terms of the dispute and delimiting its subject-matter”, mas “they as a general rule are not a mandatory precondition to be satisfied in order for the Court to be able to exercise jurisdiction” (Corte Internacional de Justiça, 2011).

A inclusão de uma condição prévia de negociação em cláusulas compromissórias ou *special agreements*, uma prática comum entre as partes, torna o direito de acionar a jurisdição da Corte condicional, retardando seu exercício até que as negociações se mostrem malsucedidas ou um prazo definido tenha expirado (Corte Internacional de Justiça, 1998).

Tanto nos casos *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (*Nicaragua v. United States of America*) quanto *Border and Transborder Armed Actions* (*Nicaragua v. Honduras*), negociações prévias foram estabelecidas como um pré-requisito para a admissibilidade da demanda, com ambos os casos se baseando na interpretação e aplicação do artigo XXXI do Pacto de Bogotá.

11 Considerando que a Argentina não é Estado-parte do Pacto de Bogotá, o caso não será discutido neste artigo.

Ao contestar a admissibilidade da demanda da Nicarágua, os Estados Unidos argumentaram que o Estado requerente “has failed to exhaust the established process for the resolution” dos conflitos, nomeadamente o processo de Contadora – reconhecido pelo Conselho de Segurança e pela OEA como “the appropriate method” (Corte Internacional de Justiça, 1986). A Nicarágua argumentou que os EUA não poderiam “shelter behind negotiations between third States in a forum in which it is not participating” (Corte Internacional de Justiça, 1986). Além disso, nem a Carta da ONU, nem a Carta da OEA exigem “the exhaustion of prior regional negotiations”. A Corte rejeitou a objeção, pois não há exigência “of prior exhaustion of regional negotiating processes as a precondition for the seisin of the Court” (Corte Internacional de Justiça, 1986). Além disso, a existência do processo de Contadora neste caso “is (not) an obstacle to the examination by the Court” da Petição.

Em *Border and Transborder Actions*, Honduras alegou, quanto à admissibilidade, que “an essential precondition” para o uso dos procedimentos do Pacto de Bogotá não havia sido cumprida, nomeadamente que “the dispute cannot be settled by direct negotiations” (Corte Internacional de Justiça, 1988). A Nicarágua “failed to show that” this was “the opinion of the Parties”. Segundo Honduras, ambas as partes devem compartilhar o entendimento de que a disputa não poderia ser resolvida por negociações diretas.

Honduras também se opôs à admissibilidade do caso, argumentando que o processo de Contadora constituía um “special procedure” sob o artigo II do Pacto de Bogotá (Corte Internacional de Justiça, 1988). Consequentemente, Honduras afirmou que a Nicarágua estava proibida de “commencing any other procedure” para a solução pacífica “until such time as the Contadora process has been concluded”, conforme estipulado no artigo IV do Pacto (Corte Internacional de Justiça, 1988).

A Corte reconheceu que a disposição do artigo II estabelece uma “condition precedent to recourse to the pacific procedures of the Pact in all cases”. Consequentemente, a Corte procedeu ao exame da aplicação específica dessa condição no contexto do caso em questão (Corte Internacional de Justiça, 1988).

A Corte, ao analisar o processo de Contadora, observou que na data da petição da Nicarágua, “no other negotiation which would meet the conditions” do artigo II estava “contemplated.” Essa observação sublinha o fato de que mesmo a “mere contemplation” de negociações renovadas teria cumprido a condição prévia. Consequentemente, a Corte rejeitou a alegação de Honduras de que “the dispute” permanecia “capable of being settled by direct negotiation through the usual diplomatic channels” quando a petição foi apresentada.

2.2. O uso escasso de mecanismos ADR sob o Pacto de Bogotá

Contudo, uma quantidade significativamente maior de disputas foi resolvida de forma alheia à estrutura do Pacto, em comparação com aquelas solucionadas por meio de menção direta às suas cláusulas. De fato, existe apenas um caso claro em que o Pacto foi invocado para chegar à solução pacífica de uma disputa usando ADR. Além disso, as partes não agiram por iniciativa própria, mas por recomendação de um órgão político da OEA (Valencia-Ospina, 2000). Nesse sentido, os incidentes fronteiriços de 1955 entre a Costa Rica e a Nicarágua levaram o Conselho da OEA a recomendar o estabelecimento de uma Comissão de Investigação e Conciliação, conforme delineado no artigo XVII do Pacto. Essa Comissão desempenhou posteriormente um papel na resolução bem-sucedida do conflito em 1956 (Stoetzer, 1993).

A escassez de referências diretas ao Pacto de Bogotá levanta o argumento de que a mera inclusão de mecanismos de ADR fundados em tratados não garante um emprego maior ou mais ativo de ADR na solução de disputas interestatais. Isso pode ocorrer por pelo menos duas razões principais.

Primeiramente, a preferência dos Estados-partes frequentemente orienta-se para os mecanismos políticos de solução de controvérsias disponíveis na OEA, pois historicamente ela oferece uma estrutura consolidada e, argumenta-se, mais facilmente acionável para facilitar métodos alternativos de resolução de disputas.

A OEA se destaca como o principal fórum político e diplomático das Américas. Um dos principais propósitos da OEA é “assegurar a solução pacífica das controvérsias que surgirem entre os Estados-membros” (artigo 2). O papel da OEA na promoção da solução pacífica de controvérsias é duplo. Primeiro, a OEA esteve entre as primeiras organizações regionais a incorporar os Capítulos VI e VIII da Carta da ONU em instrumentos regionais (artigo 24). Segundo, a OEA foi um organismo ativo na solução de disputas regionais, recorrendo a medidas preventivas operacionais diante de crises políticas. Isso inclui o envolvimento da OEA em negociações e *fact finding*, e o recurso à coerção e a medidas de incentivo, o que pode implicar o uso de sanções ou o envio de observadores.

Paralelamente às Reuniões de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, que abordam assuntos urgentes de interesse comum, a Carta da OEA instituiu o Conselho Permanente, responsável por manter relações harmoniosas entre os Estados partes. Entre as tarefas do Conselho Permanente está auxiliar os Estados a alcançar uma solução pacífica de suas disputas (artigo 84). Se uma disputa eclode entre dois Estados, qualquer um deles pode buscar

assistência do Conselho Permanente e obter seus bons ofícios. O papel do Conselho Permanente é recomendar os procedimentos que considerar adequados para a solução pacífica da disputa (artigo 85). No exercício de suas funções e com o consentimento das partes na disputa, o Conselho Permanente pode estabelecer comissões *ad hoc* (artigo 86) e também pode realizar um inquérito sobre os fatos da disputa e realizar visitas *in loco* no território de uma das partes (artigo 87). No desempenho de suas funções, o Conselho Permanente e qualquer comissão *ad hoc* estabelecida devem observar o direito internacional e quaisquer tratados existentes em vigor entre as partes contendores (artigo 90). Se o mecanismo recomendado pelo Conselho Permanente ou pela comissão *ad hoc* for rejeitado por uma das partes, ou se uma das partes declarar que o procedimento não resolveu a disputa, o Conselho Permanente deve relatar à Assembleia Geral (Artigo 88).

O Comitê Interamericano de Paz assumiu particular relevância na história institucional da OEA. Embora formalmente estabelecido em 1948, suas origens remontam à Segunda Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas em Havana, em 1940, anterior à própria criação da OEA (Stoetzer, 1993, p. 120). Isso sugere uma inclinação regional preexistente para criar um órgão específico dedicado à resolução pacífica de disputas, posteriormente formalizado à OEA. Nos seus primeiros anos de criação, o Comitê conseguiu atuar em disputas entre a República Dominicana e Cuba (1948), uma disputa entre o Haiti e a República Dominicana (1949), uma disputa entre Cuba e o Peru (1949) e a situação no Caribe (1949), em grande parte devido ao fato de poder atuar não só a pedido de qualquer parte na disputa, mas também a pedido de um terceiro Estado americano ou *proprio motu*. Em 1957, o Comitê contribuiu para a solução de uma longa disputa territorial entre Honduras e Nicarágua, ajudando a garantir a aquiescência de ambos os lados para submeter sua disputa à CIJ (James, 1990, p. 50). Cançado Trindade observou que, apesar de não se basear num tratado, o referido Comitê era frequentemente utilizado. Isso foi atribuído à sua flexibilidade operacional, que contornava as complexidades associadas ao Pacto de Bogotá e ao Tratado do Rio. Além disso, sua capacidade de agir *motu proprio*, desvinculado de obrigações baseadas em tratados, permitiu uma rapidez de ação que o tornou um mecanismo recorrentemente acionado (Cançado Trindade, 1982, p. 167).

A reforma na estrutura da OEA em 1965 restringiu a autonomia do Comitê, pois passou a exigir o acordo prévio mútuo na disputa para que ele pudesse atuar. Em 1967, como resultado do Protocolo de Buenos Aires, o Comitê foi integrado à Carta da OEA como um órgão subsidiário do Conselho

Permanente, sob o nome de Comitê Interamericano de Solução Pacífica. Com a revisão do artigo 82 da Carta, o Conselho Permanente passou a ter que “assistir efetivamente” os Estados membros na solução pacífica de disputas. Em 1985, o Protocolo de Cartagena emendou a Carta da OEA e eliminou o Comitê Interamericano de Solução Pacífica. Em vez disso, o Conselho Permanente foi autorizado a estabelecer Comitês Especiais *ad hoc*, com o consentimento das partes.

Em seu formato atual, a OEA oferece uma estrutura institucional abrangente e bem estabelecida, abrangendo um secretariado (incluindo o papel significativo do Secretário-Geral da OEA), infraestrutura física para reuniões, representação diplomática permanente e órgãos e organismos existentes que facilitam consultas, negociações e uma cultura geral de diálogo e diplomacia. Órgãos como a Assembleia Geral, o Conselho Permanente, a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, juntamente com vários grupos de trabalho e comitês *ad hoc* formados para questões específicas, funcionam de maneira complementar, oferecendo inúmeras vias para a resolução de disputas sem a necessidade de se referir explicitamente ao Pacto de Bogotá.

Assim, um aspecto fundamental reside na relação de complementaridade entre as abordagens políticas e jurídicas na solução de controvérsias (Valencia-Ospina, 2000, p. 321), indicando que não são excludentes nem intrinsecamente dependentes. Quando surgem controvérsias entre Estados de uma região, a influência exercida por outros parceiros regionais pode ser um fator persuasivo para encorajar as partes em disputa a buscar a resolução por meio da adjudicação. Nesse contexto, a função do Conselho Permanente da OEA, conforme delineado no artigo 84 de sua Carta, de “assistir às partes e recomendar os procedimentos que considerar adequados para a solução pacífica da disputa”, assume particular significado. Esta disposição destaca o papel da OEA em guiar ativamente os Estados em direção a soluções pacíficas, incluindo potencialmente o encaminhamento de questões a órgãos jurisdicionais.

Veja-se a disputa de fronteira marítima entre Honduras e Nicarágua. Em dezembro de 1999, respondendo a um pedido coletivo, o Conselho Permanente da OEA convocou uma sessão especial para abordar o aumento das tensões decorrentes de um desacordo fronteiriço no Mar do Caribe. Nos meses seguintes, a OEA facilitou quatro rodadas de discussões envolvendo os ministros das Relações Exteriores de Honduras e da Nicarágua. Por meio do envolvimento da OEA, Honduras e Nicarágua assinaram uma série de acordos comprometendo-se com relações pacíficas, ao mesmo tempo, em que remetiam a questão substantiva de sua fronteira marítima à CIJ (Talamas, 2011, p. 51). Nesse ínterim, a OEA implementou várias medidas de *confidence building*

destinadas a reduzir a escalada da situação, que incluíram o estabelecimento de canais de comunicação entre as forças armadas dos dois países, a imposição de restrições às atividades militares ao longo de sua fronteira compartilhada e a realização de patrulhas conjuntas no Mar do Caribe. Em 8 de outubro de 2007, a CIJ proferiu sua decisão sobre o caso, aceita por ambos os Estados, encerrando efetivamente essa longa disputa (Corte Internacional de Justiça, 2007b). Este exemplo ilustra os papéis simultâneos e mutuamente reforçadores que o engajamento político e a adjudicação podem desempenhar na solução pacífica de disputas internacionais.

A necessidade de maior flexibilidade na busca simultânea de abordagens adjudicatórias e não judiciais ecoa a complementaridade entre os meios políticos e jurídicos de resolução de disputas, representando o segundo argumento deste artigo. A estrutura do Pacto de Bogotá, ao exigir o esgotamento prévio das negociações diplomáticas (artigo II) e o princípio da *electa una via* (artigo IV), poderia ser vista como excessivamente rígida. A CIJ, no já citado caso *Border and Transborder Armed Actions* entre Nicarágua e Honduras, esclareceu aspectos de *sequencing* na resolução de disputas. A CIJ advertiu que uma parte não deveria recorrer à adjudicação se negociações ou outros procedimentos pacíficos estiverem em andamento. Da mesma forma, o Pacto de Bogotá proíbe o uso de outros mecanismos, como bons ofícios ou conciliação, enquanto a CIJ estiver considerando o caso. A Corte reconheceu o processo de *Esquipulas II*, iniciado após a Nicarágua apresentar sua petição, como uma negociação e não uma mediação, o que permitiu que as partes continuassem negociações paralelas. Após a celebração de um acordo por meio desse processo negociador, a Nicarágua solicitou a descontinuidade dos procedimentos da CIJ antes da fase de mérito. Pode ser vantajoso permitir que as partes continuem as negociações e até mesmo outros procedimentos pacíficos enquanto recorrem à Corte. Além disso, se negociações e adjudicação simultâneas são permitidas, parece inconsistente excluir outros métodos de solução de controvérsias que também fomentam o diálogo entre as partes. Enquanto os procedimentos judiciais abordam os pontos específicos de controvérsia levados à Corte, os esforços diplomáticos em andamento podem explorar questões subjacentes mais amplas e oferecer oportunidades para acordos criativos e politicamente viáveis que vão além do que uma decisão legal pode fornecer.

Ampliar a flexibilidade do Pacto de Bogotá pode revelar-se benéfico, permitindo a atuação simultânea de procedimentos judiciais e não judiciais. Isso capacitaria as partes a manter algum nível de controle sobre a disputa, mesmo enquanto ela estiver perante um órgão jurisdicional. Além disso, poderia acelerar a solução, pois as partes poderiam continuar a abordar

aspectos não jurídicos da questão enquanto as dimensões legais estão sendo julgadas, levando potencialmente a uma resolução antes mesmo da conclusão dos procedimentos judiciais.

Em vez disso, o foco parece estar na utilização do Pacto para estabelecer a jurisdição da CIJ, em vez de acionar métodos de ADR. Isso se reflete no grande número de casos submetidos à CIJ com base no artigo XXXI do Pacto, tais como: *Border and Transborder Armed Actions (Nicaragua v Honduras; Nicaragua v Costa Rica)*; *Territorial and Maritime Dispute Case (Nicaragua v Colombia)*; *Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v Chile)*; *Question of the Delimitation of the Continental Shelf between Nicaragua and Colombia beyond 200 Nautical Miles from the Nicaraguan Coast (Nicaragua v Colombia)*; *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*; *Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v Colombia)*; e *Embassy of Mexico in Quito (Mexico v. Ecuador)*. De fato, o Pacto de Bogotá se consagrou como o tratado regional com cláusula compromissória à CIJ mais amplamente utilizado.

Conclusão

Considerando que virtualmente todas as disputas internacionais compartilham dimensões jurídicas e políticas, os Estados consideram vários fatores – como a natureza da disputa, a identidade da outra parte, os fóruns disponíveis, o desejo de relações amigáveis e a necessidade de manter o controle do resultado – ao determinar qual estratégia de resolução de disputas melhor se alinha aos seus objetivos de política externa e de ação internacional.

Focando nas Américas, esta pesquisa mostrou que os Estados americanos compartilham uma trajetória de resolução de disputas regionais por meio de mecanismos legais – embora nem sempre excluindo o uso da força –, frequentemente incluindo métodos de ADR e arbitragem em seus tratados bilaterais e multilaterais. Essa tradição se desenvolveu antes ou pelo menos separadamente das práticas jurídicas europeias na mesma área. No entanto, como este artigo demonstrou, a aplicação prática do Pacto revela uma preferência por certos mecanismos em detrimento de outros, notavelmente uma maior confiança na CIJ por meio de sua cláusula compromissória do que nos procedimentos de ADR delineados no mesmo tratado. Isso sugere que a mera existência de arcabouços institucionais para ADR, mesmo em um tratado específico, não garante automaticamente seu uso generalizado ou prioritário. A escolha da estratégia de resolução de disputas permanece dependente de uma complexa

interação de vontade política, cálculos estratégicos e o contexto específico da disputa, ecoando os princípios mais amplos da respectiva *politique juridique extérieure*. O número limitado de ratificações do Pacto também contribui para seu uso infrequente.

Duas razões principais podem explicar essa tendência. Primeiramente, os Estados partes preferem frequentemente os mecanismos de solução de controvérsias de orientação política dentro da OEA. A OEA, como o principal fórum político e diplomático nas Américas, oferece uma infraestrutura bem estabelecida, incluindo o Conselho Permanente, capaz de auxiliar ativamente em soluções pacíficas por meio de bons ofícios, mediação e o estabelecimento de comissões *ad hoc*. Essa estrutura politicamente orientada tem sido frequentemente mais prontamente utilizada do que os procedimentos legalistas do Pacto. O exemplo da disputa de fronteira marítima Honduras-Nicarágua, onde a facilitação da OEA levou ao encaminhamento à CIJ juntamente com medidas de *confidence building*, ilustra o papel complementar do diálogo político.

Em segundo lugar, a própria estrutura do Pacto, ao estabelecer a necessidade de esgotamento prévio das negociações diplomáticas e no princípio da *electa una via*, pode ser percebida como menos flexível do que a busca simultânea de vias políticas e legais facilitada pela OEA. Embora o Pacto vise fornecer um arcabouço legal, a inclinação prática tem sido a de contornar suas disposições de ADR em favor dos mecanismos políticos da OEA ou, notavelmente, utilizá-lo principalmente como base para estabelecer a jurisdição da CIJ. Os numerosos casos levados à CIJ citando o artigo XXXI do Pacto sublinham essa tendência, posicionando o Pacto como um tratado regional fundamental para acessar a Corte, em vez de uma estrutura frequentemente empregada para mecanismos de ADR.

Um passo adicional nesta pesquisa envolveria o exame de casos específicos em que os Estados empregaram mecanismos ADR para promover seus objetivos de política externa. Essa análise se concentraria em como esses usos se manifestam – ou deixam de se manifestar – dentro das estruturas institucionais às quais o Estado consentiu, sejam elas estabelecidas por tratados bilaterais ou multilaterais, integradas à estrutura de uma organização internacional ou operando por meio de canais diplomáticos tradicionais.

Referências

CANÇADO TRINDADE, A. A. O impacto de tratados e resoluções nas relações internacionais na América Latina. *Revista de informação legislativa*, v. 19, n. 74, p. 159-182, 1982.

CAZALA, J. Retour sur un classique: Guy de Lacharrière, La politique juridique extérieure. *Revue générale de droit international public*, v. 2, p. 411-416, 2013.

COLEMAN, A. The International Court of Justice and Highly Political Matters. *Melbourne Journal of International Law*, v. 4, n. 1, p. 29-75, 2003.

COUTAU-BÉGARIE, H. Guy Ladreit de Lacharrière et la politique juridique extérieure de la France. *Politique étrangère*, v. 54, n. 2, p. 319-320, 1989.

HARRIS, S. M. The Global Construction of International Law in the Nineteenth Century: The Case of Arbitration. *Journal of World History*, v. 27, n. 2, p. 303-325, 2016.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)*. Judgement, 1980.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. Judgement, 1986.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Border and Transborder Armed Actions (Nicaragua v. Honduras)*. Judgement, 1988.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria: Equatorial Guinea intervening)*. Judgement, 1998.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Aerial Incident of 10 August 1999 (Pakistan v. India)*. Jurisdiction of the Court, 2000.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*. Advisory Opinion, 2004.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)*. Preliminary objections, 2007a.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Honduras)*. Judgment of 8 October 2007, 2007b.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*. Judgement, 2011.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile)*. 2018.

JAMES, A. The Boundary Dispute between Honduras and Nicaragua (1957-1962). In: JAMES, A. (ed.). *Peacekeeping in International Politics*. London: Palgrave Macmillan UK, 1990, p. 50-52.

KARDON, I. B. China Can Say “No”: Analyzing China’s Rejection of the South China Sea Arbitration. *University of Pennsylvania Asian Law Review*, v. 13, n. 2, 2018.

KLABBERS, J. *International Law*. 3. ed. [s.l.] Cambridge University Press, 2021.

LACHARRIÈRE, G. DE; COULÉE, F.; ALABRUNE, F. *La politique juridique extérieure*. Bruxelles: Bruylant, 2022.

LOWE, V. The Function of Litigation in International Society. *International and Comparative Law Quarterly*, v. 61, n. 1, p. 209-222, 2012.

MÉGRET, F. Foreign Legal Policy as the Background to Foreign Relations Law?: Revisiting Guy de Lacharrière’s *La politique juridique extérieure*. In: AUST, H. P.; KLEINLEIN, T. (eds.). *Encounters between Foreign Relations Law and International Law*. 1. ed. [s.l.] Cambridge University Press, 2021. p. 108-129.

MERRILLS, J. *International Dispute Settlement*. 6. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

PELLET, A. *Peaceful Settlement of International Disputes*, 2013.

SETTE-CAMARA, J. Methods of Obligatory Settlement of Disputes. In: MAYOR, F.; BEDJAOU, M. (eds.). *International Law: Achievements and Prospects*. [s.l.] Brill | Nijhoff, 1992.

SINIVER, A. *Settling Territorial Disputes: Between Mediation and Arbitration*. 1. ed. [s.l.] Oxford University Press, 2024.

STOETZER, O. C. *The Organization of American States*. 2. ed. [s.l.] Praeger, 1993.

TALAMAS, M. *Peaceful Settlement of Territorial Disputes*. Official Publication of the Organization of American States, 2011.

TANAKA, Y. *The Peaceful Settlement of International Disputes*. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Resolution 2625. A/RES/2625(XXV)*, 1970.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Resolution 37/10*. 1982.

VALENCIA-OSPINA, E. The Role of the International Court of Justice in the Pact of Bogotá. In: ARMAS BAREA, C. A. (ed.). *Liber Amicorum "In Memoriam" of Judge Jose Maria Ruda*. [s.l.] Kluwer Law International, 2000, p. 291-329.

WELLENS, K. Obligation to Negotiate. In: ALMEIDA, P. W.; SOREL, J.-M. (eds.). *Latin America and the International Court of Justice: Contributions to International Law*. Routledge Research in International Law. London/New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2018.