CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS
UMA CONSTITUIÇÃO DA SOCIEDADE INTERNACIONAL? [1]

Arnaldo Gonçalves

Assistente de Política Internacional, investigador nas áreas da Ciência Política, Relações Internacionais e Estudos Asiáticos

I - Introdução

As relações sociais desenvolvem-se e vêm sendo reguladas por normas formadas e sedimentadas ao longo da evolução humana e materializando o sentido prevalecente dessa evolução. Tal produção normativa ocorreu ao longo de um vasto período, que desemboca nos nossos dias, parte dele significativamente caracterizado por dificuldades de comunicação entre os grupos humanos organizados. Tal circunstancialismo, alterado fundamentalmente nos últimos trinta anos, fez com que a evolução normativa, a universalização (e actualização) do conceito de Estado de Direito se fizesse de uma forma gradativa, consagrando às normas um carácter de perenidade e perdurabilidade que só vacilaria com o fenómeno da universalização da imagística da sociedade moderna.

Por outro lado, condicionalismos vários, fizeram com que o Oriente se fechasse em si mesmo, escolhesse um caminho próprio, como que alheio ao que

---

1 Trabalho Final da disciplina *«Teoria da Constituição»* do Curso de Mestrado de Ciência Política, ano lectivo 1999-2001, leccionada pelo Professor Doutor Jorge Miranda, na Faculdade de Direito de Lisboa.

se passava no resto do mundo. Contudo, entre o Oriente e o Mundo Europeu situa-se uma zona geográfica – a Euroásia – cujas condições específicas (geopolíticas, culturais, sociológicas e climatéricas) mantiveram-na relativamente confinada ao seu espaço autóctone, consagrando-lhe uma identidade muito própria. Tais circunstancialismos, de que a história universal nos dá conta propiciaram à Europa, beneficiada pelas condições geográficas e outras, um especial papel no desenvolvimento e organização mundial, em resultado dos descobrimentos e da expansão pluricontinental das potências marítimas europeias. Esta realidade geopolítica fez com que o mundo conhecido, dominado pela Europa, tenha chegado ao século XX, organizado segundo regras ditadas por ela e de acordo com uma mesma concepção idiossincrática, herdeira dos grandes pensadores universalistas e *cosmopolitanistas*, que estruturaram o seu projecto de mundo.

Como é sabido, a conflitualidade belicista gerada e radicalizada pelas potências europeias na primeira metade do século XX, em especial nas duas guerras mundiais, trouxe profundas consequências neste plano organizativo eurocêntrico (ou euro-dirigido) conduzindo ao fim do colonialismo, ao emergir de dezenas de novos Estados que na cauda da derrocada dos impérios europeus passaram a exigir, no quadro internacional, um papel consentâneo com a sua natureza de autoconquistadas nações soberanas. Na segunda metade do século assistimos também à transferência do centro aglutinador e catalisador da política mundial e das relações inter-Estados para a potência emergente na América do Norte, os Estados Unidos, com o definhamento da importância do continente europeu, como locomotiva.

Assim, as velhas colónias surgiram como actores novos na cena internacional, como Estados cuja identidade *ex novo* é a reivindicação de uma igualdade jurídica relativamente aos demais e a inclusão da sua voz e vontade na gestão dos assuntos internacionais, *maxime* nas organizações de carácter transnacional, como as Nações Unidas, a sua expressão. Porém, a organização mundial estabelecida pelos vencedores da II Guerra Mundial, a Ordem que fizeram prevalecer não reflecte, minimamente, o pensamento destes novos Estados, desde logo porque não lhes é permitida uma participação significativa na sua formação e no desenho das suas *guidelines*. Bem ao contrário, a ordem prevalecente foi-lhes seguramente imposta pela Europa, pelo que sentem, a cada passo, necessidade de a contestarem, quando mais não seja como forma de se afirmarem na sua soberania e singularidade etnocultural, senão rácica.

Depois, o presente é caracterizado por fortes movimentos migratórios de populações no *campus* europeu e não só, pela grande velocidade de circulação de quantidades enormes de informação, pela banalização das tecnologias de informação, pela explosão do multimédia ligando em redes cada vez mais complexas a ciência da computação e os produtos do lazer. Todo este vertiginoso

devir que brevemente tacteamos na sua latitude, vem provocando significativas alterações nos grupos instalados, mudando a sua composição, os seus comportamentos e os *diktats* que os regem.

Esta complexa realidade impossibilita a sobrevivência de normas antigas, por um lado, e, por outro, impede ou pelo menos dificulta a formação e sedimentação de novas normas, quer porque os grupos vão perdendo homogeneidade, quer porque o perene é incompatível com o emergir de usos e costumes susceptíveis de reclamarem novas normas e novos conteúdos.

À *outrance* da vertigem pacificadora de 1989 e à semelhança do que ocorre com as relações entre indivíduos, também as comunidades continuam a se relacionar entre si de forma conflituante e, ciclicamente, num pulsar dialéctico, encontram afinidades suficientes para atenuarem tal conflitualidade, fazendo surgir um novo grupo – a sociedade – que se apoia numa comunhão de interesses. Ora, cada grupo, qualquer que ele seja, funciona com base em regras por si elaboradas, as primeiras das quais são atinentes ao modelo organizativo por ele adoptado a que chamamos Estado.

Também, por outro lado, algumas dessas regras acabam por ser sentidas pelos indivíduos enquanto membros do grupo, como carecendo de especial protecção e acabam por se estabelecer mecanismos ou instrumentos, cuja função é impor coercivamente e sempre que necessário, o acatamento de tais normas. Naturalmente que tais instrumentos decorrendo do grupo, mesmo quando têm dimensão estritamente técnica, reflectem a sua identidade. Assim nasce o Direito, substancial e adjectivo, que reflecte a intenção axiológico-normativa positivada do grupo.

Por outras palavras, numa comunidade, o Direito brota naturalmente num fluxo contínuo que faz de cada evolução comunitária um desenvolvimento daquele, ainda que, por vezes, oculto. Das mesmas regras de funcionamento do grupo faz parte aquele outro conjunto normativo definidor do Poder, suas atribuições e exercício. Admitindo a inexistência de efeitos perversos existirá, assim, harmonia normativa e o grupo viverá com as regras por si e para si elaboradas, numa fortíssima simbiose axiológica, geradora e potenciadora de um diluir de tensões e conflitos relacionais donde decorre um clima de paz social generalizado para a comunidade.

Quando, retrospectivamente, olhamos para a evolução da Humanidade constatamos um contínuo movimento de formação de grupos – comunidades – que, quando logram obter alguma solidez se expandem provocando choques com outros grupos que lhe são adjacentes, abrindo uma nova fase de conflito, por vezes sob a forma de guerra, do qual, após período de convulsão, sai um novo grupo consolidado.

O grupo, após a sua constituição, assume uma postura fechada, como forma de autopreservação, apoiada na comunhão propiciada pela identidade, inici-

ando um processo de consolidação e crescimento que, inevitavelmente, o conduz ao estabelecimento de relações com outros grupos. Neste processo, os grupos em presença acabam por se reconfigurar na sua existência dando origem a novos grupos, num processo de reprodução inerente à existência de qualquer ser vivo.

§ 1º - Estado e sociedade internacional

Assim se formaram, na generalidade dos casos, os Estados que enquanto grupos que são, se relacionam entre si num espaço de tensões a que damos o nome de sociedade internacional. A existência de grupos dotados de forte homogeneidade e comunhão de identidades individuais a que chamamos comunidade, leva-nos à ideia de Nação que, umas vezes intencionalmente, outras por mera paralaxe, se confunde com o Estado, sendo certo que lhes correspondem conceitos substancialmente diversos.

Foi Maquiavel que, ao iniciar *O Príncipe*, introduziu no léxico o emprego que fazemos da palavra Estado, ao afirmar que todos os Estados, todos os domínios que têm tido ou têm império sobre os homens são Estados, e são repúblicas ou principados[2]. O termo foi igualmente tratado na *República* de Bodin *"como um governo recto de várias famílias, e do que lhe é comum, com poder soberano"*[3] que a associou à ideia de soberania "o poder absoluto perpétuo de uma república" tendo como corolário a independência de cada um face a todos (e assim a igualdade jurídica) consagrou-se, universalmente, na linguagem da idade contemporânea.

Nesta breve *close-up* da ideia de Estado encontramos referência aos principais elementos constitutivos da hodierna concepção do Estado-Soberano, que vai inspirar-se em Jellinek e na sua *Teoria do Estado*: poder político (elemento formal), o povo (elemento humano) e o território. O Estado, na acepção de um outro autor – Duguit – é o grupo humano fixado em determinado território, onde os mais fortes impõem aos mais fracos a sua vontade[4].

---

2 Neste sentido Freitas do Amaral, *História das Ideias Políticas*, Volume I, Livraria Almedina, Coimbra, 1998, página 201 refere que é precisamente Maquiavel que utiliza pela primeira vez a palavra «Estado» no sentido actual de comunidade política soberana na ordem jurídica interna e independente na ordem internacional.

3 Numa análise mais detalhada desta definição de Bodin ver Freitas do Amaral, *ibid*, páginas 321 e segs.

4 Aí a lógica será menos convincente porque retém o que é a consequência dos outros dois elementos constituintes da noção de Estado: a sua coercibilidade no plano interno, a sua independência no plano externo, isto é a sua soberania.

Para Marcelo Rebelo de Sousa, o Estado-Colectividade [5] é a pessoa jurídica que compreende determinado território, que nele institui, em regra, por autoridade própria, um poder político juridicamente autónomo. Esta pessoa jurídica supõe como elementos intrínsecos o povo, o território e o poder político. O mais importante dos Estados-Colectividade é o Estado-Soberano, isto é o Estado-Colectividade dotado de poder político soberano: supremo na ordem jurídica interna e independente na ordem jurídica externa.

Entre as mais importantes formas de Estado-Colectividade-Soberano encontramos o Estado Simples ou Unitário e o Estado Complexo ou Composto, conforme comportem um ou mais poderes políticos. Historicamente, a forma de Estado Simples precedeu a forma de Estado Complexo, o qual se projectaria com a Revolução Americana, na estrita economia de uma Confederação compatível com a manutenção das oberania dos Estados Confederados e determinando apenas a conjugação de algumas atribuições estaduais [6].

O federalismo de iniciativa de Estados, antes soberanos ou resultantes da transformação de Estados Simples pelo mecanismo da descentralização política representa a forma dominante na segunda metade do século XIX e no começo do século XX para dar corpo a Estados plurinacionais, com vastidão territorial significativa, de emigração, atravessados por assimetrias ou clivagens sociais, culturais, étnicas ou raciais.

Paralelamente a este fenómeno, surgiu o da criação de Organizações Internacionais para responder às exigências de realização de fins originários dos Estados, nomeadamente de cooperação, segurança colectiva, articulação de preocupações de defesa, controlo de armamentos estratégicos e nucleares. Isso conduziu à crescente integração dos Estados em instituições ou Organizações Internacionais, mas sem substancial diminuição ou derrogação dos seus poderes soberanos. A Sociedade das Nações, a Organização das Nações Unidas, e num âmbito mais regional a União Europeia, a NAFTA, a ASEAN ou a APEC dão guarida a esta tendência de lateralização das questões internacionais e de concertação na sua ponderação e resolução, mas são, também, exemplo da pertinaz resistência dos Estados à limitação ou derrogação dos seus poderes soberanos.

---

5 Um dos três sentidos do conceito de Estado que funda na análise das várias formas históricas de Estado.

6 Marcelo Rebelo de Sousa, «Estado», *Dicionário Jurídico*, Coimbra, páginas 210 e segs. Ver para uma análise circunstanciada Donald S. Lutz, *The origins of American Constitutionalism*, Lousiana State University Press, Baton Rouge, 1988, Jurgen Gebhardt, *Americanism – Revolutionary Order and Socuial Self-Interpretation in the American Republic*, Luisiana State University Press, Baton Rouge, 1976, Gordon Wood, *The creation of the American Republic, 1776-1787*, Chapel Hill, 1969.

§ 2ª - O papel do mundialismo

Quando se fala em Constituição visualiza-se, sobretudo, o espaço de intervenção e jurisdição dos Estados e o complexo normativo que dá razão ao seu domínio no plano interno. Estamos no domínio do Direito Constitucional[7], do Direito público limitado pelo elemento humano e geográfico do conceito de Estado. Só por prolongamento, caindo no campo do direito comparado poderemos extravasar este domínio "doméstico". Mas se há fenómeno profundamente marcante neste nosso tempo é o agigantar do papel (e da intervenção) das Organizações Internacionais, quer no plano bilateral (inter-Estados), quer no plano horizontal e multilateral da acção e afirmação do que usamos chamar a comunidade internacional, e que tem corolário num vasto movimento que capciosamente chamamos mundialismo, movimento que tem por objectivo confesso a construção de uma unidade política mundial afirmando o princípio da unidade pluralista do género humano sobre as egoístas divisões nacionais[8].

Naturalmente haverá quem decline o sentido e importância das Organizações Internacionais no mundo contemporâneo e não aparentemente convencido pela relativização do conceito de soberania e das valências do Estados-Nação reclame um regresso à excelência desse modelo que foi matriz nas relações internacionais até ao século passado[9].

Estamos um pouco longe de um tempo em que o exercício (e a guarda) da soberania era o fundamental da intervenção e reconhecimento dos Estados, como sujeitos exclusivos de relações internacionais e titulares de poder[10]. O Direito Internacional Público e a partir dele o estudo das Relações Internacionais ganhou carta de alforria impondo aos responsáveis políticos, aos analistas, uma outra

---

7 Entendido como a parcela da ordem jurídica que rege o próprio Estado enquanto comunidade e enquanto poder ou numa acepção sociológico-jurídica como «o conjunto de normas (disposições e princípios) que recortam o contexto jurídico correspondente à comunidade política como um todo e aí situam os indivíduos e os grupos uns face aos outros e frente ao Estado-poder e que, ao mesmo tempo, definem a titularidade do poder, os modos de formação e manifestação da vontade política, os órgãos de que esta carece e os actos em que se concretiza». Ver Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 1997, página 13.

8 Ver para análise deste ponto Susan Marks, *The End of History? Reflctions on some International Legal Thesis,* European Journal of International Law, vol. 8, n° 3, in www.ejil.org; Thomas Franck, *Fairness in International Law and Institutions,* London, Clarendon Press, 1995.

9 Barry Buzan e outros em *The logic of anarchy: neorealism to structural realism to structural realism*, Nova Iorque, Columbia University Press, 1993. Susan Strange em *The Retreat of State: the diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

10 Simone Goyard-Fabre, *Y a-t-il une crise de la souveraineté?, Revue Internationale de Philosophie,* 1991 – 4, n.° 109, página 459-6.

atenção e abertura para este novo "mundo" da acção dos Estados e de outros actores. O contributo dos *media* neste libertar dos constrangimentos impostos pelo velho *diktat* do "interesse nacional" não é, também, despiciendo.

Que melhor instrumento existe para estudar e racionalizar as várias dimensões das relações entre os Estados e as organizações por eles criadas, senão aplicar a matriz que ganhámos do Direito constitucional? [11]: a forma da pessoa jurídica, sua forma de governo, o modo de aquisição e exercício do poder, o estabelecimento dos seus órgãos, os limites da sua acção, os direitos, as garantias. Daí a inevitável miscigenação das valências do Direito público com as exigências e dificuldades do direito internacional que a questão proposta evidencia.

A Organização das Nações Unidas (ONU) surgiram na vida internacional, como sabemos, pelo falhanço do projecto da Sociedade das Nações, pela sua incapacidade – diríamos hoje estrutural – de responder às exigências de arbitragem e pacificação de uma situação internacional volátil, pela consciência dos vencedores da II Guerra Mundial da necessidade de uma organização internacional eficaz que presidisse à paz sucedânea e a garantisse. Mas a ONU emergiu, também, para responder às exigências de um movimento mundialista que se desenvolveu a seguir à II Guerra Mundial, baseado no horror que a barbárie nazi despertou no mundo civilizado e que, na onda do positivismo ético – que sucede aos confrontos bélicos alargados e sobeja em crença optimista na capacidade da Humanidade renascer das cinzas –, acreditou que era chegada a hora para um governo mundial e consensualizado da comunidade internacional.

De organização aristocrática da sociedade internacional [12] consubstanciando o directório [13] de um poder a quatro, rapidamente se transformou numa organização potencialmente representativa do conjunto da comunidade internacional, reflexo do processo de ampliação das dimensões das relações de produção e

---

11 Partindo designadamente da sedeação da função cimeira, a função constituinte que se traduz na feitura da Constituição em sentido formal e na inclusão nesta das temáticas que integram a constituição em sentido material.

12 Neste sentido André Gonçalves Pereira e Fausto Quadros, in *Manual de Direito Internacional Público*, Almedina, Coimbra, 2000, páginas 464/5, sublinhando que o projecto norte-americano concebia uma organização, que ao contrário da Sociedade das Nações, se fundasse no duplo eixo das potências vencedoras da II Guerra Mundial e nas decisões por maioria. No mesmo sentido Adriano Moreira, *Teoria das Relações Internacionais,* Almedina, Coimbra, 1997, página 499 e segs.

13 Concerto de várias potências que assumem de facto o poder directivo de comunidades em vários domínios. São exemplos históricos a Santa Aliança que coligou contra Napoleão as chamadas monarquias legítimas e que incluía a Inglaterra, a Áustria, a Rússia e depois a França e outros estados, o projecto de Esfera de Co-prosperidade Asiática do Japão na II Guerra Mundial e o plano de Hitler e dos regimes satélites de uma Europa germanófila.

troca que, numa perspectiva histórica e sociológica galvanizadora, pretextam a base material da unificação política do género humano.

Acolhendo cada país novo que as sucessivas vagas da descolonização e, por fim, a queda do império soviético deram ao concerto das nações, as Nações Unidas assumem-se, nos nossos dias, segundo alguns, como uma mera soma aritmética de Estados, cada um dos quais conserva a sua plena e ilimitada soberania; para outros, designadamente para o seu Secretário Geral, mais do que isso: a consciência da comunidade internacional, a garantia da exequibilidade do direito internacional, a continuidade de práticas consuetudinárias centenárias, o instrumento fundamental para defender a Paz e a segurança internacionais.

Daí resultou, para a ONU, uma legitimidade e autoridade prevalecentes (mas nem sempre obedecidas), que não se confundem com a esfera de intervenção dos Estados que lhe deram origem e dos que a consagram, vindo a prática do direito internacional a consagrar uma crescente primazia dos seus princípios fundamentais e norteadores, das decisões jurisprudenciais do TIJ, sobre a cada vez mais reduzida reserva de acção dos Estados decorrente da blindagem do seu direito constitucional interno.

É precisamente neste contexto que se coloca, para alguns autores o problema da constitucionalidade da Carta das Nações Unidas ou pelo menos de algumas das suas normas, com efeitos não negligenciáveis no plano das jurisdições internas. Rejeitado, por outro lado, por um largo conjunto de autores como ousadia temerária, os quais continuam a visualizar a sociedade internacional como uma confraria de estados soberanos, guardiões da sua autonomia e independência, e o direito internacional como o domínio dos tratados e actos bilaterais expressamente autorizados e subscritos por esses mesmos Estados, ou seja um domínio do Direito truncado da sua coercibilidade que existem enquanto os Estados o querem e da forma que o querem.

Concomitante a esta valência, autónoma ou não, do direito das Organizações Internacionais posiciona-se a própria noção de comunidade internacional e a inevitável comparação com o elemento humano e geográfico do conceito de Estado, patente na difícil percepção da admissibilidade de um governo mundial como necessário (ou pelo menos perscrutável) à evolução da sociedade humana, à sobrevivência dos grupos humanos. Admissibilidade essa que se posiciona como pano de fundo às inúmeras reflexões sobre a crise e urgência de reforma das Nações Unidas e do seu papel na sociedade internacional no novo milénio.

São estas, enfim, as questões, que importa responder e que passam por qualificar (ou não) a Carta das Nações Unidas como uma Constituição em sentido formal e material e o elemento humano em que se funda a ONU – "*Os Povos das Nações Unidas... resolvidos a conjugar os nossos esforços*" – como a Comunidade Internacional de que a ONU se emancipa como órgão relevante.

II - Associativismo e Organizações Internacionais

§ 1º - A natureza distintiva das Organizações Internacionais

O fenómeno associativo, embora sob modalidades diversas, é uma necessidade comum a todo o corpo social, qualquer que seja a sua dimensão e a sua composição. Isto observa-se na própria comunidade internacional que ao projectar-se num futuro incerto tende a organizar-se em soluções cada vez mais complexas para responder à complexidade dos problemas com que se confronta.

A história das relações internacionais tem registado, principalmente nos últimos vinte a trinta anos, o eclodir e rápido desenvolvimento de associações de Estados que, de simples uniões, evoluem até às mais recentes entidades supranacionais.

Uma contribuição decisiva para esta evolução pode encontrar-se no fenómeno do regionalismo internacional, económico e não só. O crescente número de membros da comunidade internacional, a variedade dos interesses económicos, políticos e sociais que transporta e pretexta, levaram os Estados a criar formas associativas em áreas geopolíticas espontaneamente definidas pela comunhão de interesses, problemas e metavisões. Associações que surgem com o fito de concretizarem objectivos comuns, mais facilmente exequíveis num contexto homogéneo do que na diversidade dos interesses nacionais, baseado em razões políticas, económicas, sociais, geográficas, étnicas ou religiosas.

Este fenómeno exsude na instituição de organizações regionais específicas, nomeadamente no campo económico ou da cooperação estrita, mas também se projecta em Organizações Internacionais de tendência universalista, em cujo núcleo duro, os grupos regionais ocupam uma postura mobilizadora no desenvolvimento de acções comuns ou concertadas, ou reivindicam a inevitabilidade de uma estrutura descentralizada, territorialmente articulada e comunitariamente focada.

No esteio do conceito de organização internacional cabe referir a *união internacional de Estados* que é a forma mais frequente e mais simples a que os sujeitos do ordenamento internacional lançam mão para a realização de um interesse ou projecto comum. Os requisitos essenciais resumem-se à existência de um acordo internacional entre Estados, visando criar uma colaboração estável, disciplinada por normas de direito internacional, para a realização de interesses comuns. Desta categoria destacam-se as uniões internacionais institucionalizadas, isto é as que não se limitam a coordenar as actividades dos Estados-membros mas dão lugar a uma entidade separada destinada a exercer a sua própria função, não já por meio de órgãos dos Estados, mas sim mediante a instituição de órgãos adequados, previstos no acordo internacional.

Outro elemento de individualização do conceito de Organização Internacional resulta da actual situação de ordenamentos plurais, na sociedade jurídica internacional. Do ponto de vista normativo, toda a organização internacional constitui um ordenamento jurídico, já que possui uma estrutura própria, tem órgãos próprios, meios de acção de *per si,* e utensilagem jurídica específica [14].

A organização internacional concretiza-se, portanto, como uma associação entre sujeitos de direito internacional, *maxime* Estados, instituída e disciplinada segundo normas do mesmo direito, concretizada numa entidade de carácter estável e dotada de um ordenamento jurídico específico, bem como de meios e órgãos próprios para cumprir os fins de interesse comum para que foi criada [15/16].

Daí resulta a personalidade jurídica como elemento essencial da definição de organização que a distingue dos Estados que a compõem [17/18]. A ela regressaremos mais adiante.

Ao conceito de organização internacional referido, a prática da vida internacional permite acrescentar certos elementos que, pela sua superveniência na

---

14 Este ordenamento chamado também direito das Organizações Internacionais embora se desenvolva a montante do direito internacional geral, possui um carácter particular quer em relação aos Estados, quer em relação ao acto que lhe deu origem, já que visa disciplinar não toda a vida dos seus membros mas apenas algumas das suas actividades.

15 Ver neste sentido, Jorge Miranda, *Direito Internacional Público*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1995, Lisboa, páginas 260 e segs; Claude-Albert Colliard, *Institutions Internationales*, Précis Dalloz, 1970, páginas 361 e segs; Diez De Velasco, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Editorial Tecno, Madrid, 1977; Leonard Larry Leonard, *International Organization*, McGraw-Hill Book, Nova Iorque, 1951, páginas 23 a 58; Schermers, *International Institutional Law*, A.W. Sijthoff, Lyde, 1972, Paul Reuter, *Droit Internationale Public*, Presses Universitaires de Frnace, Paris, 1958.

16 Para Adriano Moreira, as Instituições Internacionais são organismos interestaduais, em regra com personalidade jurídica internacional, competência especializada e não genérica, instituídas pelos tratados, sujeitos à ratificação pelos órgãos soberanos de cada Estado-membro. In *Manual de Relações Internacionais, ibidem,* páginas 475 e segs.

17 Segundo Paul Reuter, *ibid*, várias diferenças e analogias confrontam os Estados e as Organizações: um Estado assume a plena responsabilidade temporal dos destinos de uma sociedade humana implantada num certo território – a organização assume uma responsabilidade parcial de uma função determinada entre os seus Estados-membros. Quanto à analogia é o Estado (ou melhor o conjunto deles) que cria a organização, mas são os órgãos que conferem o início ou o fim da organização, o que significa que o Estado também está no espaço de autonomia das organizações e a consagração de competências à organização é uma limitação da competência dos Estados em matérias externas, mas o reconhecimento da personalidade daquela por estes é feita de uma forma limitada e por reflexo.

18 O facto das Organizações Internacionais terem (e serem) instituídas mediante acordo entre sujeitos de direito internacional exclui do âmbito do seu conceito outras formas de associação que não se constituem por meio de actos jurídicos internacionais, as chamadas organizações não-governamentais, numerosas e variadas na comunidade jurídica internacional.

quase totalidade das Organizações Internacionais bem podem considerar-se elementos caracterizadores. O primeiro reside no *carácter voluntário* da sua constituição. O acordo internacional que lhe dá origem é, *de facto,* o acto específico em que os sujeitos jurídicos concretizam o sentido e latitude das suas vontades, acto que se reflecte *em todas as dimensões* da vida da organização. O segundo elemento é o *carácter paritário* em que a associação [19] se funda. Diversamente do que ocorre em certas uniões de Estados que podem validar a preponderância ou o domínio de um sujeito sobre o outro, todas as Organizações Internacionais se baseiam no princípio da igualdade jurídica dos seus membros [20]. O terceiro elemento é a *pluralidade dos seus membros* que constituem a organização internacional [21].

Assim, em resumo, a organização internacional:

1. É distinta dos Estados que a criam, por vontade própria e das outras organizações;
2. Sustenta-se num acto fundador que explicita as suas finalidades, objectivos, órgãos, tomada de decisões e que se impõe aos Estados fundadores e aderentes por via da ratificação;
3. É um domínio específico de produção de normas jurídicas de direito internacional;
4. Funda-se, regra geral, numa igualdade formal dos seus membros, patente em deliberações por maioria simples ou qualificada, assentes na regra "um país um voto";
5. Não tem território, nem população, nem exército, ao contrário dos Estados que a formam;
6. As suas competências limitam-se á consecução das finalidades que ditam a sua criação e a respectiva concretização confronta-se, passo a passo, com a soberania dos Estados.

Se por organização entendermos quer a acção ou efeito de organizar quer o estado do que se acha organizado, então ela há-de, necessariamente, reflectir o pensamento do organizador. Por isto, o entendimento da actual ordem mundial exige que enunciemos algumas das suas raízes históricas.

---

19 Todas as organizações são associações de Estados e associações de Estados voluntárias.

20 Isso não impede que algumas organizações por exigência de estrutura ou funcionamento tenham introduzido no próprio ordenamento jurídico interno factores de correcção (ou redistribuição política) como o voto ponderado ou o veto em determinadas decisões.

21 Paul Reuter sublinha, por outro lado, a vontade própria distinta dos Estados que a criaram e a constituem como elemento essencial à definição. Ver nota 18, *supra*.

§ 2º - Génese histórica e filosófica do associativismo dos Estados

A ideia do que hoje chamamos organização internacional ocupou, desde muito cedo, lugar de relevo no pensamento humano. É certo que nem sempre os objectivos prosseguidos com na sua concepção foram os do bem comum das diversas comunidades humanas. Representaram ao inverso, nalguns casos, o interesse próprio e egoístico de alguma ou algumas delas. Enquanto os governantes, nos séculos dezassete e dezoito, adoptaram a soberania como o seu credo e instrumento para desenvolver as suas políticas nacionais em relação a outros Estados, autores e pensadores houve que advogaram a organização do mundo europeu numa união que preservasse a Paz. As suas opiniões foram, contudo, remetidas aos arquivos e estantes das bibliotecas como peças de um saber erudito, aristocrático, mas inconcretizável pela recusa dos Estados e dos políticos em considerá-los. Precisaríamos esperar pelo século XX, para assistirmos à formação de duas instituições, que vão ser as primeiras dotadas com dimensão e vocação universais: a Sociedade das Nações – SDN – e a Organização das Nações Unidas – ONU.

Ambas as organizações, surgidas da necessidade de consolidar processos de paz, após um conflito armado generalizado e sangrento, não podem deixar de ser olhadas, *malgré tout*, como a projecção das utopias e dos sonhos temerários de alguns visionários que acalentavam uma união duradoura dos povos do planeta ao serviço da sempre perseguida felicidade humana.

Lá longe, na Grécia antiga, o pensamento jus-internacionalista [22] não tem relação com o desenvolvimento da especulação em torno do que é a cidade-estado, para que serve e quais os fundamentos do direito. Os sofistas defendem a elaboração de uma ordem política interna com base na apologia do mais forte, o que está de acordo com as condições existentes no mundo helénico. Daqui decorreria, naturalmente, que também no plano internacional o critério organizativo e interactivo dos Estados fosse o mesmo. Para Tucidides (cerca de 460-395 a.C.), a guerra constitui um fenómeno natural que tem na submissão do mais fraco ao mais forte, a sua lei própria. Aristóteles (384-322 a.C.) justifica a escravatura, na sua *Política*, elaborando no suporte teórico adequado à explicação da superioridade helénica sobre o restante mundo conhecido, que também em Platão (427-347 a.C.), embora mais atenuada, não deixaria de estar presente. Porém, é nesta Grécia das belicosas cidades-estado que encontramos uma primeira referência particularmente importante para a ideia da organização internacional: a federação pan-helénica.

---

22 Truyol y Serra, *La sociedad internationale,* Alianza, Madrid, 1981.

Com a Antiguidade greco-romana, surge a filosofia estóica que afirma a unidade do género humano e daí deriva um conjunto de princípios ético-jurídicos válidos para todos os homens, sem distinção de raça ou cultura. Funda-os na existência de uma lei universal (*logos*) que regeria toda a actividade do cosmos e da qual os homens participariam, pela sua recta razão. Estava assim construída a cidade-comum-de-homens-e-deuses (*civitas maxima)* governada por um filósofo-legislador e em cujo seio não existiriam subordinação dos homens às suas comunidades históricas [23].

As primeiras ideias da organização humana internacional foram, assim, essencialmente norteadas pela ideia de paz, pese embora o facto de, circunstancialmente, esta ser calibrada por outras preocupações de foro nacional ou religioso como a conversão de infiéis, a expansão colonial, o alargamento do território, o melhoramento das rotas comerciais ou, mais simplesmente, a defesa face a eventuais ameaças comuns [24].

A coroação de Carlos Magno na noite de Natal de 800 pelo Papa Leão III, constitui um acto público e simbólico de transcendente relevância porque exprime a concepção de uma soberania cristã exposta pelos Apóstolos Pedro e Paulo nas suas cartas e se pode resumir na fórmula: *non est potestas nisi a Deo* (Rom 13,1). Transcrita para a doutrina dos Evangelhos, Cristo dispôs na Terra a coexistência de dois poderes: um poder espiritual, próprio da Igreja; um poder temporal encarnado pela figura de César, que deve ser honrado e obedecido como o poder religioso porque como diz Mateus (Mt, 22, 11): "De quem é esta imagem e esta inscrição?". "De César" responderam-lhe. Disse-lhes então: "Dai, pois, a César o que é de César e a Deus o que é de Deus". Na concepção cristã de política um vínculo interno liga os dois polos. O Papa Gelásio (492-496) preconizaria a fórmula *duo luminaria* segundo a qual há dois poderes principais mediante os quais o mundo é governado: a autoridade sagrada dos pontífices e o poder "secular" dos reis ou seja a *autocritas sacrata* ou *Ecclesia* e a *regalis potestas,* o *Imperium.*

Alguns séculos mais tarde, com o declínio do poder espiritual da Igreja Católica e da subordinação do soberano ao Papa, seria eliminada a força agregadora da *pax christiana*, quer dizer uma comunidade de destinos e de credos congregadora da pluralidade dos feudos e dos *dominia* de príncipes e imperadores.

---

23 Truyol y Serra, *ibid.*

24 O estoicismo tinha aberto passo à ideia de unidade jurídica do mundo que, na Idade Média, ganharia novo vigor na visão de uma organização do mundo cristão através da unidade dos príncipes cristãos sob a tutela do Papa, subordinadas a uma lógica de afrontamento ao mundo islâmico, barreira à expansão do catolicismo.

De Pierre Dubois (1250-1323) no seu *De recuperatione terrae sanctae*[25] recolhe-se o projecto de uma organização internacional fundada numa assembleia permanente de Estados cristãos com competência para regular todos os assuntos comuns, dotada de um tribunal arbitral presidido pelo Papa chamado a resolver os conflitos inter-estatais, e de um exército comum formado por contingentes de cada um dos membros para pôr fim a qualquer guerra. Objectivo que se congemina no projecto de libertação da Terra Santa dos infiéis que conseguisse a unidade do império cristão e a partilha das riquezas pelos príncipes.

Porém, será com Dante Alighieri (1265-1321) que, pela primeira vez, se prefigura a ideia da comunidade como colectivo organizado de Estados, com os diferentes reinos submetidos à direcção e jurisdição do monarca universal e a que devia acatamento o próprio Papa[26]. Dante via, de Florência, "as lutas sem fim entre príncipes e cidades" e a incapacidade do Papa, lhes pôr fim. Nostálgico de um retorno ao mito do Império romano unificado "ordenado por Deus para assegurar tranquilidade à humanidade" reclamaria um novo império governado por um monarca para impôr a revitalização da lei de Roma e limitar os apetites dos príncipes[27].

Um século mais tarde, a ideia de uma federação europeia iniciada com Pierre Dubois, é retomada e exposta pelo advogado Marini e feita sua pelo rei da Boémia, Jorge de Podyebrad (1461). A federação devia ser integrada por uma assembleia federal – competente para analisar todas as questões inerentes à admissão de novos membros e à declaração da guerra, realização da paz e reacção aos que a ameaçassem – e por um tribunal federal, sendo servida por funcionários privativos.

Nos séculos XVII e XVIII ressurge com notável florescimento a ideia da sociedade internacional, na vertente institucional. O primeiro projecto de organização pacífica universal, de base federativa, resulta de um livro de Emeric Crucé (1590-1648), *Le Nouveau Cynée,* onde se concebe já o alargamento das

---

25 "Da restauração da Terra Santa". Para uma análise histórico-política circunstanciada do enquadramento das Organizações Internacionais e do contributo destes autores ver L.Larry Leonard, *International Organization*, McGraw-Hill Book Company, Nova Iorque, 1951, páginas 23 a 57.

26 Inspirando-se no "carácter providencial" do antigo Império Romano, uma metamorfose da "Cidade de Deus" sob uma forma temporal e laica, Dante defendia que o Imperador deveria reconhecer a supremacia do Papa, não porque dele recebesse o poder que provém directamente de Deus mas porque seria necessário à unidade do Estado Feudal. A sua sociedade universal tem na felicidade temporal o fim e na filosofia o fundamento.

27 "Já que nenhum toma consciência do que aflige o outro, para que nenhum seja sujeito a outro, há necessidade de um terceiro, de uma jurisdição mais vasta, que tenha poder senhorial sobre ambos", Truyol y Serra, ibid, 1981.

fronteiras europeias pelo alargamento da federação à Turquia e aos principados asiáticos e africanos que, assim, se viriam juntar aos estados cristãos. No seu livro, Crucé advoga a protecção e melhoria do comércio, o desenvolvimento das artes e ciências, a promoção de tolerância e solidariedade entre os povos, como eixos desse federalismo. Propõe, por outro lado, o estabelecimento de uma conferência permanente de embaixadores que se reuniria em Veneza (ou noutra cidade) com o objectivo de resolver diferenças que poderiam resultar do julgamento do conjunto da assembleia. Aquele que desrespeitasse tais decisões seria desonrado pelos outros soberanos, que o procurariam, primeiro, trazer à razão.

O Duque de Sully, ministro de Henrique IV de França, nas suas *Mémoires* retorna à óptica da política de poder e defende "o grande desígnio" de uma divisão da Europa em cerca de quinze unidades correspondentes a potências mais ou menos iguais em estatuto, território e poder material, com uma religião predominante e tendo suserania sobre as demais. A Rússia e a Turquia seriam excluídas o que traria o equilíbrio de forças. Aquelas unidades políticas constituiriam uma federação, cabendo a direcção a um Conselho Geral de sessenta e seis membros nomeados exclusivamente pelo Papa, o Imperador e os reis de França, Inglaterra e Espanha e que definiriam, entre outras coisas, a quota de forças com que cada Estado contribuiria para a federação.

Já no século dezassete, William Penn, em *"The essay toward the present and future peace of Europe"* (1693) retoma a ideia de um pacifismo organizador de uma federação europeia – incluindo a Rússia e a Turquia – alicerçada na completa igualdade de direitos e organizada através de um Parlamento Europeu em que todos os príncipes europeus estariam representados, com competência para fazer leis e resolver todos os litígios internacionais. Todas as disputas deviam ser submetidas a tal Parlamento e a falta de cumprimento das suas decisões levaria à acção conjunta dos príncipes contra o faltoso.

Leibnitz, herdeiro espiritual de Grotius, opera a integração da perspectiva personalista cristã com uma avaliação das condições históricas do seu tempo. A sua inspiração tem origem idêntica à de William Penn: a pacificação é o resultado natural da reconciliação eclesiástica e confessional, da unificação religiosa do cristianismo, sob uma direcção bicéfala – Papa e Imperador – plasmada numa federação europeia.

Vattel abandona o conceito clássico de *civitas maxima* para perfilhar o de *société de nations*, em decorrência do seu contacto com a prática internacional. O abade de Saint-Pierre, já em pleno século XVIII, faz notar a insuficiência dos tratados para, por si sós, obviarem à guerra e apela em *Mémoires pour rendre la paix perpétuelle en Europe* (1712), à união dos vinte e quatro reinos cristãos da Europa. Propõe a criação de um Senado funcionando permanentemente em Ul-

trecht, composto por dois representantes de cada Estado, com uma presidência rotativa, funcionando a tomada de decisões, umas vezes por maioria de três quartos dos votos, outras por simples maioria. O objectivo da união seria dar segurança aos soberanos nos seus reinos e garantir a sua independência e território. O Senado funcionaria, também, como tribunal para assegurar a execução dos tratados e a resolução de diferendos dispondo a união de mecanismos para forçar o seu cumprimento [28].

Nas vésperas da Revolução Francesa, Jeremias Bentham (1748-1832) publica *Principles of International Law* (1793) e sob o título "um apelo para uma Paz universal e perpétua" desenvolve a ideia que a paz é indivisível e que o mundo não poderá continuar metade escravo e metade livre, sem esperança de a concretizar. Advoga que a ideia dos homens de Estado pode conduzir a política externa somente ou primacialmente com base no interesse nacional deve ser modificada já que enquanto não pensarem em termos do que é o interesse internacional, a paz perpétua é inatingível.

Este tema é igualmente tratado por Emmanuel Kant (1724-1804) que, na sua obra *"A Paz Perpétua"* (1795), parte de um património ético fundador do género humano, defendendo a criação de uma sociedade das nações com um congresso permanente, visando a resolução pacífica dos conflitos [29]. Regressando ao conceito de estado da natureza tratado pelos contratualistas, Kant defende que na sociedade internacional se deve assistir a uma evolução idêntica à que ocorre no plano interno. Os Estados devem sair do estado de natureza para constituir uma *civitas gentium* – uma cidadania de povos – regida por um *jus cosmopolitum* – um património normativo comum. Embora admita a *civitas gentium* como praticamente irrealizável, considera que esta não colide com o processo evolutivo da sociedade internacional pois é suficiente "tê-la como meta para cuja aproximação se caminha na evolução da história". Como condição de aproximação defende, regressando à Roma dos clássicos, a Constituição republicana dos Estados (significando com ela o estabelecimento do governo representativo em todos os Estados: a separação entre o executivo e o legislativo), concebendo uma federação de Estados livres (mas não um super-

28 Outros aspectos já referidos noutros projectos de federações diziam respeito à constituição de um exército e orçamento comum resultante de contribuições dos Estados na medida da respectiva riqueza.

29 Concebe-os aliás juntamente com a independência dos Estados, as alianças "enganosas", os empréstimos para financiar as guerras os grandes obstáculos à paz perpétua e um convite à intervenção nos assuntos internos dos outros Estados. Ver "Emmanuel Kant" por Pierre Hassner em *Histoire de la Philosophie Politique*, de Leo Strauss e Joseph Cropsey, Quadridge, Presses Universitaires de France, Paris, 1994, páginas 639 e segs.

estado) com o objectivo de acabar com a guerra, para sempre. Ao mesmo tempo sugere que as relações e proximidade entre os povos do mundo, se deve concretizar através das viagens e das comunicações.

Krause (1781-1814) perfilha uma perspectiva filosófica ampla no seu *Projecto de Confederação Europeia como base duma Paz Geral*, a ideia da confederação jurídica mundial como o fim último do Direito. O Conde de Saint-Simon, seu contemporâneo, publica, na mesma altura, um ensaio em que defende a reconstrução de uma Europa unificada no respeito pelas nacionalidades independentes, realizando um retorno algo nostálgico à *res publica christiana* medieval e à estrutura hierárquica que lhe correspondia. Numa linha semelhante, Joseph De Maistre (1753-1821) defende a restauração do poder temporal internacional do Papado.

Auguste Comte (1798-1857), discípulo de Saint-Simon, remete para a ciência, em particular para a sociologia, a tarefa da administração do fundo de verdades comuns sem as quais não é possível a estabilidade social.

Se o denominador comum dos projectos de organização internacional havia sido o princípio federativo, na segunda metade deste século XIX o conceito é trabalhado tendo em vista o seu aperfeiçoamento e a conquista de um maior rigor conceptual. Nesta linha se insere J.C.Bluntschli (1808-1881), defensor de uma comunidade europeia de estrutura flexível, Lorimer (1818-1890), que aspira a um Estado federal europeu e Constantin Frantz (1817-1891), que concebe o federalismo internacional conexo com o federalismo e a descentralização internos, baseado numa primazia da Alemanha, força aglutinante da Europa.

Leroy-Beaulieu opõe-se à concepção de um Estado federal, por o entender demasiado centralizado, defendendo uma confederação do género da antiga Confederação Germânica, antevendo no império russo uma ameaça à Europa. Sustenta que a Inglaterra não deve fazer parte desta confederação, dada a extensão dos seus interesses extra-europeus.

Ao pacifismo vem juntar-se, no século XIX, o liberalismo. No campo dos inovadores do pensamento jus-internacionalista podemos colocar a par de Kant pensadores como J. Austin (1778-1859), inspirador da jurisprudência analítica inglesa, e Hegel (1770-1831), o grande pensador do idealismo alemão.

Com o estabelecimento da Sociedade das Nações e da sua sucessora – as Nações Unidas, os que desenharam formulações mais ou menos utópicas para um governo mundial viram, em certa medida, as suas ideias consideradas no impulsionar de ambas as organizações.

Em termos conceptuais essas metavisões da sociedade internacional serão adoptadas por novas escolas das relações internacionais, fundadas nos Estados Unidos no período entre as guerras, as quais vão dar um impulso decisivo ao estudo e à autonomia científica da Ciência Política no âmbito das humanidades.

Robert M. Hutchins da Universidade de Chicago redige um "*Draft of a World Constitution*" [30] apontando para uma federação de Estados em que os poderes soberanos são confiados aos Estados, a menos que estes os deleguem num governo mundial, a quem competiria elaborar e aprovar leis de carácter geral, vinculativas para os Estados-Nação e para os indivíduos. Desde que tais competências estivessem compreendidas nos seus poderes delegados [31]. Os órgãos do governo mundial incluiriam uma Convenção Federal, formada por delegados eleitos pelos cidadãos dos vários países e um Conselho Mundial eleito pela Convenção Federal.

As Organizações Internacionais do pós-guerra, a Sociedade das Nações, primeiro e a Organização das Nações Unidas, depois, não trouxeram o conjunto de alterações radicais que acompanharam o seu lançamento [32]. Se a qualquer delas não faltava a consensualização do processo decisório e a inclusão nele de todos os interessados, requisitos indispensáveis à eliminação da desconfiança, da rivalidade e do unilateralismo, ambas careciam (e carece no caso das Nações Unidas, a única sobrevivente ao *mundialismo* como corrente visionária) de um mecanismo eficaz de coercibilidade idêntico ao que existe no Direito Interno para a exequibilidade das decisões tomadas pelos órgãos próprios da Organização supranacional na esfera jurídica dos Estados. Assim, as soluções judiciais apenas se repercutem no plano interno, se as partes acordarem no seu uso e na submissão dos seus litígios à estrutura judicial ou arbitral eleita. Mas mesmo assim desprovida de eficácia plena, se os Estados visados decidirem não acatar a respectiva decisão. Isso constitui um factor de subvalorização da autoridade e poder das Organizações Internacionais.

O exposto não invalida, no entanto, o importante papel reservado às organizações na regulação da sociedade internacional, designadamente pelo contributo que lhes cabe ao nível da justa composição de interesses conflituantes e no traçar de caminhos para o diálogo, de molde a diminuir as hipóteses da violência e evitar, quando se manifeste, a sua eternização.

---

30 Publicada pela University of Chicago Press, 1948.

31 O governo mundial, nos termos deste projecto, poderia formular juízos para resolver as disputas entre os Estados, organizar e dispor de forças armadas federais, limitar e controlar os arsenais das "milícias" dos Estados-Nação, lançar e cobrar impostos federais e regular o comércio com relevância federal.

32 Assim, no plano das soluções pacíficas, prevêem-se soluções não jurisdicionais, os procedimentos inter-Estados (a negociação) e a intervenção de um órgão pré-constituído (o inquérito internacional, a conciliação internacional). Além destes há os procedimentos intra-organização e, depois, as soluções ditas jurisdicionais (a arbitragem). A solução pacífica dos conflitos é hoje, pode dizer-se, norma imperativa de valor absoluto, como resulta do artigo 2º, § 3º, da Carta da ONU. A questão é como fazê-lo cumprir pelos diversos Estados.

§ 3º - As Organizações Internacionais de vocação universal

As Organizações têm um âmbito diverso, podendo operar com uma vocação universal, com uma vocação regional, ou com um âmbito semelhante aos Estados. Uma Organização de sentido ou vocação universal – uma família, na linguagem da ONU – constitui expressão da auto-organização e auto-regulação da Comunidade Internacional [33].

Todas elas trouxeram à composição funcional da Comunidade Internacional modificações significativas, abrindo a porta a novos sujeitos de Direito Internacional num domínio, até aí, zelosamente fechado a Estados e antecipando, com grande oportunidade, os grandes temas da agenda internacional da segunda metade do século XX.

A essência da organização internacional reside, como referimos, na existência de uma vontade própria distinta dos Estados que são seus membros podendo sobreviver às intenções dos Estados que as criaram. A sua acção e existência choca com uma filosofia profundamente entrópica que dificilmente, ou pelo menos muito lentamente poderá ser erradicada: todas as Organizações Internacionais criadas nos últimos trinta anos, floresceram independentemente da vontade dos seus fundadores e dos poderes que estes lhes confiados, mas encontram-se, no seu dia a dia, fortemente dependentes dos Estados. Daí há quem lhes aponte o pecadilho de um redutor e inultrapassável interestatismo. A estrutura de base da organização internacional é objecto de uma certa pressão no sentido da transformação e da autonomização, mas esta não é concretizada pela recusa activa ou passiva dos Estados em lhes consagrar uma efectiva autonomia [34].

Contudo, no actual estado das relações internacionais, as Organizações Internacionais têm um peso próprio na vida internacional [35], apesar dos Estados se afirmarem, outra vez, como as estruturas fundamentais da sociedade interna-

---

33 Paul Reuter, *Droit Internationale Public*, Presses Universitaires de France, Paris, 1958, pgs. 27 e segs.

34 Nesse sentido Paul Reuter, *ibid*. Tenha-se em conta, por exemplo, que as Organizações Internacionais, universais ou regionais, vivem dos contributos dos seus membros e das prestações mais substanciais dos seus fundadores. Esse é o argumento, a final, que se faz exercer para vergar a vontade juridicamente autónoma do ente jurídico colectivo à lógica dos conciliábulos e arranjos políticos, ou do país realmente predominante nas suas decisões. Esse tem sido o caso das Nações Unidas e das organizações especializadas que giram na sua órbita, desde o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, o ESCAP ou a OMC.

35 Também se poderá contrapor que em várias Organizações Internacionais ao lado dos membros permanentes existem membros associados e observadores. Os primeiros têm os mesmo direitos dos "permanentes" excepto o direito de voto; os observadores têm direitos mais limitados. Entre uns e outros contam-se cada vez mais os territórios não autónomos ou dependentes, os movimentos de libertação, as organizações não-governamentais e mesmo indivíduos. Esta é uma

cional. Poderão se contrapor a esta visão mais pessimista, ou conservadora se se quiser, da valência das Organizações Internacionais, como factor ordenador da vida internacional, algumas características que as tornam entes jurídicos autónomos e singulares.

Enquanto o Estado é um sujeito originário de direito internacional, as Organizações Internacionais são sujeitos *derivados,* não existem, senão, por um Tratado Multilateral que é o seu verdadeiro *acte de naissance* [36] e cuja iniciativa é exterior à organização internacional. Pelo primeiro tratado colectivo – o Acto Final de Viena de 1815 – foi criada a primeira organização internacional, a *Comissão Central do Reino* a que seguiram todas a Uniões Administrativas (organizações especiais e técnicas) criadas também por tratados. A prática internacional, desde aí, mostra que o Tratado Multilateral é a forma normal do acto constitutivo [37] das Organizações Internacionais, podendo adoptar o nome de *convenção, pacto, carta* ou *estatuto*.

A existência e funcionamento de uma Organização têm, apesar de tudo, incidências sobre o conteúdo e exercício das competências dos Estados soberanos que delas fazem parte. Daí que se possa, como alguns autores o fazem, qualificar este tratado multilateral como Constituição da organização internacional [38]. Mas é exactamente no quadro das competências que se posiciona o aspecto mais redutor das Organizações Internacionais quando confrontadas com os Estados.

Ao contrário dos Estados, as Organizações Internacionais não são soberanas usufruindo de uma personalidade e um elenco de competências muito limitado. As suas actividades são confinadas a um domínio particular, próprio, cujo conteúdo e fronteiras é determinado pelos seus fins [39]. Significa isto que as Organizações Internacionais exercem competências e atribuições no quadro de fun-

---

primeira demonstração de que o espaço das Organizações Internacionais já não é reserva dos Estados e cada vez mais estes *outsiders* jogam um papel fundamental na vida das Organizações.

36 Ver Nguyen Quoc Dinh, Patrick Dailler e Alan Pellet, *Direito Internacional Público*, Fundação Calouste Gulbenkian, 2000, página 472 e segs.

37 A criação de uma organização é um acto internacional. O direito internacional reconhece aos Estados o direito de criar Organizações Internacionais. A criação de Organizações Internacionais faz-se por acordo entre Estados qualquer que seja a forma desse acordo. Geralmente é um tratado formal assinada e ratificado que leva à criação da Organização.

38 Neste sentido Nguyen Quoc Dihn e outros *ibid,* Pág. 472, Charles Rousseau, *Droit International Public*, Tomo II, *Les sujets de Droit,* Paris, Sirey, 1974, páginas 153-172, André Gonçalves Pereira, ibid, página 429, Bruno Simma, *The Charter of the United Nations, a Comentary*, C.H. Beck, Munchen, 1994.

39 As organizações só podem, na verdade, receber na sua ordem jurídica interna (estatutária) as competências necessárias à realização desses fins. A ideia informadora decorre de que as Organizações Internacionais constituem meios para prosseguir em comum, objectivos que para os seus fundadores são de carácter ou interesse geral. Elas existem para esses objectivos. Essa é

ções que lhe são confiadas adstritas pelos actos constitutivos, e não noutras. Daí que se afirme que elas dispõem de competências funcionais, próprias dos entes jurídicos menores de direito interno [40].

Não obstante esse *diminutio* importa esclarecer que as Organizações Internacionais têm uma efectiva personalidade jurídica que lhes permite actuar, quer no plano interno da vida organizativa, quer no plano externo das relações com os Estados e demais agentes de relações internacionais com autonomia, integridade e autoridade. Na maior parte dos casos, a personalidade jurídica é expressamente reconhecida pelo texto ordenador, o seu acto constitutivo [41], mas pode ocorrer esse reconhecimento seja efectuado por uma convenção especial. Este é o caso das Nações Unidas pela *Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas*, de 13 de Fevereiro de 1946.

Este reconhecimento expresso não é mais que a constatação de uma qualidade que todas as Organizações Internacionais adquirem à nascença, quando os seus criadores lhe conferem um carácter permanente, quando as dotam de órgãos e poderes determinados, permitindo-lhes ter uma vontade própria [42], desenvolver uma acção independente da dos seus membros.

As Organizações Internacionais de carácter universal são verdadeiras pessoas morais dotadas, como todas as pessoas morais, de personalidade jurídica, quer no plano interno do colectivo dos Estados-membros, quer no plano internacional [43]. O primeiro plano é, aliás, a questão mais controversa na excepção das Nações Unidas ao princípio da não-territorialidade na acção das Organizações Internacionais.

É, no entanto, particularmente difícil proceder a uma identificação isenta de problemas entre a Comunidade Internacional e o sistema das Nações Unidas, o que poderia antecipar uma resposta positiva à questão que abre este trabalho. É preciso não esquecer que se admitindo *ab initio* os demais pressupostos – personalidade jurídica ampla das Nações Unidas, carácter constitucional da Carta, alguma "territorialidade do ordenamento face aos artigos 107° e 108° da Carta – o

como veremos uma das limitações, também, das Nações Unidas.

40 Neste sentido Nguyen Quoc Dinh, *ibid.*

41 Artigo 39° da Constituição da Organização Internacional de Trabalho, artigo 200ª do Tratado da Comunidade Económica Europeia.

42 A expressa pelos órgãos "constitucionalmente" encarregados de a exprimir e resultante desde logo da tomada de deliberações por voto maioritário, seja simples, seja qualificado.

43 A determinação e exercício dessa capacidade jurídica internacional escapam inteiramente aos Estados-membros e não depende senão do direito internacional. Nesse sentido são entidades comparáveis aos Estados, porque lhes destruíram o duplo "monopólio" de sujeito de direito internacional e membro activo da comunidade internacional. São suas concorrentes porque não faltam domínios em que as suas acções se podem encontrar.

sistema das Nações Unidas não abarca todos os Estados da comunidade internacional no seu corpo principal, a Assembleia Geral, pelo que rigorosamente e de acordo com o princípio da paridade dos Estados, os ausentes "não se sentirão representados ou vinculados pelas suas decisões, não obstante a legitimidade e a legalidade formal e material do respectivo processo decisório". No entanto, o sistema construído em redor das Nações Unidas tende a se apresentar como um órgão da Comunidade Internacional que é por esta transformado. Pelo menos assim é prefigurado pelo público.

Finalmente, as Organizações Internacionais de carácter universal não são super-Estados[44]. Não possuem a atribuição essencial dos Estados, o *jus imperium,* relativamente à comunidade que tutelam: não têm o direito de comandar, de impor, de determinar; não têm competência para impor aos Estados-membros e aos nacionais destes, decisões em que os Estados visados não participem ou que foram adoptadas contra a sua vontade, devidamente expressa[45]. Repousam sobre o consentimento dos Estados, são criadas por sua decisão, fundam-se num pacto convencional que as cria e define. Os seus tratados constitutivos são interpretados de acordo com a melhor prática convencional.

III - O Sistema das Nações Unidas. A Natureza Jurídica da Carta

Terminada a I Guerra Mundial surge, por influência americana, a ideia que para a manutenção da paz seria indispensável a criação de uma Organização política de carácter universal. O Tratado de Versalhes, que põe fim à Guerra, consagra a estrutura e filosofia essencial da Sociedade das Nações, enquanto organização internacional de cooperação, destinada a promover a segurança co-

44 Se nenhuma organização internacional actualmente existente tem um efectivo carácter superestatal, existem, contudo, Organizações Internacionais que poderemos designar como supranacionais. Tal é o caso, manifestamente, da União Europeia, por força do Tratado de Amesterdão. Ver, nesse sentido Jorge Miranda, *Direito Constitucional*, ibidem. A supranacionalidade tem um duplo aspecto: do ponto de vista negativo implica a proibição de reservas, a ausência de um direito de retirada e a renúncia dos Estados-membros ao exercício de certas competências soberanas; de um ponto de vista positivo implica a criação de uma competência comum, pela transferência de competências estatais a favor de uma autoridade criada na estrutura da organização, a sua independência, a atribuição de força obrigatória às suas decisões, o imediatismo dos efeitos de direito dos actos produzidos pela autoridade em relação aos nacionais dos Estados-membros.

45 Ver Charles Rousseau, *ibid,* página 462.

lectiva, a resolução pacífica de conflitos e a colaboração dos Estados no progresso económico e social. A base essencial da Organização é dada pelo princípio da soberania dos Estados, que interagem por mera cooperação. A exigência de unanimidade, inserida no artigo 5º do Pacto, faz com que a organização não seja mais que um palco para actuação internacional dos Estados e essa é uma das causas mais evidentes do seu insucesso [46].

Daí que a liderança americana que havia inviabilizado uma organização arbitral internacional, fundada na igualdade soberana dos Estados, inapropriada às suas ambições de superpotência emergente, procurasse implementar uma forma de organização aristocrática da Sociedade Internacional "em que o papel primacial pertenceria às grandes potências vencedoras na Guerra, constituindo o que seria designada por "Santa Aliança Democrática" [47]. Foi essa a base de negociação entre o Presidente dos Estados Unidos e o Primeiro-Ministro britânico em Agosto de 1941, materializada na *Declaração das Nações Unidas* de 1 de Janeiro de 1942 e, mais tarde, na Conferência de Dumbarton Oaks que consagra o primeiro projecto pormenorizado das Nações Unidas. Mas será em Ialta, em Fevereiro de 1945, que os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a União Soviética fixam os últimos pormenores da estrutura das Nações Unidas, estabelecendo nomeadamente um Conselho de Segurança e fixando-lhe o direito de veto, que assenta, realmente, numa lógica de directório e na repartição das esferas de influência na Comunidade Internacional pelos vencedores da Guerra. É, finalmente, a Conferência de São Francisco de 26 de Junho de 1945 que possibilita a assinatura da Carta, a qual vai entrar em vigor em 25 de Outubro, desse mesmo ano.

§ 1º - O Sistema das Nações Unidas

O que são as Nações Unidas[48] ?
Uma Organização Internacional contratualizada por um conjunto de go-

46 Subjacente a este pressuposto havia o reconhecimento, em toda a sua extensão, do princípio da igualdade dos Estados, que equiparava grandes, médias e pequenas potências. Outra das causas foi a recusa de ratificação do Pacto pelo Senado dos Estados Unidos, contra as expectativas dos demais subscritores e do próprio Presidente Woodrow Wilson, um dos seus impulsionadores.

47 André Gonçalves Pereira e Fausto Quadros, *ibid*, página 465.

48 Informa o site das Nações Unidas em http://www/un.org/geninfo/ : "the UNITED NATIONS is a unique international organization of 188 sovereign States. It was founded after the Second World War to maintain international peace and security, develop friendly relations among nations and promote social progress, better living standards and human rights. The Member States are bound together by the principles of the *UN Charter*, an international treaty that spells out their rights and duties as members of the world community".

vernos representados na Conferência de São Francisco actuando em nome e por mandato dos "Povos das Nações Unidas" resolvidos a conjugar os seus esforços na consecução de um conjunto de objectivos [49]: a paz e segurança internacionais; o desenvolvimento de relações cordiais e amistosas entre os Estados; o incremento de uma estreita cooperação internacional, com vista à resolução dos problemas económicos, sociais, culturais e humanitários e ao estabelecimento de um respeito efectivo pelos direitos da pessoa humana; o ponto de encontro de todos os Estados da Comunidade Internacional [50].

As Nações Unidas fundam-se num conjunto de princípios que vêm elencados no artigo 2º da Carta:

1. O princípio da igualdade soberana dos Estados [51];
2. A boa fé nas relações entre Estados-membros e no cumprimento das obrigações daí resultantes;
3. O princípio da solução pacífica dos conflitos entre Estados;
4. A renúncia pelos Estados-membros ao recurso à força e respeito pela integridade territorial e independência política dos restantes Estados;
5. A manutenção da paz e segurança internacionais;
6. O princípio da universalidade da Organização incluindo os não aderentes.[52]

A estes princípios haverá que acrescer os chamados princípios gerais negativos ou limitativos, nomeadamente o princípio do domínio reservado [53] dos Estados e o princípio de legítima defesa.

Significa isto que numa parte importante do exercício da soberania dos

---

49 Elencados no artigo 1º da Carta.

50 Já vimos que não é exactamente assim.

51 Como refere André Gonçalves Pereira, *ibid*, página 467, este princípio encontra confirmação na Assembleia Geral das Nações Unidas: limitação a cinco dos representantes na AG; cada membro com um único voto; tomada de decisões por maioria de dois terços dos membros presentes num conjunto de matérias mencionadas no nº 2 do artigo 18ª, votação por maioria quanto às demais. Contudo sofre importante derrogação face às competências reservadas do Conselho de Segurança enquanto colectivo de quinze Estados, seis dos quais membros permanentes, os demais eleitos por um período de dois anos (artigo 23º da Carta) "com a principal responsabilidade de manutenção da paz e segurança internacional".

52 Diz o n.º 6 do artigo 2º da Carta que "a Organização fará com que os Estados que não são membros das Nações Unidas ajam de acordo com esses princípios (os demais listados no artigo 2º) em tudo o que for necessário à manutenção da paz e da segurança internacionais".

53 Para uma análise circunstanciada da reserva da acção dos Estados, no quadro da Carta e em geral ver Wilfred Jenks, *Some Constitutional Problems of International Organizations,* British Yearbook of International Law, 1945, páginas 16 e segs.

Estados – a defesa e segurança externa – as Nações Unidas, enquanto ente jurídico dotado de personalidade jurídica autónoma, substitui-se-lhes, mas esse exercício vive acolitado com uma limitação fundamental:

Nenhuma disposição da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervir em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado, ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII [54].

Em relação à composição das Nações Unidas, importa reter que todos os 189 membros das Nações Unidas são Estados, dividindo-se o seu estatuto conforme são membros originários (isto é participantes na Conferência de São Francisco, vindo a assinar e ratificar a Carta, na sua sequência) ou admitidos (isto é admitidos após a sua assinatura e entrada em vigor, através de recomendação do Conselho de Segurança à Assembleia Geral e aprovação por deliberação da Assembleia Geral)

É sobre este último ponto que importa reter para os efeitos subsequentes que as Nações Unidas não reconhecem como habilitados a ser seus membros os Estados não obstante "amantes da Paz" que não tenham aptidão para o cumprimento de todas as obrigações contidas na Carta.

Quis-se com isso excluir os Estados que devido à sua manifesta pequenez territorial e populacional ou devido ao seu estatuto especial de Estados protegidos, Estados associados de outros Estados soberanos, ou Estados com estatuto de neutralidade[55], não se incluem no sistema das Nações Unidas [56].

As Nações Unidas não são propriamente um governo mundial [57]. Nunca isso esteve nos propósitos dos fundadores e tem sido bem árdua a luta dos sucessivos Secretários-Gerais para garantir o espaço nuclear da Organização no sistema de segurança internacional. Nas últimas crises regionais, rapidamente internacionalizadas – caso da Guerra do Golfo, da Guerra na Bósnia e da crise do

---

54 Parágrafo 7 do artigo 2º da Carta. Antigo artigo 17º do Pacto da Sociedade das Nações. O capítulo para que se remete respeita às acções em caso de ameaça à paz, ruptura de paz e acto de agressão.

55 Caso da Suíça e da Santa Sé.

56 Taiwan e a Coreia do Norte são dois casos especiais que por razões políticas conhecidas – oposição da República Popular da China no primeiro caso e indefinida situação de representação da península coreana, em razão da guerra civil e da formação dos dois governos antagonistas.

57 O site das Nações Unidas em http://www.un.org/geningo/ir/ch1 reproduz esta questão e esclarece os seus leitores: "Is the United Nations a world government" The UN is not, and was never intended to be, a world government. As an organization of sovereign and independent States, it does only what Member States have agreed it can do: it is their instrument (...) Do countries surrender their sovereignty at the UN?

Kosovo – o papel central da Organização foi mesmo posto em causa, pelo protagonismo de dois dos membros permanentes do Conselho de Segurança que chamaram a si as competências da ONU na manutenção da paz e da paragem da agressão contra países soberanos. Isso pode ser considerado uma revisão de facto da distribuição de competências estabelecida pela Carta e sua avocação por aqueles dois países, sobretudo pelos Estados Unidos em razão da posição liderante que tem na NATO, um factor de perturbação do actual sistema de segurança colectiva.

Nos termos do artigo 7º, nº 1, da Carta são órgãos principais das Nações Unidas a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Económico e Social, o Conselho de Tutela, o Tribunal Internacional de Justiça e o Secretariado.

§ 2º - A Carta das Nações Unidas - Natureza Jurídica

Afirma Adriano Moreira[58] que "a queda do Muro, e o fim do regime dos Pactos Militares, implicou um regresso à ONU, única fonte de legitimidade existente. O que conduz a uma nova leitura da Carta, porque de algum modo é o "regresso a um deserto de meios e de experiência, passados cinquenta anos de impedimentos pelo veto". "Até porque a Carta das Nações Unidas" lembra "procurou fazer convergir o inconvergível *legado maquiavelista,* que atende ao poder e à hierarquia efectiva das potências no concerto de poderes com o *legado humanista,* que atende aos valores e espera a paz pelo direito nas relações inter-estados".

Como se expressa este duplo e dúplice legado?

The Members of the UN are sovereign nations, and the UN Charter is one of the strongest safeguards of sovereignty, enshrining it as one of its central principles. At the same time, most of the problems the world faces today are of such complexity that they cannot be addressed by any single nation acting alone. The UN is where the world's countries come together to address common problems. Working with other countries is an exercise of sovereignty, not a limitation of it. By cooperating in specific areas through the United Nations, States build the structures that regulate international life. International agreements require States that enter them to fulfil common requirements in areas as disparate as telecommunication, drug trafficking and trade. Countries voluntarily decide to enter into such commitments because they feel it is in their best interests. Through the UN, Member States also determine the mechanisms through which to resolve massive violations of human rights which, while they may occur within a single country, are of legitimate concern to the international community. The universality and impartiality of the UN provides the common ground where countries can achieve maximum benefits from cooperation, while guaranteeing that their sovereignty will be protected".

58 Para uma análise histórico-geopolítica das Nações Unidas no quadro do pós-Guerra Fria ver o contributo invulgar do Professor Adriano Moreira inserido no capítulo VII da sua *Teoria das Relações Internacionais* e ainda um conjunto de intervenções avulsas integradas no seu último *Estudos da Conjuntura Internacional,* Biblioteca D. Quixote, 25, Lisboa, 2000.

O *legado humanista* tem acolhimento no estatuto da Assembleia Geral, no reconhecimento da pluralidade das vontades e da pluralidade dos votos, os quais encontram fundamento na doutrina do Estado Liberal e Democrático. Mas é contraditado pelo *legado maquiavélico*, que se reflecte no estatuto do Conselho de Segurança e que afirma – sem o invocar – que uma grande potência não se subordina aos votos das pequenas, no que toca aos seus interesses fundamentais e, portanto, não aceita, neste campo, o princípio da sujeição democrática ao voto da maioria. O princípio da igualdade das Nações – afirmado desde logo no Preâmbulo – rende-se às exigências do *real politik* e cede, naturalmente, o passo aos interesses prevalecentes das grandes potências.

Daí que o aludido regresso à fonte de legitimidade da actual ordem não possa deixar de ser encarado com natural prudência face aos conflitos recentes na Somália, Ruanda, Angola, Moçambique, Haiti, Bósnia-Herzegovina, Kosovo em que a prevalência do *real politik* se firmou: nenhum governo arriscará os seus soldados, o seu arsenal militar, os seus meios financeiros numa acção internacional, sem que um interesse vital seu esteja em causa e na justa medida do menor custo relativamente aos maiores benefícios.

Voltemos por isso à realidade da Carta e do seu significado jurídico-político.

Dissemos atrás que cada Organização Internacional é instituída por um tratado internacional, que adopta diversas designações nomeadamente a de Carta (ou no do antecessor da ONU, a Sociedade das Nações, a de Pacto), erigindo-se com base nele um conjunto de normas e actos, com destinatários diversos, que se designam como o direito interno da Organização Internacional. O tratado institutivo da Organização Internacional é um tratado multilateral, que não admite, regra geral, reservas, o que significa que o Estado ao aderir à Organização aceita o seu corpo estatutário ou se tiver reservas só lhes resta não aderir. Acresce a isto, que de acordo com a prática crescente das Organizações Internacionais a revisão dos Tratados impõe o acordo unânime de todos os subscritores o que é, manifestamente, improvável.

As Cartas têm uma natureza mista: são Tratados internacionais, mas para certos aspectos são Constituições [59].

São Tratados e, portanto, estão submetidas ao direito constitucional dos Estados no que respeita à sua conclusão, ratificação e entrada em vigor nas ordens jurídicas internas [60]. Obedecem às regras gerais dos tratados, tendo em

---

59 É este o sentido de parte da doutrina. Ver nota 38, *supra*.

60 Diz o artigo 110º da Carta das Nações Unidas "1. A presente Carta será ratificada pelos Estados signatários, de acordo com as respectivas regras constitucionais" (...) 3. A presente Carta entrará em vigor depois do depósito de ratificações pela República da China....e pela maioria dos outros Estados signatários".

conta o seu objecto e fim. Não têm efeitos nos tratados concluídos pelos Estados com terceiros [61].

Mas, por outro lado, apresentam certos aspectos das Constituições: podem ser revistas por vezes por actos da Organização ou actos associando a organização à sua revisão; comportam para a sua revisão uma maioria vinculativa [62]; no caso de organizações de carácter universal prevalecem sobre todos os outros acordos [63]; condicionam toda a actividade dos membros da organização e vinculam todos os seus órgãos; são usadas pela jurisprudência internacional como um prolongamento extensivo dos princípios do direito internacional, visando colmatar lacunas de interpretação, como normas de ordem superior no campo das fontes do direito internacional, de observância pacífica e reiterada pelos agentes destinatários dessas normas, isto é os Estados e demais pessoas jurídicas. Nalguns casos chamam-se exactamente isso: constituições [64].

A natureza constitucional do tratado de criação acarreta um conjunto de consequências:

a) No que respeita ao seu valor jurídico deve prevalecer sobre outros tratados ordinários concluídos pelos Estados-membros e de uma maneira geral, todos os actos jurídicos unilaterais ou convencionais realizados pela organização [65];

b) Deve ser aceite integralmente, pelo que qualquer reserva pode prejudicar o seu objectivo e fim [66];

---

61 Não é esse o caso da Carta das Nações Unidas enquanto tratado, por força do artigo 103º "no caso de conflito entre as obrigações dos membros das Nações Unidas em virtude da presente Carta e as obrigações resultantes de qualquer acordo internacional, prevalecerão as obrigações assumidas em virtude da presente Carta".

62 Diz o artigo 108º da Carta "As emendas à presente Carta entrarão em vigor, para todos os membros das Nações Unidas, quando forem adoptadas pelos votos de dois terços dos membros da Assembleia Geral e ratificadas, de acordo com os seus respectivos métodos constitucionais, por dois terços dos membros das Nações Unidas, inclusive todos os membros permanentes do Conselho de Segurança" Ver também artigo 109º.

63 Ver nota 38, *supra*.

64 É o caso do acto constitutivo da Organização Internacional de Trabalho que depois das revisões de 1945 e 1949 adoptou precisamente a designação de *Constitution de l'OIT*.

65 Foi esse o caso da Sociedade das Nações, *ex vi* do artigo 20º do Pacto; é esse o caso da ONU, *ex vi* do artigo 103º da Carta.

66 Diz o artigo 20º, parágrafo 3, da *Convenção de Viena sobre os Tratados* "na medida em que um tratado é um acto constitutivo de uma organização internacional e a menos que se disponha, doutra forma, uma reserva exige a aceitação do órgãos competente da organização". Na prática, as reservas são quase inexistentes.

c) A sua revisão é por vezes oponível a um Estado-membro que não ratificou a emenda de um Tratado constitutivo de uma organização [67];

d) Não se encontram submetidas a qualquer limitação ou constrangimento relativamente à sua duração e permanência [68];

e) Terão de possuir neste aspecto um conteúdo mínimo representado pelas cláusulas relativas aos fins, à estrutura, competências, jurisdição, órgãos.

Mas qual a fonte da sua coercibilidade e primazia na ordem jurídica interna dos Estados, sabido que não existe no campo do direito internacional uma instância jurisdicional encarregada – como no plano interno – de fazer cumprir esta "Constituição" [69]?

Diz Brierly [70] que a procedência dessas normas (e do próprio direito internacional) não pode ser resolvida através de uma explicação eminentemente jurídica... tem que se encontrar no campo da filosofia do direito. Os Estados não são pessoas [71], são apenas instituições, isto é organizações que os homens estabelecem para a prossecução de certos fins, em que se inclui a criação de uma ordem que lhes permite realizar as actividades da vida comunitária. A explicação última da obrigatoriedade de todo o direito "está em que o homem, quer tomado indivi-

---

67 É frequente encontrar nos estatutos das Organizações Internacionais cláusulas de revisão ou emenda, cuja entrada em vigor não exige a unanimidade dos Estados-membros. Daí que os Estados que não aceitam têm a opção de ou subscrever aquelas ou retirar-se da organização. Ver artigos 108º e 109º da Carta da ONU.

68 Isso distingue-as, por exemplo, das conferências internacionais cuja realização é episódica e a duração datada.

69 Como é sabido a própria jurisdição do Tribunal Internacional de Justiça, estabelecido pela Carta das Nações Unidas é facultativa e limitada ao impulso das partes e ao exacto horizonte da peleja judicial quando ambas as partes concordem em recorrer a este. Diz o artigo 35ª do estatuto do TIJ "1. O Tribunal será aberto aos Estados partes do presente Estatuto. 2. As condições pelas quais o Tribunal será aberto a outros estados serão determinadas pelo Conselho de Segurança, ressalvadas as disposições especiais dos tratados vigentes". Continua o artigo 36º "1. A competência do tribunal abrange todas as questões que as partes lhe submetam, bem como todos os assuntos especialmente previstos na Carta das Nações Unidas ou em tratados e convenções em vigor. 2. Os Estados partes do presente estatuto poderão, em qualquer momento, declarar que reconhecem como obrigatória *ipso facto* e sem acordo especial, em relação a qualquer Estado que aceite a mesma obrigação, a jurisdição do tribunal em todas as controvérsias jurídicas que tenham como objecto...".

70 In *Direito Internacional*, Fundação Calouste Gulbenkian, 1962, páginas 49 e segs.

71 Não é formalmente rigorosa esta afirmação. Os Estados são enquanto pessoas morais, sujeitos de direito internacional e como tal titulares de direitos e sujeitos passivos de obrigações.

dualmente, quer associado com outros num Estado, é forçado a admitir, como ser racional, que é a ordem e não o caos, o princípio que governa o mundo em que tem de viver.

Parece de se concordar que um dos pontos mais frágeis do direito internacional e que fere de morte a acção das suas organizações de vocação e acção universal é a problemática ausência de coercibilidade do direito internacional. O direito internacional resulta de uma base consuetudinária, da voluntariedade da sujeição das partes à jurisdição dos tribunais competentes para a sua interpretação e aplicação, da ausência de processos e instâncias legiferantes, regulares de criação e execução das suas normas.

Neste sentido, a sua base constitucional falha no seu postulado e latitude e claudica perante os obstáculos colocados ao seu campo de acção.

A Carta das Nações Unidas não foge a este conjunto de problemas e a doutrina divide-se na aceitação da qualificação do tratado como Constituição, temerária às suas consequências.

André Gonçalves Pereira [72], embora cauteloso, não deixa de referir que se fala em tratado-constituição para indicar o repositório de normas que encerram princípios fundamentais de uma dada Organização Internacional. E sublinha "é nesse sentido que a Carta da ONU aparece repetidamente qualificada de Constituição e base do "Direito Constitucional da ONU"[73] ou os tratados institutivos das Comunidades Europeias desde há muito são designados de "Constituição" das Comunidades Europeias".

Acrescenta, por outro lado, que "se bem que não se deva levar muito longe o paralelo com o Direito interno, não há dúvida que pode ser útil o emprego, na descrição do funcionamento destas Organizações da terminologia dos conceitos do Direito Constitucional (...) Com razão se diz por vezes que a Carta da ONU é a "Constituição" das Nações Unidas ou que ela tem *"corpo de tratado e alma de Constituição"*.

Um outro autor Bruno Simma [74] começa por referir a posição especial das Nações Unidas no contexto das Organizações Internacionais, sublinhando que para as questões de natureza contratual como a conclusão de tratados, a sua ratificação, a sua emenda ou modificação deverão ser aplicadas as regras de interpretação dos tratados internacionais. Para o lado normativo do tratado fundador, a Carta e o direito interno resultante dela "o paralelismo adequado deve ser en-

---

72 Ver obra citada página 429 e segs.

73 Neste sentido cita A. Rossi, em *Constitution de las Naciones Unidas,* tradução castelhana, Madrid, 1954 e Jimenez De Arechaga, em *Derecho Constitucional de las Naciones Unidas,* tradução castelhana, Madrid, 1954.

74 In *The Charter of the United Nations: a comentary,* C.H. Beck, Munchen, 1994.

contrado no direito público interno isto é no direito constitucional e administrativo dos Estados-membros" e acrescenta "diferentes regras de interpretação devem ser aplicadas não só para o direito interno num sentido estrito mas também à parte normativa do tratado fundador, a Carta no sentido estrito, por causa da sua *similaridade com a lei constitucional nacional*".

Conclui, sublinhando "a interpretação da Carta causa problemas especiais por causa do seu estatuto como constituição da comunidade internacional. As Nações Unidas diferem de todas as outras Organizações Internacionais por causa da chamada personalidade internacional objectiva conferida pelo Tribunal Internacional de Justiça, isto é "uma larga medida de personalidade internacional e a capacidade de operar num plano internacional" patente no conjunto de deveres e na especial participação na manutenção da paz e da segurança". Propugna uma interpretação evolutiva da Carta que faça frente a quarenta e cinco anos de um articulado essencialmente não modificado.

Também Nguyen Quoc Dinh [75] e outros citando R. Monaco [76] referem-se à qualificação do acto de base, o tratado constitutivo, como "Constituição" da Organização, sublinhando as consequências importantes dessa qualificação, já anteriormente reproduzidas mas por sequência de exposição respigadas aqui:

1. A prevalência sobre outros tratados ordinários celebrados pelos Estados-membros;
2. A exigência da sua aceitação integral pelos Estados-membros;
3. A oponibilidade da sua revisão a um Estado que não tenha ratificado as emendas ao tratado;
4. A inaplicação de qualquer limitação quanto à sua duração;
5. Um conteúdo obrigatório quanto a fins, estrutura e competências.

Em sentido contrário, Paul Reuter [77] opõe-se à tentativa de identificação das Organizações Internacionais aos Estados sublinhando que enquanto o Estado assume a plena responsabilidade temporal dos destinos de uma comunidade humana implantada em certo território, uma Organização Internacional assume uma responsabilidade parcial de uma função determinada, não tem nem população nem território, e por definição – ao contrário dos Estados – diferem das outras.

---

75 Ver *Droit Internationale Public* , páginas 479 e segs.

76 In *"Le caractére constitutionelle des actes constitutifs des organisations internationales"* citado por Charles Rouseau, *Droit Internationale Public, ibid.*.

77 Ver *Droit International Public*, ibid, página 27 e segs.

Olhando para a Carta das Nações Unidas, confirma-se que as Organizações Internacionais não dispõem de território próprio e só por exercício de estilo se poderá afirmar que o território sobre que as Nações Unidas exercem a sua actuação é constituído pelo conjunto dos territórios dos Estados-membros. O próprio artigo 104º identifica essa muito limitada jurisdição sobre "território alheio" ao estabelecer que a ONU goza sobre o território de cada um dos Estados da capacidade jurídica que seja necessária para exercer as suas funções e atingir os seus fins, o que tem sido interpretado, conjuntamente com outros textos legais (a Convenção sobre Imunidades e Privilégios), como explicitando um exercício de um poder supranacional [78] contido nos objectivos e avaro do exercício da concomitante personalidade jurídica.

A intervenção decorrente de uma decisão ou recomendação exerce-se, na verdade, num mundo de Estados Soberanos, pelo que a soberania não pode ser restringida sem os Estados consentirem nisso. Mesmo tratando-se de um Estado que é objecto de intervenção, o seu consentimento é condição necessária – como foi evidente na questão de Timor – da legalidade da acção do órgãos e ao mesmo tempo o fundamento e o limite da acção.

Jorge Miranda [79] pronuncia-se no sentido de não considerar as Organizações Internacionais como órgãos da comunidade internacional, mas como mera expressão de uma comunidade organizada e de um direito das gentes que ultrapassa o mero domínio das relações de reciprocidade, em relação a novos estádios de desenvolvimento. Compreende-se, em face da estrutura e fins das Nações Unidas, a preferência por uma lógica constitucional sobre uma pura lógica contratual.

Sublinha assim que o tratado constitutivo da Organização Internacional funciona como seu estatuto fundamental e, no plano do direito interno, como sua Constituição, vinculando os órgãos da Organização e todos os Estados-membros: nenhum acto interno pode ser praticado e nenhum tratado pode ser celebrado em contradição com as suas normas. As consequências são a invalidade do

---

78 Sobre a supranacionalidade no contexto das Organizações Internacionais ver Charles Rousseau, ibid, que adianta significativamente que a explicação dominante que define os actos da ONU com uma natureza organicista e institucional não tem em conta as reservas formuladas pelos Estados em razão dos actos do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral (caso da RPC em relação à representação da China); a prática de concordância dos Estados-membros como meio de ultrapassar a irregularidade de certos actos (caso da admissão da Síria em 1961 e da Indonésia em 1966); a não inclusão quer na competência do Conselho de Segurança quer da Assembleia Geral da competência para interpretar a Carta, com força obrigatória para os Estados-membros; o carácter das resoluções da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança como verdadeiros acordos inter-Estados.

79 Ver *Direito Internacional Público*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1995, página 260 e segs.

acto ou tratado, embora sem grandes consequências práticas: não há contencioso de anulação no domínio das Organizações internacionais, o TIJ não tem competência para anular os actos dos órgãos da ONU contrários à Carta.

Leland Goodrich e Edvard Hambro [80] referem-se ao carácter contratual da Carta, sublinhado no reconhecimento pelo artigo 2º do princípio da igualdade dos Estados-membros e ao facto de uma emenda à Carta só se tornar efectiva quando ratificada, de acordo com as suas regras constitucionais por dois terços dos Estados-membros incluindo os membros do Conselho de Segurança. Mesmo o preâmbulo da Carta clarifica que esta não é um acto constituinte dos Povos das Nações Unidas, mas um acordo livremente celebrado entre governos. A Carta é, mesmo, um instrumento de cooperação entre membros das Nações Unidas que, de acordo com o mesmo artigo, retêm a sua igualdade soberana e os seus artigos devem ser interpretados em benefício dos direitos nacionais soberanos [81].

Será útil, antes de uma avaliação e ponderação final dos vários argumentos aduzidos por estas posições que se arrumam contra e a favor de uma constitucionalidade alargada dos tratados das Organizações Internacionais e da Carta das Nações Unidas, situar a utilização que vimos feita, a texto e pretexto da palavra "Constituição", parecendo significar, nuns casos, um texto importante, fundamental, estatuto-base das Nações Unidas e, noutros, um texto cuja latitude, aplicabilidade directa aos Estados-membros poderá importar primazia sobre o direito interno, invalidade e a invocabilidade dos actos e normas praticados (e aprovados) em seu desrespeito.

IV - Sentido e Dimensão de Constituição

No direito constitucional moderno, o conceito Constituição é tradicionalmente usado para designar a lei fundamental de um determinado Estado, ou seja, a lei mais elevada de um dado ordenamento jurídico e da hierarquia das suas normas.

Diante de tal entendimento poder-se-á, *prima facie*, supor que a problemática conceptual esteja razoavelmente pacificada.

---

80 In *Charter of the United Nation: comentary and documents*, World Peace Foundation, Boston, 1946.

81 Diz C. Wilfried Jenks in *El Derecho Comum de la Humanidad,* Editorial Tecnos, Madrid "dentro da estrutura geral do direito internacional esta parte (o direito das instituições internacionais) desempenha o mesmo papel que o direito constitucional nos sistemas jurídicos internos. Esta área desenvolveu-se muito rapidamente nos últimos anos, compreendendo os textos constitucionais básicos, num amplo corpo de prática constitucional em progresso. O direito constitucional da ONU é uma matéria complexa que requer um estudo mais consciencioso por parte dos jus-internacionalistas".

Pelo contrário, o termo Constituição é dos que se pode assinalar na fraseologia jurídica pelo seu carácter multifacetado, por vezes ambíguo [82] dos órgãos.

A Constituição é tanto Constituição *política* como Constituição *social,* não se cingindo à ordenação da vida estatal (em sentido estrito), inserindo matérias tradicionalmente arredadas da sua matéria [83], como as questões económicas, a intervenção do Estado na vida social e cultural.

Todo o ordenamento estatal possui sempre um conjunto peculiar de princípios orgânicos característicos que os distingue dos demais, mas só em tempos mais recentes se estendeu e consolidou a convicção de que tais princípios deveriam, em geral, ser reunidos num documento formal, definido como Constituição. As primeiras constituições inseriam-se no quadro de um processo de limitação e fragmentação do poder absoluto, tal como o que se consolidou nas monarquias europeias. Por isso, hoje em dia, o próprio conceito de Constituição é frequentemente considerado como coincidente com o de poder político repartido entre os diversos órgãos constitucionais, sendo reconhecidos aos cidadãos, além de uma série de direitos fundamentais, adequadas garantias contra abusos cometidos pelos titulares dos órgãos do poder político [84].

Mas, para além da função referida, consolidaram-se e impuseram-se outras funções da Constituição como a função propriamente "constitutiva" do documento institucional, isto é a Constituição de um certo país atesta, dentro da comunidade internacional, o surgimento de um novo ente jurídico que se afirma como um dos seus membros de pleno direito [85].

---

82 G. Burdeau, um do autores mais respeitados na teoria constitucional defende que "a Constituição é o estatuto do poder". Essa teoria tem a vantagem de coligar a concepção de Constituição com a ideia do Estado de Direito, do qual se apresenta como pressuposto, seja em relação aos governantes, porque os priva da condição originária de donos do poder – reduzindo–os ao papel de seus agentes – seja com referência ao próprio poder, que, pela Constituição, tem juridicizado o seu exercício. A Constituição, pela forma como actua sobre o poder – afirma Burdeau –, deve ser considerada verdadeiramente criadora do Estado de Direito pois, se antes dela, o poder é um mero facto, resultado das circunstâncias, produto de um equilíbrio frágil entre as diversas forças políticas, com a Constituição ele muda de natureza, para se converter em Poder de Direito, desencarnado e despersonalizado.

83 Neste sentido Jorge Miranda, *ibid*, páginas 15 e 16.

84 Esta concepção de Constituição como garantia de liberdades fundamentais tinha, sobretudo, razão de ser quando o modelo dos ordenamentos políticos se decalcava na concepção subjacente ao Estado Liberal, mas foi profundamente posta em causa com o surgimento do Estado dos *soviets* e do Estado fascista e, finalmente, pelos modelos eclécticos materializados nos Estados de recente independência.

85 Isto explica porque depois da independência (ou do fim do bloco socialista, no caso dos países do Leste europeu, das repúblicas do Báltico e das ex-repúblicas da União Soviética) todos os novos países se apressaram em se apresentar de modo formalmente incontestável na cena internacional como dotados de uma Constituição própria.

Intimamente ligada à função constitutiva está a de estabilização e racionalização de um determinado sistema de poder. A Constituição é, nessa perspectiva, um ponto firme, uma base coerente e racional para os titulares do poder político, que visam, mediante ela, dar estabilidade e continuidade à sua concepção da vida comunitária ou societária ou legitimar determinado titular do poder político [86].

A Constituição pode, finalmente, possuir uma função de propaganda e educação política. Isso se verifica nas Constituições de forte pendor ideológico – como as francesas da Revolução, as socialistas e as das repúblicas islâmicas – e as de pendor programático como a nossa Constituição de 1976 [87].

Fundamentalmente, a Constituição contempla o conjunto de princípios e normas que regulam o Estado e a actuação do poder político. Significa isso que numa acepção mais estrita a constituição se identifica com o Estado que visa consagrar princípio orientador (e por vezes fundador).

Seria útil complementar estas visões com a de Konrad Hesse [88] que vê a Constituição como ordem jurídica fundamental, material e aberta de uma comunidade ou o "plano estrutural para a conformação jurídica de uma comunidade, segundo certos princípios fundamentais" [89] ou com de Carl Schmitt [90] que ao tratar do conceito ideal de Constituição, sustenta que o próprio nome "Constitui-

---

86 Isto explica porque, especialmente, nos Estados recentes, oriundos de um processo de secessão de um Estado original, a cada reviravolta interna decorrente de um golpe de Estado, sucede a adopção de uma nova Constituição, nem sempre com articulado substancialmente diferente da anterior, mas que funciona como impulso legitimador.

87 Segundo Jorge Miranda, *ibid*, páginas 348 e segs, a nossa actual Constituição é cumulativamente uma Constituição-garantia e uma Constituição prospectiva e uma Constituição compromissória: "tendo em conta o regime autoritário derrubado em 1974 e o que foram ou poderiam ter sido os desvios de 1975, é uma Constituição muito preocupada com os direitos fundamentais dos cidadãos e dos trabalhadores e com a divisão de poder. Mas surgida em ambiente de repulsa do passado próximo e em que tudo parecia possível, procura vivificar e enriquecer o conteúdo da democracia, multiplicando as manifestações de igualdade efectiva, participação, intervenção, socialização, numa visão ampla e não sem alguns ingredientes de utopia. Constituição pós-revolucionária, a Constituição de 1976 é também uma Constituição compromissória (...) Ela traduz um compromisso – um compromisso histórico – de resto, menos desejado pelos partidos do que imposto pelas circunstâncias e pelo estado das forças políticas e sociais em presença". É curiosa a similitude em termos de qualificação constitucional com o processo histórico que conduziu à celebração da Carta das Nações Unidas.

88 Konrad Hesse, in *Escritos de Derecho Constitucional* , Madrid, 1983.

89 Essa tarefa torna-se possivel porque ela: a) fixa os princípios directores segundo os quais se deve formar a unidade política e desenvolver as tarefas estatais; b) define os procedimentos para a solução dos conflitos no interior da comunidade; c) disciplina a organização e o processo de formação da unidade política e da actuação estatal; d) cria as bases e determina os princípios da ordem jurídica global.

90 Carl Schmitt, in *Teoria de la Constitucion*, Madrid, 1934, página 43 e segs.

ção" poderá ser negado por qualquer partido político, dependendo dos interesses políticos que estiverem em jogo.

Disso resulta, segundo este último, que dependendo do tipo de Estado, conceitos como liberdade[91], direito, ordem pública e tantos outros que sempre comportam uma certa dose de imprecisão podem variar de sistema para sistema. A partir de tais considerações, Carl Schmitt formula aquilo que ele qualifica o *conceito ideal da Constituição do Estado de Direito*. Na sua perspectiva a Constituição seria fundamentalmente um sistema de normas garantes da liberdade burguesa. Por outro, a Constituição conteria a chamada divisão de poderes, entendida *como "garantia orgánica contra el abuso del poder del Estado"*[92]. Finalmente, a Constituição teria que ser escrita.

Outro autor também muito citado a propósito do debate constitucional, George Jellinek, dedica um capítulo de sua obra *Teoria General del Estado* à análise da Constituição, em que sustenta que o conteúdo das Constituições nos Estados que possuem uma Carta Constitucional "consiste em fazer notar que aquela compreende os princípios da organização do Estado, a competência deste, assim como os fundamentos do reconhecimento do direito dos súbditos"[93].

Numa acepção menos contextualizada da realidade Estado, podemos qualificar como Constituição o conjunto de princípios que se situam no vértice de qualquer sistema normativo, relativos a uma grande profusão de entes tais como os Estados, as Organizações Internacionais, quiçá a comunidade internacional.

Nesta visão muito ampla poderá dizer-se que qualquer ser, público ou privado, tem os seus princípios básicos indispensáveis, e por isso uma *Constituição própria,* mas com uma importante precisão: só os entes originários (isto é autolegitimados) podem ser portadores de uma Constituição que vale e opera para todos os entes jurídicos derivados que se justificam por ela. Entes esses – como é caso evidente e elucidativo os Estados federados na Federação de Estados e os Estados-membros da União Real – que estão vinculados ao ordenamento do ente originário e dependem dele.

Nesta acepção, o conceito Constituição identificar-se-ia com o de *estatuto, carta, tratado, pacto, acto constituinte.* E nessa medida poderá ser considerado no contexto do quadro normativo de uma organização supranacional ou universal como as Nações Unidas.

---

91 Com efeito, o termo liberdade, por exemplo, tem um significado profundamente diferente no Estado Liberal Burguês, no Estado de inspiração socialista ou fascista, ou no Estado Democrático Pluralista.

92 *"La particularidad deste ideal de constitución consiste en que com él se adopta una organización del Estado desde un punto de vista crítico y negativo frente al poder del Estado protección del ciudadano contra el abuso del poder del Estado" ibid*, página 46.

93 Georg Jellinek, in *Teoria General del Estado*, tradução castelhana, Buenos Aires, 1954, página 402 e segs.

Do que fica dito, surge a conclusão que o conceito de Constituição deve ser enquadrado com a realidade social, pois certos modos de agir em sociedade transformaram-se em condutas humanas valoradas historicamente. Nesta conformidade, é possível descortinar três sentidos envolvidos no que é a Constituição: um sentido sociológico, nos termos dos quais a Constituição é a soma dos factores reais de poder que regem uma determinada comunidade organizada em sociedade política, sendo a Constituição escrita um simples tratado; um sentido político, ligado ao modo e forma de existência da unidade política, assumindo as outras matérias não exclusivamente ligadas a definição e caracterização desta, verdadeiras leis constitucionais; um sentido jurídico entendido como o conjunto de normas de grau mais elevado que regem a actividade e funcionamento do Estado.

O primeiro conceito deve-se a Ferdinand Lassalle[94] que ao se perguntar onde reside a natureza de uma Constituição responderia sequencialmente: na natureza de uma Constituição como forma de ser (e não de dever ser); como corporização de situações e estruturas sociais vividas num dado momento; no seu carácter não transcendente, atendendo a que a própria sociedade tem a sua própria "legalidade" que é rebelde à pura normatividade e não se deixa dominar por ela; como realidade prática e vivência social da regra jurídica. Conclui Lassale que a verdadeira Constituição de um país reside, fundamentalmente, nos factores reais e efectivos de poder que regem esse país.

O conceito político resulta fundamentalmente de Carl Schmitt[95] que defende ser só possível um conceito de Constituição, quando se distingue Constituição e lei constitucional, no sentido que ao primeiro deve ficar reservado a súmula do travejamento do Estado: a forma do Estado, sistema de governo, órgãos e funções do Estado, direitos e garantias dos cidadãos, e às segundas os demais aspectos que não se compreendam no modo e forma de existência da unidade política.

Finalmente o conceito jurídico de Constituição deve-se a Hans Kelsen[96] que procede a uma demarcação rigorosa do conceito jurídico face à sociologia jurídica ou à filosofia jurídica, considerando não desprezíveis tais referências, mas contrapondo que essas não cabem numa perspectiva axiológico normativa. Kelsen ao tratar da Constituição concebe-a de modo bidimensional, isto é no seu sentido lógico-jurídico e no seu sentido jurídico-positivo. No primeiro, tem-se por Constituição a norma fundamental hipotética. No segundo, a norma fundamental, superior, de determinado ordenamento jurídico-positivo.

---

94 In *''Que es uma Constitución''*, Barcelona, 1976, páginas 128 e segs

95 *ibid* nota 64, supra.

96 In *Teoria General del Estado*, versão castelhana, Barcelona.

V - Que Sociedade Internacional?

Relativamente à questão proposta cabe avaliar antes de uma resposta definitiva, o predicado da interrogação: uma Constituição da Sociedade Internacional?

Embora os governantes, a partir dos séculos XVII e XVIII, encarassem a noção de soberania como a sua pedra filosofal e a guerra como instrumento para realizar o interesse nacional em relação a outros Estados, autores houve que conceberam a utopia de redesenharem a organização do mundo europeu, numa união que preservasse a Paz. Já atrás nos referimos a um continuado esforço da escola do pensamento europeu na conceptualização de formas utópicas de uniões de Estados e governos federativos mundiais, como resposta às situações de guerra, destruição e morte que sempre perseguiram o exercício e consolidação das soberanias europeias. Daí a conceptualização mais ou menos mítica da comunidade internacional não seja, como normalmente se refere, uma criação intelectual do século XX, mas venha muito detrás.

Grotius, no seguimento do pensamento aristotélico falava do *apetitus societatis* para referir a vocação inata do homem para a vida social, repetindo vezes sem conta o aforismo que o homem é um ser eminentemente social. Schleiermacher, em 1799, distinguia, pela primeira vez, entre sociedade e comunidade e Wundt, mais tarde, viria a falar de uma *vontade impulsiva* e uma *vontade intensiva* numa espécie de antecipação da distinção que Toennies viria a efectuar, mais tarde. Para este sociólogo, a sociedade supõe a acção conjunta e racional dos indivíduos no seio da ordem jurídica e económica. Nela "os homens, a despeito de todos os laços permanecem separados", enquanto que a comunidade implica a existência de formas de vida e de organização social, onde impere, essencialmente, uma solidariedade feita de vínculos psíquicos entre os componentes do grupo, bem como de afectos, simpatias, emoções, confiança, laços de dependência directa e mútua do individual e do social. A comunidade é um organismo, a sociedade uma organização para Baeff no sentido que "na comunidade a gente é, na sociedade a gente está" ou ainda, na expressão de Agesta "simbólica ou alegoricamente a Comunidade é um organismo, a Sociedade um contrato".

A denominada sociedade internacional é assim, essencialmente uma sociedade de Estados que apenas circunstancialmente coincidem com a Nação e que gradualmente tem vindo a reconhecer, ainda que timidamente, a existência de outros entes de natureza jurídica não estadual.

Constata-se que nestes cerca de três séculos que nos separam de Bodin, os Estados, com todas as suas dessemelhanças de extensão, população e condições sociais, têm sido a unidade de acção internacional, numa manifestação de atributos que lhes são comuns e lhes conferem o seu *status*:

a) *territorialidade* – a superfície terrestre que se encontra submetida à sua autoridade;

b) *direito de controlo interno e os meios de o exercer* – do seu carácter de unidade política soberana (isto é, independente) advém-lhe a sua autoridade para governar internamente de forma livre e sem qualquer espécie de submissão a instância superior que não existe;

c) *autonomia e igualdade externas* – os Estados são formalmente iguais no sentido de que cada um pode escolher de forma livre a política externa que melhor lhe aprouver, sujeitando-se às regras do direito internacional, e beneficiando de certos direitos como o de auto-defesa, integridade territorial e independência política;

e) *população permanente e um sistema sócio-económico* – sem povo não há Estado, sendo certo haver uma constante mutação nos indivíduos que o integram sem que tal facto altere a sua existência; verifica-se, ainda, a existência de uma interacção entre factores de produção por molde a, combinados, produzirem e distribuírem os bens e serviços necessários à população.

Assim, a temática da sociedade internacional reverte para o plano da problemática da organização mundial por duas ordens de razões. Organização, porque tendo a sociedade uma natureza essencialmente contratual visa a auto-composição (dos Estados) e a hetero-composição dos interesses (imposição a uns Estados dos interesses dos outros ou do que estes entendem serem os interesses daqueles). Mundial, precisamente porque não faz mais sentido admitirmos, quer no plano conceptual quer no factício, espaços geo-políticos que, numa postura autárcica, se não relacionam com os demais.

A ideia da organização política da sociedade internacional coloca-se como escapatória, como reacção à *anarquia madura* que a caracteriza [97] e à incapacidade teórica da doutrina do *equilíbrio de poderes* de responder ao desenho da distribuição de poderes no mundo pós-1989. Tem por ambição integrar num sistema unitário, todos os Estados do mundo, sistema que deve compreender instituições capazes de prevenir e resolver os conflitos de interesses entre os seus membros, à imagem do que ocorre, nos Estados, quanto aos seus cidadãos. Mas para ultrapassar o inter-estatismo que efectivamente caracteriza o actual estado das relações internacionais é necessário uma Organização política centralizada, dispondo para além dos princípios de consensualização na gestão de crises de meios de constrangimento e de pressão sobre os Estados.

97 Ver Adriano Moreira, ibidem, páginas 265-6.

Ora o que ocorre é que todas as escolhas decisivas, feitas até aqui, marcam a vontade dos Estados de preservar o actual sistema inter-estadual. Muitas organizações foram cridas, mas a sua multiplicidade traduz mais que a vontade de dar um salto qualitativo o desejo de as colocar num plano de inferioridade, em relação às grandes potências entre que a distribuição do poder se faz, efectivamente.

Daí que olhando para a comunidade de Estados informal – a comunidade internacional – ela não pareça capaz de se revelar como titular de direitos e deveres internacionais, e ainda menos de prevalecer por via do exercício da personalidade jurídica das organizações que por alguma forma a representam e ainda menos de ser sancionada pelo incumprimento dos deveres que habitualmente se lhe atribuem. A isto não é estranho o reconhecimento progressivo, muito lento e prudente, de uma certa personalidade jurídica em favor da comunidade internacional. Como concede Nguyen Quoc Dihn [98] o vocabulário usado é ainda hesitante, pelo que não é certo que as noções de "comunidade de Estados", "humanidade", "comunidade internacional" sejam efectivamente coincidentes [99]. Os direitos que usufrui a Comunidade Internacional são ainda muito limitados e, mais do que isso, só podem ser exercidos por intermédio dos Estados, não havendo possibilidade concreta de se exercerem directamente sobre os cidadãos.

Pode se contrapor a esta visão realista da sociedade internacional que o sentimento de unidade do género humano está enraízado de tal forma nos espíritos que mais tarde ou mais cedo ditará uma forma avançada de organização da comunidade internacional, já a comunidade dos cidadãos não satisfarão as suas exigências de unidade num estrito conglomerado de Estados-Nação.

Situando-nos no domínio da ONU, a ideia de um Estado Mundial como finalidade última da evolução da Organização nunca foi muito popular. Mesmo na actualidade, os internacionalistas (partidários do alargamento do direito internacional) e os realistas partilham a convicção de que essa transformação não só não é realizável como poderá ser indesejável ao desenvolvimento do Direito Internacional e ao estabelecimento de relações harmónicas e cada vez mais estreitas entre os povos do mundo [100].

---

98 Ver obra citada *supra*, página 347.

99 Marc-Stanislas Korowicz refere em *Organisations Internationales et Souveraineté des États-Membres,* Editions A. Pechin, Paris, 1961, página 9 e segs que a comunidade internacional é o conjunto dos Estados soberanos que estabelece relações mútuas com base num certo conjunto de regras de conduta, reconhecidas por eles como obrigatórias em tempo de paz e em tempo de guerra. Estas regras de conduta tidas por obrigatórias são idênticas ao que chamamos direito internacional ou direito das gentes.

100 De acordo com Korowicz, *ibid*, a perigosidade da ideia sustêm-se em dois argumentos principais: em primeiro lugar, a propagação da ideia pode levar a uma divisão da opinião pública

Mesmo ao nível das Nações Unidas, a ideia de um governo mundial não encontra adeptos fervorosos. No relatório que apresentou à mediática *Assembleia Geral para o Novo Milénio,* que teve lugar em Nova Iorque em Setembro de 2000, o Secretário Geral Kofi Annan [101] começava por colocar o debate no seguinte pé: como é que asseguramos que as Nações Unidas exerçam, de uma forma correcta, de uma forma efectiva, o seu papel de manutenção da paz e a segurança internacionais:

A Organização das Nações Unidas não pode resolver sozinha nenhum dos problemas descritos. Estes problemas respeitam ao conjunto da comunidade internacional e obrigam cada um a fazer a sua parte. Mas os povos do mundo percebem que é infinitamente mais difícil encontrar uma solução sem o apoio de uma organização forte e eficaz. A existência de uma tal organização depende, ao fim e ao cabo, hoje como ontem, da importância que os governos lhe atribuírem. Hoje como ontem, os governos são o fundamento próprio da Organização das Nações Unidas.

E continuaria:

Hoje os problemas mundiais não são o domínio exclusivo dos ministérios dos negócios estrangeiros e os Estados não são os únicos a poder resolver os problemas decisivos do nosso planeta. Um grande número de actores [102] fortes e variados e cada vez mais influentes se associam aos agentes decisórios nacionais colocando em acção novas formas de governo mundial. Quanto mais o

---

internacional, desviando-a das etapas que devem ser entabuladas para a melhoria da sociedade internacional, e que passam por uma compreensão mútua amistosa e uma colaboração crescente entre Estados soberanos; em segundo lugar, as nações são presentemente muito senhoras das suas particularidades nacionais, das suas soberanias – as nações mais desenvolvidas sentem que a passagem a um Estado mundial causará, inelutavelmente, uma perda de qualidade de vida, a privações em benefício de outros povos. Os povos economicamente pobres crêem que com um governo mundial eles seriam criados dos povos mais ricos e fortes porque a abolição dos Estados soberanos não conduz à abolição dos povos, nem das suas particularidades, tradições, crenças, costumes e aspirações.

101 Confirmar em http://www.un.org/french/milenaire/sg/report/full.html

102 Para uma análise transnacional e funcionalista da problemática dos actores na vida internacional ver A. Cassesse, *Le droit internationale dans un mond divisé,* Berger Levrault, Paris; R. Falk, *International Law: a contemporary perspective,* Westview Press. Boulder Press, 1985; M. Garcia Pelayo, *Las trnsformaciones des estado contemporáneo,* Alianza Editorial, Madrid, 1982; M. Merle, *Sociologie des Relations Internationales,* Daloz, Paris, 1982; R. Mesa, *Teoria y práctica de las relaciones internacionales,* Taurus, Madrid, 1979;

problema é complexo (...) mais as organizações não-governamentais, as instituições do sector privado, os organismos multilaterais colaboram com os governos na gestão de consensos.

Concluindo nos seguintes termos:

A ONU do século XXI deverá continuar a guiar-se pelos seus princípios fundamentais. Deve continuar uma Organização ao serviço exclusivamente dos Estados-membros e das suas populações. Os nossos objectivos continuarão os mesmos: paz, prosperidade, justiça social e um futuro de estabilidade no longo prazo. É indispensável que os meios que utilizarmos para atingir estes objectivos estejam adaptados aos desafios de uma época nova. Sobretudo, a ONU deve cada vez mais servir de catalisador a uma acção colectiva, implicando uma colaboração, por um lado, entre Estados-membros e, entre estes e a plêiade dinâmica de novos actores extra-estaduais.

VI - A Carta da Nações Unidas é uma Constituição da Sociedade Internacional?

Tendo em conta o que deixámos dito, parece-nos difícil responder de uma forma inequivocamente positiva ou negativa à questão que abre este trabalho.

Julgamos inquestionável que as Nações Unidas por razões históricas, políticas, conjunturais e outras constituem a pedra angular do sistema internacional, papel que foi reforçado, por um lado, com a queda do sistema de relações internacionais, dominante no quadro da Guerra Fria e de que o Conselho de Segurança foi particular representação pelo exercício autoritário do direito de veto, quando os interesses das duas superpotências foram por alguma forma postos em causa. Mas, por outro lado, não se pode tergiversar quanto ao reforço do papel dos Estados que o presente sistema multipolar de igualdades estritamente formais manifestamente favorece e sobre que as nações menos favorecidas (e de independência recente) são particularmente cientes.

As Nações Unidas, como principal organização de carácter universal que tem como missão fundamental garantir a paz e a segurança internacionais e suster as agressões à soberania dos Estados está, pois, colocada na encruzilhada de duas tendências opostas: o regresso em força dos Estados-Nação e da lógica da *balança de poderes,* por um lado; o reforço do papel plural dos actores da vida internacional que não os Estados, por outro.

A Carta tem, nesse sentido, um fundamento legitimador, enquanto estatu-

to que define o papel da Organização no sistema internacional, o quadro do exercício da sua personalidade jurídica autónoma e das relações com os Estados-membros que são, na perspectiva dos autores realistas, mas também dos internacionalistas a razão de ser, o móbil das Nações Unidas.

Nesta acepção muito genérica, pode-se acolher a sua natureza constitucional no sentido que o corpo de princípios que comporta – hoje praticamente transferidos para os ordenamentos internos das democracias ocidentais – é a base do direito interno da ONU – como o Tratado da União e restantes tratados da União Europeia são tratados-constitutição da comunidade de Estados organizados na União Europeia. Tem razão Jorge Miranda no sentido que na hierarquia das normas desse direito interno a Carta, enquanto constituição formal, tem primazia sobre as demais normas do direito interno, vinculando órgãos da Organização e os Estados-membros.

Mas devemos ficar por aí e não levar longe de mais esta tentativa de aplicar a lógica, os princípios e a metodologia do Direito público doméstico para interpretar o direito internacional, *maxime* o direito interno da Organização Nações Unidas. O sistema internacional não é o sistema axiológico-normativo dos Estados, a tutela dos órgãos designados no estatuto interno não tem – nem foi desenhado para representar – o conteúdo de poderes de autoridade que vimos caracterizar o Estado e o seu *jus imperium*.

Não! Estamos no domínio das relações inter-Estados, aceites e reconhecidas por eles enquanto emanação do interesse comum – da comunidade internacional – e aceites como normas consuetudinárias e de cumprimento voluntário. Não existe, sequer, contencioso de anulação dos actos praticados pelos Estados em desrespeito dos princípios da Organização e da letra e espírito da Carta – embora uma das consequências da constitucionalidade do Tratado seja exactamente essa. Não existe coercibilidade do direito internacional, não existe jurisdição obrigatória do Tribunal Internacional de Justiça [103]. Não existe população, no sentido próprio, como elemento humano sobre que se exerça a soberania, o *potestas*. A personalidade jurídica autónoma das Nações Unidas confronta-se com limitações muito sérias, nomeadamente quanto à sua aplicabilidade prática no território dos Estados-membros e a cidadãos e entes jurídicos destes.

Não existe, porque nunca esteve nos planos dos *Founding Fathers* das Nações Unidas, consagrar outra composição de poderes e finalidades da Organi-

[103] É significativo que tenham sido os Estados Unidos quem se coibiu, em primeiro lugar, de se submeter á jurisdição voluntária do Tribunal internacional de Justiça, quanto aos conflitos em que esteja envolvido. Esta reserva mental tem razões históricas e constitucionais que aqui não caberá aprofundar.

zação que do que as que ali se materializam, fazendo da ONU um sujeito de direito internacional companheiro e não concorrente com os Estados. Nem parece legítimo interpretar a Carta, no sentido de que os funcionalistas o fazem, consagrando uma latitude que efectivamente não tem, nem propósitos de governo mundial que nunca estiveram nos projectos dos Estados, quando eles – e só eles, através de representantes mandatados – a subscreveram ou a ela, em momento posterior, aderiram.

Não obstante o pulsar fremente da vida internacional, em novos actores, na complexidade dos problemas que desperta, parece no mínimo precipitado julgar que a vida internacional vive como um todo coeso, como uma comunidade entrosada, homogénea, unida, em que as sociedades políticas nacionais se tenham, por alguma forma, diluído.

Essa visão de uma comunidade internacional supranacional imanentemente superior ao colectivo inorgânico formado pelas unidades nacionais não existe na realidade das relações internacionais, nem parece que seja antevisível no futuro próximo. Neste sentido, a ONU é uma organização *tendencialmente* representativa da comunidade internacional, mas não é, formal nem materialmente, a sua representante [104].

A ONU, tem como Kofi Annan claramente reconhece, propósitos muito mais modestos, mas seguramente não menos importantes. É a estrutura-garante do sistema de salvaguarda da paz e da segurança internacionais, de cooperação dos Povos amantes da paz, o catalisador de uma maior aproximação entre os países, galvanizador de uma mais efectiva cooperação entre sujeitos internacionais apesar das diferenças, das particularidades, das soberanias. Funda-se numa Carta que mantém, apesar de tudo, grande actualidade ao nível dos princípios e dos objectivos. Naturalmente que a estrutura orgânica revela desfasamentos quanto às exigências, rapidez de ponderação e decisão postas por crises internacionais. Mas como será possível conciliar os interesses de 189 países – grandes, médios, pequenos, micro-Estados – na há muito aguardada revisão da arquitectura institucional da ONU?

Nesta, como nas questões anteriores, haverá que ter moderação no reconhecimento que o normativo jurídico anda por vezes mais devagar que os acontecimentos. Mas é nos períodos de crise a garantia de que não se anda para trás, pondo em causa valores referenciais em que nos habituámos a viver.

---

104 Não tem, por exemplo, essa nota importante de supranacionalidade que vivos na União Europeia e que justificam que se olhe, com mais propriedade os Tratados Constitutivos desta como verdadeira Constituição: para certas competências os órgãos próprios da União Europeia substituem-se aos Estados, actuam em sua representação e comprometendo a vontade jurídica destes perante terceiros.

Seria útil um Tratado que fosse reconhecido por todos ou pelo menos pelo núcleo dos países motores da Ordem Internacional como uma Constituição compreensivelmente autoreguladora. Um acto fundador um contrato social para a prosperidade e o progresso de uma comunidade internacional unida na assunção de um código mínimo de valores éticos, morais, jurídicos que configurem para usarmos o conhecido postulado de John Rawls *o consenso de sobreposição* entre as várias concepções de Bem e projectos de sociedade, que firmam e pontuam a indeclinável diversidade dos nossos destinos, essencialmente humanos.