

Conselho Interamericano de Jurisconsultos

ISIDORO ZANOTTI.

Segundo resolução do Conselho da Organização dos Estados Americanos, o Conselho Interamericano de Jurisconsultos deveria reunir-se no Rio de Janeiro, pela primeira vez, no último quadrimestre de 1949, sendo, porém, transferido para outra ocasião o conclave.

E' desnecessário encarecer a importância dêsse novo órgão do Sistema Interamericano, criado na Conferência de Bogotá, em 1948. A sua finalidade básica é a de promover o desenvolvimento e a codificação do direito internacional.

Antes do Conselho de Jurisconsultos, outros órgãos cuidavam dessa matéria, cujas realizações são numerosas e muito contribuíram para o progresso e o fortalecimento do direito internacional. Com a abertura dos trabalhos do Conselho, vai ser oferecida ao governo e juristas brasileiros nova oportunidade de colaborar na consecução das finalidades dêsse organismo. O desenvolvimento e a codificação do direito internacional não são tarefas simples e que podem ser efetuadas apenas por governos. A contribuição das instituições particulares, dos juristas e estudiosos do direito não só é vantajosa como necessária.

No artigo que apresentamos, a seguir, há um exame dos órgãos criados no Sistema Interamericano para o propósito do desenvolvimento e da codificação do direito internacional. Trata-se de contribuição desta Revista para a melhor compreensão e divulgação da matéria (N. R.).

NOTAS INICIAIS

OS países americanos têm dignificante acervo de empreendimentos no campo do direito internacional. O Sistema Interamericano tem sido alentador exemplo de trabalho em cooperação, de mútua compreensão, de solução pacífica de controvérsias, enfim, tem constituído singular experiência no complexo campo das relações internacionais.

Os vinte e um Estados americanos têm trabalhado em estreita colaboração há muitos anos. E' longa a série de realizações das repúblicas do hemisfério ocidental. Desde o Congresso do Panamá, de 1826, convocado por Bolívar, até os

nossos dias, os trabalhos e atividades das repúblicas do novo mundo têm passado por estágios diversos e atingiram alto grau de aperfeiçoamento.

Os acôrdos, tratados, convenções, resoluções assinados em conferências e reuniões interamericanas constituem patrimônio inigualável na esfera da organização regional de nações. O que se efetuou nas Américas contribuiu para o aperfeiçoamento da legislação internacional, para o melhor empreendimento das tarefas a cargo dos órgãos mundiais.

E' de ponderar-se, no entanto, que o desenvolvimento e a codificação do direito internacional não podem ser promovidos de modo eficiente e racional sem a existência de métodos e de órgãos com atribuições específicas. De acôrdo com a experiência, a codificação não pode ser empreendida por uma só pessoa ou por um só Estado, mas pelos esforços conjuntos de juristas, que representam os diferentes sistemas jurídicos. Por isso mesmo, os Estados americanos consideraram esta questão com todo cuidado e instituíram, em épocas diferentes, órgãos destinados a promover o desenvolvimento e a codificação do direito internacional.

Neste artigo, faremos rápido exame dêsse órgão. Não citaremos os tratados, convenções, acôrdos e resoluções assinados nas conferências e reuniões interamericanas. Não enumeraremos, também, tôdas as medidas tomadas quanto à codificação. Essas matérias farão parte de outro trabalho que estamos preparando.

COMISSÃO INTERNACIONAL DOS JURISTAS AMERICANOS

Na Terceira Conferência Internacional dos Estados Americanos, realizada no Rio de Janeiro, em 1906, foi assinada uma convenção para o fim de criar a Comissão Internacional dos Juristas Americanos, que seria composta de um representante de cada Estado signatário. A primeira reunião da Comissão deveria efetuar-se na cidade do Rio de Janeiro, durante o ano de 1907.

Em face da demora por parte dos governos em ratificarem a convenção, a Comissão reuniu-se em junho de 1912. Nesta ocasião, delegações de 17 repúblicas americanas, sob a presidência do Dr. Epitácio Pessoa, fizeram estudo sôbre dois códigos, um de direito internacional público e outro de direito internacional privado.

O Dr. Epitácio Pessoa tinha elaborado um projeto de Código de Direito Internacional Público, que foi encaminhado à Comissão pelo go-

vêrno brasileiro, a fim de facilitar o trabalho da mesma.

A Comissão Internacional dos Juristas Americanos ficou dividida em seis comités de trabalho, quatro dos quais foram incumbidos de preparar estudos sôbre direito internacional público, e dois, a respeito de direito internacional privado. Deveriam reunir-se em seis diferentes capitais americanas.

Competia a êsses seis comités reunir dados e informações pormenorizados relativos à legislação interna de cada país, decisões judiciais, convenções, regras de direito internacional aplicadas pelos governos americanos.

Os projetos que os comités preparassem seriam submetidos à próxima reunião da Comissão e os aprovados por dois terços dos delegados seriam apresentados à próxima Conferência Interamericana.

Foi marcado o ano de 1914, para a próxima sessão da Comissão, mas, por causa da primeira guerra mundial, a mesma não se efetuou.

SEGUNDA REUNIÃO DA COMISSÃO INTERNACIONAL DOS JURISTAS AMERICANOS

Reuniu-se a Comissão, pela segunda vez, em 1927, no Rio de Janeiro. Estêve em sessões durante cinco semanas e realizou proveitosos trabalhos. Principais projetos que tinha para exame: projeto que o Dr. Eptácio Pessoa havia apresentado em 1912; projeto do Dr. Alejandro Alvarez, conhecido como "Codificação do Direito Internacional Americano", apresentado em Santiago — 1923, na Quinta Conferência Internacional Americana. Além disso, tinha a Comissão diante de si os 30 projetos elaborados pelo Instituto Americano de Direito Internacional, a pedido do Conselho Diretor da União Pan-Americana, formulado em 1924.

A Comissão preparou 12 projetos sôbre direito internacional público e 1 a respeito de direito internacional privado.

Os 30 projetos elaborados pelo mencionado Instituto constituíam um plano de codificação total do direito internacional. A Comissão, entretanto, adotou a orientação da codificação gradual.

Eram os seguintes os assuntos dos 30 projetos preparados pelo Instituto:

- 1) preâmbulo; 2) declarações gerais;
- 3) União Pan-Americana; 4) bases fundamentais do direito internacional; 5) declaração dos direitos e deveres dos Estados; 6) direitos fundamentais das repúblicas americanas; 7) direitos e deveres internacionais das pessoas naturais e jurídicas; 8) nacionalidade e naturalização; 9) imigração; 10) direitos e deveres dos estrangeiros e a proteção diplomática; 11) responsabilidades dos governos; 12) comunicação marítima em tempo de paz; 13) neutralidade marítima; 14) liberdade de trânsito; 15) navegação aérea; 16) tratados; 17) reconhecimento de novos Estados e novos governos; 18) reconhecimento da beligerância; 19) agentes diplomáticos; 20) cônsules;

- 21) extradição; 22) direitos e deveres das nações nos territórios em disputa sôbre questões de fronteiras; 23) troca de publicações; 24) intercâmbio de professores e estudantes; 25) solução pacífica; 26) medidas de repressão; 27) Estados; 28) jurisdição; 29) aquisição e perda do território; 30) domínio nacional.

Um comité do Instituto, sob a presidência de Sanchez de Bustamante, e composto de José Matos, Rodrigo Otávio e E. Sarmiento, preparou um código de direito internacional privado.

COMISSÕES PERMANENTES — DO RIO DE JANEIRO, DE MONTEVIDÉU E HAVANA

A Sexta Conferência Internacional dos Estados Americanos reuniu-se em Havana, no ano de 1928. Serviu de grande auxílio para os seus trabalhos os estudos preparados pela Comissão Internacional dos Juristas Americanos.

Os 12 projetos submetidos pela Comissão foram estudados pelo Comité de Direito Internacional Público da Conferência.

Afinal, foram assinadas as seguintes convenções:

- 1) Condição dos estrangeiros;
- 2) tratados;
- 3) agentes diplomáticos;
- 4) agentes consulares;
- 5) neutralidade marítima;
- 6) asilo;
- 7) direitos e deveres dos Estados em caso de guerra civil. Foi assinado, outrossim, um código de direito internacional privado — o Código Bustamante.

Dentre as mais importantes resoluções da Conferência, há que destacar a que dispunha sôbre a codificação do direito internacional, isto é:

1. Que a futura formulação do direito internacional deveria ser realizada por meio de preparação técnica, devidamente organizada, com a cooperação dos comités de pesquisas e coordenação internacional, bem como dos institutos científicos.

2. Que a Comissão Internacional dos Juristas Americanos deveria reunir-se nas datas indicadas pelos respectivos governos, para o fim de empreender a codificação do direito internacional público e do direito internacional privado.

3. Que três Comissões Permanentes deveriam ser organizadas, uma no Rio de Janeiro, para o trabalho relativo ao direito internacional público; outra em Montevideú, para as tarefas concernentes ao direito internacional privado e outra em Havana, para a legislação comparada e uniformidade de legislações.

A União Pan-Americana, julgando que deveria decorrer algum tempo até a organização das três comissões, pediu ao Instituto Americano de Direito Internacional que continuasse seu trabalho no campo da codificação do direito internacional. O Instituto formulou projetos sôbre os direitos e deveres dos Estados; interpretação dos tratados; responsabilidade internacional, extradição, asilo político, neutralidade.

COMISSÃO DE TÉCNICOS

Foi realizada em Montevideu — 1933, a Sétima Conferência Internacional Americana. Tinha para exame os projetos preparados pelo Instituto A. de D. Internacional; um projeto elaborado pela Comissão Permanente do Rio de Janeiro — relativo aos planos gerais que poderiam facilitar acordos regionais entre Estados adjacentes, sobre o uso industrial e agrícola das águas dos rios internacionais.

A Conferência de Montevideu, pela resolução LXX, decidiu:

1. Manter a *Comissão Internacional dos Juristas Americanos*.

2. Recomendar aos governos das repúblicas americanas que criassem, respectivamente, uma comissão nacional de codificação do direito internacional.

3. Criar uma *Comissão de Técnicos*, composta de sete juristas, com a incumbência de examinar todos os problemas de direito internacional público e privado e de preparar lista de temas suscetíveis de codificação. A respeito de cada tema deveria preparar um questionário que o submeteria à consideração de todas as comissões nacionais de codificação. A Comissão de Técnicos seria órgão da Comissão Internacional de Juristas Americanos.

Na Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz, de Buenos Aires — 1936, foi adotada uma resolução para restabelecer as três *Comissões Permanentes* criadas pela Sétima Conferência Internacional Americana. Pelo mesmo ato, foi determinado que os estudos de direito internacional deveriam ser feitos da seguinte maneira:

1. As comissões nacionais de codificação deveriam, em seus respectivos países, empreender estudos sobre os vários assuntos a serem codificados, e transmitir os resultados às Comissões Permanentes.

2. As Comissões Permanentes elaborariam projetos de convenções e resoluções como base de discussão e trabalho preparatório da Comissão Internacional de Juristas Americanos.

3. Os estudos das Comissões Permanentes seriam transmitidos aos membros da Comissão de Técnicos, que deveria reunir-se para revê-los e coordená-los.

4. Depois da conclusão dos trabalhos de revisão dos estudos, a Comissão de Técnicos transmitiria tais estudos preparatórios, com um relatório pormenorizado, à União Pan-Americana, para encaminhamento aos governos das repúblicas americanas e submissão final, para discussão e consideração, pela Comissão Internacional de Juristas Americanos.

A Comissão de Técnicos realizou a primeira reunião em Washington, D. C., em 1937. Os seguintes projetos foram confiados, aos diferentes membros, para exame, com o entendimento de que a opinião dos outros membros a respeito de cada

assunto deveria ser considerada: Definição de agressor, prevenção da guerra, investigação, conciliação e arbitragem, nacionalidade, código da paz, imunidades dos navios dos governos, reclamações pecuniárias.

A segunda reunião da Comissão efetuou-se em Lima — 1938.

Quando a Oitava Conferência Internacional dos Estados Americanos se efetuou em Lima — 1938, tinha, para estudo, os projetos feitos pela Comissão de Técnicos. Foi assinada uma resolução para adotar diversas providências a respeito da codificação do direito internacional.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE NEUTRALIDADE

Na Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores dos países americanos, realizada em 1939 — Panamá, foi criada a *Comissão Interamericana de Neutralidade*, que deveria fazer estudos e formular recomendações acerca dos problemas da neutralidade, à vista da experiência e das circunstâncias. Seria composta de sete técnicos em direito internacional.

Em 1940, na segunda Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, a Comissão de Neutralidade foi solicitada a redigir um projeto de convenção referente aos efeitos jurídicos da *zona de segurança* e medidas de cooperação internacional que os Estados americanos estavam prontos a adotar, a fim de conseguir respeito pela citada zona. Foi, também, confiada à Comissão a tarefa de redigir um projeto de convenção que cobrisse completamente todos os princípios e regras geralmente reconhecidos em direito internacional em assuntos de neutralidade.

COMISSÃO JURÍDICA INTERAMERICANA

A Comissão Interamericana de Neutralidade, segundo resolução adotada na Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, em 1942 — Rio de Janeiro, continuaria a funcionar com a denominação de *Comissão Jurídica Interamericana*, que teria por sede a cidade do Rio de Janeiro. Seriam membros da Comissão os juristas especialmente nomeados por seus respectivos governos. Poderia a Comissão recorrer, em casos excepcionais, aos serviços de técnicos especializados, que considerasse indispensáveis para maior eficiência de seus trabalhos.

Eram as seguintes as funções da Comissão:

a) Estudar, de acordo com o que aconselhassem a experiência e o desenrolar dos acontecimentos, os problemas jurídicos criados pela guerra mundial para as repúblicas americanas e os que lhe fôssem submetidos de acordo com as resoluções aprovadas nas Reuniões de Consulta ou nas Conferências Pan-Americanas;

b) prosseguir nos estudos iniciados sobre contrabando de guerra e a respeito do projeto de código referente a princípios e normas de neutralidade;

c) informar acerca de eventuais reclamações sobre requisição e utilização de navios mercantes,

refugiados, ou de pavilhão inimigo extracontinental, ou pertencentes a Estados cujos territórios estivessem ocupados por inimigo extracontinental; assim como acêrca de eventuais reclamações de qualquer república americana contra um Estado inimigo extracontinental, por atos ilegais praticados em prejuízo dessa república, de seus nacionais ou de bens a êstes pertencentes;

d) *desenvolver e coordenar os trabalhos de codificação do direito internacional, sem prejuízo da competência dos organismos existentes;*

e) formular recomendações, que transmitiria aos governos por intermédio da União Pan-Americana, ou diretamente, quando julgasse necessário, sob reserva de informar oportunamente esta sôbre a maneira de resolver os problemas mencionados na alínea a.

Projetos preparados pela Comissão Jurídica Interamericana :

1) Reafirmação dos princípios fundamentais de direito internacional;

2) recomendação preliminar sôbre problemas de após-guerra;

3) projeto de tratado para coordenação dos acôrdos interamericanos de paz;

4) projeto de tratado alternativo referente aos processos pacíficos;

5) recomendação para o imediato estabelecimento de uma organização internacional preliminar;

6) recomendação sôbre reorganização dos organismos de codificação do direito internacional público;

7) comentários e recomendações preliminares relativos às propostas de Dumbarton Oaks.

Dentre os membros da Comissão, cumpre ressaltar o Dr. Afrânio de Melo Franco, famoso diplomata e jurista, substituído pelo Dr. Francisco Campos, também muito conhecido pelas suas qualificações. O Dr. Charles Fenwick, norte-americano, ilustre professor de direito internacional, com diversos trabalhos publicados sôbre esta matéria, era um dos membros da Comissão; atualmente, exerce o cargo de Diretor do Departamento Jurídico e de Organismos Internacionais da União Pan-Americana. Outros membros: F. Nieto del Rio, Antônio Gómez Robledo. Em julho de 1949, eram os seguintes os membros dêsse órgão : Francisco Campos, F. A. Ursúa, José J. Caiedo Castilla, Francisco V. Aristeguieta e Alwyn V. Freeman.

CONSELHO INTERAMERICANO DE JURISCONSULTOS

Finalmente, pela Carta da Organização dos Estados Americanos, assinada em Bogotá — 30 de abril de 1948, por ocasião da Nona Conferência Internacional dos Estados Americanos, foi criado o *Conselho Interamericano de Jurisconsultos*. Êste Conselho é um dos órgãos do Conselho de Organização dos Estados Americanos.

De acôrdo com a Carta, o Conselho Interamericano de Jurisconsultos tem como finalidades servir de órgão consultivo em assuntos jurídicos; promover o desenvolvimento e a codificação do direito internacional público e do direito internacional privado; e estudar a possibilidade de uniformizar as legislações dos diversos países americanos, quando isto parece conveniente.

A Comissão Jurídica Interamericana é o órgão permanente do Conselho de Jurisconsultos. A Comissão será integrada por juristas dos nove países que sejam escolhidos pela Conferência Interamericana. A seleção dos juristas será feita pelo conselho de Jurisconsultos de uma lista tríplice apresentada pelos países escolhidos pela Conferência Interamericana. Os membros da Comissão Jurídica Interamericana representam todos os Estados membros da Organização. O Conselho da Organização está autorizado a preencher as vagas que ocorram durante os intervalos das Conferências Interamericanas e das reuniões do Conselho de Jurisconsultos. Entretanto, a resolução II da Conferência de Bogotá determinou que a Comissão Jurídica continuaria, com a sua organização atual, a exercer as funções até que se cumprisse o que, a seu respeito, dispunha a Carta da Organização.

Ainda segundo a Carta, a Comissão Jurídica deve empreender os estudos e trabalhos preparatórios que lhe encaminhem o Conselho Interamericano de Jurisconsultos, a Conferência Interamericana, a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores ou o Conselho da Organização. Além disso, pode realizar os que, a seu próprio juízo, considere convenientes.

O Conselho de Jurisconsultos e a Comissão Jurídica devem procurar a cooperação das comissões nacionais para a codificação do direito internacional, bem como a dos institutos de direito internacional, de direito comparado e outras entidades especializadas.

O Conselho de Jurisconsultos tem autonomia técnica dentro dos limites da Carta; as suas decisões, porém, não podem invadir a esfera de ação do Conselho da Organização.

Representantes dos governos de todos os Estados membros da Organização integrarão o Conselho de Jurisconsultos. Êste Conselho, dentro de suas possibilidades, prestará aos governos os serviços técnicos que êstes solicitem, e atuará, na esfera de sua competência, como assessor do Conselho da Organização.

Estabelecerá o Conselho de Jurisconsultos, de acôrdo com o Conselho da Organização, relações de cooperação com o órgão correspondente das Nações Unidas e com os organismos nacionais e internacionais que funcionem dentro de sua esfera de ação.

E' da competência do Conselho da Organização, coadjuvado pelas entidades correspondentes e mediante consulta prévia aos governos, formular o Estatuto do Conselho de Jurisconsultos, dentro dos preceitos da Carta. O Conselho de Jurisconsultos estabelecerá o seu regimento.

Em março de 1949, o Conselho da Organização aprovou um projeto de Estatuto do Conselho Interamericano de Jurisconsultos. Este projeto foi remetido aos governos dos Estados membros da Organização e à Comissão Jurídica Interamericana, para as respectivas observações. A Comissão Jurídica enviou uma série de sugestões.

Em resolução de 22 de junho de 1949, o Conselho da Organização aprovou o seguinte:

Programa da primeira reunião do Conselho Interamericano de Jurisconsultos :

1. Instalação do Conselho Interamericano de Jurisconsultos;
2. Instalação da Comissão Jurídica Interamericana como Comissão Permanente daquele Conselho;
3. Consideração do Estatuto do Conselho Interamericano de Jurisconsultos, formulado pelo Conselho da Organização dos Estados Americanos;
4. Redação e aprovação do regimento do Conselho;
5. Aprovação do regimento da Comissão Jurídica;
6. Estudo dos seguintes projetos solicitados ao Conselho de Jurisconsultos pela Nona Conferência Internacional Americana:
 - a) Projeto e relatório sobre o reconhecimento de governos de fato — solicitados diretamente ao Conselho, para estudo da Décima Conferência Internacional Americana (Resolução XXXVI da Conferência de Bogotá);
 - b) projeto de convenção que suprima o uso de passaporte e estabeleça a carteira de identidade americana, livre de vistos e impostos consulares — solicitado ao Conselho de Jurisconsultos e ao Conselho Interamericano Econômico e Social (Resolução XII da Conferência de Bogotá);
7. Estudo dos projetos que a Comissão Jurídica Interamericana haja preparado, segundo resoluções da Nona Conferência Internacional Americana, a saber:
 - a) Côrte Interamericana para proteger os direitos do homem (Resolução XXXI);
 - b) direito de resistência (Resolução XXXVII);
8. Consideração de qualquer outro projeto que, por iniciativa própria, haja sido elaborado pela Comissão Jurídica;

9. Consideração de um plano para a codificação do direito internacional público e do direito internacional privado.

10. Elaboração de um estudo técnico sobre a amplitude das faculdades do Conselho da Organização dos Estados Americanos, segundo estão formuladas nos instrumentos internacionais aplicáveis (de acôrdo com a resolução aprovada pelo Conselho da Organização, em 21 de abril de 1949).

11. Continuação dos trabalhos do Conselho no intervalo das reuniões;

12. Atribuição à Comissão Jurídica de tarefas ou projetos que deve desenvolver durante o recesso do Conselho, dentro dos propósitos previstos no art. 67 da Carta da Organização;

13. Cooperação com a Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas;

14. Escolha da sede da próxima reunião.

Há as melhores perspectivas quanto aos trabalhos do Conselho Interamericano de Jurisconsultos e da respectiva Comissão Permanente.

Muito há que fazer no grande campo da codificação do direito internacional, quer no sistema regional, quer no mundial. A tarefa relativa ao desenvolvimento do direito internacional é muito delicada e exige providências diversas.

E' aconselhável que exista estreita articulação entre o Conselho de Jurisconsultos e a Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas. O Conselho e a Comissão Jurídica Interamericana podem cooperar, valiosamente, com aquêlê órgão das Nações Unidas.

Ao Conselho incumbe selecionar temas para a codificação do direito internacional. Um dos tópicos que poderia ter certa prioridade é o relativo ao reconhecimento dos governos.

De acôrdo com o programa transcrito, o Conselho já tem vários trabalhos a executar, além dos que derivam de suas finalidades básicas. Dentre os projetos que lhe foram solicitados, há o referente ao estudo de uma convenção destinada a suprimir o uso de passaporte e a estabelecer a carteira de identidade americana, livre de vistos e impostos consulares. A providência viria facilitar o intercâmbio de pessoas entre os países da América. A supressão de excessivas formalidades para a obtenção de passaportes e vistos, tornaria mais simples o processo de ingresso nos países dêste continente.

Estudos diversos, enfim, serão feitos pelo Conselho de Jurisconsultos e pela Comissão Jurídica. Os juristas brasileiros poderão dar contribuição importantíssima a êsse novo organismo.

* * *