

O Comitê Jurídico Interamericano da OEA e a codificação do direito internacional regional*

The OAS Inter-American Juridical Committee and the Codification of Regional International Law

Lucas Carlos Lima**

Resumo

O presente artigo avaliará se, e em qual medida, o trabalho do Comitê Jurídico Interamericano pode favorecer uma certa regionalização do direito internacional. Mais precisamente, busca-se saber se, e em qual medida, o trabalho do Comitê pode favorecer a emergência de regras regionais, não escritas, de caráter costumeiro. O trabalho será dividido em três partes. Primeiramente, será contextualizada a ideia de codificação na América Latina e, em particular, a noção de codificação no Continente Americano. Embora exista significativo trabalho acadêmico na questão, revisar esse debate prova-se importante, uma vez que é no interior dele que o primeiro comitê foi criado com a função de codificar o direito internacional. Na segunda parte, será examinado o método de trabalho do Comitê Jurídico Interamericano e se este favorece a promoção ou contribui para a ideia de regras de direito internacional aplicáveis apenas na relação entre Estados Americanos. O último problema analisado será aquele das interações entre o trabalho de codificação do Comitê Jurídico Interamericano e o da Comissão de Direito Internacional. O objetivo será o de investigar e avaliar a relação entre a perspectiva regional e a perspectiva universal no processo de codificação, especialmente quando um determinado tópico é coberto por dois órgãos e potenciais conflitos podem emergir. Para tanto, a metodologia empregada é a análise das fontes primárias do trabalho do Comitê bem como a análise bibliográfica dos trabalhos sobre codificação. O principal argumento sustentado é que, direta e indiretamente, o CJI favorece uma certa regionalização do direito internacional ao focar-se, particularmente, em seus trabalhos recentes, na prática e na *opinio juris* dos Estados Americanos. Isto ocorre apesar da coordenação entre CJI e CDI.

Palavras-chave: Comitê Jurídico Interamericano. Regionalismo. Codificação do direito internacional.

* Recebido em 13/06/2019
Aprovado em 07/08/2019

** Lucas Carlos Lima é professor adjunto de Direito Internacional da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Direito Internacional pela Università degli Studi di Macerata. Coordenador do Grupo de Pesquisas em Cortes e Tribunais Internacionais CNPq/UFMG. E-mail : lucaslima00@hotmail.com.

Abstract

This contribution shall assess whether and to what extent the work of the Inter-American Juridical Committee may favour a certain regionalisation of international law. More precisely, the focus is on the question of whether and to what extent the work of the Committee may favour the emergence

of regional, non written, customary rules. The work is divided in three parts. Firstly, I will briefly contextualize the idea of regionalism in Latin America and, particularly, the notion of codification in the Continent. Although there has been much scholarly work on the issue, revisiting this debate proves to be important since it is within it that the first committee was created with the task of codifying international law. In the second part, I shall examine the method of work of the Inter American Juridical Committee. In this respect, I will inquire if the Committee favours the promotion or contributes to the idea of rules of international law applicable only in the relationship between American States. The last problem I would like to address concerns the interactions between the work of codification of the Inter-American Juridical Committee and that of the International Law Commission. My purpose here is to assess the relationship between a regional perspective and a universal perspective in the process of codification, especially when the same topic is covered by the two bodies and potential conflicts of laws might arise. For this purpose, the methodology employed was the analysis of the primary sources of the Committee as well as the bibliographical analysis on the work of codification of international law. The main argument I sustain is that directly or indirectly the IAJC favours a certain regionalisation of international law by focusing, particularly in its most recent work, on the practice and *opinio juris* of American States. This occurs despite the coordination between the IAJC and the ILC.

Keywords: Interamerican Juridical Committee. Regionalism. Codification of international law.

1 Introdução

Em sistemas jurídicos domésticos, a codificação é um projeto de universalização. A ideia de codificação no direito internacional não constitui uma exceção a esse truismo. Ainda assim, parece existir uma constante tensão entre universalismo e regionalismo quando se trata da codificação do direito internacional.¹ Na América,

¹ Ver, nesse sentido, CRAWFORD, James R. Universalism and Regionalism from the Perspective of the Work of the International Law Commission. In: COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *International Law on the Eve of the Twenty-First Century: Views from the International Law Commission*. New York: CDI, 1997. p. 99-122, para quem “[t]he underlying diversity of nations

um continente orgulhoso de suas contribuições ao Direito das Gentes², essa tensão é epitomada no trabalho do Comitê Jurídico Interamericano (CJI ou Comitê), um específico órgão regional incumbido da tarefa de promover a codificação na região.

Desde 1948 o Comitê desempenhou um importante papel no cumprimento de sua tarefa de desenvolver o direito internacional público e privado no continente.³ De acordo com o Artigo 99 da Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), uma das tarefas do Comitê é

[...] promover o desenvolvimento progressivo e a codificação do direito internacional; e estudar os problemas jurídicos relativos à integração dos países em desenvolvimento do Hemisfério.

Esse dispositivo emprega as mesmas palavras que definem a função da Comissão de Direito Internacional (CDI) das Nações Unidas: promover o desenvolvimento progressivo e a codificação do direito internacional.

Contudo, na prática recente do Comitê, as expressões “codificação” e “desenvolvimento progressivo” adquiriram um significado aparentemente diferente daquele oferecido pelo Estatuto da CDI. Enquanto o Estatuto da CDI e sua prática estabelecem uma clara

and the tendency to regionalism even in respect of areas, such as human rights, where universal values would appear to be at stake, raises significant tensions for international law and may even call in question its claim to ‘universality.’” Ver também MEHDI, Rostane. Les objectifs de la codification régionale. In: SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL. *La Codification du Droit International: Colloque d’Aix-en-Provence*. Paris: Pedone, 1999, pp. 69-99 e de maneira mais geral, SCHREUER, Christoph. Regionalism v Universalism. *European Journal of International Law*, 1995. p. 477-499.

² CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. The contribution of Latin American legal doctrine to the progressive development of international Law. *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye*, 2014, p. 9-92; BARBERIS, Julio. Les règles spécifiques du droit international en Amérique latine. *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye*, 1992. p. 81-230; MAROTTA RANGEL, Vicente. International law, regional developments: Latin America. In: MAX Planck Encyclopedia of Public International Law, 2008; VILLALTA VIZCARRA, Ana Elizabeth. La contribución de América al derecho internacional. In: XXXIII Curso de derecho internacional: el derecho internacional en las Américas: 100 Años del Comitê Jurídico Interamericano, 2006. p. 59-94.

³ Embora, no campo do direito internacional privado, tenham ocorrido grandes resultados, o presente exame limitar-se-á ao direito internacional público. Sobre os desenvolvimentos no campo do direito internacional privado, ver VÁSQUEZ, Carlos Manuel. Regionalism Versus Globalism: a View from the Americas. *Georgetown Public Law and Legal Theory Research Paper*, 2003. p. 63-70; e ALVARADO, Dante Maurício Negro. La labor del Comitê Jurídico Interamericano. *Agenda Internacional, [S.l.]*, p. 211-230, 2015.

distinção entre codificação e o desenvolvimento de regras⁴, essa distinção não parece espelhar-se na prática do Comitê Interamericano. Na prática da CDI, codificação relaciona-se à identificação de regras costumeiras. Esse não parece ser o caso em relação ao trabalho do Comitê. O que se depreende da prática do Comitê é um significado mais genérico: ele relaciona-se à identificação das regras existentes numa determinada área que parecem refletir os interesses, as necessidades e as práticas dos Estados americanos. Isso significa que a função do Comitê não é necessariamente a de determinar as regras costumeiras aplicáveis aos Estados americanos. Também significa que a distinção entre codificação e desenvolvimento progressivo não é central ao trabalho do Comitê. A prioridade do Comitê é a de identificar conjuntos de regras em diferentes áreas do direito internacional que respondam, adequadamente, às necessidades específicas dos Estados Americanos.

O presente trabalho avaliará se, e em qual medida, o trabalho do Comitê Jurídico Interamericano pode favorecer uma certa regionalização do direito internacional. Mais precisamente, o foco é na questão de saber se, e em qual medida, o trabalho do Comitê pode favorecer a emergência de regras regionais, não escritas, de caráter costumeiro. O trabalho será dividido em três partes. Primeiramente, será contextualizada a ideia de codificação na América Latina e, em particular, a noção de codificação no continente americano. Embora exista significativo trabalho acadêmico versando sobre a questão, re-visitar esse debate prova-se importante uma vez que, no interior dele, o primeiro comitê foi criado com a função de codificar o direito internacional. Na segunda parte, será examinado o método de trabalho do Comitê Jurídico Interamericano. Sobre a questão, será verificado se o Comitê favorece a promoção ou contribui para a ideia de regras de direito internacional aplicáveis apenas na relação entre Estados Americanos. O último problema analisado diz respeito às interações entre o trabalho de codificação do Comitê Jurídico Interamericano e o da Comissão de Direito Internacional. O objetivo será o de investigar e avaliar a relação entre a perspectiva regional e a perspectiva universal no processo de codificação, es-

pecialmente quando um determinado tópico é coberto por dois órgãos e potenciais conflitos podem emergir. O principal argumento sustentado é que, direta e indiretamente, o CJI favorece uma certa regionalização do direito internacional ao focar-se, particularmente em seus trabalhos recentes, na prática e na *opinio juris* dos Estados Americanos. Isto ocorre apesar da coordenação entre CJI e CDI.

2 Regionalismo e a codificação do Direito Internacional

Desde o início do século XX, a codificação do direito internacional era uma preocupação dos Estados americanos e latino-americanos.⁵ Na terceira Conferência dos Estados Americanos, no Rio de Janeiro em 1906, a importância da codificação do direito internacional foi salientada. Estados Americanos confiaram a tarefa de codificação a um grupo de internacionalistas e criaram a Comissão Internacional de Jurisconsultos (Comisión International de Jurisconsultos), composta por um representante de cada Estado americano.⁶ O assim chamado Código Bustamante e a Convenção de Montevideo de 1933 sobre Direitos e Deveres dos Estados são produtos de sucesso desses esforços pela codificação no continente. A Comissão, que mudou seu nome ao longo do tempo, foi a predecessora do atual Comitê Jurídico Interamericano.⁷

Não por acaso, quando o internacionalista chileno

⁵ ÁLVAREZ, Alejandro. *La codificación del derecho internacional*. Paris: Pedone, 1912.; PESSOA, Epitácio. *Codificação do direito internacional: guerra externa terrestre: guerra civil: reclamações oriundas de uma e outra: projecto*, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1912.; NYS, Ernest. The Codification of International Law. *American Journal of International Law*, [S.l.], v. 5, n. 4, p. 871-900, 1911.; ROOT, Elihu. The function of private codification in International Law. *American Journal of International Law*, [S.l.], v. 5, p. 577-589, 1911.; BAKER, P.J. The Codification of international law. *British YearBook of International Law*, v. 5, 1924. p. 38 ss.; SCOTT, James Brown. The codification of international law in America. *American Journal of International Law*, [S.l.], v. 19, p. 333-337, 1925.; MORRIS, Roland S. The codification of international law. *University of Pennsylvania Law Review*, [S.l.], v. 74, p. 452-463, 1926.; YEPES, Jesus Maria. *La codificación del derecho internacional americano y la conferencia de Rio de Janeiro*. Bogotá: Imprensa Nacional, 1927.

⁶ ÁLVAREZ, Alejandro. *La Codificación del Derecho Internacional*. Paris: Pedone, 1912p. 100.

⁷ RIBEIRO, Renato. Breve História da Comissão Jurídica Interamericana e de sua Obra. *Revista de Ciência Política*, [S.l.], v. 33, n. 2, p. 85-99, 1990.

⁴ A distinção é estabelecida pelo Artigo 15 do Estatuto da Comissão de Direito Internacional. Sobre a relevância dessa distinção no trabalho da CDI, ver PELLET, Alain. *Between codification and progressive development of the law: some reflections from the ILC*. Forum du droit international, 2004. p. 15-24; e GRADONI, Lorenzo. La Commissione del Diritto Internazionale riflette sulla rivelazione della consuetudine. *Rivista di Diritto Internazionale*, 2014. p. 667-698.

e ativo delegado nas conferências americanas, Alejandro Álvarez, lançou a ideia de que existia um Direito Internacional Americano, essa declaração causou reverberações no campo da doutrina bem como no campo diplomático.⁸ O objetivo da codificação na América Latina, segundo Álvarez, era precisamente divergir das regras europeias e incorporar valores regionais, como por exemplo, o princípio de não intervenção. A existência de um “Direito Internacional Americano”, por muito tempo, conflitou debates doutrinários e conjurou vozes dissonantes sobre sua existência, formação e efeitos. A questão da codificação conduzida por Estados americanos não prosseguiu sem resistência por parte de alguns acadêmicos.⁹

Como é notório, a possível existência de regras costumeiras regionais foi admitida pela Corte Internacional de Justiça no caso *Asylum*, que envolvia dois Estados americanos.¹⁰ Como observado por um dos juízes da Corte na ocasião, um costume regional preenche a “necessidade de levar em consideração, na criação ou adaptação de regras de um escopo territorial limitado, de circunstâncias geográficas, históricas e políticas que são peculiares à região em questão”.¹¹ O julgamento desencadeou um amplo debate sobre se regras regionais

constituem em uma categoria separada ou independente de regras de direito internacional.¹²

Mais recentemente, a existência de regras costumeiras foi também reconhecida pela Comissão de Direito Internacional em seu Projeto de conclusões sobre a identificação do direito internacional costumeiro, adotado em segunda leitura em 2018.¹³ A Conclusão 16 estabelece que “uma regra do direito costumeiro internacional particular, seja regional, local ou outro, é uma regra de direito internacional que aplica-se somente a um limitado número de Estados”. Sobre essa questão, o *special rapporteur* do projeto observou que “regras de direito internacional costumeiro particular por vezes desempenham um papel significativo nas relações interestatais, acomodando diferentes interesses e valores peculiares a alguns Estados somente”.¹⁴ Ele também esclareceu que um critério mais restrito deveria ser aplicado na determinação da existência dessas regras, uma vez que “é necessário identificar claramente quais Estados participaram da prática e aceitaram-na como direito”.¹⁵ A inclusão de um projeto de conclusão sobre direito internacional costumeiro particular foi apoiado por diversos Estados.

Apesar de seu raro aparecimento, a possibilidade de regras costumeiras regionais é geralmente admitida e Estados americanos, ou acadêmicos oriundos desses

⁸ ALVAREZ, Alejandro. *Le droit international Américain*. Paris: Pedone, 1910.; SCARFI, Juan Pablo. *The hidden history of international law in the Americas*. Oxford: Oxford University Press, 2017. p. 87-106; OBREGÓN, Liliana. Noted for dissent: the international life of Alejandro Álvarez. *Leiden Journal of International Law*, [S.l.], v. 19, p. 983-1016, 2006.

⁹ Talvez a querrela mais conhecida seja representada pela divergência teórica entre o chileno Alejandro Álvarez e o brasileiro Manoel Sá Vianna. Enquanto o primeiro defendia a existência de um “Direito Internacional Americano”, Sá Vianna escreveu um livro contestando essa ideia. Segundo Sá Vianna, os princípios e regras do direito internacional compunham um único corpo jurídico e não permitiria o surgimento de “subsistemas”. O debate sobre regionalismo e direito internacional perseverou ao longo do século XX levantando um conjunto de questões práticas e teóricas. Nesse sentido, ver, SÁ VIANNA, Manoel Álvaro de Souza. *De la non existence d'un droit international américain*. Rio de Janeiro: L Figueirado, 1912.; OBREGÓN, Liliana. identity formation, theorization and decline of a Latin American international law. In: ALMEIDA, Paula W.; SOREL, Jean Marc (org). *Latin America and the International Court of Justice: contributions to international law*. London: Routledge, 2017. p. 3-14.

¹⁰ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Colombian-Peruvian asylum case, Judgment of 20 November 1950. In: I.C.J. Reports 1950. p. 266.

¹¹ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Dissenting Opinion of Judge Azevedo, Colombian-Peruvian asylum case, Judgment of 20 November 1950. In: I.C.J. Reports 1950. p. 333. Do original: “necessity of taking into account, in the creation or adaptation of rules of restricted territorial scope, of geographical, historical and political circumstances which are peculiar to the region concerned”.

¹² FRANCIONI, Francesco. La consuetudine locale nel diritto internazionale. *Rivista di diritto internazionale*, 1972. p. 396.; D'AMATO, Anthony. The Concept of Special Custom in International Law. *American Journal of International Law*, [S.l.], v. 63, p. 211-223, 1969.; FORTEAU, Mathias. Regional International Law. In: MAX Planck Encyclopaedia of Public International Law, 2006.; KOSKENNIEMI, Martti. Fragmentation of international law: difficulties arising from the diversification and expansion of international law: Report of the Study Group of the International Law Commission, UN. doc. A/CN.4/L.682, 13 April 2006. Ver, de maneira mais geral THIRLWAY, Hugh. *The Sources of International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 88-89; ELIAS, Olufemi. The relationship between general and particular customary international law. *African Journal of International & Comparative Law*, [S.l.], v.8, 1996. p. 65.

¹³ INTERNATIONAL LAW COMMISSION. *Identification of customary international law: text of the draft conclusions as adopted by the Drafting Committee on second reading*, UN doc. A/CN.4/L.908, 22 May 2018.

¹⁴ WOOD, Michael. *Fourth report on identification of customary international law*, UN doc. A/CN.4/695, 8 Mar. 2018. p. 11. Do original: “rules of particular customary international law sometimes play a significant role in inter-State relations, accommodating differing interests and values peculiar to some States only”

¹⁵ WOOD, Michael. *Third report on identification of customary international law*, UN doc. A/CN.4/682, 27 Mar. 2015. p. 57. Do original: “it is necessary to identify clearly which States have participated in the practice and accepted it as law”.

Estados, foram os proponentes mais vocais da existência dessa categoria de regras. Essa possibilidade soleva o problema do papel dessas regras no processo de codificação do direito internacional. Uma primeira questão — que não poderá ser profundamente examinada neste artigo — seria a de qual é o papel que o regionalismo desempenha no processo geral de codificação realizado pela Comissão de Direito Internacional. Um autor aptamente observou que “em conformidade com seu Estatuto e mandato, a Comissão trabalhou completamente no pressuposto de universalismo”¹⁶ e igualmente que

os registros da Comissão revelam não apenas uma ausência de referência a questões de regionalismo mas mesmo uma tentativa deliberada de evitar essas ideias — o que descrevi como um universalismo resoluto.¹⁷

Essa abordagem não surpreende se toma-se em consideração a aspiração da CDI de uma ampla aceitação de seu trabalho. Exagerar as potenciais exceções ou particularidades regionais de uma regra geral universal pode gerar um risco inerente de uma “fragmentação” do projeto.

A segunda questão desencantada pela existência de um direito regional costumeiro é a maneira pela qual a codificação destas regras pode eventualmente ocorrer. No continente americano, o exame da prática recente e dos métodos de trabalho do órgão regional responsável pela codificação é um primeiro passo para oferecer uma possível resposta para a questão.

3 O trabalho do Comitê Jurídico Interamericano

Na condição de um dos órgãos principais estabele-

cidos pela Carta da Organização dos Estados Americanos, o Comitê Jurídico Interamericano ocupa um lugar privilegiado na arquitetura da organização, sendo responsável por um número de iniciativas conectadas ao desenvolvimento e a promoção do direito internacional. A prática pretérita do CJI revela como o órgão provou-se influente na codificação e desenvolvimento progressivo do direito internacional do continente.¹⁸ Exemplos significativos de tratados elaborados sob sua influência são o Pacto de Bogotá para Solução Pacífica de Controvérsias de 1948, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948 e a Convenção de Asilo Diplomático de 1954. Ademais, diversas convenções foram esboçadas pelos membros do CJI em tópicos como direito do mar, meio ambiente e terrorismo.¹⁹

Os onze juristas que compõem o CJI são selecionados em sua capacidade pessoal.²⁰ Eles são nacionais dos Estados membros da OEA e, na ocasião de suas eleições pela Assembleia Geral, uma representação geograficamente equitativa deve ser levada em consideração²¹, uma vez que o Comitê representa todos os membros da Organização.²² Quando o estudo de um tópico específico é requisitado por um órgão da OEA ou escolhido *proprio motu* pelo Comitê, um *rappporteur* é confiado à tarefa de preparar um relatório com a análise do tópico e sua abordagem doutrinal — outro ponto em comum com o método de trabalho da CDI.²³

Há duas questões a serem colocadas em evidência em relação ao trabalho do Comitê Jurídico Interamericano. A primeira é o resultado de seu trabalho, ou seja,

¹⁶ CRAWFORD, James R. Universalism and Regionalism from the Perspective of the Work of the International Law Commission. In: COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *International Law on the Eve of the Twenty-First Century: Views from the International Law Commission*. New York: CDI, 1997. p. 115. Do original: “[...] in conformity with its Statute and mandate, the Commission has worked entirely on the assumption of universalism”.

¹⁷ CRAWFORD, James R. Universalism and Regionalism from the Perspective of the Work of the International Law Commission. In: COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *International Law on the Eve of the Twenty-First Century: Views from the International Law Commission*. New York: CDI, 1997. p. 115. Do original: “[...] the Commission’s record reveals not merely an absence of reference to the issues of regionalism but even a deliberate attempt to eschew any such ideas – what I have described as a resolute universalism”.

¹⁸ Para uma visão geral, ver CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. The Inter-American juridical committee: an overview. *The World Today: Chatham House Review*, [S.l.], p. 437-442, 1982.; SACASA, Mauricio Herdócia. La contribución del comité jurídico interamericano a los nuevos desarrollos del derecho internacional en las américas. In: XXXV Curso de Derecho Internacional, United States, p. 167-190, 2008.; ARRIGHI, Jean Michel. L’organisation des États Américains et le Droit International. *Recueil des cours*, [S.l.], p. 235-242, 2011.; SIQUEIROS, José Luis. La OEA y el derecho internacional. *Revista Mexicana de Política Exterior*, p. 38-67, 1998.; ALVARADO, Dante Negro Mauricio. La labor del Comité Jurídico Interamericano. *Agenda Internacional*, [S.l.], p. 211-230, 2015.

¹⁹ RIBEIRO, Renato. Breve História da Comissão Jurídica Interamericana e de sua Obra. *Revista de Ciência Política*, [S.l.], v. 33, n. 2, p. 95-97, 1990. Ver também MILLICAY, Fernanda. Inter-American Juridical Committee. In: MAX Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford, 2011.

²⁰ Artigo 4 do Estatuto do Comitê Jurídico Interamericano.

²¹ Artigo 101 da Carta da OEA.

²² Artigo 102 da Carta da OEA.

²³ Artigo 49 das Regras de Procedimento do CJI, CJI/RES.II-3/89, OEA/Ser. Q/I rev.1, 2 May 1998.

quais são os textos e os documentos elaborados como produtos últimos do processo de codificação. Segundo, é interessante verificar quais são os materiais e as fontes que os membros da Comissão se utilizam para a codificação do direito.

Se, no passado, o resultado típico dos trabalhos do Comitê eram tratados, mais recentemente, os resultados têm sido diretrizes (*guidelines*), leis-modelo, e projetos de artigos que não se transformam em tratados: em suma, uma codificação *soft* — uma mudança que é similar à que caracteriza o trabalho da CDI.²⁴ Dois exemplos ilustram essa prática. Em 2017, após estudar o tópico de pessoas apátridas, o CJI adotou um “Guia para a Proteção das Pessoas Apátridas”, disponível para os países da região como uma fonte de recomendações e de guia.²⁵ De maneira similar, em 2018, o CJI adotou um “Guia para aplicação prática das imunidades jurisdicionais das organizações internacionais”²⁶ com o mesmo propósito de oferecer orientação num tópico que as autoridades americanas consideraram oferecer dificuldade em suas atividades cotidianas. Ambos os documentos foram adotados pelos órgãos da OEA e submetidos aos Estados membros.

Em relação ao método de trabalho do CJI, um aspecto a ser ressaltado é que o Comitê parece focar-se essencialmente na prática dos Estados americanos. A escolha e o exame dos materiais inevitavelmente enfatizam a relevância da dimensão regional no trabalho de codificação. A importância especial dada à prática dos Estados da OEA, o fato que o CJI geralmente submete questionários a estes em relação aos tópicos examinados e a inclinação do Comitê de respeitar esta prática em seu trabalho são elementos que demonstram a atenção dada à dimensão regional. Além disso, ao considerar

a importância de tratados universais para os propósitos do trabalho de codificação, o Comitê leva em consideração a aderência dos Estados americanos a esses tratados. Em outras palavras, tratados universais parecem ser relevantes aos olhos do Comitê somente na medida em que permitem a identificação de regras aceitas *por* Estados americanos.

Interessante exemplo do método de trabalho do Comitê é oferecido por seu recente trabalho no tópico da Imunidade dos Estados. Para verificar se os Estados americanos precisavam de um quadro jurídico nessa área, eventualmente distanciando-se das regras universalmente aplicáveis a todos os Estados, o Comitê realizou uma investigação sobre as práticas dos Estados americanos em matéria de imunidade.²⁷ Como esperado à luz do seu método de trabalho usual, a única preocupação do Comitê era a de verificar uma prática regional. Ao final, o *rapporteur* concluiu que “o presente estado não requiere novas normas, à luz das convenções e das normas costumeiras”.²⁸ Em outras palavras, de acordo com o *rapporteur*, uma vez que os Estados americanos estavam satisfeitos com o direito costumeiro existente e não precisavam de novos tratados ou do desenvolvimento de novas regras, não era necessário continuar o trabalho no tópico. Ao final de seu relatório, o *rapporteur* salientou que

[..]a existência de uma Convenção [regional] sobre o âmbito de aplicação da Imunidade de Jurisdição dos Estados não implica a ausência de regulamentação na área, mas sim que ela é normalmente governada pelo direito internacional costumeiro.²⁹

Significativamente, o *rapporteur* não entendeu necessário estabelecer se existiam regras costumeiras regionais na matéria.

O que se pode inferir do exame da prática do Comitê sobre a importância outorgada ao direito costu-

²⁴ Ver VILLALPANDO, Santiago. Codification Light: a New Trend in the Codification of International Law at the United Nations. *Anuário Brasileiro de Direito Internacional*, [S.l.], p. 117-155, 2013.; COGAN, Jacob Katz. The Changing Form of the International Law Commission's Work. In: VIRZO, Roberto; INGRAVALLO, Ivan (ed.). *Evolutions in the law of international organizations*. Leiden: Brill, 2015. p. 275 e de maneira geral, ABI-SAAB, Georges. De la codification: quelques réflexions sur la signification et son rôle en droit international. In: KOHEN, Marcelo; LANGER (ed.) *Le développement du droit international: réflexions d'un demi-siècle*. Paris, 2013. p. 107-120.; BORDIN, Fernando Lusa. Reflections of customary international law: the authority of codification conventions and ILC draft articles in international law. *International & Comparative Law Quarterly*, [S.l.], p. 535-567, 2014.

²⁵ OAS Doc. IA/JC/RES.218 (LXXXVII-O/15), August 7, 2015.

²⁶ OAS Doc. CJI/doc.545/17.

²⁷ MATA PRATES, Carlos. Immunity of Jurisdiction of States: Scope and Validity, OAS Doc. CJI/doc.530/17. p.124-128.: “In order to analyze the current development on this issue a Questionnaire on the Status of Immunity of Jurisdiction of States in the American Continent was prepared, which was forwarded to the Member States of the OAS”.

²⁸ Annual Report of the Inter-American Juridical Committee 2017, CJI/doc. 551/17, 16 August 2017. p. 124.

²⁹ Annual Report of the Inter-American Juridical Committee 2017, CJI/doc. 551/17, 16 August 2017. p. 128. Do original: “the inexistence of a [regional] Convention on the scope of Immunity of Jurisdiction of States does not imply the lack of regulations in the area, but rather that it is normally governed by customary international law”.

meio regional é que a função do comitê não é de nenhuma maneira a de codificar essas regras. O Comitê nem mesmo faz referência, em seu trabalho, à distinção entre direito internacional geral e direito internacional costumeiro regional. Contudo, seu método trabalho, baseado na avaliação exclusiva da prática dos Estados americanos, pode favorecer uma regionalização do direito internacional, incluindo a possibilidade de determinar a existência de uma prática suportando a criação de regras aplicáveis somente em relação aos estados da região. Ademais, existe um segundo meio pelo qual o CJI pode favorecer a emergência de regras costumeiras regionais. Ao identificar as regras particulares que divergem das regras gerais e galvanizá-las em tratados regionais ou documentos de *soft law*, o CJI pode influenciar a criação de *novas* regras costumeiras. A, regra eventualmente identificada ou sugerida pelo CJI, pode não ser uma regra costumeira no momento de sua formulação, mas a ulterior reação dos Estados americanos a essa regra pode impactar novas regras costumeiras.

4 O CJI e sua relação com a Comissão de Direito Internacional

Uma característica que define o processo de codificação regional é ser um processo ciente dos outros. Ele ocorre enquanto o processo de codificação do direito internacional geral está ocorrendo em nível universal. Historicamente isso explica por que o trabalho do Comitê Jurídico Interamericano possui diversos pontos de contato com o trabalho da Comissão de Direito Internacional.

O Estatuto da CDI de 1947 determina, em seu artigo 26.4, o fato de ser reconhecida a “conveniência da consulta pela Comissão com organizações intergovernamentais cuja tarefa seja a codificação do Direito Internacional, como a União Pan Americana”.³⁰ Por sua vez, o Estatuto do CJI prevê a possibilidade de se apontar observadores para os encontros da CDI.³¹ Todos os anos, um representante do CJI vai a Genebra e apresenta o presente trabalho do Comitê para a CDI.

³⁰ Artigo 26.4 do Estatuto da Comissão de Direito Internacional. Do original: “The advisability of consultation by the Commission with intergovernmental organizations whose task is the codification of international law, such as those of the Pan American Union, is recognized.”

³¹ Artigo 30, ‘f’, do Estatuto do CJI.

Os membros dos dois órgãos estabelecem um diálogo sobre tópicos de interesse comum. Além disso, como emerge dos relatórios da Comissão, os membros da CDI estabelecem diálogos informais com os membros do Comitê.³²

Somando-se às trocas diretas entre os dois órgãos, é interessante notar que membros do Comitê Jurídico Interamericano referem-se, autoritativamente, ao trabalho da Comissão em diferentes projetos. Por exemplo, quando o presente *rapporteur* do tópico dos acordos obrigatórios e não obrigatórios iniciou o exame da questão, ele referiu-se, extensivamente, aos debates ocorridos na Comissão de Direito Internacional em relação ao projeto da Convenção de Viena.³³ Ademais, a CDI levou em consideração, diversas vezes, o trabalho do Comitê. Por exemplo, a CDI considerou o trabalho do Comitê em relação à plataforma continental nos anos 50 e, mais recentemente, utilizou o Esboço de Convenção Interamericana sobre Imunidades em seu trabalho acerca das Imunidades Jurisdicionais do Estado.³⁴

Interessante exemplo desse diálogo entre Comissão e Comitê pode ser encontrado exatamente no projeto de Imunidade dos Estados — um tópico com que ambos os órgãos lidaram. Embora focando, exclusivamente, na prática dos Estados Americanos, é digno de nota que o CJI levou em consideração a Convenção das Nações Unidas de 2005. Em particular, o *rapporteur* abordou a matéria desenvolvendo uma espécie de teste de compatibilidade entre o trabalho regional e a convenção universal: ele esforçou-se em verificar se a prática dos Estados americanos deveria ser considerada compatível com as regras estabelecidas pela Convenção da ONU. Em suas palavras, o problema era determinar se a prática dos Estados americanos “compatibilizava-se com

³² Como observado por um dos membros da CDI: “Clearly, the Commission had long held the inter-American system in high regard. Noting the personal ties between the members of the two bodies, he said that their history of cooperation had provided an excellent example that had been followed for the development of constructive relations with other regional bodies, including those whose representatives had visited the Commission during the current session. The two bodies shared a mandate to promote the progressive development and the codification of international law”. In: INTERNATIONAL LAW COMMISSION. *Provisional summary record of the 3379th meeting, 1, Un. doc A/CN.4/SR.3379, 6 August 2017*. p. 12.

³³ HOLLIS, Duncan. Preliminary report on binding and non-binding agreements, CJI/doc.542/17 corr.1. In: Annual Report of the Inter-American Juridical Committee 2017, CJI/doc. 551/17, 16 August 2017. p. 98.

³⁴ YEARBOOK of the International Law Commission 1991, UN. Doc. A/46/10. p. 39-40.

os *standards* e os princípios gerais estabelecidos no Direito Internacional e aqueles refletidos na Convenção das Nações Unidas sobre Imunidade Jurisdicional dos Estados e sua Propriedade”³⁵ De maneira interessante, em seu relatório final, o *rappporteur*, sugeriu a ratificação das convenções universais “para o propósito de segurança jurídica e standardização de critérios comuns para a questão”.³⁶ Nesse sentido, o trabalho do Comitê pode também contribuir para estimular a progressiva aceitação de convenções universais pelos Estados Americanos. Quando o Comitê entender que a prática dos Estados americanos for consistente com as regras contidas num tratado universal, o Comitê tende a favorecer a aderência desses Estados à tal convenção.

Esse teste de compatibilidade pode gerar problemas se os dois órgãos assumirem diferentes posições em relação aos respectivos trabalhos de codificação. O risco que o Comitê possa endereçar um tópico que tenha sido previamente codificado pela Comissão de Direito Internacional e descubra diferenças em relação à abordagem em Estados Americanos foi ventilado no interior da Comissão quando o Comitê abordou o tópico de Imunidades. Ao se ler os debates no interior da CDI sobre essa proposta, pode-se encontrar uma certa perplexidade por parte dos membros da Comissão.³⁷ Quando

questionado em relação às perspectivas deste trabalho, o presidente do Comitê Jurídico Interamericano observou que “a abordagem do Comitê é a de complementar, em vez de duplicar, o trabalho dos dois órgãos, levando em consideração as especificidades dos países da região”.³⁸ Essa resposta é iluminadora: ela revela como o CJI percebe o seu próprio trabalho. Trata-se de complementaridade imbuída com especificidades regionais. Mais uma vez, a tensão reemerge entre codificar em termos gerais as regras de direito internacional enquanto, ao mesmo tempo, levar em consideração uma dimensão regional. Nesse caso, a tensão pode ser descrita entre confirmar o trabalho da CDI ou dele divergir.

5 Considerações finais

Desde 2015 os membros do Comitê Jurídico Interamericano iniciaram um processo de reflexão em relação aos tópicos a serem incluídos em seu programa de trabalho de longo prazo.³⁹ O debate que se seguiu revelou como os membros do Comitê percebem seu trabalho. O Comitê não parece, particularmente, interessado na dimensão regional do direito; ele parece tampouco estar ciente do possível impacto de seu trabalho na regionalização do direito internacional. Apesar disso, a dimensão regional repetidamente emerge. É difícil evitar a impressão de que há algo faltando na análise do Comitê. Esse elemento ausente pode ser descrito como uma espécie de autoconsciência de sua influência na dimensão regional de seu trabalho.

O problema do impacto de órgãos regionais de codificação na unidade do direito internacional não foi

³⁵ NOVAK TALAVERA, Fabián. Presentation of the Report of the Inter-American Juridical Committee to the International Law Commission of the United Nations, CJI/doc.463/14. In: *Annual report of the Inter-American Juridical Committee to the General Assembly*, CJI/doc.472/14, 25 September 2014. p. 137. Do original: “match the standards and general principles established in International Law and built into the United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property”.

³⁶ MATA PRATES, Carlos. Report Immunity of jurisdiction of states: scope and validity, CJI/doc.530/17. In: ANNUAL report of the Inter-American Juridical Committee to the General Assembly 2017, CJI/doc. 551/17, 16 August 2017. p. 128. Do original: “for the purposes of juridical safety and the standardization of common criteria for this issue”.

³⁷ Por exemplo, após lembrar que a CDI tinha trabalho no tópico das imunidades que gerou a Convenção de 2004, o sr. Valencia Ospina “asked [the president of the IAJC] what the final outcome of the Committee’s work had been: had the Committee reworked the 1986 draft or had it decided to discontinue its consideration of the topic owing to the existence of the United Nations Convention?”. In: The same sense, Mr. Valencia Ospina questioned about the current topic of the immunity of international organizations observing that “The Commission had begun to study the topic of immunity of international organizations in 1949. After years of consideration, it had decided, and the United Nations General Assembly had agreed, that it should suspend its consideration of that topic. The Committee, on the other hand, had continued to consider the subject. [Mr. Valencia Ospina] asked what the future prospects were for its work in that area.” (INTERNATIONAL LAW COM-

MISSION. *Provisional summary record of the 3379th meeting, 1, Un. doc A/CN.4/SR.3379*, 6 August 2017. p. 12).

³⁸ INTERNATIONAL LAW COMMISSION. *Provisional summary record of the 3379th meeting, 1, Un. doc A/CN.4/SR.3379*, 6 August 2017, p. 13. Do original: “the Committee’s approach was to complement, rather than duplicate, the work of other bodies, taking into account the specificities of the countries of the region”.

³⁹ ANNUAL Report of the Inter-American Juridical Committee to the General Assembly 2015, CJI/doc.495/15, Brazil 8 Sep. 2015. p. 151-158: “During the 86th regular session of the Inter-American Juridical Committee (Rio de Janeiro, March 2015), the Members of the Juridical Committee decided to begin a process of reflection with a view to improving its performance for the Organization and the States. It asked Dr. Correa Palacio to compile a list of topics suggested by members to serve as a basis for the drafting of the multiyear agenda, taking into consideration the needs of the Organization and the States as a whole”.

completamente explorado. O problema não envolve somente o CJI, mas também o Comitê Jurídico da União Africana⁴⁰, com o qual o CJI mantém relações. Essa ausência de interesse provavelmente reflete que dificuldades não apareceram. Se o regionalismo se reforçar como um fenômeno, talvez esses órgãos possam desenvolver um papel mais forte no processo de codificação — regional e universal. Em verdade, o trabalho do Comitê pode mesmo reforçar o projeto universalista da codificação. Quando existe compatibilidade entre os resultados obtidos por esses diferentes órgãos na codificação do direito, problemas não emergem. Apesar disso, nada exclui que eles possam surgir no futuro. Uma tentativa teórica de solução para tal possibilidade é reforçar a cooperação entre os órgãos responsáveis pela codificação e aumentar a coordenação entre os trabalhos de codificação. Talvez o “universalismo resoluto” possa um dia ser transfigurado em uma relação mais flexível e coordenada com regionalismo.

Referências

- ABI-SAAB, Georges. De la codification: quelques réflexions sur la signification et son rôle en droit international. In: KOHEN, Marcelo; LANGER (eds). *Le développement du droit international: réflexions d'un demi-siècle*. Paris, 2013. p. 107-120.
- ALVARADO, Dante Maurício Negro. La labor del Comité Jurídico Interamericano. *Agenda Internacional*, [S.l.], p. 211-230, 2015.
- ÁLVAREZ, Alejandro. *La codification du droit international*. Paris: Pedone, 1912.
- ALVAREZ, Alejandro. *Le droit international Américain*. Paris: Pedone, 1910.
- ARRIGHI, Jean Michel. L'organisation des États Américains et le Droit International. *Recueil des cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, [S.l.], p. 235-242, 2011.
- BAKER, P. J. The Codification of International Law. *British YearBook of International Law*, [S.l.], v. 5, 1924.
- BARBERIS, Julio. Les règles spécifiques du droit international en Amérique latine. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, [S.l.], 1992.
- BORDIN, Fernando Lusa. Reflections of customary international law: the authority of codification conventions and ILC draft articles in international law. *International & Comparative Law Quarterly*, [S.l.], p. 535-567, 2014.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. The Contribution of Latin American Legal Doctrine to the Progressive Development of International Law. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, [S.l.], p. 9-92, 2014.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *The Inter-American juridical committee: an overview*. The World Today: Chatham House Review, 1982.
- COGAN, Jacob Katz. The changing form of the international law commission's work. In: VIRZO, Roberto; INGRAVALLO, Ivan (ed.). *Evolutions in the law of international organizations*. Leiden: Brill, 2015.
- CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Colombian-Peruvian asylum case, Judgment of 20 November 1950. In: I.C.J. Reports 1950.
- CRAWFORD, James R. Universalism and Regionalism from the Perspective of the Work of the International Law Commission. In: COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *International law on the eve of the twenty-first century: Views from the International Law Commission*. New York: CDI, 1997.
- D'AMATO, Anthony. The Concept of Special Custom in International Law. *American Journal of International Law*, [S.l.], v. 63, p. 211-223, 1969.
- ELIAS, Olufemi. The Relationship between general and particular customary international law. *African Journal of International & Comparative Law*, [S.l.], v. 8, 1996.
- FORTEAU, Mathias. Regional International Law. In: MAX Planck Encyclopaedia of Public International Law, 2006.
- FRANCIONI, Francesco. La consuetudine locale nel diritto internazionale. *Rivista di Diritto Internazionale*, [S.l.], 1972.
- GALINDO, G. R. B. Para que serve a história do direito internacional?. *Revista de Direito Internacional*, [S.l.], v. 12, p. 338-354, 2015.

⁴⁰ Ver, nesse sentido, TCHIKAYA, Blaise. Les orientations doctrinales de la Commission de L'Union Africaine sur le Droit International. *Revue québécoise de droit international*, [S.l.], n. 30, p. 113-128, 2017.

- GRADONI, Lorenzo. La Commissione del Diritto Internazionale riflette sulla rivelazione della consuetudine. *Rivista di Diritto Internazionale*, [S.l.], p. 667-698, 2014.
- INTERNATIONAL LAW COMMISSION. *Identification of Customary International Law: text of the draft conclusions as adopted by the drafting committee on second reading*, UN doc. A/CN.4/L.908, 22 May 2018.
- KOSKENNIEMI, Martti. *Fragmentation of international law: difficulties arising from the diversification and expansion of international law: report of the Study Group of the International Law Commission*, Un. doc. A/CN.4/L.682, 13 April 2006.
- MAROTTA RANGEL, Vicente. International law, regional developments: Latin America. In: MAX Planck Encyclopedia of Public International Law, 2008.
- MATA PRATES, Carlos. *Immunity of jurisdiction of states: scope and validity*, OAS Doc. CJI/doc.530/17.p.124-128.
- MEHDI, Rostane. Les objectifs de la codification régionale. In: SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL. *La codification du droit international: colloque d'aix-en-provence*. Paris: Pedone, 1999.p. 69-99.
- MILLICAY, Fernanda. Inter-American Juridical Committee. In: MAX Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford, 2011.
- MORRIS, Roland S. The codification of international law. *University of Pennsylvania Law Review*, [S.l.], v. 74, p. 452-463, 1926.
- NOVAK TALAVERA, Fabián. *Presentation of the Report of the Inter-American Juridical Committee to the International Law Commission of the United Nations*, CJI/doc.463/14.
- NYS, Ernest. The Codification of International Law. *American Journal of International Law*, [S.l.], v. 5, n. 4, p. 871-900, 1911.
- OBREGÓN, Liliana. Identity Formation, Theorization and Decline of a Latin American International Law. In: ALMEIDA, Paula W.; SOREL Jean Marc (org.). *Latin America and the International Court of Justice: contributions to international law*. London: Routledge, 2017. p. 3-14.
- OBREGÓN, Liliana. Noted for Dissent: the International Life of Alejandro Álvarez. *Leiden Journal of International Law*, [S.l.], v. 19, p. 983-1016, 2006.
- PELLET, Alain. Between Codification and Progressive Development of the Law: Some Reflections from the ILC. *Forum du droit international*, 2004. p. 15-24.
- PESSOA, Epitácio. *Codificação do direito internacional: guerra externa terrestre: guerra civil: reclamações oriundas de uma e outra: projecto*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1912.
- RIBEIRO, Renato. Breve História da Comissão Jurídica Interamericana e de sua Obra. *Revista de Ciência Política*, [S.l.], v. 33, n. 2, p. 85-99, 1990.
- ROOT, Elihu. The function of private codification in International Law. *American Journal of International Law*, [S.l.], v. 5, p. 577-589, 1911.
- SÁ VIANNA, Manoel Álvaro de Souza. *De la non existence d'un droit international américain*. Rio de Janeiro: L Figueirado, 1912.
- SACASA, Mauricio Herdocia. La contribución del comité jurídico interamericano a los nuevos desarrollos del derecho internacional en las américas. In: XXXV Curso de Derecho Internacional, United States, 2008, pp. 167-190.
- SCARFI, Juan Pablo. The hidden history of international law in the Americas. Oxford: Oxford University Press, 2017, pp. 87-106.
- SCHREUER, Cristoph. Regionalism v Universalism. *European Journal of International Law*, [S.l.], p. 477-499, 1995.
- SCOTT, James Brown. The Codification of International Law in America. *American Journal of International Law*, [S.l.], v. 19, p. 333-337, 1925.
- SIQUEIROS, José Luis. La OEA y el derecho internacional. *Revista Mexicana de Política Exterior*, [S.l.], p. 38-67, 1998.
- TCHIKAYA, Blaise. Les orientations doctrinales de la Commission de L'Union Africaine sur le Droit International. *Revue québécoise de droit international*, [S.l.], n. 30, p. 113-128, 2017.
- THIRLWAY, Hugh. *The Sources of International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- VÁSQUEZ, Carlos Manuel. Regionalism Versus Globalism: a View from the Americas. *Georgetown Public Law and Legal Theory Research Paper*, [S.l.], p. 63-70, 2003.
- VILLALPANDO, Santiago. Codification Light: a New Trend in the Codification of International Law at the United Nations. *Anuário Brasileiro de Direito*

Internacional, [S. l.], p. 117-155, 2013.

VILLALTA VIZCARRA, Ana Elizabeth. La contribución de América al derecho internacional. *In*: XXXIII Curso de Derecho Internacional: el derecho internacional en las Américas: 100 Años del Comité Jurídico Interamericano, 2006. p. 59-94.

WOOD, Michael. *Fourth report on identification of customary international law*, UN doc. A/CN.4/695, 8 Mar. 2018.

WOOD, Michael. Third report on identification of customary international law, UN doc. A/CN.4/682, 27 Mar. 2015.

YEARBOOK of the International Law Commission 1991, UN. Doc. A/46/10.

YEPES, Jesus Maria. *La codificación del derecho internacional americano y la conferencia de Rio de Janeiro*. Bogotá: Imprensa Nacional, 1927.