DOI 10.53681/x7b0cy80

VELHAS RESPOSTAS PARA NOVOS PROBLEMAS: UMA VIAGEM PELA TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

OLD ANSWERS TO NEW PROBLEMS: A JOURNEY THROUGH THE THEORY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

José de Campos Amorim[1]*; Fátima Pacheco*[2]

Resumo

Num contexto em que a conflitualidade e as tensões internacionais aumentam revestindo contornos imprevisíveis, torna-se urgente relembrar a função de regulação que cabe ao direito internacional, e, em particular, às organizações internacionais. A lição da história revela que estes sujeitos não dispõem de meios e recursos suficientes, não conseguem responder a todas as solicitações, nem prever todas as ameaças que pairam sobre a ordem mundial. Os problemas globais adensaram-se e a ordem internacional transmudou, querendo parecer que o tempo do Direito está a dar vez ao ressurgir dos imperialismos e à incerteza. Neste contexto, a União Europeia apresentou respostas que o mundo não pode deixar de considerar: fundando-se nos valores universais do "respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de Direito e do respeito pelos direitos das minorias", fez nascer um ordenamento jurídico autónomo que se sobrepõe ao dos Estados-membros, em nome da promoção da paz e do bem-estar dos seus povos. Não obstante a sua maior fraqueza, qual seja a inexistência de uma verdadeira política comum de segurança e defesa, também o funcionamento das organizações internacionais poderá beneficiar das lições da Europa. Propomo-nos, pois, sem querer atingir a exaustividade, recordar os ensinamentos do direito internacional no que concerne às organizações internacionais, e refletir sobre se a natureza constitucional do modelo europeu de integração, não poderá ser um exemplo a seguir.

Palavras-chave: organizações; Estados; direito internacional; poderes; responsabilidades.

[1] Doutor em Direito Público, Professor Coordenador do ISCAP - Instituto Politécnico do Porto, membro do CEOS.PP. j.camposamorim@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5597-086X.
[2] Doutora em Direito da União Europeia, Professora Adjunta do ISCAP - Instituto Politécnico do Porto, membro integrado do Jusgov (Minho) e do CEOS (ISCAP). fatima_pacheco@live.com.pt. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1527-5854

Abstract

In a context in which conflict and international tensions are on the rise, with unpredictable consequences, it is urgent to remember the regulatory role of international law, and in particular of international organisations. The lessons of history show that these organisations do not have sufficient means and resources, cannot respond to all the demands and cannot foresee all the threats to the world order. Global problems have intensified and the international order has changed, and it seems that the time of law is giving way to the resurgence of imperialism and uncertainty. In this context, the European Union has come up with answers that the world cannot help but consider: based on the universal values of 'respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for the rights of minorities', it has created an autonomous legal system that overrides that of the member states, in the name of promoting peace and the well-being of its peoples. Despite its greatest weakness, which is the lack of a genuine common security and defence policy, it is time to ask whether the functioning of international organisations could benefit from Europe's lessons. Without wishing to be exhaustive, we therefore set out to recall the teachings of international law with regard to international organisations, and to reflect on whether the constitutional nature of the European integration model could contribute to its greater effectiveness.

Keywords: organisations; states; international law; powers; responsibilities.

1. INTRODUÇÃO

Não podemos deixar de reconhecer às organizações internacionais a sua centralidade no âmbito das relações internacionais. A complexidade crescente destas relações destacou o seu papel incontornável na gestão dos conflitos internacionais e na proteção dos direitos humanos, embora a realidade nos esteja a revelar a sua insuficiência. Não bastam, onde parece nada bastar.

As organizações internacionais resultam de acordos de vontades de diversos sujeitos jurídicos internacionais. Vertidas em tratados surgem com o objetivo de prosseguir, no âmbito da comunidade internacional, de forma autónoma e continua, finalidades específicas de interesse comum, através dos seus órgãos. Apresentam-se como pessoas coletivas, sem fim lucrativo, orientados por uma vontade coletiva própria[3] e com aptidão para serem sujeitos de relações jurídicas internacionais. Possuindo uma personalidade jurídica distinta da dos seus Estados membros,

[3] PEREIRA, André Gonçalves & QUADROS, Fausto de, *Manual de Direito Internacional Público*, Almedina, 1993, p. 414; MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira & MARTINS Afonso D'Oliveira, *Direito das Organizações Internacionais*, AAFDL, vol. I, 2.ª ed., 1996, p. 51; GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Manual de Direito Internacional Público*, Almedina, 3.ª edição, 2008, p. 553.

prosseguem interesses autónomos. Dispõem de órgãos próprios e permanentes e organizam-se de modo a formar e revelar uma vontade funcionalmente dirigida à realização daqueles interesses coletivos, suscetíveis de lhes ser imputados. São criadas por determinação através de um tratado internacional (origem convencional), para desenvolver vários tipos de atividades. Podem, pois, ser definidas como uma associação voluntária de Estados, ou outros sujeitos de direito internacional, que possuindo uma estrutura orgânica comum e permanente (natureza institucional), passam a gozar de uma personalidade jurídica distinta da dos Estados que a fizeram surgir.

Recordando os ensinamentos da teoria geral das organizações internacionais, a sua constituição pode emanar de um acordo tácito entre diversos sujeitos internacionais ou de uma resolução adotada por uma conferência internacional ou por um órgão de uma organização internacional preexistente, admitindo-se o seu aparecimento por via consuetudinária ou mediante um processo histórico de progressiva institucionalização de simples canais de cooperação internacional. Contribuem para a defesa e promoção dos direitos humanos, civis, políticos, económicos, sociais e culturais. Por força do reconhecimento da sua personalidade jurídica, gozam de uma maior ou menor amplitude de competências, sem as quais não conseguiriam exercitar as suas funções e realizar os fins a que se destinam.

Torna-se, assim, pertinente refletir sobre se disporão de meios suficientes para atuar e moldar a cena internacional e se não será necessário repensar as relações entre as organizações e os outros sujeitos do Direito Internacional. A linha do tempo revela que a paz, a democracia, os valores e os direitos humanos são desideratos ainda não conquistados pela humanidade. Assim, numa abordagem abrangente, permitindo uma visão de conjunto destas organizações, apresentam-se os conceitos estruturantes da teoria das organizações internacionais, identificando os seus elementos clássicos e o modo como se articulam, na sua função primordial de estarem ao serviço dos interesses dos homens.

2. A EVOLUÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

A ideia de organização jurídica da comunidade internacional foi constante ao longo da história. No século XIV, Dante Alighieri (De monarchia) concebeu uma organização mundial em que os diferentes reinos e repúblicas se encontrariam submetidos à direção e jurisdição de um monarca universal, tendo por sua vez Pierre Dubois (*De recuperatione Terrae Sanctae*) defendido a criação de uma assembleia permanente internacional, de um concílio de príncipes cristãos europeus.

No século XVII, o Duque de Sully, num projeto que ficou conhecido como "le Grand Dessein d'Henri IV", propôs a criação de uma organização europeia regida por um Conselho Geral de todos os príncipes cristãos ou dos seus representantes, dotado de amplos poderes, e estruturada em grupos regionais, de acordo com uma recomposição da carta política europeia.

No século XVII, William Penn (Ensaio de Paz na Europa no Presente e no Futuro), interpretando o que fora o espírito do Grand Dessein de Henrique IV, acolheu

a ideia de organização europeia como ponto de partida para a criação de uma federação mundial, defendendo a formação de uma assembleia geral dos Estados capaz de deliberar, por maioria qualificada, sobre conflitos internacionais e propondo a aceitação de um compromisso de solidariedade que garantisse a eficácia das suas deliberações.

O século XVIII conheceu novas ideias para a organização da comunidade internacional, merecendo especial menção os projetos do Abade Charles de Saint-Pierre, de Jeremy Bentham e de Emmanuel Kant. Saint-Pierre (Projeto Para Tornar Perpétua a Paz na Europa) defendeu a união dos Estados numa organização permanente que teria como órgão uma Assembleia Geral dos Estados membros, várias comissões e uma secretaria permanente, preconizando ainda a criação de forças de intervenção coletiva contra os infratores do pacto e para garantia do cumprimento das deliberações do seu órgão supremo. Jeremy Bentham (Projeto de Paz Universal e Permanente), advogou, designadamente, a submissão de todos os Estados à jurisdição de um tribunal internacional, cujas sentenças, em caso de seu incumprimento ou de insuficiência das medidas de coação moral, seriam executadas pela força, mediante a intervenção de contingentes militares fornecidos pelos Estados membros. Emmanuel Kant (A Paz Perpétua), considerou ser imperativo categórico que os Estados se associassem numa organização de fins pacíficos e regida por leis nacionais, propondo como solução para se garantir a paz perpétua a constituição de uma federação de Estados Livres (Foedus Amphictyonum) com a natureza de uma república universal, dotada de um congresso permanente de Estados com competência para a resolução de conflitos internacionais.

Verificam-se várias fases de evolução histórica do fenómeno: a) Uma primeira, que se poderá situar entre a data da realização do Congresso de Viena (1814-1815) e o termo da l.ª Guerra Mundial (1918); b) Uma segunda, abrangendo o período compreendido entre o termo da l.ª Guerra Mundial e o final da 2.ª Guerra Mundial (1945) e; c) Uma terceira, desde o final da 2.ª Guerra Mundial até aos nossos dias.

Na primeira,[4], assistiu-se a uma crescente criação de organizações internacionais, em particular instituições especializadas a que se reconheceu estatuto internacional, mas que mal se distinguiam das clássicas Conferências Diplomáticas pela incipiência das suas estruturas. Surgiram, aqui, as Comissões Fluviais Internacionais e as Uniões Administrativas Internacionais.

Com o termo da 1ª Guerra Mundial, inicia-se então uma nova fase que, de acordo com o Tratado de Versalhes, foi marcada pela criação da Sociedade das Nações. Nasce a primeira organização Internacional universal, de carácter político e fins gerais relacionados com a manutenção da paz e segurança, trazendo consigo inovações no plano estrutural, a existência do Conselho composto por um número limitado de Estados membros, onde se incluíam as grandes potências, e no plano do funcionamento dos órgãos, como a introdução de exceções ao princípio da unanimidade na tomada de deliberações (por exemplo: a Assembleia podia admitir novos membros por maioria de dois terços; no Conselho as partes em litígio não tinham voto). Na sequência do

[4] DUARTE, Maria Luísa, *Direito Internacional Público e Ordem Jurídica Global do Século XXI*, AAFDL, Lisboa, 2019, p. 73.

Tratado de Versalhes, surgem a organização Internacional do Trabalho e o Tribunal Permanente de Justiça Internacional.

Após a IIª Guerra Mundial, multiplicaram-se as organizações de múltiplas espécies, algumas inovadoras. Inicia-se então uma nova fase, na qual o universalismo, o regionalismo e o funcionalismo se apresentam como traços mais salientes de um novo estilo de estruturação da comunidade internacional. Este movimento foi marcado pelo acentuar de uma tendência universalista, pelo alargamento do âmbito das atividades a desenvolver, pelo reforço das suas estruturas orgânicas, administrativas e financeiras, pela abertura a novos sistemas de formação da vontade, por novas formas de representação dos Estados membros e ainda pela introdução de formas de coordenação interinstitucional, e pela fé – afinal discutível – que as organizações internacionais poderiam ser uma resposta à incapacidade dos Estados para resolverem os problemas da humanidade.

Em termos de inovações deste novo período, desde logo quanto à organização das Nações Unidas, observa-se nomeadamente: (a) uma crescente complexificação da sua estrutura orgânica, da sua máquina administrativa e do seu sistema financeiro; (b) uma flexibilização institucional, através da possibilidade de criação de órgãos subsidiários; (c) uma mais rigorosa divisão de competências entre os seus órgãos; (d) o abandono da regra de unanimidade e a adoção da regra do voto da maioria; (e) o reforço da posição de certos órgãos (*maxime*: Secretário-geral) e (f) a atribuição a um órgão como o Conselho de Segurança de um verdadeiro poder decisório em matéria de restabelecimento da paz internacional.

Por último, regista-se o aparecimento de uma nova espécie de organizações internacionais - as organizações supranacionais ou de integração, que testemunham uma limitação da soberania dos Estados que a compõem, corporizando um novo perfil de participação na ordem jurídica global. Inicialmente representadas pelo exemplo da União Europeia (UE), tem de se reconhecer, porém, que a sua natureza dificilmente se enquadra nas categorias dogmáticas clássicas. Com efeito, este sujeito de direito internacional conhece vastíssimas atribuições e impõe que certas deliberações dos seus órgãos – as mais das vezes tomadas por maioria - vigorem diretamente na ordem jurídica dos Estados membros, primando sobre a legislação interna que com elas possa colidir, dispondo de um sistema de fontes de direito muito original. A sua estrutura orgânica, também inovadora, inclui órgãos como a Comissão Europeia - que exerce as suas funções com independência e no interesse da própria União – e como o Parlamento Europeu, cujos membros são eleitos pelos cidadãos por sufrágio universal e direto, contando com um órgão de interposição estadual que é o Conselho, e com um órgão jurisdicional responsável por garantir o respeito do direito na interpretação e aplicação dos tratados[5] e pela criação de uma jurisprudência fortemente ativista.

A ordem jurídica da UE é autónoma e articula-se no seio das ordens jurídicas nacionais de uma forma particular, pautando-se por um conjunto de normas e princípios que materializam uma ordem de valores[6] que subjazem a toda a sua atuação,

[5] V. acórdão histórico de 23 de abril de 1986, Os Verdes/Parlamento, proc.294/83.

[6] Nos termos do art. 2.º do TUE, "*A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores*

pelo que revela uma dimensão inegavelmente humana e política. Impõe-se, por isso, precisar que a UE dificilmente se pode definir como uma organização internacional, já que a sua capacidade de sobreposição jurídica e política relativamente aos Estados que a compõem, faz com que a tenhamos de a situar no quadro atual do constitucionalismo multinível[7] (nacional, global, regional), revelando uma base jurídica de carácter constitucional. O que é dizer que se vincula pelo direito, se funda no princípio da separação dos poderes e na proteção de um imenso número de direitos fundamentais (artigo 6.º do Tratado da União Europeia).

Ainda que possuindo características que a aproximam de um ente confederal, mas sem que se possa classificá-la como uma entidade federal[8], portadora de uma constituição independente e fundacional, tem de se constatar que a sua natureza jurídica é de difícil caracterização[9]. Transcendendo a tese tradicional da organização internacional, supranacional, estamos em crer que se trata de uma entidade *sui generis*[10], uma verdadeira união de Estados e de povos, constituída por tratados. Com efeito, a União assenta numa dupla legitimidade de Estados e de povos, já que a par dos primeiros também os cidadãos dos seus Estados-membros são titulares diretos e imediatos dos direitos que lhes advêm da nova ordem jurídica, a qual se integra no sistema jurídico dos Estados-membros, com ela estabelecendo uma relação que

---

são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres." A observação dos seus objetivos, a qual consta do artigo 3.º do mesmo tratado, por parte da União e dos Estados, deve ser realizada no respeito incondicional daqueles valores que constituem o seu acervo identitário. Sobre os valores da União v. MARTINS, Ana Maria Guerra "Les valeurs communes et la place de la Charte en Europe", in *Estudos de Direito Público – Direito da União Europeia, Direito Internacional Público, Direito Constitucional*, Almedina, Coimbra, 2003, Vol. I, pp. 63-95. PACHECO, Fátima, "O fundamento axiológico da União Europeia: os valores e princípios positivados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia", in *Revista Minerva Universitária*, março 2023. https://www.revistaminerva.pt/o-fundamento-axiologico-da-uniao-europeia-valores-e-principios-na-carta-dos-direitos-fundamentais/

[7] Sobre constitucionalismo multinível v. por todos PERNICE, Ingolf "Multilevel Constitutionalism in the European Union", ELR, 2002, pp. 511 e ss.

[8] Sobre esta questão, v. por todos BARATA, Mário Simões, *Formas de Federalismo e o Tratado de Lisboa – Confederação, Federação e Integração Europeia*, Almedina, Coimbra, 2016, pp.363-386.

[9] GOMES, Carla Amado, *A natureza constitucional do Tratado da União Europeia*, Lex, Lisboa, 1997, p. 33 ss; MADURO, Miguel Poiares, *A Constituição Plural - Constitucionalismo e União Europeia*, Principia, Cascais, 2006, pp. 298-362; PIRIS, Jean-Claude, "L`Union Européenne a-t-elle une constitution? Lui en faut-il une?", in *Revue Trimestrielle de Droit européen*, ano 35, n.º 4, outubro-dezembro de 1999, pp. 567-624.

[10] Neste sentido, V. MARTINS, Ana Maria Guerra, *Manual de Direito da União Europeia*, Almedina, 2012, pp.212 ss, e MARTINS, Patrícia *Fragoso Direito Constitucional Europeu – fundamentos, instituições, princípios e garantias*, Ed. Universidade Católica, 2022, pp.51 e ss; SILVEIRA, Alessandra, "União Europeia: da unidade jurídico-política do ordenamento do Estado composto (ou da estaca em brasa no olho do ciclope polifemo)", in *Direito da União Europeia e Transnacionalidade*, Ação Jean Monnet (information and research activities), coordenação de Alessandra Silveira, Quid Iuris, Lisboa, 2010, p. 32.

transcende o seu vínculo da sua nacionalidade. Ademais, a UE possui já um catálogo próprio de direitos fundamentais que integra o seu direito primário, possuindo vastas atribuições em matérias muito sensíveis (*vg.* união monetária), relativamente às quais os seus Estados limitaram os seus direitos soberanos, pelo que pensamos que o artigo 1.º do Tratado de Lisboa, é suficientemente esclarecedor quando afirma que o presente tratado assinala *"(...) uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa."*

3. UM PAPEL FUNDAMENTAL NA PROMOÇÃO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

As organizações internacionais, global ou parcelarmente consideradas, contribuem para a promoção da paz e para o aperfeiçoamento das relações internacionais. Refletem uma vocação de "integração" comunitária, segundo a Teoria da Integração de Rudolf Smend, servindo de instrumento de coesão entre o grupo de sujeitos de Direito Internacional, permitindo a conformação de uma vontade comunitária, ou promovendo o relacionamento de cada um dos seus membros com os outros e com o todo que formam.

Transmitindo a ideia de aproximação entre os atores da cena internacional com vista à realização de diversificados fins, gozam de personalidade e de capacidade jurídica internacional e permitem a formação da vontade comum dos Estados que as integram, dispondo para tanto de um corpo orgânico próprio e permanente[11]. A existência de uma organização internacional não determina, para os seus membros, a diluição da sua personalidade internacional quanto às matérias que constituam as suas atribuições[12], como se passa com as federações de Estados, nem implica uma redução dos poderes que integram a sua capacidade internacional, como se nota nas Confederações. A pertença a organização internacional - que não seja de integração - não implica para os seus membros a impossibilidade de exercerem competências na área funcional em que aquela tem intervenção, já que visam coordenar as posições dos seus membros nos domínios de interesse comum, não se substituindo a estes.

[11] REUTER, Paul. *Droit International Public*, 4.ª ed., Presses Universitaires de France, Paris, 1973, p. 193.

[12] As atribuições da UE – ou seja, os seus fins ou objetivos – são fixas, isto é, constam expressamente dos tratados. Já as competências das instituições – ou seja, o complexo de poderes-deveres, funcionalmente conferidos a cada uma delas para a concretização das atribuições são flexíveis, tendo como limite de expansão as próprias atribuições da União. Assim, as suas atribuições são delimitadas e apenas se podem alargar por revisão, já as competências podem-se alargar pela via da teoria das competências implícitas, mediante a cláusula do alargamento ou dos poderes subsidiários desde que compreendidas nos fins ou objetivos da UE. Sobre esta temática, vd., MARTINS, Ana Maria Guerra, *O Art. 235.º do Tratado da Comunidade Europeia – cláusula de alargamento das competências dos órgãos comunitários*, Lex - Edições Jurídicas, Lisboa, 1995, pp. 37 e ss; DUARTE, Maria Luísa, *A Teoria dos Poderes Implícitos e a Delimitação de Competências entre a União Europeia e os Estados Membros*, Lex, Lisboa, 1997.

Deve distinguir-se entre organizações governamentais e não-governamentais. Estas últimas, ao contrário das primeiras, são entidades criadas por pessoas singulares ou coletivas de diversas nacionalidades e reguladas pelo direito interno do Estado onde têm a sua génese, ou a sua sede, destinando-se a contribuir para o seu entendimento mútuo ou desenvolver uma atividade transnacional e de cooperação em determinados domínios. Não resultam de um tratado ou acordo internacional, mas antes de um ato jurídico, que reveste a forma legalmente exigida para a constituição de pessoas coletivas no ordenamento em que se dá a sua génese. Distinguem-se ainda das governamentais por não serem sujeitos de Direito Internacional, não gozando nem de personalidade, nem de capacidade internacional. É de referir que não se destinam a agir no âmbito da comunidade internacional sob as regras do Direito Internacional, desenvolvendo uma atividade que, apesar de exceder a área de jurisdição do Estado onde são criadas, está sujeita às regras dos ordenamentos jurídicos em que, a cada momento, têm intervenção.

Umas e outras desenvolvem um papel na proteção dos direitos humanos,[13] ainda que este tipo de proteção, de geometria variável, se destaque essencialmente pela via das organizações internacionais de âmbito regional, dotadas de órgãos jurisdicionais (permanentes e obrigatórios), especializados neste domínio.

4. UMA DIVERSIDADE DE ORGANIZAÇÕES PARA RESPONDER ÀS NECESSIDADES INTERNACIONAIS

Recordando as diferenciações entre as organizações,[14] temos as organizações universais e as particulares. Conforme o tipo de finalidades que prosseguem, podem ser gerais ou especiais. Atendendo à natureza das relações que desenvolvem, distinguem-se entre as de mera cooperação e as de integração. Há, ainda, organizações

[13] RIDRUEJO, José António Pastor, "La globalización de los derechos humanos: el reto del siglo XXI", in *Revista europea de derechos fundamentales*, n.º 2, 2003, p. 19-34.

[14] Para uma classificação das organizações internacionais (quanto aos efeitos, forma, grau de abertura, número e qualidade das partes, âmbito geográfico, duração, âmbito material e especificidade do fim), *vd* Manual de Direito Internacional – do direito clássico ao contemporâneo, PACHECO, Fátima e AMORIM, José de Campos, *Manual de Direito Internacional*, Almedina, 2021, pp. 51-52; optando por outras sistematizações, *vd.* DINH, Quoc Nguyen; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain, *Direito Internacional Público*, 2.ª ed., Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2003; DUARTE, Maria Luísa. *Direito Internacional Público e Ordem Jurídica Global do Século XXI*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2019; GOUVEIA, José Bacelar, *Manual de Direito Internacional Público – Introdução, fontes, relevância, sujeitos, domínio e garantia*, 3.ª ed., Almedina, 2007; GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Manual de Direito Internacional Público*, 5.ª edição atualizada, Almedina, 2017; MACHADO, Jónatas, *Direito Internacional – do paradigma clássico ao pós-11 de setembro*, 3.ª ed., Coimbra Editora, 2006; MIRANDA, Jorge, *Curso de Direito Internacional Público*, Principia, Lisboa, 2002; SOARES, Albino de Azevedo, *Lições de Direito Internacional Público*, 4.ª ed., Coimbra Editora, 1988; RIDRUEJO, José António Pastor. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 19.º edicion Tecnos, 2015.

abertas e fechadas. Quanto à sua duração, podem ser permanentes, mas também as há temporárias (v.g. CECA).

As organizações universais (ou para-universais) caracterizam-se por nelas ser possível participar todos os Estados. O seu exemplo paradigmático é a ONU (1945) e as suas agências especializadas. Em contraposição, as organizações particulares agregam Estados de zonas mais restritas, promovendo a cooperação no quadro de um grupo mais limitado de sujeitos, em razão da proximidade geográfica ou do interesse em certas finalidades de carácter político, económico, ou cultural que os aproximam. É o caso das organizações regionais, cujo critério de participação é geográfico, como sucede com a União Africana (2001) e a Organização dos Estados Americanos (1948). Das organizações com afinidades económicas, tal como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (1961) e a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (1960). Como exemplo de organização com finalidades culturais temos o caso da Liga dos Estados Árabes (1945).

As organizações internacionais gerais, caracterizam-se por prosseguirem finalidades amplas, podendo agir não só no domínio político, como é sua vocação natural, mas também a nível económico, social, cultural, técnico e humanitário. Neste sentido, a ONU, e a sua precedente, a Sociedade das Nações (1919)[15], ilustram esta categoria. Por sua vez, as organizações especiais visam a realização de finalidades específicas, cabendo-lhes satisfazer necessidades em domínios bem definidos, dividindo-se em organizações de cooperação política, militar, económica, social e humanitária, cultural e científica e de cooperação técnica.

As organizações especiais de cooperação política destinam-se a promover a união ou a aproximação política entre os seus membros, sem implicar desgaste das suas prerrogativas soberanas. Nesta categoria destaca-se o exemplo do Conselho da Europa (1949) que surgiu como uma das primeiras organizações destinada a garantir a democracia, o estado de direito e a defesa dos direitos humanos, sobressaindo na sua tentativa de realizar uma união mais estreita entre seus membros, para salvaguardar e promover os ideais e princípios comuns da Europa[16].

---

[15] FERNANDES, António José, *Organizações políticas internacionais*, Ed. Presença, Lisboa, 1980, p. 68.

[16] O artigo 1.º do Estatuto do Conselho da Europa afirma que o seu objetivo é "*o de realizar uma união mais estreita entre os seus Membros, a fim de salvaguardar e de promover os ideais e os princípios que são o seu património comum e de favorecer o seu progresso económico e social*", o qual se tem concretizado mediante a adoção de mais de 200 convenções, entre as quais a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, irradiando a sua influência mesmo fora da Europa através da celebração de convenções com Estados terceiros (*v.g* Convenção de Budapeste sobre Cibercrime). Esta convenção entrou em vigor em 1953 e é uma carta comum de direitos e liberdades de *standard minimum* que concretiza os valores das democracias ocidentais. Dispondo de um tribunal exclusivo de jurisdição obrigatória, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, faculta o acesso à sua jurisdição a todos os indivíduos vítimas de violação dos direitos nela consignados, após exaurirem os mecanismos de direito interno. O tribunal profere acórdãos definitivos e obrigatórios sobre os casos que lhe são submetidos, embora sem força executiva. A convenção vincula o Estado português na ordem jurídica interna, tendo valor superior ao das leis ordinárias.

Quanto às organizações especiais de cooperação militar, estas refletem a evolução das tradicionais alianças que passaram a revestir um carácter orgânico e institucionalizado, estabelecendo sistemas de segurança coletiva. A cooperação militar é o resultado da coordenação das políticas de defesa dos seus membros. Destaca-se, neste quadro, a organização do Tratado do Atlântico Norte (1949).

No que toca às organizações especiais de cooperação económica, os fins económicos e financeiros que procuram atingir variam em função do tipo de organização. Neste vastíssimo conjunto destaca-se a Associação Europeia do Comércio Livre (1960), a organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (1961), o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (1944), o Fundo Monetário Internacional (1944), a organização dos Países Exportadores de Petróleo (1960) e a Organização Internacional do Café (1963).

Em matéria de cooperação social, visam a proteção dos indivíduos, promovendo o seu bem-estar social e assegurando a dignidade da pessoa humana. É o caso da organização Internacional do Trabalho (1999), da Organização Mundial de Saúde (1948), do Fundo das Nações Unidas de Assistência à Infância (1946) ou da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (1945).

As organizações de cooperação cultural e científica, promovem as relações científicas e culturais, elevando os níveis culturais e os padrões dos sistemas educativos, incrementando a difusão e a defesa das diversas identidades e do seu património, bem como o desenvolvimento da investigação científica, o intercâmbio de resultados científicos e a coordenação de projetos de investigação de interesse comum. O exemplo mais ilustrativo é a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (1946), que assume como principal missão promover a solidariedade intelectual da Humanidade.

Por último, as organizações especiais de cooperação técnica procuram promover a cooperação em setores cuja vertente técnica é dominante, difundindo a utilização de instrumentos de interesse comum e de natureza científica, administrativa ou jurídica, e regulando o exercício de atividades com projeção internacional. Constituem exemplos a União Postal Universal (1874), a União Internacional de Telecomunicações (1865), a Organização Meteorológica Mundial (1950), a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (1967), a Organização Marítima Internacional (1958), ou, a Organização da Aviação Civil Internacional (1947).

5. A IMPORTÂNCIA DAS ORGANIZAÇÕES DE COOPERAÇÃO E DE INTEGRAÇÃO

As organizações de cooperação caracterizam-se por promover a convergência internacional, sem limitar a soberania dos seus membros, estabelecendo relações horizontais entre os seus membros, nos domínios sobre os quais incidem os seus objetivos de ação. Constituem o tipo clássico de organização, estando-lhes vedada a intervenção direta na ordem jurídica dos Estados que as compõem.

As organizações de integração, ao contrário, fizeram surgir um verdadeiro centro de poder político, cuja titularidade pertence à própria organização internacional. Utilizando processos dinâmicos e evolutivos, estabelecem relações verticais de

subordinação entre os seus membros e a organização. Os processos integradores refletem-se na sua estrutura interna, a qual se baseia na divisão e repartição dos poderes, na composição e o estatuto dos titulares dos seus órgãos, nos sistemas de deliberação utilizados (em regra, o da maioria), no conteúdo generalizado dos atos objeto de deliberação (legislativo e administrativo), e no grau de eficácia das decisões ou deliberações adotadas, as quais são direta e imediatamente aplicáveis na ordem jurídica dos seus Estados-membros.

Numa análise comparativa entre ambas, podemos detetar diferenças fundamentais no que respeita à composição e ao estatuto dos titulares dos seus órgãos: nas organizações de mera cooperação, a generalidade dos seus órgãos deliberativos são compostos por representantes designados pelos seus membros, sujeitos a instruções dos respetivos órgãos de governo; nas de integração, os órgãos deliberativos agem em nome e no interesse da comunidade dos membros ou dos cidadãos que representam, gozam de autonomia no exercício das suas funções, não estando sujeitos a instruções externas. Nestas, a assembleia é composta por titulares eleitos diretamente pelas populações dos Estados de que são nacionais (v. ponto 2).

Quanto aos sistemas de deliberação é de observar que, em regra, nas organizações de mera cooperação, as deliberações de carácter obrigatório devem ser adotadas por unanimidade, enquanto que nas de integração se admite que se possam tomar deliberações, com carácter obrigatório, por maioria. Como observa Francis Rosenstiel – nota-se "a preponderância do princípio da maioria sobre o princípio da unidade (ainda que vejamos produzir-se neste ponto efeitos de supranacionalidade negativa, verdadeiros subterfúgios estatais)"[17].

Finalmente, no tocante à eficácia das decisões ou deliberações adotadas, temos que as organizações de cooperação dispõem de simples poderes de coordenação, de fiscalização ou de gestão que não resultam de uma "transferência de competências" dos seus membros, relativamente às matérias previstas nos tratados, nem implicam limitações à sua soberania ou qualquer subordinação a uma autoridade exterior e superior. A isto acresce que a eficácia das suas deliberações que não digam apenas respeito à vida interna da organização é mediata, ficando a produção dos seus efeitos dependente de atos concordantes dos órgãos competentes. Tais decisões ou deliberações têm por destinatários os membros da organização, sem implicarem uma alteração da ordem jurídica interna dos seus membros, sem a virtualidade de diretamente modificarem a esfera jurídica das entidades sujeitas à jurisdição dos seus membros.

Nas organizações de integração somos confrontados com a existência de poderes específicos refletidos no exercício das funções legislativa, executiva e jurisdicional. Esses poderes são transferidos pelos seus membros, que renunciam (ainda que não definitivamente) ao seu exercício, nas matérias que integram as suas atribuições. A existência destes poderes implica restrições na soberania e a submissão destes a uma autoridade exterior. As decisões ou deliberações que resultam do exercício dos poderes de integração gozam de imediatividade. Estas organizações, as mais das vezes, não necessitam de atos internos dos seus membros para produzirem

[17] ROSENSTIEL, Francis. *El principio de la supranacionalidad*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1967, p. 117.

efeitos nas ordens internas, podendo os seus atos vincular diretamente os particulares, atribuindo-lhes direitos e impondo-lhes obrigações. Para garantir a eficácia de tais deliberações, é necessário garantias jurisdicionais, justificando-se a existência na sua estrutura orgânica de um tribunal, tal como se verifica na EU.

Relativamente às organizações abertas recorde-se que podem ser definidas como aquelas que admitem novos membros, impondo-se a estes, para efeito da sua admissão, que sejam capazes de cumprir o acervo e as obrigações decorrentes da qualidade de membro ou que preencham outros requisitos mínimos de natureza objetiva. É o caso das organizações que, nos seus atos instituidores, estabeleçam como critérios de admissão índices de variada natureza. Em contrapartida, as fechadas são aquelas que, nos termos dos seus respetivos atos instituidores, não admitem o seu alargamento a outros sujeitos, ou, estabelecem, discriminatoriamente, requisitos subjetivos de admissão cuja verificação é atendida discricionariamente ou está dependente de livre apreciação pelo órgão da organização competente para o efeito. Há organizações absolutamente fechadas e outras relativamente fechadas. Assim, alguns autores distinguem as organizações semi-abertas das semi-fechadas. É o caso das organizações que, apesar de preverem no seu ato instituidor a possibilidade de alargamento, acabam por, na prática, estar abertas apenas a certos Estados e fechadas em relação a outros, como é o caso da organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO).

Por último, é possível distinguir as organizações permanentes das organizações temporárias. Do ponto de vista da sua duração, as permanentes são criadas por tempo indeterminado, sendo as finalidades que prosseguem inesgotáveis. É o sucede com a ONU. As temporárias estão sujeitas a um termo fixado no seu ato instituidor, ou sujeito a condição resolutiva que conduz ao esgotamento do seu objeto. É o caso da CECA que desenvolveu a sua atividade durante 50 anos.

6. A PERSONALIDADE E CAPACIDADE JURÍDICAS DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

As organizações internacionais gozam de personalidade e capacidade jurídica internacional que lhes confere todos os poderes para agir na cena internacional. A personalidade jurídica internacional possibilita à entidade a aptidão para ser sujeito de direito internacional, isto é para ser titular de direitos e interesses protegidos pela ordem jurídica internacional; ser responsável pelo cumprimento de deveres estabelecidos por tal ordenamento e, a final, estabelecer relações jurídicas com outras entidades. Trata-se de uma personalidade própria e distinta dos Estados,[18] que ao criarem tais organizações lhe transferiram atribuições e poderes para manifestarem a sua vontade própria. Assim, gozam de personalidade com eficácia *erga omnes*, cuja autonomia deve ser respeitada pelos outros sujeitos internacionais. Além de personalidade, têm capacidade jurídica definida em função das suas atribuições, para prossecução dos seus fins, compreendendo os poderes e deveres que lhes permitem

[18] ROTHWELL, Charles E., "International Organization and World Politics", in *International Organization*, vol. 3, Issue 4, 1994, pp. 605-619.

desenvolver autonomamente as atividades adequadas, possibilitando-lhes o cumprimento do seu objeto.

A capacidade internacional plena[19] dos sujeitos internacionais traduz-se na titularidade de quatro poderes jurídicos: (a) o direito de celebrar acordos internacionais (*jus tractuum*); (b) o direito de legação (*jus legationis*); (c) o direito de reclamação internacional e (d) o direito de fazer a guerra (*jus belli*), obrigando ao acatamento do direito internacional e à vinculação a um dever.

As organizações internacionais são titulares de *jus legationis* devido à sua vocação para promover a cooperação internacional, através do desenvolvimento de uma atividade diplomática e o envio de missões diplomáticas (permanentes ou temporárias) junto dos seus membros, ou de outros sujeitos jurídicos internacionais. Exercem o *jus tractuum*, de acordo com o artigo 6° da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 21 de março de 1986, pelo que têm capacidade para concluir tratados e a possibilidade de vincular, os seus membros ou outros sujeitos internacionais.

Acresce, ainda, como corolário da sua personalidade jurídica, a autonomia de que gozam como titulares de direitos ou interesses legítimos, para apresentarem uma reclamação internacional contra outras entidades ou os seus membros, bem como a faculdade de utilização dos meios de resolução de conflitos aceites pelo direito internacional. Esta autonomia implica a sua responsabilidade internacional perante os atos que venham a ser praticados e a reparação dos eventuais prejuízos que venham a causar.

Por último, o *jus belli* ilustra a capacidade jurídica internacional de um determinado tipo de organizações,[20] não podendo hoje ser admitido como um direito à guerra, ao uso da força ou à ameaça do seu uso, suscetível de ser exercido como instrumento político. Um poder com tal conteúdo afirmar-se-ia como negador da

---

[19] PEREIRA, A. Gonçalves & QUADROS Fausto de. *Manual de Direito Internacional Público*, Almedina, 2007, p. 327.

[20] Recorde-se que as Convenções de Haia (1899-1907), possuíam natureza militar e visavam limitar a utilização do uso da força, proibindo certo tipo de armas e métodos na condução das operações, constituindo o direito da guerra (*jus in bello*), ou o direito que regula a condução das hostilidades. Em 1949, a Convenção de Genebra, organizada pelo Comité Internacional da Cruz Vermelha, reviu as Convenções de Haia sobre doentes, feridos e prisioneiros e acrescentou uma quarta para proteger a população civil, em tempo de guerra. Desta conferência nasceu o Direito Internacional Humanitário, fixando as regras aplicáveis aos conflitos armados, limitando «(…) *por razões de humanidade, (sublinhado nosso) o direito das partes em conflito de escolher livremente os métodos e os meios utilizados na guerra* (…)», protegendo as vítimas e os bens afetados, e os membros das forças armadas colocados fora de combate, humanizando os conflitos armados, sem aferir da legitimidade do uso da força *(jus ad bellum*). V. PEREIRA, Maria de Assunção do Vale, "Relações entre a Convenção e o direito internacional humanitário", in *Comentário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e dos Protocolos Adicionais* – Vol. I, coord. por Paulo Pinto Albuquerque, Universidade Católica, Lisboa 2019, pp.282-310. Para uma compreensão da Convenção de Genebra, v. comentário relativo ao artigo 3.º comum às convenções de Genebra, disponível no sítio Internet do CICV, no seguinte endereço: http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/vwTreaties1949.xsp.

proibição do uso da força ou da ameaça do seu uso (v. Pacto Briand-Kellog, de 27 de agosto de1928), como forma de resolução de conflitos. Aliás, o dever de procurar uma solução pacífica de quaisquer conflitos tem força de *ius cogens,* estabelecendo a CONU a obrigação dos seus membros resolverem as controvérsias por meios pacíficos. O *jus belli* deve ser visto como uma manifestação de um direito de resistência contra atos de agressão, fundado na ideia de legítima defesa, consistindo no poder jurídico – excecional, provisório e proporcional - de utilização da força armada ou de ameaça da sua utilização contra um ou vários países que precedentemente se tenham socorrido desse meio. No sistema das Nações Unidas o *jus belli* representa um direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva (artigo 51.º CONU) cujo exercício, em último caso - perante a inadequação de outras medidas - e em articulação com o Conselho de Segurança da ONU, pode envolver o emprego da força armada, quando se verifique um "ataque armado" por um Estado (ou grupo de Estados) contra a soberania, a integridade territorial ou a independência política de outro Estado (ou grupo de Estados) ou outra forma incompatível com a Carta das Nações Unidas,[21] que esteja a acontecer ou na iminência de estar a acontecer (requisito da atualidade).

De salientar que a ONU, a qual possui o monopólio do uso da força internacional, pode legitimar o seu uso, mediante resolução do seu órgão aristocrático, qual seja o Conselho de Segurança (na sua paralisação, a Assembleia Geral), dando corpo a um sistema de paz e segurança coletiva, cuja eficácia não tem sido comprovada. Não obstante, prevê a aplicação prévia e gradual de sanções coativas de natureza não militar (artigo 40.º e 41.º CONU), e outras provisórias adequadas (vg. represálias, embargos, retorsões), antes das sanções coativas miliares, que envolvam o uso da força. No Capítulo VII da Carta, porém, está estabelecido que a existência de qualquer ameaça à paz, rutura da paz ou ato de agressão (artigo 39.º CONU), determina a possibilidade de tomar medidas para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais, podendo-se levar a efeito ações militares (por meio de forças aéreas, navais e terrestres disponibilizadas pelos seus membros), ou outros meios prioritários de resolução política das controvérsias internacionais (vg. negociação, bons ofícios, mediação, inquérito e conciliação), nomeadamente o envio de operações de manutenção de paz - de diferentes intensidades - na esperança da pacificação da situação[22].

Outras organizações gozam do *jus belli*. É o caso das alianças militares, cujo paradigma da segurança e defesa, claramente estruturado na elaboração dos conceitos

[21] V. definição de agressão estabelecida pela Resolução 3314 (XXIX) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1974, contendo uma enumeração exemplificativa dos atos que podem ser considerados como atos de agressão (*vg* invasão ou ataque armado, ocupação ou anexação, bloqueio de portos, prolongamento de contingentes militares no território de outro Estado), deixando a qualificação de outros atos ao Conselho de Segurança das Nações Unidas. V. também resolução precedente a esta, a Resolução 2625, de 25 de outubro de 1970.

[22] Explicando a forma de atuação do Conselho de Segurança no quadro da manutenção da paz e da segurança, v. KOWALSKI, Mateus "Uma nova era para o Conselho de Segurança? Desafios e oportunidades de reforma", in *O Direito internacional e o uso da Força*, coord. DUARTE, Maria Luísa e LANCEIRO, Rui Tavares, pp.343-377, AAFDL, 2018.

estratégicos da NATO, passa pela prevenção e gestão de crises e ameaças, determinando o seu artigo 5.º, que um ataque armado a um membro da aliança deve ser considerado um ataque a todos, para restaurar a segurança na zona.

A nível da EU – ainda que a Política Europeia de Segurança Comum (PESC) revista uma especial feição no quadro das políticas europeias - a questão da defesa e segurança internacional, integrando a PESC, é já um objetivo (artigos 17.º e 42.º, par. 2.º do TUE), ainda que sujeito à lógica intergovernamental, registando-se a existência de uma Força de Reação Rápida (artigo 42.º, par 1 TUE) para apoio a missões civis, humanitárias e militares, no quadro da colaboração com a ONU ou a NATO. Por influência do Tratado de Washington, de 1949, foi introduzida a cláusula de defesa mútua (artigo 42.º, par. 7 TUE) que determina a solidariedade entre os Estados-membros em caso de ameaça externa, até certo ponto consagrando um compromisso militar entre eles, não obstante a regra da unanimidade (artigo 222.º, par. 3.º TFUE) e da não previsão orçamental (artigo 41.º, par. 3 TUE). Vale a pena, neste contexto, referir a importância da Agência Europeia de Defesa, cujo objetivo passa pelo estímulo à indústria do armamento, e à formação de cooperações reforçadas e estruturadas permanentes, no domínio da segurança e da defesa (artigos 42.º e 46.º TUE), na via do desenvolvimento das capacidades militares da União numa área cuja urgência se tornou inegável.

É, assim, um dado que a capacidade jurídica das organizações internacionais se traduz no poder de regulação, de administração concreta e no exercício do poder jurisdicional. O primeiro resulta da faculdade de produzir regras jurídicas, vinculando as condutas de todos os que se encontram ao seu serviço, e dos seus membros. Este poder resulta na capacidade de produção normativa dirigida, por um lado, ao aperfeiçoamento do próprio ordenamento interno e, por outro, à adaptação da sua estrutura e funcionamento às suas exigências particulares. Trata-se, pois, de uma produção de normas internas ou com eficácia externa (v.g. resoluções das Nações Unidas que incidam sobre matérias de ameaça à paz e à segurança internacional). Quanto ao poder de administração concreta, este materializa-se no desenvolvimento de atividades que visam a concretização dos seus fins, revelando a sua capacidade de planeamento, organização, gestão de pessoal, direção, coordenação, informação e orçamentação. Por último, relativamente ao poder jurisdicional, não fique por dizer que este se manifesta na presença de instâncias jurisdicionais próprias, permanentes ou *ad hoc*. Esta capacidade ganhou especial significado com a criação de tribunais jurisdicionais de jurisdição obrigatória, principalmente no quadro dos sistemas de garantia de justiça internacional regional (europeu, americano e africano), nomeadamente devido à criação de catálogos de direitos humanos e da crescente relevância de novos sujeitos de Direito Internacional. Embora o espaço a muito mais não nos permita, vale a pena deixar um apontamento sobre o sistema jurisdicional da EU, cuja especificidade se manifesta no facto do mesmo assentar tanto no Tribunal de Justiça da União Europeia, como nos tribunais nacionais (artigo 19.º, n.º 1 TUE). Em face da insuficiência do tribunal de Luxemburgo para garantir sozinho o funcionamento do sistema, a tutela jurisdicional dos particulares viu-se essencialmente garantida pelos tribunais nacionais a quem cabe aplicar o Direito da União, transfigurando o juiz nacional como o principal juiz deste ordenamento. Cabe a este

assegurar a sua aplicação preferencial e desaplicar o direito interno que com ele possa colidir, à luz do primado do Direito da União Europeia, estando tais juízes vinculados a todos os seus princípios.

A capacidade jurídica das organizações internacionais encontra-se prevista nos seus estatutos, muitas vezes se estabelecendo que a organização em causa goza, no território de cada um dos seus membros, do que necessário for para o exercício das suas funções e para a realização dos seus objetivos (artigos 104° da CONU, 66° da Constituição da OMS e 139° da OEA), sempre que isso não for incompatível com as Constituições e as leis do Estado em causa (artigos 47° da Convenção sobre Aviação Civil Internacional e 16°, n° l da Constituição da FAO); por vezes dispõe-se que a organização tem capacidade para contratar, adquirir bens móveis e imóveis, assim como dispor desses bens e interpor ações judiciais (artigos 39° da Constituição da OIT e 1°, Sec. l da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas); noutros casos remete-se para o seu ato instituidor (artigo 12° da Constituição da UNESCO).

Não dispondo de base territorial própria, as organizações podem agir nos territórios dos seus membros, o que significa que para cumprirem os seus objetivos têm de estar habilitadas, com capacidade jurídica plena, à semelhança da generalidade das pessoas coletivas. Para o efeito, gozam de privilégios e imunidades de jurisdição, que excluem a possibilidade de serem julgadas, salvo nos casos de renúncia à imunidade; de privilégio de inviolabilidade das instalações e arquivos, só ultrapassado mediante consentimento das autoridades administrativas competentes, e de privilégios fiscais, entre os quais isenções de tributação, de direitos alfandegários e de restrições aduaneiras.

7. O RECURSO À TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS

As organizações internacionais têm os poderes que advêm expressa ou tacitamente[23] dos seus estatutos. O problema reside no facto de saber se podem praticar certas categorias de atos jurídicos, quando tais poderes não lhes são expressamente atribuídos por norma com força jurídica adequada para o efeito. A jurisprudência internacional pronunciou-se sobre esta questão, no caso da reparação dos prejuízos sofridos ao serviço das Nações Unidas (1949)[24], sustentando a tese dos poderes

[23] Sobre a problemática no contexto da EU, vd., por todos, MARTINS, Ana Maria Guerra. *O Art. 235.º do Tratado da Comunidade Europeia – cláusula de alargamento das competências dos órgãos comunitários*, Lex - Edições Jurídicas, Lisboa, 1995, pp. 70, 75, 212 e 215. A aplicação de esta teoria na interpretação «permite a "descoberta" de competências que não estão expressamente previstas nos tratados para a prossecução dos seus fins», embora com limites a nível interno (competências expressas e capacidade da organização, ou seja, os fins para que foi criada) e externo (atribuições exclusivas dos Estados). As competências implícitas dos órgãos retiram-se das competências explícitas e não dos fins, objetivos, ou atribuições, e a sua aplicação é mais restritiva do que a aplicação do artigo 352.º TFUE. A teoria das competências implícitas apenas permite inferir competências anexas e instrumentais às competências expressas dos órgãos que estejam latentes no direito originário ou derivado.

[24] Cfr. ICJ, Reports - 1949, p. 179-189. V. pareceres nos casos do Estatuto Internacional do Sudoeste Africano (ICJ, Reports - 1950, p. 136-137), dos Efeitos das Sentenças do Tribunal

implícitos com base no argumento de que os membros de uma organização, "ao atribuírem a esta determinada função, com os deveres e as responsabilidades que a acompanham, revestiram-na da competência necessária para poderem cumprir efetivamente essa função". O que significa que os direitos e deveres devem "depender dos seus fins e das suas funções, enunciados ou implícitos no seu acto constitutivo e desenvolvidos na prática".

A admissibilidade de poderes implícitos é também reconhecida na UE, por via do artigo 216.º do TFUE. Acresce que o artigo 352.º do TFUE (cláusula da flexibilidade), que lhe está associado, permite uma extensão das competências para além daquilo que foi estabelecido nos tratados, mediante a adoção de atos em matérias, nem expressa nem implicitamente neles previstas, sempre que se verificar uma inexistência de poderes da União e tal for necessário para atingir um objetivo neles expresso. Trata-se de um mecanismo suscetível de permitir uma revisão informal dos tratados, podendo ameaçar as competências nacionais, pelo que a sua utilização é fortemente fiscalizada pelo TJUE, tendo de respeitar o acervo europeu e não podendo alargar as competências da União.

Refira-se que o artigo 157°, n° 2 da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (Convenção de Montego Bay, de 1982), prevê que a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos terá "os poderes subsidiários, compatíveis com a presente Convenção que sejam implícitos e necessários ao exercício desses poderes e funções no que se refere às atividades na Área". Alguns destes poderes resultam de práticas consuetudinárias, consentidas pelos seus membros, decorrentes de uma interpretação extensiva ou teleológica dos atos instituidores (teoria da extensão de poderes por via interpretativa)[25]. Contudo, deve ter-se presente os limites que se impõem à atividade interpretativa, consagrados no artigo 31° da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 23 de maio de 1969 - que obrigam a que a interpretação se faça de boa-fé, segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado no seu contexto e à luz dos respetivos objeto e fim. Assim, devem estes poderes implícitos ser clarificados à luz dos fins e do objeto dos tratados, os quais devem precisar a vontade da organização, segundo o princípio do efeito útil.

8. AS LIMITAÇÕES ÀS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

As organizações internacionais desempenham atividades típicas para realizarem as atribuições[26] que lhes são confiadas. Entre elas, destaca-se a função

Administrativo das Nações Unidas (ICJ, Reports -1954, p. 47) e de Certas despesas das Nações Unidas (ICJ, Reports -1962, p. 168).

[25] A doutrina não é unânime na defesa da teoria, como é o caso dos positivistas que defendem uma conceção normativista.

[26] As atribuições – ou seja, os objetivos das organizações – são fixas, isto é, constam expressamente dos tratados. Já as competências dos órgãos, ou seja, o complexo de poderes-deveres, funcionalmente conferidos para a concretização das atribuições são flexíveis, tendo como limite de expansão das atribuições. Assim, estas são delimitadas e apenas se podem

principal de índole política (*stricto* sensu), ou função de governo, a função normativa de produção de normas jurídicas reguladoras das relações internas e externas, a administrativa desenvolvida pelos seus órgãos executivos e, ainda - no que respeita a algumas, a função jurisdicional. Esta última, como já foi referido, não se encontra prevista na generalidade das organizações, afirmando-se de modo completo ou restrito, de forma institucionalizada ou *ad hoc*, em termos permanentes ou fortuitos. Trata-se de assegurar a correta interpretação do direito que se lhes aplica, mediante a prolação de acórdãos com força obrigatória. Esta função permite o exercício de poderes de jurisdição[27] que podem colidir com o poder de outros órgãos.

Acresce que as atividades desenvolvidas pelas organizações internacionais se encontram sujeitas ao cumprimento de princípios jurídicos (v.g. os princípios gerais de direito e os princípios de direito internacional geral ou comum), nomeadamente os princípios da igualdade, da imparcialidade, da legalidade, da proporcionalidade, da participação, da assistência, do tratamento equitativo e do equilíbrio dos poderes entre os seus membros.

9. A RESPONSABILIDADE DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

No desenvolvimento das suas atividades as organizações podem causar prejuízos a outros sujeitos, o que suscita a questão da sua responsabilidade, internacional ou interna. A primeira refere-se a factos jurídicos internacionalmente relevantes resultantes de relações com outros sujeitos internacionais. A segunda respeita a factos jurídicos produzidos na ordem jurídica interna dos membros ou de terceiros. Em qualquer delas, sem prejuízo das diferenças de regime, a responsabilidade pode resultar de obrigações contratuais/convencionais ou extracontratuais/extraconvencionais, por factos lícitos ou ilícitos, bem como em consequência de danos diretos ou indiretos.

Importa determinar quando é que um facto gerador de responsabilidade é imputável a uma organização internacional e a partir de que momento ela se encontra juridicamente obrigada a reparar os prejuízos causados pelos factos que lhe foram imputáveis. Assim, serão imputáveis os factos que decorrem de um comportamento lesivo dos seus órgãos, quando atuam no âmbito das suas competências, sendo a organização responsável pelos atos por eles praticados. A responsabilidade não deriva apenas destes comportamentos, mas também da atuação de outras entidades que, apesar de não integrarem a sua estrutura, estão legalmente - nos termos do direito interno da organização - habilitadas ou foram postas ao serviço da organização. Poderá derivar igualmente da atuação dos seus agentes com mandato ou poder de representação ou até mesmo sem o devido poder de representação. Da mesma maneira,

alargar por revisão. As competências podem ser alargadas pela via da teoria das competências implícitas, mediante a cláusula do alargamento ou dos poderes subsidiários desde que compreendidas nos seus fins.

[27] V. ALEXANDRINO, José de Melo. O papel dos tribunais na proteção dos Direitos Fundamentais dos cidadãos, in *O Direito*, ano 142.º, 2010, pp. 865-883.

não é de excluir a responsabilidade no caso de comportamento abusivo dos seus órgãos quando excederam as suas competências ou as contrariaram,[28] podendo ser responsabilizadas pelos factos produzidos no território de um Estado quando se conclua que os seus órgãos não adotaram, as medidas (*maxime*, preventivas) que a situação impunha e permitia[29].

Pode haver responsabilidade pelos danos que lhe sejam direta ou indiretamente imputáveis[30], mesmo que o facto seja internacionalmente ilícito, mas lícito do ponto de vista do direito interno, e mesmo que esteja em causa a exclusão da ilicitude originária do facto que a gera. Ou seja, mesmo que tenha havido consentimento do lesado, que a produção do facto tenha resultado de um acontecimento exterior imprevisível ou de um estado de necessidade. Os factos imputáveis a uma organização internacional implicam um dever de reparação de prejuízos, a qual visa repor a situação anterior, ou, se isso for impossível, o ressarcimento as partes lesadas pelos prejuízos causados. A reparação dos prejuízos pode traduzir-se na aplicação de sanções ou no pedido de indemnização de prejuízos materiais ou imateriais. A reparação pode ser determinada por via de comum acordo, de negociações diplomáticas ou através do recurso à mediação, arbitragem ou conciliação. A ineficácia de qualquer uma destas vias poderá legitimar a aplicação de sanções contra a organização sem com isso dar azo ao "exercício disfuncional de posições jurídicas", mediante o abuso do direito[31].

10. CONCLUSÃO

Ficou aqui uma breve exposição dos fundamentos da teoria das organizações internacionais. A passagem do tempo determinou a proliferação destas organizações, com vista a responder às mais diversas necessidades, tais como a proteção dos direitos humanos, o combate ao armamento, a guerra ao terrorismo, a limitação do uso da força, a erradicação da fome, a perseguição dos crimes internacionais, a resolução das

[28] V. VERDROSS, Alfred. *Derecho Internacional Público*, Editora Aguilar, 1976, p. 373.
[29] Neste sentido, VERDROSS, Alfred, *op cit*. p. 369-370.

[30] V. caso Chorzów (competência). Retirado de https://worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1927.07.26_chorzow.htm

[31] Este princípio visa impedir que o titular de direitos os venha a utilizar de modo fraudulento com vista a obter, mediante o seu exercício, resultados ilícitos face à legislação nacional. Para MENEZES CORDEIRO, "O abuso do direito apresenta-se (…) como uma constelação de situações típicas em que o Direito, por exigência do sistema, entende deter uma atuação que, em princípio, se apresentaria como legítima", in CORDEIRO, A. Menezes, "Do abuso do direito: Estado das questões e perspetivas", in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 65, vol. II, setembro 2005, pp. 1, 13 e 14. Na doutrina nacional, vide também, entre outros, PIRES DE LIMA, M. Henriques Mesquita e ANTUNES VARELA, João de Matos. *Código Civil Anotado*, vol. I, 4.ª ed., 2010, pp. 298 e ss.; VARELA, João de Matos Antunes. *Das Obrigações em Geral*, vol. I, 6.ª ed., Almedina, 2007, p. 516; MACHADO, João Batista. Tutela da Confiança e Venire Contra Factum Proprium, in *Obra Dispersa*, vol. I, Scientia Ivridica, Braga, 1991, pp. 385 e ss.; ABREU, J. M. Coutinho de, *Do Abuso de Direito* (reimpressão da edição de 1999), Almedina, 2006.

alterações climáticas e dos fluxos migratórios. Não obstante, a maioria delas não dispõe de suficientes meios financeiros e humanos para o seu desempenho. Ademais, os problemas foram transcendendo as fronteiras, sem que os Estados deixassem de resistir à delegação dos seus poderes soberanos e à ideia que as instâncias internacionais pudessem projetar as suas prerrogativas sobre o seu domínio interno.

Torna-se, portanto, incontornável rever a arquitetura institucional das organizações reforçando a sua capacidade de atuação. Urge, principalmente, vontade política para resolver os problemas que nos atormentam e afastar o caos para onde parece que caminhamos. Impõe-se um aumento dos poderes das organizações, uma simplificação da sua estrutura, uma maior operacionalidade na sua capacidade de atuação dentro dos territórios estaduais, a relativização das prerrogativas soberanas, um reforço da representatividade, da transparência e da responsabilização, boas práticas de *governance*, uma revisão do processo de deliberação, e a criação de jurisdições obrigatórias dentro da sua estrutura orgânica. Em particular, impõe-se que os fundamentos e as bases jurídicas de cada uma se pautem e orientem pelo respeito da dignidade humana.

Neste contexto, estamos em crer que a UE ao proclamar no artigo 2.º do TUE, os valores da dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do homem, ilustra a imprescindibilidade da dimensão valorativa, enquanto alicerce axiológico e identitário sobre o qual se deveria edificar qualquer organização. Reiterando a convicção expressa na Declaração Universal dos Direitos do Homem, só assim se poderá pretender que «*(...) o homem não seja compelido, em supremo recurso, à revolta contra a tirania e a opressão*».

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, J. M. Coutinho de, *Do Abuso de Direito* (reimpressão da edição de 1999), Almedina, 2006.

ALEXANDRINO, J. de Melo, "O papel dos tribunais na proteção dos Direitos Fundamentais dos cidadãos", in *O Direito*, ano 142.º, 2010.

CAMPOS, J. Mota, *Organizações Internacionais: teoria geral, estudo monográfico das principais organizações internacionais de que Portugal é membro*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1999.

CORDEIRO, A. Menezes, "Do abuso do direito: Estado das questões e perspetivas", in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 65, vol. II, setembro 2005.

DEYRA, Michel, *Direito Internacional Humanitário*, Procuradoria-Geral da República – Gabinete de Documentação e Direito Comparado, Lisboa, 2001.

DINH, Q. Nguyen; DAILLIER, P. & P., Alain, *Direito Internacional Público*, 2.ª ed., Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2003.

DUARTE, M. Luísa, *Direito Internacional Público e Ordem Jurídica Global do Século XXI*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2019.

A Teoria dos Poderes Implícitos e a Delimitação de Competências entre a União Europeia e os Estados Membros, Lex, Lisboa, 1997.

FERNANDES, A. José, *Organizações políticas internacionais*, Ed. Presença, Lisboa, 1980.

GOUVEIA, J. Bacelar, *Manual de Direito Internacional Público – Introdução, fontes, relevância, sujeitos, domínio e garantia*, 3.ª ed., Almedina, 2007.

Manual de Direito Internacional Público, 3.ª ed., Almedina, 2017.

KOWALSKI, Mateus "Uma nova era para o Conselho de Segurança? Desafios e oportunidades de reforma", in O Direito internacional e o uso da Força, coord. DUARTE, M. Luisa e LANCEIRO, R. Tavares, AAFDL, 2018.

MACHADO, J. Batista, "Tutela da Confiança e Venire Contra Factum Proprium", in *Obra Dispersa*, vol. I, Scientia Ivridica, Braga, 1991.

MACHADO, Jónatas, *Direito Internacional – do paradigma clássico ao pós-11 de setembro*, 3.ª ed., Coimbra Editora, 2006.

MARTINS, A. M. Guerra, *O Art. 235.º do Tratado da Comunidade Europeia – cláusula de alargamento das competências dos órgãos comunitários*, Lex - Edições Jurídicas, Lisboa, 1995.

MARTINS, M. Salema D'Oliveira & MARTINS A. D'Oliveira, *Direito das Organizações Internacionais*, AAFDL, vol. I, 2.ª ed., 1996.

MIRANDA, Jorge, *Curso de Direito Internacional Público*, Principia, Lisboa, 2002.

PIRES DE LIMA, M. H. Mesquita e ANTUNES VARELA, João de Matos, *Código Civil Anotado*, vol. I, 4.ª ed., 2010.

MARTINS, A. M. Guerra, *O Art. 235.º do Tratado da Comunidade Europeia – cláusula de alargamento das competências dos órgãos comunitários*, Lex - Edições Jurídicas, Lisboa, 1995.

MARTINS, A. M. Guerra, "A cláusula da flexibilidade no Tratado de Lisboa – contributo para a "constitucionalização" ou "internacionalização" da União?", in *Ensaios sobre o Tratado de Lisboa*, Almedina, 2011.

PACHECO, F. e AMORIM, J. de Campos, *Manual de Direito Internacional*, Almedina, 2021.

PACHECO, F. "O fundamento axiológico da União Europeia: os valores e princípios positivados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia", in Revista Minerva Universitária, 2023.

PERNICE, Ingolf "Multilevel Constitutionalism in the European Union", ELR, 2002.

PEREIRA, A. Gonçalves & QUADROS, Fausto de, *Manual de Direito Internacional Público*, 3.ª ed., Almedina, 1997.

PEREIRA, M. Assunção do Vale, "Relações entre a Convenção e o direito internacional humanitário", in *Comentário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e dos Protocolos Adicionais* – Vol. I, coord. por Paulo Pinto Albuquerque, Universidade Católica, Lisboa 2019.

QUEIROZ, Cristina, *Direito Internacional e Relações Internacionais*, Coimbra Editora, 2009.

REUTER, Paul, *Droit International Public*, 4.ª ed., Presses Universitaires de France, Paris, 1973.

Instituições Internacionais, Edições Rolim, Lisboa,1983.

RIBEIRO, M. A. Ribeiro, *A organização das Nações Unidas*, Almedina, 2001.

RIDRUEJO, J. A. Pastor, "La globalización de los derechos humanos: el reto del siglo XXI", in *Revista europea de derechos fundamentales*, nº. 2, 2003.

ROSENSTIEL, Francis, *El principio de la supranacionalidad*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1967.

ROTHWELL, Charles E., "International Organization and World Politics", in *International Organization*, vol. 3, Issue 4, 1994.

VELASCO, M. Diez de, *Las organizaciones internacionales*, Editorial Tecnos, 2010.

VERDROSS, Alfred. *Derecho Internacional Público*, Editora Aguilar, 1976.

SOARES, A. de Azevedo. *Lições de Direito Internacional Público*, 4.ª ed., Coimbra Editora, 1988.

VARELA, J. M. Antunes. *Das Obrigações em Geral*, vol. I, 6.ª ed., Almedina, 2007.