

AS ASSOCIAÇÕES INTERNACIONAIS(*)

(Um sistema de preservação
da paz mundial)

PALHARES MOREIRA REIS

— I —

No presente estudo pretendemos abordar a problemática do desenvolvimento do processo associativo internacional, enfatizando a análise do sistema de normas jurídicas internacionais e do conjunto de órgãos apto a realizá-lo.

Em nosso entender, a pesquisa sobre problemas relativos à organização internacional é sempre uma contribuição à luta pela concórdia entre os povos, ou seja, à luta pela Paz.

É bem verdade que a luta pela Paz, hoje em dia, felizmente é entendida de novo modo, e com uma ótica positiva. A luta pela Paz, considerada como pedra angular de todas as relações internacionais, deseja que o conceito de Paz não seja, simplesmente, a ausência de guerra.

Paz, hoje significa ordem e desenvolvimento. No âmbito internacional, somente se poderá conseguí-la através de um entendimento entre os Estados, de modo a fazer melhor equacionamento do dogma da Soberania, não no sentido de uma dependência a outro Estado, porém de uma subordinação a

(*) Conferência pronunciada no "Centro de Estudos Latino Americanos do Recife", mantido pela Sociedade Pernambucana de Ciências Políticas e Sociais, no dia 23 de outubro de 1967, dando início à "Semana das Nações Unidas", promovida em colaboração com o Instituto de Ciências Políticas e Sociais, entidade complementar da Universidade Federal de Pernambuco.

uma entidade capaz de, efetivamente, ditar e realizar um super-ordenamento com validade internacional.

Nêste sentido foi o pronunciamento do Papa Paulo VI, quando, na sua recente encíclica sôbre o desenvolvimento dos povos, se dirigiu a todos os homens de bôa vontade para anotar que “as excessivas disparidades econômicas, sociais e culturais provocam, entre os povos, tensões e discórdias que põem em perigo a Paz”, dizendo poucas linhas abaixo, que “a Paz não se reduz a uma ausência de guerra, fruto do equilíbrio sempre precário das fôrças. Constrói-se, dia a dia, na busca de uma ordem querida por Deus, que traz consigo uma justiça mais perfeita entre os homens”⁽¹⁾

É preciso notar que esta Paz, de entendimento e de desenvolvimento, se verificaria numa ordem internacional capaz de fazer uma justiça mais perfeita, destruindo as gritantes desigualdades entre as Nações.

Mas, as Nações, hoje em dia, são organizadas, normalmente, em Estados soberanos, que terão de se concertar para a realização de uma obra comum nêste campo. Para isso, precisariam êstes Estados trabalhar em acôrdo, dentro de uma ordem prèviamente estabelecida, ordem esta que, sòmente seria possível na existência de uma associação internacional com tantos meios quantos possíveis que permitissem a êsse órgão dizer os padrões gerais dessa ordem, e torná-los efetivos.

Ou seja, que a Comunidade internacional se organizasse numa Associação Internacional de âmbito universal, capaz de abranger tôdas as demais Sociedades políticas menores — inclusive os Estados — e realizasse, de modo cabal e efetivo, o Direito Internacional, de maneira que estas regras tivessem a indispensável eficácia.

Assim, então, se poderia dizer como Boris Mirkin-Guetzèvitch que “o direito interno é a técnica da liberdade e o direito internacional é a técnica da Paz”.⁽²⁾

Encadeados com a luta pela Paz, como disse o Santo Padre, estão os padrões da luta pelo desenvolvimento dos povos.

Do mesmo modo está, como uma outra face do mesmo prisma, a luta pela obtenção de uma ordem internacional válida e de uma associação com meios capazes de torná-la efetiva.

A luta é uma só, é uma luta de todos nós. Se não conseguirmos a ordem internacional válida, nem uma associação que a torne eficaz, dificilmente se conseguirá evitar as tensões que, como todos sabemos, vêm dificultando o desenvolvimento. Sem o progresso dos povos, sem a igualdade efetiva, política, social e econômica, não se terá na terra a Paz que foi prometida aos homens de bôa vontade.

Esta luta é uma só, e não apenas dos nossos dias. Vêm de lento preparo, desde os primórdios da civilização, as suas fases. Todavia, com os entendimentos novos que vêm ocorrendo entre os povos e os seus Governos, numa escala internacional, a existência dessa ordem internacional, que reputamos substancial para a efetivação do desenvolvimento e, em outras palavras, da Paz, agora se nos aparece possível e mais próxima. Basta comparar os milênios antecedentes à ONU e os 25 anos que nos separam da reunião de São Francisco, para ver o quanto de progresso existe no processo associativo internacional.

É o que pretendemos fazer nas linhas seguintes.

— II —

Quando se faz qualquer referência à distinção entre comunidades e sociedades, de pronto nos chega à memória o aporte científico dos grandes sociólogos que estudaram as estruturas sociais organizadas. Assim é que os nomes de Ferdinand Toennies e de Max Weber, diferenciando a *Gemeinschaft* da *Gesellschaft*, vêm receber ainda a contribuição de Robert Morrison Mac Iver que, usando o termo genérico Sociedade, procurava evidenciar a existência de comunidades e de associações.

De qualquer sorte, entre a comunidade e a sociedade (ou associação, como prefere o professor de Columbia), o traço dis-

tintivo entre uma e outra é o processo de vinculação dos membros do grupo entre si.

Nas comunidades, existe o elemento instintivo de gregriedade, a que Toennies chamou de vontade humana essencial, para distinguir da vontade humana baseada no arbítrio, que para o americano seria o interesse de reunião de esforços para a realização, em comum, de uma determinada tarefa, com a possibilidade de uma obtenção dos fins colimados de um modo mais fácil e mais efetivo.

Nuns e noutros grupos, os caracteres são homólogos: existirá sempre um grupo humano trabalhando em comum, e uma base territorial, onde este grupo está fixado. Reconhecida é a existência de um objetivo comum a todos os membros do grupo, que se pretende alcançar mediante o trabalho em comum. Para a realização desta tarefa, entretanto, é preciso que exista um espírito de equipe em todos os membros do grupo e, com este espírito de equipe surgem, necessariamente, as regras de conduta para a concretização do objetivo e um Poder dirigente, capaz de aplicar estas mesmas regras, através de um conjunto de sanções, dirigido aos membros do grupo por um processo de coercibilidade.

Tudo, conseqüentemente, se resume, na existência de um Poder, como força de impulsão da Sociedade, para a concretização de seu objetivo. Por isso é que o grande filósofo inglês Bertrand Russel considera que “o conceito fundamental na ciência social é o Poder, no mesmo sentido em que a Energia é conceito fundamental na Física” (3).

Isto porque, todas as vezes que os indivíduos se agrupam em sociedade, se verifica um fenômeno de interpenetração de consciências individuais, daí se destacando as idéias fundamentais que servem de base à organização do grupo social. Para a existência de uma estrutura social organizada, e mais especialmente, da associação, estes princípios começam a se fixar num corpo de leis sociais, num estatuto, ao mesmo tempo que surge o Poder de governo. É o momento em que aparece o estado de consciência coletivo, a que se refere Burdeau.

Assim, entende-se que surgem, simultaneamente, o Poder, como força de impulsão da sociedade, e a regra de conduta, como princípio norteador da atividade social, de tal modo inerente ao processo social que Georges Scelle disse: “O Poder, qualquer que seja a sua contextura, é indispensável à sanção de regra de Direito, conseqüentemente, à sua eficácia. Mas, o Poder, ele também, deve ser *aceito*, e não poderá ser durável se não satisfizer à ética”. (4)

Neste mesmo sentido, define Burdeau o Poder: “O Poder é uma força ao serviço de um idéia. É uma força nascida da vontade social, destinada a conduzir o grupo na busca do Bem Comum, e capaz, no caso de insucesso, de impor aos membros desse mesmo grupo, a atitude por ela determinada”. (5)

Deste modo, o Poder está presente em todas as sociedades, sejam de tipo comunitário ou de tipo societário. Historicamente, nas comunidades primitivas existiu a forma do Poder anônimo, que estava difuso na massa dos indivíduos, emanando de um sistema de mitos e de crenças, de tal sorte que se impunha diretamente aos membros do grupo, sem que a intervenção pessoal do chefe se fizesse necessária.

Depois, com a evolução, passando pela fase do Poder individualizado, chegou-se ao processo de institucionalização do Poder, quando no grupo são criados órgãos com a missão específica de elaborar a regra de conduta e aplicá-la.

Nas sociedades organizadas, em que o Poder se apresenta institucionalizado, devemos analisar, de modo imediato, a existência de uma fonte profunda ou material de toda ordem jurídica, que seria a conjunção da ética e do Poder, no dizer de Scelle, ou a existência de dois elementos — o material (força) e o psicológico (idéia de ordem) — de uma só figura, como quer Burdeau.

Por isso é que o secretário geral da Academia de Direito Internacional assim se exprime: “A ordem jurídica é o conjunto de normas ou regras de Direito em vigor numa sociedade dada, num dado momento. Mas, esta ordem jurídica não é senão a expressão parcial do “potencial jurídico” da sociedade.

Este potencial corresponde à necessidade social atual ou futura. É o fundo comum ou fonte material do Direito, de onde nascem, no momento preciso, as regras e as instituições". (6)

A isto se pode chamar também de Poder Constituinte da Sociedade, cuja finalidade nada mais é do que estabelecer o estatuto do grupo, no sentido de conjunto de regras de conduta dentro da mesma idéia de Direito, as sanções para a sua possível violação, e os órgãos para a execução de tais normas, dentro do sistema de institucionalização do Poder, de modo que as atribuições de mando sejam do órgão institucionalizado, da instituição, do qual o titular seja um mero agente de exercício.

Além de criar o mecanismo social, o Poder necessariamente se propõe a atingir os objetivos estabelecidos. Mas, é preciso notar que, na realidade, o progresso social exige que estes objetivos sejam continuamente revistos, assim como, em consequência, seja igualmente revisto o sistema de regras que leva à sua realização. O progresso material, o aperfeiçoamento dos processos técnicos exigem uma modificação no Poder. E, mais do que isso, deve ser considerada a alteração das crenças gerais relativas às regras suscetíveis de dirigir ou de proteger uma certa ordem social. Por isso que Gaetano Mosca disse que a cada sistema jurídico corresponde, historicamente, um tipo de Poder.

A concretização dêsse Poder inclui, necessariamente, a do ajustamento progressivo da regra de conduta do grupo, de tal sorte que Burdeau chegou a dizer: "Numa palavra, o Poder é o direito do futuro". (7)

Assim considerando, estava dentro do melhor espírito de análise do Poder, por entendê-lo como instrumento de realização do Direito para a concretização da Ordem, de modo a se atingir o Bem Comum, como objetivo final. Pois, como disse Georges Scelle, "todo Direito tem como fundamento a necessidade social, primeiro, a utilidade social, em seguida, porque não se trata somente de viver, mas de progredir". (8)

E, pois, com esse sentido que o Estado, a associação política global, detem o monopólio da coerção, podendo ditar a regra de Direito, aplicá-la e, sempre que necessário, modificá-la para que o sistema normativo se torne adequado à realidade

social e ao progresso dos indivíduos que a esta Ordem estão submetidos.

— III —

Vejamos, agora, se tais noções se aplicam no âmbito internacional, ou em outras palavras, se existe uma sociedade internacional capaz de ser decomposta em comunidades e associações cada uma destas formas internacionais com os mesmos elementos, correspondentes por homologia, aos fenômenos internos de cada Estado.

Sem dúvida que existe uma Sociedade Internacional de cunho global, ecumênico, dentro da qual coexistem tôdas as comunidades e associações de caráter internacional.

A Sociedade Internacional de cunho ecumênico é composta de indivíduos e de grupos de indivíduos, todos eles ligados pelo mesmos desejos e pelas mesmas necessidades, não só de uma ordem pública e de paz social, como também de satisfação dos desejos de cunho material e cultural. Ao lado dos indivíduos, que hoje são considerados como diretamente protegidos pelo Direito Internacional (não se pode dizer que sejam sujeitos do Direito Internacional, mas também não se pode considerá-los apenas objeto dêste mesmo ramo da árvore jurídica), temos de considerar como integrantes da Sociedade Internacional tôdas as pessoas de Direito Internacional, no sentido clássico da expressão, devidamente adequado à realidade contemporânea.

Evidentemente, as pessoas de Direito Internacional na concepção clássica, seriam apenas os Estados. Mas, não se pode deixar de considerar como presentes, nessa Sociedade Internacional, as Igrejas, as Comissões Internacionais, por exemplo, como tôdas as demais comunidades e associações internacionais que estão distribuídas pela superfície do globo.

Tôdas estas pessoas internacionais estão subordinadas a determinadas regras de conduta, para a efetivação de um determinado fim. Estas regras de conduta, a cortezia internacional, a moral internacional e o costume internacional, se ba-

seiam num mesmo princípio, têm uma fonte comum. O desejo de todos, de obter a paz internacional, através de uma ordem que se funde no respeito mútuo. Para a existência de um respeito mútuo, é preciso que haja, previamente, o respeito a si próprio e, talvez nêsse sentido é que Kelsen, como Anzilotti, seguindo de perto a consciência jurídica comum a todos os povos, que deu o *jus gentium* da antiguidade, fundamenta o Direito Internacional numa norma: *pacta sunt servanda*.

Este princípio serve de embasamento a toda ordem jurídica internacional, que se apresentava, até bem pouco tempo, da mesma maneira que, na ordem interna, o Poder social difuso, se realizando sem a intervenção de um chefe ou de um órgão. As regras de conduta social preexistiam no sistema de mitos e de crenças, que, na ordem internacional, se pode entender como representado pelos usos e costumes, e pelo princípio da *bona fide*, base que são do sistema positivo de Direito Internacional.

Por isso, existe uma positivação jurídico-internacional de tais princípios e costumes, quando o art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça exige que as controvérsias sejam resolvidas aplicando-se (a) as convenções, (b) o costume internacional, (c) *os princípios gerais de direito reconhecidos pelas nações civilizadas* e (d) as decisões jurídicas e a doutrina dos renomados publicistas, como podemos de logo anotar, num parêntese.

Dentro da Sociedade Internacional sem dúvida que existem comunidades e associações. É preciso relembrar que, em muitos casos, as comunidades mais cedo ou mais tarde se transformam em associações, quando, além do grupo que, naturalmente, dela participa, a inclusão de outros membros faz com que o processo societário se torne de caráter associativo. Ou então, se dá um cunho mais disciplinado e institucionalizado à comunidade, através de um sistema de normas criador de um processo de Poder mais próximo do tipo associativo, mormente nos casos de organizações políticas.

Assim é que vamos encontrar, no âmbito internacional, a reunião de pessoas internacionais para a efetivação de um espe-

cífico objetivo de cunho cultural, através de um processo instintivo de agrupamento. Entenda-se, no caso, a expressão cultural no seu sentido mais amplo, como um somatório de fatores históricos, geográficos, lingüísticos, religiosos e raciais, e de logo se verá que queremos nos referir ao processo de organização do continente americano e das nações árabes.

O processo associativo internacional tem seu desenvolvimento pela criação de um sistema geral de direito, capaz de ser aplicado a todos os povos. Ou melhor, como se dizia até o início dêste século, aplicável o Direito a todos os Estados, pois até então somente se reconhecia aos Estados a personalidade internacional.

O Direito Internacional, na fase de direito *in fieri*, ou como disse Kelsen, direito *in statu nascendi*, passa a substituir o simples conjunto de normas de conduta difusa, quando não havia processo de imposição da norma pela coação, uma vez que se verificava a ausência total de órgãos de comando social.

As normas, nesta segunda fase, começavam a ser aceitas, mas não existiam órgãos centrais de processo de criação e de efetivação do Direito. Não se tinha conhecimento de um órgão legislativo hábil para criar a norma, que surgia de acordos diretos e bilaterais, na sua maioria. Tampouco, existia um tribunal com jurisdição obrigatória, e se não podia ser exercida a instância do comum acordo, a solução cabível era a que correspondia à antiga época das vinditas, quando se fazia justiça pelas próprias mãos.

Somente que a guerra, então, era uma auto-tutela de direitos, uma simples reação contra a injustiça dos adversários, a *bellum justum*, jamais uma sanção internacional.

Do mesmo modo, com a ausência de um órgão executivo central, um Estado podia solicitar auxílio de um outro, celebrando tratados de aliança, como quer Verdross, mas tem o cuidado de anotar que, neste caso, se cria uma associação de Estados.

Este Direito Internacional, além da evolução da própria

sociedade internacional que tem por obrigação torná-lo efetivo, sofreu uma enorme transformação através dos tempos. Não queremos nos referir à lei natural do progresso da Ordem Jurídica, mas anotar as suas modificações como decorrência da inclusão de novos grupos parciais no processo da elaboração do sistema normativo da Sociedade Internacional.

Assim é que o processo de criação do Direito Internacional Moderno, que vem da época da paz de Westfália, dos trabalhos de Vitória, Binkershoek e, sobretudo, do gênio conciliador de Grotius, sofreu a ampliação de modo a deixar aquela primeira fase, de Direito dos Estados europeus cristãos, e da Sé Apostólica. O Direito extra-europeu começou a existir com o surgimento de Estados independentes na América, a admissão da Turquia no "concerto europeu" em 1856 e a entrada na cena mundial, na segunda metade do século XIX, das grandes potências asiáticas. ⁽⁹⁾

Outra grande transformação do Direito Internacional, entretanto, devemos anotar em decorrência do primeiro após-guerra, quando surgiam, paralelamente, em 1919, a Sociedade das Nações e a inclusão de normas sociais e econômicas no documento constitutivo dos Estados, como a Constituição de Weimar, em pioneiro exemplo.

Hoje em dia, o Direito Internacional tende a refletir, além desse comportamento nitidamente político-jurídico, os substratos econômicos e sociais dos povos que dominam o Poder dos Estados participantes da ordem internacional. Por isso é que Igor Blishcenko, professor da Escola Superior de Diplomacia de Moscou, anota: "A particularidade característica da elaboração e do desenvolvimento das normas e princípios do direito internacional da época de transição do capitalismo para o socialismo, é a participação, neste processo, dos trabalhadores, detentores do poder nos Estados socialistas, da burguesia nacional, detentora do poder numa série de estados surgidos como resultado do movimento de libertação nacional e da burguesia imperialista, detentora do Poder nos estados imperialistas". ⁽¹⁰⁾

E mesmo naquilo que de perto se refere ao homem, a participação de grupos não cristãos e não ocidentalizados, não orga-

nizados dentro do sistema familiar de base européia, no processo internacional, através de Estados recentemente descolonizados, tem trazido uma nova ótica e uma nova exigência para a reformulação dos princípios basilares do Direito Internacional, demandando uma nova adequação dos postulados que, por sua origem ocidental-cristã, não são adequados, por exemplo, a proteger as relações individuais, na forma de superordenamento, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem, dos que ainda estão no sistema tribal, nos Estados africanos.

— IV —

O número de associações internacionais é enorme. Como no sistema societário de indivíduos que, como se sabe, pode haver um tipo de associação para a realização de cada atividade humana, no âmbito internacional o mesmo interesse associativo existe e se verifica.

O motivo, quase sempre, é o mesmo, a divisão do trabalho, que dá origem a associações culturais, econômicas, bem como de caráter administrativo internacional. No primeiro caso, poderemos referir a Associação Internacional de Ciência Política, servindo de exemplo no segundo a Associação Internacional de Aviação Civil, a IATA, que fixa, inclusive, os acordos tarifários, vindo a Organização Internacional do Trabalho como paradigma de uma associação do tipo administrativo.

Ao lado destas existem as de cunho político, visando à efetivação de uma Ordem Social, válida para todos os membros do grupo internacional. Neste ponto devemos distinguir o seguinte: é que ainda não existe uma associação internacional de cunho universal. Existem as associações supranacionais regionais em sentido estrito, ou do tipo bloco, como querem Kaplan e Katzenbach ⁽¹¹⁾ e as que estes mesmos autores chamam de "organizações supranacionais do tipo universal", mas às quais preferimos dar a denominação, como Louis Delbez, de associações parciais com vocação à universalidade. ⁽¹²⁾

Além dos elementos de vinculação de determinados grupos regionais, como os já mencionados do grupo americano e do grupo árabe, muitos outros são determinantes das tentativas de passagem de um estado comunitário para o associativo em escala internacional. Poderemos destacar o processo associativo com fundamento no instinto da auto-preservação, trazendo exemplo das alianças militares, como a OTAN, o Pacto de Bagdá, a Organização do Sudoeste Asiático (SEATO). Do mesmo modo, os de cunho econômico, como a Comunidade Econômica Européia, que é mais conhecida como o Mercado Comum Europeu, junto à qual funciona o EURATOM, e ainda a Comunidade Européia do Carvão e do Aço.

O que nos interessa, entretanto, é anotar a existência de associações internacionais tendentes à universalidade, que tivemos em duas tentativas. A primeira delas, a da Sociedade das Nações, em 1919, e depois a da Organização das Nações Unidas, que veio logo após à II Guerra Mundial, ainda hoje existente.

Em tôdas as duas tentativas de passagem de estágio comunitário para o de uma Associação Internacional tendente à universalidade, ou seja, capaz de criar e executar o Direito Internacional para tôda a sociedade internacional, tivemos elementos comuns que poderemos destacar. Todavia, uma diferença substancial existe, que determinou a falência da Sociedade das Nações, e que ainda hoje tem permitido a existência da Organização das Nações Unidas.

No caso do Pacto de SDN havia a possibilidade de participação dos membros originários lado a lado com membros aderentes ao documento constitutivo, mas foram estabelecidos órgãos de controle sem possibilidade, entretanto, de um efetivo exercício da coercibilidade. A falência da Sociedade das Nações decorreu, exatamente, da sua fraquesa na manutenção da ordem internacional.

Já na Carta da ONU, como a anterior decorrente de um governo de fato antecedente ao grupo juridicamente organizado, e que tomou as medidas preliminares em Yalta, Potsdam, Londres e, mais tarde, em Dumbarton Oaks, existe de modo

claro que esta se reserva a possibilidade de estender suas determinações aos seus membros originários e aos membros aderentes. Todavia, declara ainda que o fará até mesmo aos Estados não membros, desde que isto seja necessário para a defesa da ordem por ela criada, e que pretende manter para os seus participantes.

Nêste sentido, o item 6 do artigo 2.º, que diz: “A Organização fará com que os Estados que não são membros das Nações Unidas ajam de acôrdo com êstes princípios em tudo quanto for necessário à manutenção da paz e da segurança internacionais”, recebe especial convalidação prática, quando admite que um Estado não membro suscite a atenção do seu Conselho de Segurança, ou mesmo da Assembléia Geral, para qualquer controvérsia em que seja parte, desde que, evidentemente, declare de logo aceitar a obrigação de solução pacífica a esta controvérsia, tal como previsto na Carta, na forma do art. 35, item 2.

Do mesmo modo, pelo art. 50, tanto os Estados Membros, quanto os Não Membros que se sintam em presença de problemas especiais de natureza econômica resultante de medidas preventivas ou coercitivas tomadas pela ONU contra um Estado, podem discutir o assunto no Conselho de Segurança.

E ainda, pela possibilidade de um Estado Não Membro da ONU poder tornar-se parte no Estatuto da Côte Internacional de Justiça (art. 93,2), na forma e condições determinadas em cada caso pela Assembléia Geral.

Tudo isso sem falar no processo de admissão, aberto, como diz o art. 4.º, “a todos os Estados amantes da paz”.

— V —

Chegamos, agora, ao tema central: Existem, na atual situação do Direito Internacional, um sistema de normas válido para tôda a sociedade e um conjunto de órgãos capazes de realizar a sua adaptação à realidade social e tornar efetiva a sua aplicação?

Sem dúvida que as três funções básicas da organização política, elaborar a regra, aplicá-la e dirimir as contendas, estas sempre existiram através dos tempos.

A primeira, de criação do Direito, ou no dizer de Scelle, "mais exatamente, de formulação do Direito", se realiza pelo ato legislativo e regulamentar, e bem assim pelo costume, pela jurisprudência, pela convenção e pelo contrato. Na função jurisdicional, têm-se a verificação de um contrôlo da juridicidade dos atos, mórmente quando êstes vêm de ser contestados na sua legalidade, tornando-se litigiosa a relação, cabendo a quem exerce tal função dizer da legalidade ou da não conformidade à norma, ao ato impugnado, encerrando em definitivo o litígio. Finalmente, a função executiva, que tem como objeto sancionar materialmente a regra jurídica e o ato jurisdicional, com o uso da força, se necessário, de modo a efetivar a concordância da materialidade das situações sociais com sua legalidade.

A existência de órgãos internacionais capazes de assegurar o pleno exercício dessas funções é que é contestada, sobretudo quando não se pode fazer apêlo a órgão jurisdicional ou executivo, uma vez que o Direito Internacional pode ser, além de legislado, igualmente convencional valendo apenas para as partes contratantes.

"A descrença num sistema jurídico em que faltem juizes e poder de polícia tem, frequente e errôneamente, sido expressa como uma teoria de direito internacional que o considera um sistema "voluntário" baseado no "consentimento" de Estados "soberanos". Não é preciso grande argúcia em direito e política para perceber o paralelo entre esta teoria e a teoria do consentimento dos governos nacionais. Qualquer que seja a razão moral da teoria do consentimento (razão que representa uma repulsa à coação) os Estados "consentem" os preceitos internacionais da mesma maneira que os indivíduos "consentem" as leis existentes. Reconhecem a necessidade geral de um sistema ordenador, consideram vantajoso ou no mínimo tolerável o corpo de legislação existente e aceitam o resto porque a isto estão obrigados pela falta de capacidade para mu-

dar êste estado de coisas. Quanto menos tolerável uma legislação, tanto maior a pressão para modificá-la por qualquer meio possível".

Kaplan e Katzenbach, depois desta comparação do fenómeno internacional com o de âmbito interno do consentimento do Poder, consentimento êste que o legitima porque faz com que o grupo o aceite como apto a realizar o fim social a que se propõe, esclarecem que as instituições jurídicas da comunidade internacional não são suficientes para os casos atuais. Não distinguem nitidamente entre o consentimento indireto dos indivíduos e o consentimento efetivo que o Estado tem de dar à regra e à ordem internacional porque nesta última existe um choque de soberanias. A seguir, completam:

"Entretanto, tais como são, existem e contribuem para a ordem internacional. Continuarão assim até que alguma combinação política venha criar novas instituições mais de acôrdo com a ordem e, pelo menos esperamos, com uma decente consideração pelos valores humanos."

E concluindo a apreciação no domínio do fato: "Êste processo criativo está atualmente ocorrendo não só em escala universal (o complexo das Nações Unidas) como talvez com mais êxito em várias organizações regionais e especializadas tais como a OTAN e as comunidades européias". (13)

Quais seriam, então, as funções da sociedade internacional organizada? VERDROSS faz um esquema esclarecedor, quando enumera os seguintes pontos: (a) promulgação de normas gerais; (b) solução de controvérsias; (c) administração internacional; (d) o sistema de sanções. (14)

Não faremos uma análise profunda dêstes quatro pontos, especialmente pelo fato de que, cada um dêstes temas, daria material para um trabalho mais amplo e mais profundo do que o realizado presentemente. Do mesmo modo, nem ao menos abordaremos o problema do Poder Constituinte Internacional, igualmente merecedor de monografia elucidativa, tema que foi anotado em tangente páginas atrás.

Entretanto, conviria dedicar algumas linhas a cada um

dêsses pontos, a fim de mostrar que, presentemente, se pode constatar a existência de órgãos legislativos, jurisdicionais e executivos internacionais, decorrentes de lenta cristalização, porém em efetivo exercício.

Para Scelle, o exemplo típico da norma jurídica internacional seria o tratado-lei, criador de normas delimitadoras das atividades e criador de regras de conduta para as mútuas relações entre os Estados que o celebram. E, vai mais longe, quando esclarece que, quando se diz Estados signatários, na realidade se deveria estar falando em governos, pois que Estado, no caso, tem uma significação irreal e convencional. Um tratado-lei reúne, portanto, a opinião concorde de um certo número de governos ou grupos de governantes de coletividades estatais interessadas. ⁽¹⁵⁾

Todavia, o mestre ainda não reconhecia a existência de um órgão legislativo internacional, mas apenas, se bem que funcionando efetivamente, um órgão legislativo interestatal ainda invertebrado: "Ele é formado pelo conjunto de governos que, em cada uma das sociedades estatais componentes, recebeu competência internacional para elaborar, em colaboração, a regra do Direito Internacional". ⁽¹⁶⁾

Hoje, poderemos entretanto considerar o fenômeno de outro modo, eis que devemos levar em conta que a obra de Scelle é de 1947. Mas, o processo por ele descrito é válido, uma vez que, mesmo nas associações internacionais, os Estados membros são presentes através de representantes dos seus governos e, em conjunto, celebram pactos internacionais.

O fenômeno se apresenta ampliado, hoje em dia, porque já vemos o aparecimento de situações que mostram estarmos caminhando para uma elaboração legislativa internacional em sentido pleno. Assim é que, mesmo sem haver ainda um órgão legislativo central de caráter geral, e que as normas, na sua maioria, ou decorrem dos tratados (bilaterais ou plurilaterais) ou do costume, existe a competência da Assembleia Geral da ONU de elaborar projetos de tratado e submetê-los à ratificação, como no caso dos privilégios da ONU (art. 105, 3, da Carta). O mesmo pode ocorrer com a Organiza-

ção Internacional do Trabalho, que pode elaborar acordos sobre matéria de sua competência pela maioria de 2/3 e apresentar à ratificação o projeto aprovado. É verdade que a sua vigência depende da ratificação, mas o seu conteúdo e a sua origem, sem dúvida alguma, estão no órgão internacional.

Idêntica situação está presente em outros organismos especializados da ONU. A Organização da Aviação Civil Internacional pode aprovar regulamentos sobre questões técnicas, que entram de logo em vigor, a não ser que a maioria dos Estados comuniquem a sua desaprovação. E a Organização Mundial de Saúde, pode, ademais, estabelecer regulamentos que obrigam todos os Estados membros, salvo aqueles que, em prazo prefixado (art. 22 do seu documento constitutivo), tenham recusado o acôrdo.

No campo da solução das controvérsias, poderemos considerar, inicialmente, o problema de mediação e do arbitramento. Nêste caso, nem a Assembleia Geral nem o Conselho de Segurança, têm poder de decisão, pois são apenas órgãos mediadores. E, mais ainda, quando os litigantes são membros de um mesmo organismo regional, a êste é oferecida a possibilidade de estudar previamente o problema. O Conselho de Segurança, entretanto, pode recomendar um determinado procedimento, quando, na sua opinião, o caso não ponha em perigo a paz internacional.

Entretanto, o grande passo está na criação da Corte Internacional de Justiça, que pode admitir, como já se disse, ser suscitada até por um Estado não membro da ONU. A sua jurisdição é obrigatória para todos os Estados que a ela submetam os seus litígios em comum acôrdo. Existe, contudo, também a hipótese de um Estado declarar unilateralmente que reconhece a jurisdição da Corte em tôdas as controvérsias de ordem jurídica, com referência a qualquer outro Estado que assumida idêntica obrigação. Esta obrigação, chamada de cláusula facultativa, porque não necessariamente solicitada aos Estados Membros, pode ser formulada com reserva ou incondicionalmente, por prazo determinado ou até ilimitadamente.

No que tange ao procedimento executivo temos de sepa-

rar dois aspectos fundamentais: o da administração internacional e o das sanções internacionais.

Direito Internacional administrativo é o conjunto de normas jurídicas de caráter internacional reguladoras da administração da comunidade internacional, seja parcial, seja com tendência à universalidade, não devendo ser confundido com Direito Administrativo internacional, que se refere a preceitos internos, de projeção internacional, como o regulamento de passaportes, por exemplo.

Pode ser esta administração jurídico-internacional direta ou indireta, segundo Verdross: "São raros, entretanto, os casos de administração internacional direta. Em regra geral, os órgãos administrativos internacionais não têm senão a missão de dirigir e fiscalizar as administrações estatais, ou mais simplesmente ainda, coordenar e fomentar a sua atividade". (17)

Vamos encontrar a administração direta nas áreas relativas a territórios em regime de tutela internacional, sem falar, evidentemente, nos funcionários da própria ONU e dos seus organismos especializados, que têm estatuto diplomático próprio.

No campo da administração indireta, pode ser anotada a enorme série de uniões administrativas, das quais as mais importantes são a União Postal Universal e a União Internacional de Pesos e Medidas. Do mesmo modo, os Organismos Especializados, dos quais podemos destacar os já mencionados — Organização Internacional do Trabalho, Organização da Aviação Civil Internacional e a Organização Mundial de Saúde, e outros, como a UNESCO, no campo da cultura, a FAO no campo da alimentação, o Fundo Monetário Internacional, no campo das finanças. Algumas das antigas Uniões Administrativas, como a UPU e a União Telegráfica Internacional se transformaram depois em organismos especializados.

No que se refere aos Direitos do Homem, a proteção dos indivíduos é um novo prisma do Direito Internacional, tendendo a impedir a escravidão e o trabalho forçado, respeitar o direito das minorias, e os direitos humanos em geral, se bem que a Declaração aprovada pela ONU tenha efeito moral e

não coercitivo. Já no âmbito europeu, convém ressaltar, o indivíduo pode postular diretamente, uma vez que o tratado admite o direito de petição e estabelece uma comissão para a verificação dos atentados que lhe são submetidos.

Finalmente, chegamos ao problema das sanções. No Pacto da SDN se subordinava a efetivação das sanções a uma aquiescência dos Estados, individualmente considerados. Mas, na Carta da ONU, como se mostrou, o Conselho de Segurança pode, por si só, decidir sobre a aplicação das sanções internacionais contra a violação da ordem.

Os princípios adotados pela Carta, neste particular, são os seguintes: os Estados devem se abster de recorrer à ameaça ou ao emprêgo da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer outro Estado; o Conselho de Segurança pode estabelecer as medidas de coerção que julgar necessárias à manutenção e ao restabelecimento da paz internacional. Estas medidas de coerção podem ser de caráter econômico ou militar, em cunho preventivo ou repressivo; o Conselho, ainda, pode determinar, no caso específico de um conflito, quem é o agressor, e conseqüentemente, quem está causando ameaça à paz. Como na Carta não se define a agressão, o problema é por demais controvertido.

O Conselho de Segurança dispõe de um aparelhamento militar permanente, com tropa terrestre, marítima e aérea dos Estados membros, assistido de um Comité de Estado Maior, capaz de assegurar uma medida imediata neste particular.

Em todo caso, a Carta mantém, para a hipótese de uma agressão armada, o direito natural de legítima defesa individual ou coletiva. Esta defesa coletiva, de certo modo contraria a idéia de manutenção da ordem internacional pelo sistema, porque permite a um Estado tomar medidas para garantir um outro, que vem de ser agredido, na opinião de Paulo Reuter (18). E, finalmente, admite acôrdos regionais, capazes de auxiliar no sistema de manutenção da paz internacional.

Os casos mais evidentes dêste sistema de sanções, no âmbito da ação da ONU são o da Coréia, o da Hungria, o do

Egito e o do Congo. Todos por demais vivos na memória para que tenhamos de tecer considerações a respeito.

Para terminar, um toque de raspão num assunto que, não vinculado diretamente ao sistema de sanções, tem muita importância na obra das Nações Unidas: o desarmamento e seu consequente controle. É bem verdade que ainda nada de concreto existe, porém ao menos o assunto já está sendo considerado. E, como no Direito Internacional muita coisa foi resolvida com lenta cristalização, temos fundadas esperanças que mais este problema seja devidamente equacionado, com a velocidade das ações e do desenvolvimento dos tempos que correm.

— VI —

Com a criação de um organismo internacional que, lenta porém progressivamente, está podendo editar regras de Direito, aplicá-las e mais ainda, preservar a paz mundial e proteger os indivíduos na medida das suas possibilidades, é com satisfação que, olhando para trás, vemos não ter sido inútil o trabalho das gerações.

Tenhamos fé no porvir. Uma associação internacional universal ainda é, sem dúvida, uma utopia, nos tempos que correm. Porém, no início da década dos 30, somente os visionários e as histórias em quadrinhos falavam em associações desse tipo, como em viagens interplanetárias e em foguetes. Hoje, tudo isso é parte do noticiário.

Não há, entretanto, o mesmo diapasão no progresso da técnica e no das relações internacionais. Isto porque ainda não existe a necessária sinceridade, nem o indispensável espírito de justiça, no âmbito internacional, lembrados pelo saudoso Papa João XXIII, na sua encíclica *Pacem in Terris*, como fundamentais para as boas relações entre os Estados, juntamente com as normas da solidariedade operante e da liberdade. (19)

É bem verdade que as lições do Papa são de ordem moral, distantes do sistema jurídico internacional que até agora tentamos analisar. Todavia, se os postulados por êle invoca-

dos fossem devidamente considerados, servissem de base ao entendimento entre os Povos, através de seus Governos, estaríamos caminhando para um sistema em que poderia preservar a Paz na Terra, pelo reconhecimento dos mútuos direitos e com o cumprimento dos deveres recíprocos.

NOTAS

- (1) — PAULO VI, Papa, "Carta Encíclica *Populorum Progressio*", in Documento Pontifícios, Petrópolis, "Vozes", 1967, 3a. ed., p. 39.
- (2) — "Droit Constitutionnel International", p. 8.
- (3) — Bertrand RUSSEL, "O Poder, uma nova análise social", S. Paulo, 1957, p. 4.
- (4) — Georges SCELLE, "Manuel de Droit International Public", Paris, 1948, p. 8.
- (5) — Georges BURDEAU, "Traité de Science Politique" tomo I, Paris, 1949, p. 216.
- (6) — Georges SCELLE, "Manuel", cit. p. 9.
- (7) — Georges BURDEAU, "Traité", cit. I, p. 221.
- (8) — Georges SCELLE, "Précis de Droit des Gens", Paris, 1932, vol. I. p. 5.
- (9) — Alfred VERDROSS, "Derecho Internacional Publico", Madrid, 1957, p. 44.
- (10) — Igor BLISHCENKO, "Natureza do Direito Internacional do nosso tempo e a luta dos dois sistemas", in Política Externa Independente, vol. I, n.º 3, Rio, janeiro, 1966, p. 126.
- (11) — M. KAPLAN e KATZENBACH, "Fundamentos Políticos do Direito Internacional", Zahar, S. Paulo, 1964, p. 333.
- (12) — Louis DELBEZ, "Manuel de Droit International", Paris, 1951, p. 89.
- (13) — KAPLAN e KATZENBACH, "Fundamentos", cit. p. 22.
- (14) — Alfred VERDROSS, "Derecho Internacional Publico", cit. p. 423 e sgs.
- (15) — Georges SCELLE, op. cit., p. 600.
- (16) — Georges SCELLE, op. cit., p. 601.
- (17) — Alfred VERDROSS, op. cit., p. 431.
- (18) — Paul REUTER, "Droit International Public", Paris, 1958, p. 420.
- (19) — JOÃO XXIII, Papa, "Carta Encíclica sobre a Paz de todos os povos, na base da Verdade, Justiça, Caridade e Liberdade", S. Paulo, 1963, passim.