

As organizações internacionais e o poder de celebrar tratados

Ana Jamily Veneroso Yoda

Economista - Universidade Católica de Brasília, Mestranda em Direito das Relações Internacionais - Centro Universitário de Brasília

Sumário: 1 Introdução - 2 Dos tratados - 2.1 Da convenção de Viena sobre o direito dos tratados - 3 Das organizações internacionais - 3.1 Da personalidade jurídica - 3.2 Da capacidade de celebrar tratados - 3.3 Da convenção de Viena sobre o direito dos tratados entre Estados e organizações internacionais ou entre organizações internacionais - 4 Da cooperação técnica internacional - 5 Considerações finais - 6 Referências bibliográficas

1 Introdução

O papel desempenhado pelas organizações internacionais nos últimos tempos reflete a abertura de um novo cenário internacional, tanto no contexto jurídico, quanto no contexto econômico, social e cultural. Além disso, as organizações internacionais abriram as portas para novos ramos e novas fontes do Direito Internacional.

A complexidade de temas diversos, que vão além da jurisdição nacional, fez com que os Estados se deparassem com a necessidade de promover maior cooperação internacional. Desta forma, as organizações internacionais, principalmente, através do mecanismo de celebração de tratados, vem atuando no plano universal e regional.

A celebração de Tratados saiu da esfera exclusiva dos Estados para também fazer parte do rol de atividades desempenhadas pelas organizações internacionais. Porém, a capacidade dessas organizações de celebrar tratados é uma questão que suscita temas que permeiam sua personalidade jurídica e até a sua própria definição.

Este trabalho tem por finalidade descrever o panorama no qual o tema se insere, buscando demonstrar não só tipos e formas de instituição das organizações, como também o consenso sobre sua complexidade.

2 Dos tratados

Historicamente, os tratados são tão antigos quanto as relações entre as nações, sendo esta uma das formas mais antigas de exercício de soberania. Porém, ao longo dos anos, as técnicas de celebração de tratados têm mudado substancialmente, principalmente no que se refere ao número de partes envolvidas, as formalidades exigidas, além do conteúdo. Nas últimas décadas, o número de tratados celebrados também tem crescido substancialmente "devido ao fato de o direito internacional consuetudinário em geral evoluir com extrema lentidão para fazer frente às necessidades contemporâneas da comunidade internacional de adoção de novas normas de direito". (1)

Em termos conceituais, a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (1969), em seu artigo 2º, buscou definir o termo "tratado internacional" como um "acordo internacional celebrado por escrito entre Estados e regido pelo direito internacional, quer conste de um instrumento único, quer dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação particular". (2)

Valério MAZZUOLI (2001) detalha elementos desse conceito, extraindo os seguintes elementos essenciais configurados no conceito de tratado internacional:

Acordo internacional. O direito internacional tem por princípio o livre consentimento das nações. Sendo o tratado internacional sua fonte principal, não pode ele expressar senão aquilo que as partes soberanas acordam livremente. Sem a convergência de vontades dos Estados, por conseguinte, não há acordo internacionalmente válido.

Celebrado por escrito. Os tratados internacionais são, diferentemente dos costumes, acordos essencialmente formais. E nisto repousa seu principal traço característico, o costume, sem embargo de ser resultante de um acordo entre sujeitos de direito internacional, com vistas a também produzir efeitos jurídicos, é desprovido da mesma formalidade com que se leva a efeito a produção do texto convencional.(3) E tal formalidade, implica, por certo, na sua escritura, onde se deixe bem consignado o propósito a que as partes chegaram após a negociação.

Concluído pelos Estados. Como ato jurídico internacional, os tratados podem ser concluídos por entes capazes de assumir direitos e obrigações no âmbito externo. Mas nem só os Estados detém, hoje, essa prerrogativa. As organizações internacionais, a exemplo da ONU e da OEA, a partir de 1986, com o advento da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais, passaram também a ter capacidade internacional para celebrar tratados.

Regido pelo direito internacional. Todo acordo externo que não for regido pelo direito internacional não será considerado como sendo tratado, mas sim simples contrato internacional. (...).

Celebrado em instrumento único ou em dois ou mais instrumentos conexos. Além do texto principal do tratado, podem existir outros que o acompanham, a exemplo dos protocolos adicionais e dos anexos que, via de regra são produzidos concomitantemente à produção do texto principal (...).

Ausência de denominação particular. A Convenção de 1969 deixa bem claro que a palavra tratado se refere a um acordo regido pelo direito internacional, "qualquer que seja sua denominação particular. (4)

Há uma variedade de termos normalmente utilizados para definir tratados. São eles: declaração, convenção, carta, protocolo, ato, acordo, pacto, acordo executivo, ajuste ou acordo complementar, convênio e outros. Na realidade, não é considerada relevante a denominação utilizada nesse sentido, já que estas diversas denominações não conduzem a distintos efeitos jurídicos. Na prática, o que realmente se deve levar em consideração são os efeitos produzidos entre as partes contratantes, conforme destaca Guido SOARES (2002),

Para demonstrar a irrelevância da denominação dos tratados, a doutrina e a jurisprudência internacionais tem empregado expressões do tipo tratados e convenções, tratados ou convenções, tratados ou acordos internacionais. Tal fato reflete-se mesmo na terminologia consagrada na Constituição Federal brasileira de 1988, onde constam as denominações: tratados, tratados internacionais, acordos firmados pela União e as expressões: tratados, convenção e atos internacionais e tratados, acordos ou atos internacionais.(5)

Os tratados nascem a partir de negociações formais entre Estados. Os tratados negociados podem ser de caráter bilateral ou multilateral: os tratados bilaterais, como a própria denominação sugere, são tratados firmados por duas partes, e sua negociação geralmente se dá através de representantes de uma missão diplomática e de uma chancelaria local; os tratados multilaterais, que envolvem mais de duas partes, tem suas negociações realizadas por meio de comissões mistas que representam seus respectivos Estados através da atuação de diplomatas, técnicos, dentre outros.

No caso de tratados provenientes de organizações internacionais, as negociações têm origem por meio de um colegiado que possui plenos poderes de decisão em nome de um ou mais Estados. Normalmente, as negociações ocorrem na própria sede da organização.

É importante destacar dois termos que se confundem quando o tema é celebração de tratados: *treaty-making capacity* e *treaty-making power*. Enquanto o primeiro se refere à capacidade dos Estados de celebrar tratados (artigo 6º da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados), o segundo diz respeito à competência dos poderes para celebrar tratados (grifo nosso).

A distinção entre as duas expressões foi bem colocada por Henry Wheaton. Para ele, a capacidade significa que "o poder de negociar ou ajustar os tratados públicos de nação a nação vigora plenamente em todo Estado soberano que não cedeu essa porção de sua soberania (...) por meio de convenções com outros Estados"; no que tange à competência, esta teria como base "a Constituição ou lei fundamental de todo Estado individual deve determinar em quem repousa o poder de negociar e de ajustar os tratados (...)".(6)

A diferença básica entre a "capacidade" e a "competência" de celebrar tratados é, fundamentalmente, o fato de que a capacidade está e sempre esteve estritamente ligada à soberania do Estado. No caso da competência, esta foi sendo adquirida e modificada ao longo dos tempos através de um delineamento histórico, uma vez que se trata do ordenamento jurídico que respalda a celebração de um tratado. Nesse sentido, CACHAPUZ (1995) faz a seguinte consideração:

A capacidade para concluir tratados é um dos atributos essenciais dos Estados. Não há necessidade da Convenção de Viena consigná-la. (...) Por outro lado, o artigo 6º não faz nenhuma ressalva ao exercício da capacidade internacional, quando sabidamente há casos em que Estados não têm capacidade para celebrar certos tratados. (...)

Os Estados não possuem vontade própria, no sentido fisiológico e psicológico das palavras: sua vontade é expressa por indivíduos, chamados a agir na qualidade de órgãos do Estado, nos termos de sua Constituição e de suas leis. Logo, o Estado só pode celebrar tratados por intermédio de indivíduos revestidos de poder para formar e declarar sua vontade. Os atos desses indivíduos são atos do próprio Estado. Ao agir por meio desses órgãos, o Estado não se apresenta como pessoa incapaz, que precisa da intervenção de outras pessoas para praticar atos jurídicos válidos, mas como pessoa plenamente capaz, no exercício de sua capacidade internacional. Os órgãos que agem em nome do Estado não são tidos como capazes de agir no lugar do Estado, mas como competentes para agir pelo Estado.(7)

Para que um tratado entre em vigor, basicamente, quatro etapas devem ser realizadas: as negociações, a assinatura (ou adoção), a aprovação em nível parlamentar por cada parte signatária e a ratificação. Somente após a ratificação, o tratado passa a ter validade jurídica. Essa é a fase do processo de conclusão que diferencia os tratados solenes dos tratados celebrados em forma simplificada.(8) Outras etapas adicionais podem ser incorporadas ao processo de conclusão conforme a constitucionalidade de cada Estado.

No Brasil, por exemplo, o processo de celebração de tratados constitui-se em um ato jurídico complexo, uma vez que o tratado somente entra em vigor após ser promulgado pela Presidência da República e, posteriormente, publicado no Diário Oficial da União, conforme discriminado na Constituição Federal de 1988. Vale ressaltar que os tratados internacionais são recepcionados em nosso ordenamento interno como leis nacionais, por tratarem de assuntos de interesse da República Federativa do Brasil em sua totalidade e não somente da União, que a representa no momento da celebração.

Alguns motivos podem levar um Estado a não ratificar um tratado, como por exemplo, a inconstitucionalidade de normas que esse venha a apresentar, uma recusa do Chefe de

Estado e até mesmo o momento político que se está vivenciando. Por isso, um grande espaço de tempo pode transcorrer até que o tratado venha a entrar em vigor.

Apesar da ratificação ser o elemento imprescindível na vinculação de um Estado a um tratado, a assinatura desse também é um ato de suma importância, tendo, para Guido SOARES (2002), o seguinte significado:

Momento relevante para os tratados internacionais é o de sua assinatura, que a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados denomina de "conclusão dos tratados internacionais", por sinal, o primeiro aspecto que ela regula. Note-se que *assinatura*, *adoção*, *conclusão* ou *firma* são, do ponto de vista jurídico, sinônimos perfeitos e significam o termino da fase anterior das negociações e o momento em que o tratado internacional tem seu texto acabado, não mais se permitindo sua modificação (...). O momento da assinatura pode ser diferido, para épocas posteriores, a fim de permitir aos Estados que participaram das negociações e que não puderam participar da solenidade da adoção do texto (impossibilidade da presença de seus delegados no país onde o ato internacional foi firmado), ou por qualquer outro motivo, integrarem o texto, como membros signatários; na hipótese, emprega-se a expressão *tratado aberto à assinatura*, na cidade tal, até o dia tanto. (9)

Quanto à validade jurídica de um tratado, no âmbito da Convenção de Viena sobre os Direito dos Tratados, ele só se efetiva se as partes que o assinam forem legalmente habilitadas. Esta "habilitação" se dá através de uma carta de plenos-poderes conferida pela autoridade competente do Estado (poder Executivo ou Relações Exteriores). Nesse contexto, BUERGENTHAL (1994) considera que:

A Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, aliás, reveste-se de autoridade jurídica, mesmo para aqueles Estados que dela não são signatários, em virtude de ser ela geralmente aceita como "declaratória de direito internacional geral", expressando direito consuetudinário, consubstanciado na prática reiterada dos Estados no que diz respeito à matéria nela contida.(10)

Em termos gerais, os tratados modificaram o curso das relações internacionais, permitindo a criação do "Direito dos Tratados" que, resumidamente, "permeia todo o conjunto do ordenamento jurídico internacional e sedimenta as bases da estrutura na qual operam as normas internacionais". (11)

2.1 Da convenção de Viena sobre o direito dos tratados (1969)

A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969) se aplica à celebração de tratados entre Estados. Até entrar em vigor, as normas jurídicas citadas na Convenção de Viena, vigoravam com base no costume internacional. Mesmo que o costume seja ainda a fonte mais importante do direito das gentes, os tratados vêm se destacando cada vez mais como fonte de direito internacional.

De acordo com Paul REUTER (1999), a Convenção de Viena anuncia o desejo de abrir a Convenção a todos os Estados, ao mesmo tempo em que reservava para a Assembléia Geral das Nações Unidas o direito de convidar qualquer Estado que não fosse membro das Nações Unidas ou de organismos especializados, nem parte do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, para que tivesse acesso à Convenção.(12)

A Convenção de Viena menciona em seu artigo 3º, o fato de que esta Convenção não se aplica nem aos acordos internacionais celebrados entre Estados e outros sujeitos de direito internacional ou entre esses outros sujeitos, nem aos acordos internacionais não celebrados por escrito. Isso não afeta o valor jurídico de tais acordos e nem a aplicação da Convenção na relação dos Estados entre si em virtude de acordos internacionais em que foram partes outros sujeitos de direito internacional.

Os tratados constitutivos de organizações internacionais são mencionados no artigo 5º da Convenção, segundo o qual, a Convenção de Viena se aplicará a todo tratado que seja um instrumento constitutivo de uma organização internacional e a todo tratado adotado no âmbito de uma organização internacional, sem prejuízo de qualquer norma pertinente à organização.

No que se refere à adoção do texto de um tratado, conforme expresso no artigo 9º da Convenção, a adoção do texto em uma conferência internacional se efetuará por maioria de dois terços dos Estados presentes e votantes, a menos que estes Estados decidam por igual maioria aplicar uma regra diferente.

Todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa fé, é o que confere o artigo 26º - *pacta sunt servanda*.

Os demais artigos da Convenção conferem normas relacionadas às regras de interpretação, emendas, modificações, validade, nulidade, restrições específicas, erros, corrupção, coação, termino ou suspensão de um tratado, arbitragem, e ainda, as conseqüências de todos estes atos no âmbito dos tratados.

Em termos gerais, os Estados foram motivados a fazer parte da Convenção de Viena devido a função internacional que os tratados representam nas relações internacionais. Os tratados, de forma geral, representam um importante instrumento de cooperação pacífica entre as nações e preservam o preceito de soberania.

3 Das organizações internacionais

Conceitualmente, alguns estudiosos afirmam não existir uma noção unanimemente aceita sobre o que se deve entender por organização internacional. As características comuns das organizações internacionais permitem chegar a uma definição de que elas são uma associação de sujeitos de Direito Internacional, constituída basicamente por Estados.

Nascidas por um ato de vontade coletivo, as organizações internacionais despontaram com o objetivo principal de atender algumas necessidades da comunidade internacional. Após o advento destas organizações, uma grande mudança ocorreu no regime e no caráter das relações internacionais, pela transformação do cenário de mudanças relativamente lentas para um cenário aberto e global. Após o século XIX, as organizações internacionais tornaram-se uma realidade em expansão, principalmente em virtude da necessidade de cooperação que se verifica entre os Estados e sua melhor inserção no cenário internacional.

Antes ainda de serem reconhecidas como um importante elemento na ordem jurídica internacional, as organizações internacionais já eram tidas como um fenômeno econômico, político e social. Cachapuz de Medeiros (1994) faz uma importante consideração no que diz respeito à importância das organizações internacionais:

(...) parece óbvia a interferência das organizações na estrutura e na dinâmica da sociedade internacional contemporânea. Nascidas para atender a certas necessidades comunitárias, as organizações provocaram acentuada modificação no regime clássico das relações internacionais, dando origem à "diplomacia parlamentar" e ensejando a passagem de uma sociedade interestadual fechada para uma sociedade aberta. Isto não significa, porém, que o desenvolvimento das organizações internacionais deva ser interpretado como expressão de um processo acelerado rumo à integração terminantemente orgânica e unitária do gênero humano em um "Estado Mundial" mas apenas que, tanto em seus elementos componentes (estrutura) como em suas formas de relacionamento (dinâmica), a sociedade internacional, basicamente interestatal, precisou retificar seu perfil clássico e ajustar-se (...) a uma nova realidade (...).(13)

Diversas são as razões que levaram ao surgimento das organizações internacionais. Grande parte delas nasceram a partir da necessidade de controlar conflitos entre nações, de incentivar o desenvolvimento de nações mais carentes, de buscar a criação de normas internacionais, de proteger os direitos humanos e mesmo pela busca de desenvolvimento de temas técnicos. Um exemplo disso foi a criação em 1865, da União Telegráfica Internacional que, em 1934, passou a se chamar União Internacional de Telecomunicações (UIT). Esta organização foi criada a partir do aumento da demanda no campo das comunicações com a necessidade de cooperação multilateral entre os Estados nessa área. A União Internacional de Telecomunicações também foi criada para facilitar as relações de paz e o desenvolvimento econômico e social, através de assistência técnica aos países em desenvolvimento. Neste sentido, SORENSEN (1968) observa **que**

Desde el punto de vista del surgimiento de las instituciones internacionales en el siglo XIX, quizá sea erróneo hacer demasiado hincapié en el campo político como base de dicho desarrollo, pues fueron las realizaciones técnicas de ese siglo, más que las políticas, las que crearon el clima esencial para la cooperación interestatal.(14)

Em termos gerais, "os Estados criam organizações internacionais para desempenharem tarefas que não podem realizar sozinhos".(15) As organizações internacionais formam, hoje em dia, uma forte instituição mundial que permite com que os Estados institucionalizem suas relações e alcancem objetivos que não poderiam ser atingidos de forma isolada.

A função de uma organização internacional é a de promover, de maneira institucionalizada e permanente, a cooperação internacional nos termos estabelecidos pelo seu tratado constitutivo. Por isso têm personalidade jurídica e são dotadas de autonomia específica, que emana dos órgãos responsáveis por um processo decisório coletivo. É este processo que permite que as organizações internacionais se tornem atores diferenciados dos seus membros.

Na prática, uma organização internacional é criada a partir da celebração de um tratado que pode ser firmado sob alguma denominação específica (carta, pacto, protocolo, etc). Mesmo após ter sido assinado, esses tratados não excluem a possibilidade de entrada de novos membros. Os tratados são submetidos a ratificações e não podem ser objeto de reserva. O tratado constitutivo de uma organização confere, a ela, um caráter de norma constitucional, tendo como finalidade primordial atender os objetivos comuns dos Estados-membros que, por sua vez, formam o pilar financeiro das organizações.(16)

Do ponto de vista geográfico, as organizações internacionais podem ter caráter universal, como, por exemplo, a Organização das Nações Unidas (ONU). Isso significa que não há limitação geográfica para que um Estado venha a ser membro de uma organização. As organizações internacionais podem ainda ter caráter regional, quando o tratado constitutivo limita o âmbito geográfico de sua atuação como é o caso da Organização dos Estados Americanos (OEA).

As organizações também podem ser vistas pela perspectiva de seus fins; podem ter fins gerais - como a ONU - ou específicos - como a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a União Internacional de Telecomunicações (UIT), dentre outras. (17)

Quanto ao funcionamento, as organizações internacionais se assemelham umas das outras, no tocante à sua estrutura. Elas funcionam com base em uma Assembléia que se reúne, na maioria dos casos, anualmente. A Assembléia é o órgão mais importante de uma organização internacional, enquanto o Conselho é o órgão executivo, e a Comissão gere o tema principal da organização, que pode ser, saúde (Organização Mundial de Saúde), telecomunicações (UIT), educação (UNESCO), dentre outros. A administração de uma

organização internacional é chefiada pela Secretaria Geral, com o aporte de seus funcionários internacionais.

As organizações internacionais gozam de privilégios e imunidades, bem como os seus funcionários. "A carta das organizações contém disposições que definem o alcance das imunidades que seus membros lhes atribuem". Conforme expresso no artigo 105º da Carta das Nações Unidas, "A organização gozará, no território de cada um de seus membros, dos privilégios e imunidades necessários à realização de seus propósitos. Os representantes dos membros das Nações Unidas e os funcionários da Organização gozarão, igualmente, dos privilégios e imunidades necessários ao exercício independente as suas funções relacionadas à organização."(18)

3.1 Da personalidade jurídica

Até o século XIX, somente os Estados eram detentores de personalidade jurídica em Direito Internacional, nem mesmo os indivíduos possuíam personalidade jurídica. Por muitos anos, discutiu-se se as organizações internacionais seriam ou não sujeito de Direito Internacional. Desta forma, a capacidade de celebrar tratados era reconhecida somente aos Estados, por serem soberanos. Desta forma, às organizações internacionais não se reservava tal atributo. Estas discussões remontavam ainda um período em que as organizações internacionais exerciam pouca influencia na área jurídica.

Ao longo do século XX, as organizações internacionais desempenharam um papel de suma importância no que diz respeito ao desenvolvimento do Direito Internacional, e com o passar do tempo, adquiriram personalidade jurídica. Por outro lado, existe ainda a discussão sobre o alcance da personalidade jurídica das organizações internacionais. Conforme argumenta Michael AKEHURST (1985), "quando os estados criam uma organização internacional, estabelecem-na para fins específicos e dão-lhe poderes limitados. Por esta razão, a noção de personalidade jurídica deve ser considerada como um conceito relativo e não absoluto". (19)

A Carta das Nações Unidas, em seu artigo 104, estabelece que os Estados-membros devem outorgar à Organização das Nações Unidas (ONU), dentro de sua área de atuação, a capacidade jurídica necessária para o exercício de suas funções.

Vale ressaltar o fato de que "não há um dispositivo na Carta da ONU expressamente lhe atribuindo personalidade jurídica internacional".(20) Os artigos 104 e 105 da Carta das Nações Unidas se referem à capacidade jurídica da organização no território e ao direito interno dos Estados-membros, e o artigo 1º da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas utiliza o termo "personalidade jurídica" para se referir à capacidade das organizações. Neste contexto, SORENSEN (1973), faz a seguinte observação:

Los instrumentos constituyentes de las instituciones internacionales comúnmente no contienen una autorización general para que la organización celebre tratados, pero muchos de éstos las autorizan para celebrar tratados de cierto tipos. (...) Lo cierto es que en los años que siguieron a la segunda Guerra Mundial, la práctica de las instituciones internacionales en el campo del derecho de los tratados ha crecido extensamente. (...) También debe notarse que las instituciones internacionales, cuyas constituciones no autorizan la conclusión de tratados de ninguna clase, no obstante han celebrado algunos con Estados (acuerdos sobre la sede de la organización), y con otras instituciones internacionales en materia de cooperación.(21)

Para Michael AKEHURST (1985), não cabe perguntar se uma organização internacional goza de personalidade jurídica em abstrato; a pergunta que se deveria formular é a seguinte: "Que direitos, obrigações e poderes específicos é capaz de exercitar?". Uma organização pode estar habilitada a concluir tratados numa determinada matéria, mas não em outra.(22)

Conforme exposto anteriormente, cada organização internacional lida com temas específicos, desta forma, cada uma adota medidas e celebram tratados no âmbito de sua esfera de atuação e competência.

Em 1948, o Tribunal Internacional de Justiça, no caso *Reparation for Injuries*, suscitou a questão da personalidade jurídica da Organização das Nações Unidas. Este caso foi proveniente do assassinato do conde Bernadette, funcionário das Nações Unidas, que em seu momento atuava como mediador na Palestina. Tendo as Nações Unidas declarado negligência por parte de Israel, a partir de então, surge o seguinte questionamento: A Organização das Nações Unidas possui ou não personalidade jurídica para deliberar sobre tal acontecimento? O Tribunal declara que tanto a ONU quanto a vítima teriam competência para reclamar a reparação de danos contra o governo responsável. O Tribunal sustentou, portanto, que a ONU gozava de 'poderes implícitos' para realizar tal ato. Este caso foi considerado de suma importância na discussão sobre a personalidade jurídica das organizações internacionais.

3.2 Da capacidade de celebrar tratados

O fato de as organizações internacionais exercerem poderes próprios e possuírem personalidade jurídica própria faz com que as organizações disponham do direito de convenção, isto é, do direito de celebrar tratados internacionais e manter relações diplomáticas.

A capacidade das organizações internacionais de celebrar tratados pode ser discutida a partir de duas doutrinas: a dos "poderes inerentes" e a dos 'poderes implícitos'. Tomando como exemplo a Organização das Nações Unidas (ONU), no que tange à doutrina dos "poderes inerentes", o internacionalista Finn Seyersted argumenta que as atividades da ONU ultrapassam os dispositivos expressos em sua Carta constitutiva:

Uma organização como a ONU, a exemplo dos Estados, tem uma capacidade jurídica inerente de desempenhar quaisquer atos internacionais, ou soberanos que esteja em uma posição prática de desempenhar. Nem todos os poderes exercitados pela ONU decorrem necessariamente de sua Carta constitutiva, uma vez que esta define e limita mais propriamente os *propósitos* da Organização. (...) Uma vez criada a Organização, de qualquer modo que seja, torna-se *ipso facto* um sujeito de direito internacional (...) não é necessário que sua Carta constitutiva defina detalhadamente a organização interna, funções, poderes e procedimentos da Organização (...). (23)

No que se refere à doutrina dos "poderes implícitos" da ONU, tem-se que, tal doutrina foi reconhecida judicialmente pela Corte Internacional de Justiça em 1949. Na ocasião, a Corte afirma a personalidade jurídica internacional da Organização e dispõe que "os direitos e deveres de uma entidade como a Organização devem depender de seus propósitos e funções, especificados ou implícitos em seus documentos constitutivos e desenvolvidos na prática. De acordo com o direito internacional, deve-se considerar a organização como possuidora de poderes que, embora não expressamente constantes na Carta, são-lhe atribuídos pela necessária implicação de que são essenciais ao desempenho de suas tarefas". (24)

As discussões sobre a personalidade jurídica das organizações internacionais levam diversos autores a conclusões diversas sobre o tema. Alguns consideram que possuir capacidade de celebrar tratados significa possuir personalidade jurídica para tal. Para outros, a capacidade de celebrar tratados por parte das organizações internacionais se dá por consequência da personalidade jurídica internacional. Uma outra corrente defende que a capacidade de celebrar tratados tem que ser expressamente conferida.

Badr KASME (1960), especialista no tema, observa que nenhum tratado concluído pela ONU foi contestado por falta de capacidade de concluí-lo e faz a seguinte ressalva:

(...) um possível inconveniente do uso freqüente da técnica de acordos pela ONU é o risco de fazer diminuir o valor ou significação, já reduzida, de suas *recomendações* aos Estados-membros, que passariam a encarar com seriedade somente acordos juridicamente obrigatórios, em detrimento das resoluções da ONU desprovidas de efeitos jurídicos cogentes. (25)

A definição de "poderes implícitos" traz um certo problema de interpretação em cada caso particular, pois, o fato de se possuir um poder considerado implícito não permite que as organizações internacionais celebrem tratados da forma que assim o desejarem. É importante esclarecer que os tratados celebrados devem estar totalmente inseridos no contexto de sua esfera de atuação.

3.3 Da convenção de Viena sobre o direito dos tratados entre estados e organizações internacionais ou entre organizações internacionais (1986)

Em 1986, a celebração de tratados alcança novos rumos com a "Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais". Esta Convenção reconhece às organizações internacionais o direito de celebrar tratados, conforme recomendado pela Assembléia Geral das Nações Unidas já em 1969. Desta forma, decorridos 12 anos, em 1982 as organizações internacionais passaram a ter, pela primeira vez, um projeto aprovado sobre celebração de tratados sob sua égide. Para tal, formou-se uma Comissão de Estudos que entendeu que este projeto, uma vez adotado como Convenção, deveria ser considerado independente da Convenção de Viena de 1969, não se confundindo com os efeitos jurídicos e nem com os artigos desta, apesar do paralelo existente. (26)

Dada a complexidade do tema, o Direito dos Tratados não visa estabelecer um direito comum a todas as organizações internacionais, mas sim, detectar o direito de cada uma delas. Conforme já exposto neste trabalho, cada organização internacional é independente para estabelecer seu estatuto e sua base jurídica o que, via de regra, é derivado do Direito Internacional. É necessário, pois, conforme explica TRINDADE (2002), "definir a noção de regras relevantes da organização levando em conta, particularmente, a prática da organização (...)". (27)

A diferença básica existente entre a celebração de tratados pelos Estados e pelas organizações internacionais começa pelo simples fato de que um sujeito não pode ser comparado ao outro. Conforme o direito das gentes, os Estados se encontram balizados de acordo com sua soberania, e no que se refere às organizações internacionais, nenhuma é idêntica a outra, em razão da diversidade de suas funções.

A diferença entre os sujeitos constitui o principal fator que justifica a complexidade do parecer da Comissão de Estudos na formulação do projeto da Convenção de Viena para tratados sob a égide de organizações internacionais. Portanto, tem-se que:

Distintamente dos Estados, todos iguais ante o direito internacional, as organizações internacionais resultam de instrumentos constitutivos que a elas atribuem características jurídicas próprias: têm, assim, competência mais limitada que a dos Estados, e não raro não claramente definida (particularmente no tocante às relações exteriores). Apresentam as organizações internacionais variações entre si, no que concerne a suas funções, poderes e estrutura, afetando, sobretudo, sua competência para concluir tratados. Ao preparar o presente objeto de artigos a Comissão teve, pois, que superar alguns obstáculos(...). (28)

Nessa perspectiva, é complexo delimitar a capacidade de celebrar tratados por parte das organizações internacionais. Paul REUTER, como relator principal da Comissão de Estudos, se reporta a essa complexidade afirmando que "as organizações internacionais dotadas de capacidade de celebrar tratados não a possuem todas no mesmo grau, cabendo determinar ao menos uma capacidade mínima que todas possuiriam". Para REUTER, "a capacidade básica de uma organização internacional deriva de seus próprios estatutos, do direito peculiar à organização". Com base na "teoria da competência funcional" das organizações internacionais, segundo a qual as organizações teriam capacidade de concluir quaisquer tratados essenciais ao desempenho de suas funções e propósitos, Reuter complementa:

Não é indicado propor uma formulação geral, ou formulação de regras gerais (comum a todas as organizações), que poderiam obstruir o seu desenvolvimento futuro. (...) A contrário dos Estados, a capacidade das organizações internacionais de celebrar tratados é limitada, determinados os critérios de tal extensão funcional pelos propósitos e funções das organizações, previstos em seus atos constitutivos.(29)

Uma das contribuições da Delegação Brasileira ao se manifestar em 1979 na VI Comissão de Estudos sobressaltava a diferença básica entre Estados e organizações internacionais, citando como limitação das organizações o fato de elas estarem condicionadas a suas regras internas.

O posicionamento foi de que existem casos em que a organização agirá em nome de seus respectivos membros, sendo também vantajoso, para a organização e seus membros, admitir que a participação de uma organização internacional, em um tratado, possa acarretar obrigações e direitos para seus membros. Assim, não é necessário mudar a regra básica de que um Estado não é obrigado a ser parte de um tratado sem seu consentimento. Para o Brasil, este é um dispositivo útil e prático. (30)

Em termos gerais, esta Convenção é considerada como uma das mais importantes fontes do Direito Internacional Público, pois através dela foram devidamente codificadas as regras costumeiras sobre a matéria num documento que teve como objetivo o reconhecimento do direito das organizações internacionais de firmar tratados e convenções. Apesar dessa Convenção ainda não ter entrado em vigor, este foi um passo de grande relevância na história do Direito Internacional.

4 Da cooperação técnica internacional

Uma das mais importantes atividades desenvolvidas pelas organizações internacionais juntamente com seus Estados-membros é a cooperação técnica internacional. A necessidade desta forma de cooperação se verifica desde o momento em que se passa a reconhecer as desigualdades entre as nações e a partir do momento em que já não é mais possível enfrentar problemas e conflitos de forma individual. Após muitos anos de conflito no cenário internacional, a idéia de cooperação começou a ganhar espaço e se traduzir em ação. Os Tratados de Dumbarton Oaks, São Francisco, Bretton Woods e Havana fazem parte deste processo.

De acordo com a Carta de Direitos Econômicos dos Estados, aprovada pela Assembléia da Organização das Nações Unidas em 1974, todos os Estados tem a responsabilidade de cooperar, nos domínios econômico, social, cultural, científico e técnico, para promover o desenvolvimento econômico e social no mundo inteiro e, em particular, nos países em desenvolvimento (artigo. 9º). Vale ressaltar que esta Carta não é considerada um tratado que gere direitos e obrigações para os signatários, mas consiste em um documento internacional de suma importância.(31) Por muito tempo, a cooperação esteve voltada para os problemas de manutenção da ordem e da paz. Após a Segunda Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas abraça a agenda de desenvolvimento, principalmente em virtude dos grandes atrasos na América Latina, do processo de descolonização dos países

afro-asiáticos e das crises em diversos países periféricos. Com o passar do tempo começa a surgir a necessidade de incorporar o progresso tecnológico ao conceito de desenvolvimento tornando cada vez mais importante a cooperação nas áreas científicas e tecnológicas como um elemento essencial de estratégia de desenvolvimento.

Existem diversos critérios para se classificar as modalidades de Cooperação Técnica Internacional:

- Cooperação político-militares: baseia-se, principalmente, na formação de blocos e alianças;
- Cooperação em assuntos de Paz: baseia-se, principalmente, na formação de alianças e no envio de forças de intervenção sob a égide da ONU;
- Cooperação com recursos dos setores público e privado originários dos países remetentes;
- Cooperação no interior das Organizações Internacionais: baseia-se na cooperação multilateral.

Existem dois tipos de cooperação técnica internacional que dependem da natureza das relações estabelecidas entre os países remetentes e os recebedores, sendo elas a cooperação multilateral e a bilateral.

A cooperação multilateral, preferida pelos países em vias de desenvolvimento, cujas negociações, efetivação, fiscalização e o controle realizados normalmente pelos Organismos Internacionais, possuem maiores facilidades de cooperação técnica e condições de cooperação, até mesmo no que tange ao recebimento dos recursos multilaterais.

A cooperação bilateral, embora mais representativa em termos de volume de recursos, reflete uma desvantagem em virtude da política e das rotinas administrativas existentes nos países remetentes. A cooperação bilateral tem como regra o estabelecimento, para cada caso, de órgãos especiais de gerenciamento de recursos, que podem ou não seguir um padrão, o que de certa forma dificulta a ação dos países recebedores, que muitas vezes se deparam com a carência de técnicos que se adaptem às rotinas exigidas pelo sistema.

Por muitos anos, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) foi uma das fontes mais importantes de financiamento multilateral sob a forma de doação, juntamente com os Organismos Especializados do Sistema das Nações Unidas. A crise mundial dos últimos anos abalou também as Nações Unidas, e muitos países, principalmente os da América Latina, passaram a alocar parte de seus recursos para a implementação de projetos de cooperação técnica. Esta é uma realidade que não minimiza a importância da atuação dos Organismos Internacionais que tanto vem contribuindo através da troca de experiências internacionais para a modernização, avanço e desenvolvimento de diversos países em áreas tão importantes como a saúde e o meio-ambiente, dentre outras áreas de atuação que visam, principalmente, alcançar o desenvolvimento sustentável e uma sociedade mais igualitária.

5 Considerações finais

As organizações internacionais constituem um agente de vulto no panorama mundial das ações políticas, econômicas e sociais. A gradativa importância fática desses entes lhes auferiram direitos e obrigações no plano internacional. Através delas, os Estados transferiram grande parte de suas necessidades para o convívio internacional, principalmente através do mecanismo de celebração de tratados. Por outro lado,

permanecem as discussões sobre a personalidade jurídica das organizações internacionais e o problema tem implicações variadas.

Para que as organizações internacionais cumpram bem suas funções, principalmente, no que diz respeito a celebração de tratados, é indispensável o reconhecimento da personalidade jurídica de Direito Internacional, o que lhes foi conferido através da prática ao longo dos anos. A discussão se esbarra na questão da soberania dos Estados.

Principalmente na América Latina, existe um apego exacerbado ao conceito de soberania, é o que pode ser chamado de "soberanofilia". A muralha da soberania é intransponível a médio e a longo prazo. Por outro lado, a tendência mundial se manifesta em uma força "contrária", ou seja, cada vez mais a globalização faz com que os Estados se engendrem em uma teia de dependência que na prática se concretiza através da cooperação técnica internacional, seja de caráter bilateral ou multilateral.

É através da celebração de tratados que essa cooperação se estabelece, e as organizações internacionais são hoje em dia consideradas o epicentro dessa cooperação. É neste sentido que o reconhecimento da personalidade jurídica das organizações internacionais se torna uma premissa básica para o bom desempenho das relações diplomáticas e do desenvolvimento econômico e social. É importante ressaltar que a celebração de tratados é atualmente uma das práticas mais importantes nas relações internacionais.

6 Referências bibliográficas

AKEHURST, Michael. *Introdução ao direito internacional*. Coimbra: Almedina, 1985.

MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. *O poder de celebrar tratados*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995.

_____. As organizações internacionais e a cooperação técnica. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). *Cooperação Internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: USP, 1994.

CONVENÇÃO de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969).

CONVENÇÃO de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais (1986).

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Tratados internacionais*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

REUTER, Paul. *Introducción al derecho de los tratados*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2002.

SORENSEN, Max. *Manual de derecho internacional público*. México: Fondo de la Cultura Económica, 1973.

TOUSCOZ, Jean. *Direito internacional*. [S.l.]: Europa-America; LDA; Presses Universitaires de France, 1993.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

-
- (1) BUERGENTHAL et al., citado por MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Tratados Internacionais*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 14.
- (2) CONVENÇÃO de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969). Art. 2º, I, alínea a).
- (3) REZEK, citado por MAZZUOLI, Valério. *Tratados internacionais*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 23.
- (4) MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Tratados internacionais*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 27.
- (5) SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 60.
- (6) MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. *O poder de celebrar tratados*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995. p. 145.
- (7) MEDEIROS, op. cit., p.136-137.
- (8) Os acordos de forma simplificada nasceram da impossibilidade dos Estados aceitarem o longo período de tempo que muitos países levavam em seu processo de ratificação. Desta forma, o acordo de forma simplificada se tornou um instrumento mais ágil através do qual o Estado se vincula por efeito da assinatura.
- (9) SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 67-68.
- (10) BUERGENTHAL et al., citado por MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Tratados internacionais*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 20.
- (11) RODAS, citado por MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Tratados internacionais*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 14.
- (12) REUTER, Paul. *Introducción al derecho de los tratados*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1999. p. 95.
- (13) MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. As organizações internacionais e a cooperação técnica. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: USP, 1994. p. 273.
- (14) SORENSEN, Max. *Manual de derecho internacional público*. México: Fondo de la Cultura Económica, 1973. p. 100.
- (15) TOUSCOZ, Jean. *Direito internacional*. [SI]: Europa-America; LDA; Presses Universitaires de France, 1993. p. 159.
- (16) As contribuições pagas pelos Estados-Membros às organizações internacionais que delas fazem parte tem valor determinado pelo órgão que recebe competência para tanto; ou ainda pelo próprio tratado constitutivo da organização. CACHAPUZ DE MEDEIROS. Idem, p. 276.
- (17) MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. As organizações internacionais e a cooperação técnica. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: USP, 1994. p. 276.

- (18) TOUSCOZ, Jean. *Direito internacional*. (S.I.): Europa-America; LDA; Presses Universitaires de France, 1993. p. 172.
- (19) AKEHURST, Michael. *Introdução ao direito internacional*. Coimbra: Almedina, 1985. p. 88.
- (20) TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 10.
- (21) SORENSEN, Max. *Manual de derecho internacional público*. México: Fondo de la Cultura Económica, 1973. p. 204-205.
- (22) AKEHURST. *Ibidem*, p. 88.
- (23) SEYERSTED, citado por TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 17,18.
- (24) ICJ Reports, citado por TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 20-21.
- (25) BADR KASME, citado por TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 25-26.
- (26) TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Direito das Organizações Internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 200.
- (27) TRINDADE. *Ibidem*, p. 204.
- (28) TRINDADE. *Ibidem*, p. 203.
- (29) TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 209.
- (30) TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 223.
- (31) MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. As organizações internacionais e a cooperação técnica. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: USP, 1994. p. 313.