

O CASO DO ASILO DIPLOMÁTICO DE JULIAN ASSANGE: TRÊS ANOS

DEPOIS*

JULIAN ASSANGE'S DIPLOMATIC ASYLUM CASE: THREE YEARS LATER

Alexandre Pereira da Silva¹

RESUMO

O objetivo do artigo é analisar o caso do asilo diplomático de Julian Assange, concedido pelo governo do Equador em sua representação diplomática no Reino Unido. Em razão da controvérsia criada entre os dois Estados sobre o reconhecimento desta modalidade de asilo no Direito Internacional, surgiu um impasse entre as duas posições, que consiste em que o Equador rejeite entregar Assange às autoridades britânicas para cumprimento da ordem de extradição, enquanto o Reino Unido recusa-se a expedir o salvo-conduto para que o australiano possa deixar a embaixada com garantias de que não será preso. O presente trabalho, portanto, examina as posições dos dois Estados desde o início do caso há mais de três anos atrás, passando pelos desdobramentos subsequentes e as possíveis soluções para a situação em tela, até o momento atual, em que a situação parece ainda longe do fim.

Palavras-chave: Julian Assange. Asilo Diplomático. Imunidades Diplomáticas. Equador. Reino Unido.

ABSTRACT

The article aims to analyze the diplomatic asylum case granted for Julian Assange by the Government of Ecuador in its diplomatic representation in the United Kingdom. This gave rise to considerable controversy between the two States on the current status of diplomatic asylum in international law, on the one hand Ecuador rejects to surrender Assange to the British authorities for his extradition, and on the other hand the United Kingdom refuses

¹ Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco, Brasil (2008). Professor Adjunto da Universidade Federal de Pernambuco, Brasil. Pós-Doutor em Direito pela Schulich School of Law, Dalhousie University, Halifax, Canadá. Professor Adjunto de Direito Internacional Público da Faculdade de Direito do Recife - Universidade Federal de Pernambuco (FDR/UFPE). Pesquisador Associado do Instituto de Estudos da Ásia (IEA/UFPE). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPE (PPGD). Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2008). Mestre em História pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS, 2002). Especialista em Política pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel, 2000), onde também concluiu graduação em Direito (1999).

* Artigo recebido em 01 de fevereiro de 2016 e aprovado em 03 de março de 2016

Julian Assange safe passage out of the country. Therefore, the present paper looks the two States' sides and arguments from the beginning of the case more than three years ago, passing by the subsequent developments and the possible solutions for the present situation, which seems still away to the end.

Keywords: Julian Assange. Diplomatic Asylum. Diplomatic Immunities. Ecuador. United Kingdom.

INTRODUÇÃO

Alguns personagens e situações depois de uma certa exposição midiática parecem fadados ao esquecimento, seja porque o fato perdeu o interesse jornalístico ou talvez porque a ideia seja exatamente essa, deixar de noticiá-lo na esperança de que caia no esquecimento por si só.

Essa parece ser a situação do ativista australiano Julian Assange. Depois de um rumoroso processo extradição iniciado pelo governo sueco nas cortes britânicas, Assange buscou asilo na representação diplomática equatoriana em Londres. Apesar de um certo interesse inicial no asilo diplomático de Assange, há um grande silêncio em torno do caso, que três anos depois de iniciado, ainda permanece com desfecho incerto.

O asilo, temporário e precário, concedido nas embaixadas é um dos institutos mais controversos no Direito Internacional. A divergência, em especial, entre, de um lado, os Estados latino-americanos, e de outro, os Estados europeus e os Estados Unidos, é de longa data. Nesse sentido, o caso Assange coloca sérios questionamentos para o Direito Internacional, como por exemplo: i) pode um Estado dar abrigo a uma pessoa procurada pela justiça do país que recebe a representação diplomática?; ii) pode a polícia, neste caso, entrar na embaixada sem autorização do Estado acreditante, para cumprir mandado de prisão?; iii) quais são as normas de Direito Internacional – se é que existem – que tratam desses assuntos?

Para tentar responder essas interrogações e outras pertinentes ao caso concreto, é preciso examinar duas premissas importantes: o direito de asilo e o direito diplomático. Antes, no entanto, de adentrar-se nas questões jurídicas envolvidas, vale uma breve apresentação do personagem central e dos motivos que o levaram a recorrer ao refúgio na missão diplomática equatoriana em Londres.

1 JULIAN ASSANGE E O PROCESSO DE EXTRADIÇÃO SOLICITADA PELA JUSTIÇA SUECA

O australiano Julian Assange ficou conhecido internacionalmente por ser o fundador do sítio *WikiLeaks*, responsável pelo vazamento de milhares de documentos e informações confidenciais do governo norte-americano, especialmente do envolvimento na guerra do Afeganistão, que comprovariam, entre outras coisas, a prática de crimes de guerra por tropas norte-americanas e aliadas. No entanto, é importante que se esclareça de início que as atividades de Assange como criador do *WikiLeaks* não são, em princípio, alvo do pedido de extradição formulado pela Suécia ao Reino Unido, país de residência de Assange.

O processo de extradição contra Assange começou em 20 de novembro de 2010, quando a Procuradoria-Geral da Suécia emitiu um mandado de detenção europeu (*European Arrest Warrant*)² contra Assange, alegando ter ele cometido violência sexual contra duas mulheres durante sua visita à Suécia, em agosto de 2010.

Com base nesse mandado de detenção policiais britânicos prenderam Assange, que residia em Londres, em 7 de dezembro de 2010. Na decisão de primeira instância, o juiz distrital (*District Judge*) entendeu que Assange deveria ser extraditado para responder na Suécia pelas alegações de ter cometido crime sexual. Houve recurso desta decisão, mas, em 2 de novembro de 2011, dois juízes do *High Court* mantiveram a decisão favorável de extradição. Assange recorreu novamente, contudo, a *Supreme Court*, em decisão de 30 de maio de 2012, entendeu que o australiano deveria ser entregue para a Suécia.

Sempre em liberdade condicional, desde o julgamento em primeira instância, foi dada a Assange a possibilidade de em duas semanas tentar reabrir o processo de apelação. No entanto, no dia 14 de junho de 2012, a *Supreme Court* desconsiderou a petição pela reabertura e concedeu duas semanas de período de graça antes que o governo britânico pudesse iniciar os trâmites extradicionais.

Contudo, antes de encerrado esse período de graça e, igualmente, que fosse cumprida a extradição, em 19 de junho, Julian Assange buscou a embaixada equatoriana em Londres e solicitou asilo diplomático, alegando perseguição de natureza política. O australiano declarou

² O mandado de detenção europeu foi adotado no âmbito da União Europeia pela Decisão-quadro 2002/584/JAI, de 13 de junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-membros.

que se fosse enviado para a Suécia poderia, posteriormente, ser entregue aos Estados Unidos e responder pelo vazamento dos documentos feito pelo *WikiLeaks*, pelo qual estaria sujeito à prisão perpétua ou mesmo à pena capital.³

A concessão do asilo diplomático por parte do governo equatoriano foi divulgada no dia 15 de agosto de 2012, aceitando o argumento de fundada perseguição política. Por outro lado, o governo britânico rejeitou o ato do país sul-americano e argumentou que tem a obrigação jurídica de cumprir a decisão favorável de extradição ao governo requerente, a Suécia, para que, no país nórdico, o australiano responda as acusações de violência sexual.

Frente a esta situação fática descrita, criou-se um impasse entre os dois países de difícil, mas possível, solução. Veja-se o fundamento jurídico de cada uma das posições.

2 A POSIÇÃO DO EQUADOR: O DIREITO DE ASILO

Em nota oficial, o Ministério das Relações Exteriores do Equador considerou:

[...] que el derecho aplicable al caso de asilo del señor Julian Assange está integrado por todo el conjunto de principios, normas, mecanismos y procedimientos previstos en los instrumentos internacionales de derechos humanos (sean de carácter regional o universal), que contemplan entre sus disposiciones el derecho de buscar, recibir y disfrutar del asilo por motivos políticos (ECUADOR, 2012a).

Ainda segundo o comunicado:

[...] el Gobierno del Ecuador, fiel a su tradición de proteger a quienes buscan amparo en su territorio o en los locales de sus misiones diplomáticas, ha decidido conceder asilo diplomático al ciudadano Julian Assange, en base a la solicitud presentada al señor Presidente de la República, mediante comunicación escrita [...]. (ECUADOR, 2012a).

Dessa forma, o governo equatoriano buscou no Direito Internacional amparo legal para sua decisão de conceder proteção a Assange, mais especificamente no asilo diplomático.

2.1. O direito de asilo: uma visão geral

A palavra asilo deriva do grego *asylon*, que significa lugar inviolável. Historicamente, o asilo tem sido entendido como o local de refúgio, onde o procurado se

³ Vale lembrar um outro importante personagem envolvido no caso do vazamento de informações confidenciais: o soldado norte-americano Bradley Manning, o responsável direto pelo repasse do material confidencial dos Estados Unidos para o *WikiLeaks*. Manning, réu confesso, foi julgado por um Tribunal Militar dos Estados Unidos. Em decisão preliminar, a juíza Denise Lind decidiu manter a acusação de que ele teria “colaborado com o inimigo” (*aided the enemy*) ao vazar informações militares secretas. Na sentença prolatada no dia 30 de julho de 2013, Manning acabou sendo absolvido dessa acusação – que poderia levar a prisão perpétua –, mas condenado por espionagem e outros dezenove crimes, com pena de estipulada de 35 anos.

encontra fora do alcance do perseguidor. No início eram locais sagrados que propiciavam o refúgio, por isso muitos estudiosos veem a prática do asilo tão antiga como a própria humanidade (BOED, 1994, p. 2).

Ainda nos primeiros tempos, o asilo beneficiava qualquer pessoa que fosse perseguida, ou seja, criminosos comuns ou ativistas políticos. Com a criação e desenvolvimento do sistema de embaixadas em caráter permanente, o asilo também passou a ser concedido nas representações diplomáticas, com base no princípio da extraterritorialidade, ficando o embaixador com a prerrogativa de conceder o asilo nos limites da embaixada ou residência, depois estendida a sua carruagem, aos prédios situados no mesmo bairro e, por fim, até mesmo ao bairro inteiro (*franchise du quartier*).

No final do século XVII a prática do asilo começou a cair em descrédito, especialmente em razão do evidente abuso com que era praticado. Todavia, ao longo do século XVIII os embaixadores continuaram concedendo o asilo em suas residências. A partir do século XIX, o asilo diplomático praticamente deixou de ser praticado na Europa, exceto durante períodos de distúrbios políticos. Em uma época em que o asilo diplomático entrou em declínio na Europa e em outros lugares, passou, no entanto, a fazer grandes avanços na América Latina (UNITED NATIONS, 1975, §§ 5-11).

Atualmente, o direito de asilo está previsto no artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948):

1. Toda pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países. 2. Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por atividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas.

Na América Latina, tanto o direito positivo, como a doutrina, estabelecem uma distinção entre duas formas ou categorias de asilo: o territorial – por vezes chamado de refúgio – e o político ou diplomático. As duas modalidades de asilo estavam previstas, pelo menos, desde o Tratado sobre Direito Penal Internacional, assinado em Montevidéu, em janeiro de 1889. Posteriormente, as duas fórmulas de asilo foram previstas também na Convenção sobre o Asilo, assinada em Havana, em fevereiro de 1928, durante a Sexta Conferência Internacional Americana. Também constavam no Tratado sobre Asilo e Refúgio Político, assinado em Montevidéu, em 1939. E, por fim, nas duas convenções assinadas em Caracas, em 1954: a Convenção sobre Asilo Diplomático e a Convenção sobre Asilo

Territorial, ambas atualmente em vigor e contando respectivamente com quatorze e doze Estados-partes (ESPIELL, 1982, p. 35).

O asilo territorial realiza-se quando um Estado admite a presença de estrangeiro perseguido em razão de motivos políticos – mas também por motivos étnicos, religiosos e outras situações de violações aos direitos humanos – dentro de suas fronteiras, com objetivo de resguardar a integridade física, liberdade e segurança do indivíduo.

O asilo diplomático, por seu turno, é aquela proteção concedida pelo Estado a perseguido por motivo político e que se realiza, inicialmente e de modo precário, na missão diplomática do Estado em outro país. Diz-se, de modo inicial e precário, porque o asilo diplomático deve se estender pelo tempo estritamente indispensável para que o asilado deixe a representação diplomática – com as garantias de segurança concedidas pelo governo do Estado acreditado⁴ (territorial) – e se dirija a outro Estado para ser acolhido na forma do asilo territorial.

Ambas as instituições na América Latina respondem a uma ideia e concepção comum, enquanto que em outras regiões, especialmente na Europa, o asilo que em sua origem tinha um caráter religioso, que abrangia tanto o diplomático como o territorial, evoluiu no sentido do reconhecimento do asilo territorial e o abandono ou perda de importância do asilo diplomático. Já nos países latino-americanos ambos os institutos evoluíram conjunta e paralelamente e, portanto, o asilo diplomático e o asilo territorial se mantêm ainda hoje como duas manifestações diferentes de um mesmo instituto genérico: o asilo (ESPIELL, 1982, p. 36).

Todos os tratados anteriormente mencionados têm alguns traços em comum no que tange ao asilo diplomático, por exemplo: só poderá ser concedido em caso de urgência e pelo tempo estritamente indispensável para que o asilado assegure outra maneira de proteção; deverá ser concedido somente a pessoas procuradas por atos de natureza política; o direito do Estado territorial de exigir que o asilado retire-se do território nacional dentro prazo mais

⁴ Na terminologia da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas (1961), aquele Estado que envia a missão é o *Estado acreditante*, de outro lado, aquele que a recebe em seu território é o chamado *Estado acreditado*. De acordo com Guido Soares, tais denominações são tradicionais e se apoiam nos conceitos subjacentes às raízes latinas do verbo *credere* – ter por verdadeiro, ter confiança em alguém ou em alguma coisa, esperar por coisas boas e futuras, gozar de confiança. Daí os termos derivados da mesma raiz e que são utilizados na Convenção de Viena e na praxe diplomática internacional: cartas credenciais, credenciamento de uma pessoa junto a um governo, “descredenciamento” (SOARES, 2001, p. 63-64).

breve possível e, conseqüentemente, o direito do agente diplomático do Estado que concedeu o asilo de exigir as garantias necessárias para que o asilado possa sair do país em segurança.

Houve diversas tentativas de se buscar a uma aceitação formal do instituto do asilo diplomático em âmbito mundial. Em 1948, durante os trabalhos preparatórios para Declaração Universal dos Direitos do Homem, Bolívia e Uruguai propuseram emendas ao projeto de resolução que vinha sendo discutido para possibilitar a extensão do asilo nas embaixadas e legações⁵. Em 1959, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) solicitou que a Comissão de Direito Internacional (CDI) preparasse a codificação de regras e princípios de Direito Internacional relativos ao direito de asilo, o que foi inicialmente interpretado como se referindo ao asilo diplomático. Durante os trabalhos preparatórios para as convenções sobre relações diplomáticas e consulares, novamente a CDI esboçou estudos iniciais sobre o tema. E, finalmente, em 1974, durante a reunião anual da AGNU, uma derradeira tentativa de codificar o asilo diplomático em âmbito mundial surgiu por iniciativa da Austrália. Contudo, o relatório do Secretário-Geral da ONU sobre o assunto mencionou que apenas 7 dos 25 Estados que expressaram seus pontos de vista sobre o tema eram favoráveis a que fosse elaborada uma convenção internacional sobre o assunto (HEIJER, 2013, p. 408).

Com o fracasso de todas essas iniciativas de codificação internacional do asilo diplomático, este se tornou uma espécie de asilo reconhecido e aceito pelos países da América Latina. No entanto, ainda que países de outros continentes não reconheçam tal modalidade, muitos deles o praticam em suas representações diplomáticas na América Latina e mesmo, de modo muito esporádico, em outras partes do mundo.

É o caso, por exemplo, dos Estados Unidos, que participaram de diversas conferências americanas em que o assunto foi discutido e manifestaram sua oposição ao asilo diplomático. Uma dessas oportunidades ocorreu no momento da assinatura da Convenção sobre Asilo (1928) em que o representante plenipotenciário norte-americano registrou a seguinte reserva: *“Los Estados Unidos de América, al firmarse la presente Convención, hacen expresa reserva, haciendo constar que los Estados Unidos no reconocen y no firman la llamada doctrina del asilo como parte del Derecho Internacional”*. Além dessa rejeição histórica do asilo

⁵ Proposta da Bolívia (A/C.3/227): *“Add to Article 12, paragraph 1, a second sentence reading as follows: ‘The right shall extend to asylum in embassies or legations’*”. Proposta do Uruguai (A/C.3/268): *“Article 12. Add the following sentence to Paragraph 1: ‘This right includes diplomatic asylum in embassies and legations’*”.

diplomático como um instituto do Direito Internacional, o atual *Foreign Affairs Manual* do Departamento de Estado explicita a seguinte posição:

Posts may not grant or in any way promise “asylum” to any foreign national. Although foreign nationals may request “asylum,” posts should be aware that the term has specific meaning in U.S. immigration law. Persons may apply for asylum under U.S. law only if they are physically present in the United States or at a land border or port of entry and may be granted asylum only if they meet the definition of a refugee under U.S. law and are otherwise admissible. The United States does not recognize the granting of asylum at posts abroad [...]. (UNITED STATES, 2013)

Por outro lado, este mesmo *Foreign Affairs Manual* no item subsequente deixa a porta aberta para “circunstâncias especiais”:

Embassies may refer someone to ensure protection or provide a durable solution in compelling circumstances. Due to resource constraints and other foreign policy concerns, posts usually refer individuals only because of a significant humanitarian concern; a particular U.S. Government interest; or an especially close link to the United States (UNITED STATES, 2013).

Foram essas “circunstâncias especiais” – significativa preocupação humanitária, um interesse particular do governo dos Estados Unidos ou um vínculo especialmente próximo aos Estados Unidos – que possibilitaram o “abrigo” de pessoas em suas representações diplomáticas, como nas situações expostas a seguir.

2.2. O direito de asilo: uma visão particular – o asilo diplomático

Para Neale Ronning, o desenvolvimento da prática do asilo diplomático na América Latina deve-se menos ao resultado de uma aplicação consciente de hábitos europeus e mais ao fato de que a história frequentemente registra o desenvolvimento de instituições similares como um produto da interação humana confrontada por circunstâncias similares em diferentes tempos e diferentes lugares. No entanto, o próprio RONNING (1965, p. 24) reconhece que, por outro lado:

It cannot be denied that in this case the very circumstances and antecedents which gave rise to the practice of diplomatic asylum in Latin America were in large part a product of Spanish culture which was transferred to the New World.

Durante os séculos XIX e XX, os casos de asilo diplomático na América Latina são praticamente incontáveis. Apenas em um pequeno número desses casos a proteção diplomática foi violada. O asilo diplomático como prática regional foi reconhecido em nota diplomática expedida pelo Ministério das Relações Exteriores da Argentina, que

acompanhava o Projeto de Convenção sobre o Direito de Asilo em 1937. Depois de referir-se a casos na Europa e na Ásia, a nota enfatizava: “[...] *that the continent of America is that in which the right of asylum has been respected in practice and codified expressly in international agreements*” (apud RONNING, 1965, p. 33).

O tema da existência ou não do asilo diplomático como “costume regional” na América Latina foi enfrentado pela Corte Internacional de Justiça (CIJ) em sua famosa sentença de 20 de novembro de 1950 no caso “Asilo”, envolvendo Colômbia e Peru, em razão da concessão de asilo diplomático pelo governo colombiano ao político peruano Victor Raul Haya de la Torre.

O governo do Peru não aceitou a decisão do embaixador colombiano que concedeu o asilo diplomático para o político peruano e não concedeu o salvo-conduto – autorização para que o asilado possa sair com segurança do prédio da representação diplomática e dirigir-se a outro país para o asilo territorial –, enquanto a Colômbia recusou-se a entregar Haya de la Torre ao governo peruano. Em razão do impasse entre os dois países andinos, a CIJ examinou a controvérsia.

A CIJ na oportunidade aceitou, em princípio, a possibilidade de existência de costumes regionais. No entanto, no caso de Haya de la Torre, os membros da CIJ sustentaram um critério restritivo e limitado para o costume regional. Não tanto pelo fato de que poderia existir um costume regional como tal e ser fonte do Direito Internacional, mas no que se refere à existência de um costume regional na América Latina sobre asilo diplomático, questão esta que a CIJ entendeu de maneira negativa. A decisão foi duramente criticada por juristas latino-americanos (ESPIELL, 1982, p. 52).

Na mencionada sentença – caso “Asilo” – consta ainda que

The Party which relies on a Custom of this kind must prove that this custom is established in such a manner that it has become binding on the other Party. The Colombian Government must prove that the rule invoked by it is in accordance with a constant and uniform usage practice by the States in question, and that this usage is the expression of a right appertaining to the State granting asylum and a duty incumbent on the territorial State (ICJ, 1950).

Ainda que a CIJ, por catorze votos contra dois, tenha negado a existência de uma norma consuetudinária de caráter regional sobre o direito específico da qualificação unilateral do delito pelo Estado asilante, o amplo respeito ao asilo diplomático como instituição na

América Latina permite concluir que, de fato, essa prática constitui um costume regional (VERDUZCO, 2003, p. 621).

Depois desse traumático evento – Haya de la Torre ficaria cinco anos na embaixada colombiana –, os países da América Latina negociaram dois tratados internacionais sobre asilo: a Convenção de Caracas sobre Asilo Territorial e a Convenção de Caracas sobre Asilo Diplomático, ambas assinadas de 28 de maio de 1954. Portanto, na América Latina, o asilo diplomático é amplamente reconhecido, primeiro como prática costumeira e, posteriormente, consolidado na Convenção de Caracas.

Como visto acima, todas as tentativas internacionais contemporâneas para que o direito de asilo diplomático obtivesse uma aceitação formal universal – proposta uruguaio-boliviana durante os trabalhos da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), as Resoluções 3321 (XXIX) e 3497 (XXX) da Assembleia Geral das Nações Unidas e o Relatório do Secretário Geral A/10139 de 1975 – fracassaram. Ou seja, no que se refere ao asilo diplomático, o instituto não é reconhecido ou regulado pelo Direito Internacional positivo, salvo no caso do continente latino-americano (ESPIELL, 1982, p. 36-37).

Ainda que o restante do mundo não reconheça um direito de asilo diplomático, em certas ocasiões, essa prática acabou se impondo, de maneira excepcional, aos Estados não latino-americanos. Ou seja, em algumas oportunidades já foi reconhecido e aplicado de fato o asilo diplomático fora da América Latina.

Foi, por exemplo, o caso do cardeal húngaro József Mindszenty, que em 1956 buscou asilo na embaixada norte-americana em Budapeste quando as tropas soviéticas entraram na Hungria para conter o levante da população. O cardeal permaneceu na embaixada por quinze anos, até que em 1971, o Vaticano, o governo húngaro e o governo norte-americano encontraram uma maneira de tornar possível que o cardeal fosse para o exílio no Ocidente. O cardeal Mindszenty passou os últimos anos de vida na Áustria, depois de ter viajado de maneira intensa pelos Estados Unidos, América Latina e Europa Ocidental (KLIMÓ, 2010, p. 206).⁶

Essa aplicação casuística do asilo diplomático acaba ocorrendo de maneira incidental em razão de um instituto amplamente reconhecido do Direito Internacional – ao contrário do

⁶ Mais recentemente, em abril de 2012, os Estados Unidos concederam asilo ao dissidente chinês Chen Guangcheng, na embaixada em Beijing. Depois de uma semana de difíceis negociações, o governo chinês aceitou providenciar um passaporte para Guangcheng ir estudar nos Estados Unidos.

asilo diplomático – que é o direito diplomático, ou mais exatamente, os privilégios e imunidades das missões diplomáticas.

3 A POSIÇÃO DO REINO UNIDO: A REJEIÇÃO DO ASILO DIPLOMÁTICO

No pronunciamento oficial do Secretário de Assuntos Exteriores William Hague, logo após a decisão do governo equatoriano de conceder asilo diplomático a Julian Assange, o governo britânico reafirmou que: “*Under our law, with Mr Assange having exhausted all options of appeal, the British authorities are under a binding obligation to extradite him to Sweden. We must carry out that obligation and of course we fully intend to do so*” (UNITED KINGDOM, 2012).

E mais adiante, nesta nota oficial do dia 16 de agosto, o governo britânico registrou que:

We will not allow Mr Assange safe passage out of the UK, nor is there any legal basis for us to do so. The UK does not accept the principle of diplomatic asylum. It is far from a universally accepted concept: the United Kingdom is not a party to any legal instruments which require us to recognise the grant of diplomatic asylum by a foreign embassy in this country (UNITED KINGDOM, 2012).

O governo do Reino Unido, portanto, afirmou que Assange esgotou todos os meios legais e que as autoridades britânicas estão obrigadas a cumprirem a extradição para a Suécia. Além disso, ficou registrado que não seria concedido o salvo conduto para Assange sair do Reino Unido e que não se aceita o princípio do asilo diplomático, “que está longe de ser um conceito universalmente aceito”.

Como visto, o asilo diplomático é uma prática regional consolidada na América Latina e, portanto, o governo do Reino Unido rejeita a concessão de asilo pelo país sul-americano em território britânico. No entanto, a polícia metropolitana londrina tem um sério obstáculo para cumprir a decisão de extradição: a imunidade da missão diplomática equatoriana.

3.1. O direito diplomático: privilégios e imunidades

Os privilégios e imunidades foram sendo criados paulatinamente à medida que foram se desenvolvendo as missões diplomáticas. Desde as mais antigas prescrições como as leis de Manú, passando pelos hebreus, romanos, pela Idade Média até chegar-se à Idade Moderna e Contemporânea, quando passou a ser de interesse comum de todos os Estados, para o bom

desempenho da função diplomática, a concessão de privilégios e imunidades diplomáticas (PINO, 2001, p. 223-224).

No princípio esses privilégios e imunidades se fizeram de maneira tão ampla que suscitaram verdadeiros abusos a respeito. A tendência atual, no entanto, é pela restrição dessas prerrogativas. Nesse período, muito em razão da crescente interdependência dos Estados que passou a marcar a dinâmica das relações internacionais, multiplicaram-se as missões diplomáticas permanentes e as repartições consulares de carreira.

A Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, assinada em Viena em 18 de abril de 1961, consolidou uma série de regras costumeiras sobre o assunto. Para Eillen Denza, a Convenção de Viena é a expressão abrangente das modernas regras do direito diplomático, em que foi possível conciliar as regras anteriormente existentes e harmonizar os pontos divergentes das práticas dos Estados. No entanto, DENZA (2008, p. 3) lembra que nem tudo foi consagrado na versão final da Convenção de Viena, alguns poucos temas ficaram de fora, por exemplo: *droit de chapelle*, as contas bancárias das embaixadas e o asilo diplomático.

A Convenção de Viena não define a missão diplomática, ainda que deixe entender, no artigo 2º, que o envio de missões diplomáticas permanentes, pressupõe a existência formal de relações diplomáticas entre dois Estados, visto que: “o estabelecimento de relações diplomáticas entre Estados e o envio de missões diplomáticas permanentes efetuam-se por consentimento mútuo” (artigo 2º).

As funções da missão diplomática, de acordo com o artigo 3º da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas são, entre outras: *a)* representar o Estado acreditante perante o Estado acreditado; *b)* proteger no Estado acreditado os interesses do Estado acreditante e de seus nacionais, dentro dos limites permitidos pelo direito internacional; *c)* negociar com o Governo do Estado acreditado; *d)* inteirar-se por todos os meios lícitos das condições existentes e da evolução dos acontecimentos no Estado acreditado e informar a este respeito o Governo do Estado acreditante; *e)* promover relações amistosas e desenvolver as relações econômicas, culturais e científicas entre o Estado acreditante e o Estado acreditado. Além disso, a missão diplomática também pode exercer funções consulares, constituindo para tanto uma seção consular.

3.2. A inviolabilidade da missão diplomática

À luz do caso Assange e sua presença na missão diplomática equatoriana em Londres, o obstáculo ao cumprimento do mandado de prisão pela polícia metropolitana londrina é a imunidade diplomática da embaixada, garantida pela Convenção de Viena, de que tanto Equador como o Reino Unido são partes. Conforme o artigo 22:

1. Os locais da Missão são invioláveis. Os agentes do Estado acreditado não poderão neles penetrar sem o consentimento do Chefe da Missão. 2. O Estado acreditado tem a obrigação especial de adotar todas as medidas apropriadas para proteger os locais da Missão contra qualquer instrução ou dano e evitar perturbações à tranquilidade da Missão ou ofensas à sua dignidade.

Trata-se de uma disposição extremamente importante que estabelece uma obrigação especial e inequívoca de o Estado receptor proteger, com todas as medidas apropriadas, os locais das missões diplomáticas junto deles acreditadas, garantindo a sua total inviolabilidade. Muitas vezes, no entanto, em razão de perturbações na ordem interna, alguns Estados procuram iludir esta obrigação com o argumento de que não dispõem de forças suficientes para proteger todas as missões. A obrigação, porém, subsiste, não sendo possível admitir quaisquer condicionalismos para o seu cumprimento (MAGALHÃES, 2005, p. 55-56).

Comentando o artigo 22 da Convenção de Viena, no seu já clássico *Diplomatic Law*, Eileen DENZA (2008, p. 140-141) lembra que o tema do asilo diplomático foi sugerido para ser inserido como um parágrafo por Sir Gerald Fitzmaurice na proposta de artigos que estava sendo formulada pela Comissão de Direito Internacional em 1957. No entanto, não foram poucas as objeções à inserção do tema e a maioria dos membros da Comissão decidiu colocar o tema de lado. O entendimento foi no sentido de que, sob o moderno Direito Internacional o eventual descumprimento dos requisitos do asilo diplomático pela missão não permitiria ao Estado acreditado entrar nas missões diplomáticas. Durante a conferência de Viena, tampouco houve propostas para a introdução do asilo diplomático por parte dos Estados.

Dessa forma, o artigo 22 não traz qualquer tipo de exceção à regra da inviolabilidade da missão diplomática. Além disso, a proibição de *qualquer* ato que infrinja a inviolabilidade da missão pelo Estado acreditado foi reafirmada pela CIJ nos casos “Pessoal Diplomático e Consular Norte-Americano em Teerã” (Estados Unidos vs. Irã, 1980) e “Atividades Armadas no Território do Congo” (Congo vs. Uganda, 2005) (DUXBURY, 2012, p. 2).

Por outro lado, o governo britânico contra-argumentou a posição equatoriana ao recordar o artigo 41.3 da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas:

Os locais da Missão não devem ser utilizados de maneira incompatível com as funções da Missão, tais como são enunciadas na presente Convenção, em outras normas de direito internacional geral ou em acordos especiais em vigor entre o Estado acreditante e o Estado acreditado.

Ou seja, as missões diplomáticas têm a obrigação de respeitar as leis e regulamentos do país acreditado. Isso, no entendimento britânico, incluiria o dever de não impedir o devido processo legal do país, e entregar Assange às autoridades britânicas para posterior extradição.

Todavia, a concessão de asilo não justificaria a entrada sem autorização da polícia londrina no prédio da missão diplomática. Além disso, o artigo 22.3 da Convenção de Viena dispõe que “os locais da missão [...] não poderão ser objeto de busca, requisição, embargo ou medida de execução”. Portanto, a inviolabilidade da missão diplomática não se perde, mesmo com realização de atos contrários à lei do país ou violação de tratado internacional. Para Rosalyn HIGGINS (1985, p. 646):

Both the International Law Commission in its preparatory work and the conference at which the Vienna Convention was drafted deliberately rejected the idea of specified exceptions in the face of manifest abuse. Inviolability had to be absolute if the door was not to be opened to possible abuse by the receiving state.

3.3. A lei britânica sobre os locais diplomáticos e consulares de 1987

Ainda que signatário da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, o Estado britânico comunicou ao governo equatoriano em um *aide memoire* entregue a Chancelaria equatoriana em Quito a existência de uma lei britânica que permitiria o ingresso na embaixada, mesmo contra a vontade dos equatorianos. Trata-se da Lei sobre Locais Diplomáticos e Consulares de 1987 (*Diplomatic and Consular Premises Act 1987*), que permitiria levar a cabo ações para prender Assange nas instalações atuais da embaixada do Equador.

A lei britânica de 1987 traz disposições sobre quais prédios estão autorizados a serem utilizados como representações diplomáticas e consulares, isto é, a lei regula o consentimento do governo do Reino Unido sobre as designações dos locais como missões diplomáticas ou repartições consulares.

O dispositivo mais pertinente ao caso concreto é a seção 1(3) da lei britânica, que prevê que:

In no case is land to be regarded as a State’s diplomatic or consular premises for the purposes of any enactment or rule of law unless it has been so accepted or the Secretary of State has given that State consent under this section in relation to it; and if – (a) a State ceases to use land for the purposes of its mission or exclusively for

the purposes of a consular post; or (b) the Secretary of State withdraws his acceptance or consent in relation to land, it thereupon ceases to be diplomatic or consular premises for the purposes of all enactments and rules of law.

A lei britânica foi aprovada pelo Parlamento como reação à crise diplomática provocada pela morte da policial Constable Yvonne Fletcher, em abril de 1984. Na ocasião, a policial que estava do lado de fora do prédio da embaixada da Líbia, contendo os manifestantes que faziam protestos pacíficos em frente da missão diplomática, foi morta em razão de disparo efetuado de dentro da embaixada da Líbia. O prédio foi posteriormente cercado pela polícia metropolitana londrina e o governo britânico rompeu relações diplomáticas com o país do norte da África, mas ninguém nunca foi julgado pela morte da policial (HIGGINS, 1985, p. 643-644).

Obviamente, o poder dado pela lei britânica somente poderia ser utilizado em circunstâncias excepcionais. No entanto, ainda que haja esse suporte legal interno para violar a imunidade da missão diplomática equatoriana, o risco político envolvido é considerável. Levar adiante tal iniciativa seria criar um precedente perigoso que poderia levar outros governos a seguir a mesma linha de atuação em casos futuros contra representações britânicas, colocando em risco o pessoal diplomático e consular no exterior. Por outro lado, vale recordar que o governo britânico já usou de tal poder concedido pela lei de 1987 para lidar com *squatters* na embaixada do Camboja, em 1988 (BBC, 2012).

O governo equatoriano interpretou a menção a lei de 1987 como uma ameaça e rejeitou energicamente, afirmando que

Es este contexto, la nota entregada ayer es un claro y ofensivo ataque al derecho que tiene el Ecuador, como país soberano, de decidir sobre una solicitud de protección diplomática al ciudadano que la ha formulado, libres de coacciones, presiones o manipulaciones de ningún tipo. [...] Ninguna ley de ámbito nacional puede ser utilizada para justificar, en ningún caso, una acción intrusiva en locales diplomáticos de ningún país del mundo. Y mucho menos, puede servir de coartada para emitir amenazas explícitas y burdos chantajes que busquen torcer la voluntad de un país soberano (ECUADOR, 2012b).

A menção a que “nenhuma lei de âmbito nacional pode ser utilizada para justificar, em nenhum caso, uma ação intrusiva em locais diplomáticos de nenhum país do mundo” é pertinente e encontra amparo legal, por exemplo, no artigo 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados: “uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado”. Nesses termos, portanto, a lei britânica não

poderia ser invocada para deixar de cumprir as obrigações constantes na Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas.

Por outro lado, é importante registrar que o Reino Unido não é parte da Convenção de Caracas sobre Asilo Diplomático (1954), tampouco membro da Organização dos Estados Americanos (OEA), e conseqüentemente não tem obrigação legal de reconhecer o asilo diplomático concedido ou de facilitar a passagem de Assange para o Equador ou qualquer outro Estado.

4. Possíveis soluções para o caso Assange

Considerando, então, que o prédio da embaixada equatoriana em Londres está protegido pelo artigo 22 da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas (1961), que dificilmente o governo britânico utilizará a lei de 1987 para entrar na missão diplomática e que o Reino Unido rejeita a ideia de concessão de asilo diplomático para Assange, seja em razão de não reconhecer tal prática no Direito Internacional, seja pela alegação de estar obrigado a cumprir a decisão judicial favorável à extradição, chega-se à presente situação concreta: o impasse entre os dois países, em que o governo do Equador se recusa a entregar Assange e o governo do Reino Unido não pode entrar na embaixada, sem o consentimento do Estado latino-americano.

Ao longo desses três anos de asilo diplomático possíveis soluções para o caso foram imaginadas, mas nenhuma delas aproximou realmente de um desfecho final para o caso Assange.

Por exemplo, próximo de completar um ano do ingresso de Assange na embaixada equatoriana dois novos fatos fizeram o caso voltar ao noticiário. O primeiro deles e mais importante em termos jurídicos foi que o Reino Unido aceitou a proposta equatoriana de criar uma comissão de juristas de ambos os países para encontrar uma solução diplomática para o caso do australiano. Posteriormente, contudo, o Reino Unido desistiu da ideia da criação da comissão de juristas (ECUADOR, 2013).⁷

Uma tentativa, no mínimo peculiar, para tentar por fim ao isolamento foi a candidatura de Julian Assange ao Senado australiano pelo Estado de Victoria. A hipótese, que já tinha

⁷ Um sinal de que o Reino Unido simplesmente aguarda e não tem pressa em resolver a situação deu-se quando a então embaixadora do Equador em Londres Ana Alban questionou Hugh Swire, responsável do *Foreign Office* para América Latina, sobre o caso do asilo diplomático de Assange: “*What are we going to do about the stone in the shoe?*”, ao que Swire teria respondido: “*Not my stone, not my shoe.*” (INDEPENDENT, 2013).

sido anteriormente levantada, foi confirmada no final de julho de 2013, quando houve o lançamento do partido político *WikiLeaks Party*. Além do próprio Assange, o partido teve outros seis candidatos nas eleições na Austrália, que ocorreu em 7 de setembro de 2013. Nos termos da legislação australiana – em caso de eventual êxito no pleito –, Assange teria que tomar posse no prazo de um ano a partir da eleição, ainda que o Senado pudesse permitir uma extensão desse prazo, se não fosse possível ele estar presente fisicamente para o ato (WIKILEAKS PARTY, 2013; NYT, 2013).

No entanto, o pleito de Assange contou com baixíssimo apoio nas urnas, foram apenas 0,62% dos votos dirigidos ao *WikiLeaks Party* na eleição nacional. No pleito local em Victoria os números foram um pouco melhores (1,18%), mas ainda muito distantes dos mais votados. As próximas eleições para o Senado Australiano ocorrem em 2016 (AUSTRALIA, 2013).

As tentativas de Assange de por fim a sua situação fática persistiram ao longo de 2014. Em mais de uma oportunidade, o ministro equatoriano Ricardo Patiño reafirmou a intenção de manter o asilo diplomático concedido à Assange pelo tempo que for necessário.

Em julho de 2015, Julian Assange tentou uma manobra diferente para romper seu isolamento. Em uma carta dirigida ao presidente francês François Hollande, publicada no jornal parisiense *Le Monde*, Assange considerou que a França “faria um gesto humanitário e também simbólico, enviando seu alento a todos os jornalistas e responsáveis por alertas que, em todo o mundo, arriscam sua vida de maneira cotidiana para permitir a seus concidadãos dar um passo a mais para a verdade”. O governo francês respondeu oficialmente dias depois rejeitando dar prosseguimento à solicitação, entre outros motivos, porque a situação de Assange não ofereceria um perigo imediato ao solicitante e recordou a existência do mandado de detenção europeu. (G1, 2015).

Em agosto de 2015, a Procuradoria da Suécia reconheceu que arquivou parte das acusações contra Assange em razão da prescrição do crime de agressão sexual. Mas, ainda subsiste a acusação pelo estupro, que só prescreverá em agosto de 2020. Ambos os lados trocam acusações mútuas, Assange diz ter-se colocado à disposição das autoridades suecas para depor de dentro da embaixada equatoriana e que a Procuradoria sueca recusa prometer que não o extraditará para os Estados Unidos. Já as autoridades suecas afirmam que Assange tem se recusado a responder às convocações da justiça do país. As autoridades suecas que inicialmente resistiam ir a Londres para interrogar Assange, agora parecem aceitar essa ideia,

mas o governo equatoriano afirma que primeiramente teria de avaliar o pedido encaminhado. A expectativa é que os dois países encontrem, através do diálogo, uma solução que permita a cooperação bilateral para examinar a situação do caso Assange.

CONCLUSÃO

No momento em que se escreve esse trabalho, Julian Assange permanece na embaixada equatoriana em Londres. Os três primeiros anos desde o ingresso voluntário do australiano no prédio da representação diplomática do país sul-americano já são passado, é muito possível que muitos outros ainda virão.

Difícilmente a situação terá um desfecho em breve. É impossível afirmar como será encerrado o caso, mas ainda que desconhecido o desenlace, a solução muito provavelmente passará por um dos meios de solução pacífica das controvérsias internacionais, muito possivelmente por um entendimento diplomático direto entre o Equador e o Reino Unido. Tentativas de bons ofícios, mediação ou consultas recíprocas entre Equador e Reino Unido, com a eventual participação de terceiros envolvidos, como a Austrália, país de nacionalidade de Assange, da Suécia, país requerente no processo de extradição, ou de um terceiro personagem, como o Secretário-Geral das Nações Unidas, por exemplo, também podem ajudar a colocar um ponto final no caso.

Imaginando-se que nenhuma das possibilidades levantadas acima seria razoável para o desfecho do caso, considerando que os dois países não irão abrir mão de suas posições e que Assange não irá se entregar voluntariamente às autoridades britânicas, o mais provável é que o australiano permaneça por um bom tempo no interior da missão diplomática equatoriana.

REFERÊNCIAS

AUSTRALIA (2013). The Official 2013 Federal Election Results. Disponível em: <<http://results.aec.gov.au/17496/Website/Default.htm>>. Acesso em: 28 de agosto de 2015.

BBC (2012). Q&A Julian Assange and asylum. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/uk-18521881>>. Acesso em: 28 de agosto de 2015.

BOED, Roman (1994). The state of the right of asylum in International Law. *Duke Journal of Comparative & International Law*, vol. 5, n. 1, p. 2-33.

DENZA, Eileen (2008). *Diplomatic Law: commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press.

DUXBURY, Alison (2012). Assange and the law of Diplomatic Relations. *Insights/American Society of International Law*, vol. 16, n. 32, p. 1-6.

ECUADOR (2012a). Comunicado n. 42: Declaración del Gobierno de la República del Ecuador sobre la solicitud de asilo de Julian Assange. Disponível em: <<http://cancilleria.gob.ec/declaracion-del-gobierno-de-la-republica-del-ecuador-sobre-la-solicitud-de-asilo-de-julian-assange>>. Acesso em: 13 de janeiro de 2014.

_____(2012b). Comunicado n. 43: Ecuador ratifica su posición frente a amenaza del Reino Unido. Disponível em: <<http://cancilleria.gob.ec/ecuador-ratifica-su-posicion-frente-a-amenaza-del-reino-unido>>. Acesso em: 13 de janeiro de 2014.

_____(2013). Reino Unido acepta propuesta ecuatoriana de crear una Comisión de Juristas sobre el caso Assange. Disponível em: <<http://cancilleria.gob.ec/reino-unido-acepta-propuesta-ecuatoriana-de-crear-una-comision-de-juristas-sobre-caso-assange>>. Acesso em: 13 de janeiro de 2014.

ESPIELL, Hector Gros (1982). El derecho internacional americano sobre asilo territorial y extradición en sus relaciones con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre estatuto de los refugiados. In: *Asilo y protección internacional de refugiados en América Latina*. México, D.F: UNAM, p. 33-82.

G1 (2015). França rejeita pedido de asilo do fundador de WikiLeaks. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/07/franca-rejeita-pedido-de-asilo-do-fundador-do-wikileaks.html>>. Acesso em: 28 de agosto de 2015.

HEIJER, Maarten Den (2013). Diplomatic Asylum and the Assange Case. *Leiden Journal of International Law*, vol. 26, p. 399-425.

HIGGINS, Rosalyn (1985). The Abuse of Diplomatic Privileges and Immunities: Recent United Kingdom Experience. *The American Journal of International Law*, vol. 79, n. 3, p. 641-651.

INDEPENDENT (2013). Someone's leaving Ecuador's embassy... but it's not Julian Assange. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/ios-exclusive->

someones-leaving-ecuadors-embassy-but-its-not-julian-assange-8650773.html>. Acesso em: 28 de agosto de 2015.

INTERNACIONAL COURT OF JUSTICE (1950). Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders. Asylum Case (Colombia/Peru). Judgment of November 20th, 1950.

KLIMÓ, Árpád (2010). Catholic Identity in Hungary: The Mindszenty Case. *Hungarian Studies*, vol. 24, n. 2, p. 189-213.

LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (2002). *Privilégios e imunidades diplomáticos*. Brasília: FUNAG.

MAGALHÃES, José Calvet de (2005). *Manual Diplomático: direito diplomático, prática diplomática*. 5. ed. Lisboa: Bizâncio.

NYT (2013). Assange Seeks Seat in the Australian Senate. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2013/07/26/world/asia/wikileaks-founder-assange-to-run-for-australian-senate.html?_r=0>. Acesso em: 28 de agosto de 2015.

PINO, Ismael Moreno (2001). *La diplomacia: aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional*. México, D. F: Fondo de Cultura Económica.

RONNING, C. Neale (1965). *Diplomatic asylum: legal norms and political reality in Latin American Relations*. The Hague: Martinus Nijhoff.

SOARES, Guido Fernando Silva (2001). *Órgãos dos Estados nas relações internacionais: formas da diplomacia e as imunidades*. Rio de Janeiro: Forense.

UNITED KINGDOM (2012). Foreign & Commonwealth Office. Foreign Secretary statement on Ecuadorian Government's decision to offer political asylum to Julian Assange. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-statement-on-ecuadorian-government-s-decision-to-offer-political-asylum-to-julian-assange>>. Acesso em: 28 de agosto de 2015.

UNITED NATIONS (1975). General Assembly. Question of Diplomatic Asylum: Report of the Secretary-General, UN Doc. A/10139 (Part II).

UNITED STATES (2013). Department of State. Foreign Affairs Manual. Disponível em: <<http://www.state.gov/m/a/dir/regs/fam>>. Acesso em: 28 de agosto de 2015.

VERDUZCO, Alonso Gómez-Robledo (2003). *Temas selectos de derecho internacional*. 4. ed. México: UNAM.

WIKILEAKS PARTY (2014). Candidates. Disponível em:
<<http://www.wikileaksparty.org.au/candidates>>. Acesso em: 28 de agosto de 2015.