

ORIGEM, CARACTERÍSTICAS E CLASSIFICAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Edvan Carneiro da Silva¹

James Alberto Vitorino de Sousa²

João Rezende Almeida Oliveira (Coordenador)³

Maíra Tito⁴

RESUMO:

O presente artigo traça um panorama analítico das Organizações Internacionais, sem a pretensão de esgotar o assunto. Primeiramente, contextualiza-se historicamente o surgimento das Organizações Internacionais e as razões que levaram à relevância com que se apresentam no contexto mundial. Após, uma análise conceitual e classificatória é apresentada e, por fim, conclui-se sobre seu efetivo papel na atualidade. Espera-se, desta forma, introduzir o tema e seus conceitos básicos àqueles interessados no fenômeno dos organismos internacionais e suas relações com o Direito Internacional Econômico.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Internacional Econômico, Organizações Internacionais.

ABSTRACT:

The present essay presents an analytic overview on International Organizations with no intention to exhaust the subject. At first, the historical context in which the International Organizations emerged is approached, together with the reasons that gave them the relevance they have nowadays at the worldwide context. Afterwards, a conceptual and classificatory approach is made, and at last comes the conclusion on their effective role on today's reality. What is expected is to introduce the subject and its basic concepts to those interested on the phenomenon of international organisms, as well as its relations with International Economic Law.

KEYWORDS: International Economic Law, International Organizations.

¹ Advogado e aluno da Disciplina Organismos Internacionais de Cooperação Financeira do Programa de Mestrado em Direito Internacional Econômico da Universidade Católica de Brasília.

² Auditor Tributário do Distrito Federal e aluno da Disciplina Organismos Internacionais de Cooperação Financeira do Programa de Mestrado em Direito Internacional Econômico da Universidade Católica de Brasília.

³ Doutor em Direito pela Universidade Complutense de Madrid e Professor da Disciplina Organismos Internacionais de Cooperação Financeira do Programa de Mestrado em Direito Internacional Econômico da Universidade Católica de Brasília.

⁴ Assessora do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e aluna da Disciplina Organismos Internacionais de Cooperação Financeira do Programa de Mestrado em Direito Internacional Econômico da Universidade Católica de Brasília.

SUMÁRIO

- 1. Introdução**
- 2. Antecedentes Históricos das Organizações Internacionais**
- 3. Conceito e Características das Organizações Internacionais**
- 4. Classificação das Organizações Internacionais**
- 5. Conclusões**
- 6. Referências**

1. Introdução

O objetivo do presente artigo é o de realizar uma abordagem resumida sobre as origens, a conceituação e a classificação das Organizações Internacionais, adiante denominadas OIs. Esse estudo não objetiva esgotar o assunto, mas apenas estabelecer uma linha clara e didática sobre os diversos aspectos pertinentes à formação e conceituação das OIs. A metodologia utilizada foi o estudo descritivo e a leitura analítica a partir de pesquisa bibliográfica.

2. Antecedentes Históricos das Organizações Internacionais

Em um primeiro momento histórico, as relações internacionais tinham características de coordenação e cooperação, mediante a aplicação de técnicas bilaterais. Tais fatos ocorreram em razão de o Direito Internacional incidir, então, em um pequeno grupo de Estados europeu-continentais. Posteriormente, ocorreu uma multiplicação e diversificação dos sujeitos internacionais. Houve crescimento do número de Estados e,

concomitantemente, um alargamento das diferenças de poder, desenvolvimento econômico e valores culturais entre os Estados.

Segundo observa Marie-Claude Smouts, in verbis, “até a Primeira Guerra Mundial, o direito foi essencialmente um direito de coexistência”.⁵ Nesta época, os Estados conviviam sob os pilares da soberania e igualdade e as imposições do Direito Internacional eram majoritariamente negativas e de não-intervenção.

Porém, entre a sentença do Tribunal de Justiça Internacional de 7 de dezembro de 1927, do tema *Lótus*,⁶ e a sentença de 11 de abril de 1949, que tratou dos danos sofridos pelas Nações Unidas,⁷ produziu-se um incremento significativo das atividades coletivas dos Estados. Tal fato deveu-se à Revolução científica e tecnológica que pautou o desenvolvimento do planeta. Assim, a interdependência dos Estados também sofreu incremento significativo em razão do surgimento de novas necessidades nos âmbitos estatais, regionais e globais.

Em tal contexto, os Estados nacionais seriam incapazes de solucionar seus problemas no âmbito exclusivamente nacional, tendo em vista que inúmeros aspectos da vida das nações foram alterados, como é o caso dos

⁵ SMOUTS, Marie Claude. **As Novas Relações Internacionais**. Editora UnB: Brasília, 2004. p. 131.

⁶ HEREDIA, José Manoel Sobrinho. In: VELASCO. Manuel Diez de. **Las Organizaciones Internacionales**, 11ª Edição. Editorial Tecnos S.A.: Madrid, 1999. p. 37.

O Direito Internacional regulamenta as relações entre Estados independentes (...) com o objetivo de regular a coexistência entre coletividades independentes ou para consecução de fins comuns”.

⁷ *Ibidem*, p. 38:

O crescimento das atividades coletivas dos Estados fez surgir exemplos de ações exercidas no plano internacional por determinadas entidades que não são Estados.

meios de transporte, das comunicações, do comércio multilateral, da atuação de empresas, do deslocamento de trabalhadores, etc. Logo os Estados se conscientizaram que muitos de seus problemas não poderiam ser solucionados por meio das instâncias então existentes.

Em razão da crescente necessidade de cooperação entre os Estados, devido ao surgimento de questões novas que demandavam soluções que abrangessem a totalidade das nações, ocorreram as primeiras Conferências Internacionais, com a conseqüente adoção dos Tratados Multilaterais. Entretanto, as técnicas de conferência e tratados demonstraram-se insuficientes para resolver as inúmeras novas questões surgidas em razão do desenvolvimento científico e tecnológico. Isto levou à criação de organismos internacionais institucionalizados e estruturados permanentemente.

Havia uma “exigência de cooperação ligada ao desenvolvimento das técnicas, das comunicações, do comércio, a necessidade de institucionalizar a vida internacional por meio de organizações internacionais universais”,⁸ que culminou na criação de um direito de cooperação cuja finalidade “não é mais apenas regulamentar relações internacionais essencialmente horizontais e bilaterais, mas de favorecer a ação coletiva para a realização de objetivos comuns”.⁹

Os organismos internacionais, a partir de então, se multiplicaram, adquiriram vontade própria, independência, para alcançarem seus objetivos institucionais. Em um primeiro momento, as OIs eram rudimentares e principalmente técnicas. A partir de então, ampliaram e diversificaram seu

⁸ Cf. SMOUTS, *op.cit.*, p. 133.

⁹ *Ibidem*, p. 133.

campo de atuação, incluindo a totalidade das atividades humanas. Logo, ocorreu um crescimento desmesurado do número de OIs, superando o número de trezentas organizações. Neste contexto, a ONU¹⁰ constitui a entidade-símbolo da comunidade internacional politicamente institucionalizada.

Concomitantemente, o Direito Internacional clássico foi obrigado a se adaptar no sentido de transformar-se em um Direito Institucional, pautado pela lógica de um certo grau de subordinação do estado aos organismos criados. Convém lembrar que há uma tendência de as OIs criarem estruturas de poder acima e também paralelamente aos Estados. Tal fato não significou o desaparecimento ou o deslocamento dos Estados Nacionais, nem o surgimento de um governo mundial. Observe-se, porém, que a evolução das OIs poderá ocasionar o movimento em direção a um governo mundial ou de dimensões continentais. Embora possa ser constatado semelhante movimento, falta um longo caminho para a concretização da idéia.

Então, a ordem jurídica internacional de coordenação vai sendo sucedida pela ordem jurídica internacional de subordinação institucional, como aponta o professor Jorge Fontoura:

Necessitava-se, com a incisiva abertura dos mercados, de um efetivo multilateralismo decisório, baseado no querer coletivo e coordenado dos Estados, com mecanismos fundados em regras comuns, para refrear tendências unilaterais e ímpetos nacionalistas.¹¹

Outras características concernentes às OIs são a promoção da humanização, organização, democratização, defesa do meio ambiente e de outros direitos de proteção da Humanidade considerada na sua totalidade.

¹⁰ Organização das Nações Unidas.

¹¹ FONTOURA, Jorge. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 39, nº 153, janeiro/março 2002. Editora do Senado Federal: Brasília, 2002. p. 24.

3. Conceito e Características das Organizações Internacionais

Percebe-se que há enorme dificuldade em estabelecer a definição de Organização Internacional, tendo em vista as variações de objetos e atribuições que incidem sobre tais organizações. Por outro lado, as OIs encontram-se em constante evolução, o que dificulta concretizar uma conceituação permanente. Assim, a doutrina, genericamente, tende a estipular conceitos sustentados pelas suas características essenciais. De acordo com Heredia:

As organizações internacionais são umas associações voluntária de Estados estabelecidas por acordo internacional, dotadas de órgãos permanentes, próprios e independentes, encarregados de gerir interesses coletivos e capazes de expressar uma vontade juridicamente distinta de seus membros.¹²

Diante de tal conceito, podemos anotar algumas características que diferenciam as organizações internacionais de outros organismos correlatos, como uma composição essencialmente interestatal, uma base jurídica convencional, uma estrutura orgânica permanente e independente e determinada autonomia jurídica.

A composição essencialmente interestatal poderá ser explicada pelo fato de que as organizações internacionais estão constituídas quase que exclusivamente por Estados soberanos. Portanto, diferenciam-se de outras entidades internacionais, como as Confederações de Estados e os Estados Federais. Não é incomum que algumas OIs participem como membros de

¹² HEREDIA, José Manoel Sobrinho, op.cit., p. 44.

plenos direito em outras Ols. Como exemplo, podemos anotar a participação da Comunidade Européia na FAO.¹³

Com respeito à base jurídica convencional, podemos anotar que as Ols são sujeitos de direitos derivados ou secundários, ou seja, devem a sua existência a um ato jurídico prévio e exterior à Organização. Em geral, tal ato jurídico adota a forma de um tratado multilateral negociado no âmbito de uma conferência intergovernamental. Tal ato de criação assume, geralmente, forma solene e recebe denominação especial como Carta, Pacto, Constituição ou Estatuto. Também podem ser criadas por resolução de uma conferência internacional (OPEP¹⁴) ou por uma declaração solene.

Em caráter excepcional, as organizações podem ser instituídas por órgãos estatais que não vinculam os Estados no plano internacional, mas que ao longo do tempo conseguem a concordância dos respectivos governos (exemplo: Conselho Nórdico, que foi resultado de decisões paralelas dos parlamentos nacionais dos Estados interessados). A criação das Ols mediante tratados internacionais constitui característica que permite diferenciar tais entidades de outras estruturas institucionais que podem funcionar como atores no cenário internacional. Como exemplo das entidades referidas, podemos mencionar as Organizações Internacionais Não-Governamentais. As ONGs têm sua existência jurídica originada em ato de direito interno e, segundo Sobrino Heredia, são constituídas por:

Associações, fundações, instituições privadas fruto da iniciativa privada ou mista, com exclusão de todo acordo intergovernamental,

¹³ Food and Agriculture Organization (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação).

¹⁴ Organização dos Países Exportadores de Petróleo.

constituídas de forma duradoura, espontânea e livre, por pessoas privadas ou públicas, físicas ou jurídicas de diferentes nacionalidades, que, expressando uma solidariedade transnacional, perseguem sem espírito de lucro, um objetivo de interesse internacional, e são criadas em conformidade com o direito interno de um Estado.¹⁵

Podemos observar no cenário internacional um crescimento acelerado das ações institucionais, funcionais e territoriais da ONGs. Assumem funções humanitárias, científicas, sociais, desportivas, econômicas, ecológicas (Greenpeace¹⁶). Entretanto, convém observar que o crescimento da atuação das ONGs na vida internacional poderá provocar o seguinte fenômeno: os interesses das ONGs podem ser afetados pelas OIs ou vice-versa.

Outra característica fundamental das OIs é a sua estrutura orgânica permanente e independente. Assim, todas as OIs contemporâneas possuem estruturas institucionais constituídas por diversos órgãos permanentes. Observe-se que nem todos os órgãos das OIs são dotados desta qualidade. Somente subsistem aqueles que são essenciais ao funcionamento contínuo da organização. Existem outros órgãos que podem constituir-se para reuniões periódicas. Os órgãos das OIs possuem independência funcional dos Estados-membros e são dotados dos meios necessários para alcançar os objetivos institucionais das organizações. Segundo Heredia:

Não é possível falar de uma estrutura institucional típica adaptável a qualquer organização, não obstante pode-se observar a existência de estruturas de bases similares apoiadas no esquema tripartite: uma assembléia plenária na qual participam todos os Estados-membros, uma instituição de composição restrita, que assegura o governo da organização, e um secretariado encarregado da administração. Os dois primeiros órgãos

¹⁵ HEREDIA, José Manoel Sobrinho, op.cit., p. 46.

¹⁶ Organização sem fins lucrativos que atua internacionalmente, que tem por objetivo proteger a biodiversidade em todas as suas formas; evitar a poluição e o esgotamento do solo, oceanos, água e ar; acabar com as ameaças nucleares e promover a paz.

costumam ser formados por representantes dos governos, enquanto que o terceiro é integrado por funcionários internacionais.¹⁷

Com respeito à autonomia jurídica das OIs, pode-se afirmar que possuem personalidade jurídica diferente da de seus Estados-membros. Tal personalidade é de suma importância para que as OIs possam cumprir suas finalidades institucionais. Portanto, apesar da ação das OIs sofrer a influência dos Estados-membros presentes, tais entidades “são capazes de elaborar e manifestar uma vontade autônoma nos âmbitos de suas competências”.¹⁸ Logo, as decisões das OIs são imputáveis às próprias organizações. Concluindo, tais entidades são sujeitos de direitos e obrigações tanto no âmbito internacional quanto com relação aos Estados em que tais entidades funcionam.

4. Classificação das Organizações Internacionais

O mundo das Organizações Internacionais é extremamente fragmentado e heterogêneo. Portanto, a adoção de um critério de classificação, conforme os que serão abaixo descritos, é essencialmente pedagógico e visa ordenar e repartir a rica variedade de OIs em categorias donde se agrupem as organizações cujos traços predominantes coincidam em um dado momento histórico.

Por tal razão, os critérios utilizados pela doutrina para classificar as OIs são muitos variados. Ridruejo propõe uma classificação baseada em três grandes critérios: a participação, a matéria sobre que versa a cooperação e os

¹⁷ HEREDIA, José Manoel Sobrinho, *op.cit.*, p. 47.

¹⁸ *Ibidem*, p. 48.

métodos da cooperação.¹⁹ Essa classificação é semelhante à propugnada por Heredia, que também utilize três grandes critérios, dessa forma: fins, composição e competências.²⁰ No entanto, importa ressaltar que, embora os critérios propostos pelos dois doutrinadores se aproximam em substância, a abordagem procedida por Heredia se mostra mais completa que a de Rudriejo, na medida em que aquele autor adota, dentro de cada critério de classificação, sub-critérios mais amplos do que os desenvolvido por Rudriejo.

Nessa esteira, por ser mais ampla, descreveremos a seguir a classificação das Ols sugerida por Heredia relacionando-a à classificação defendida por Rudriejo.

Quanto aos fins, as Ols classificam-se em organizações de fins gerais e de fins específicos. As primeiras caracterizam-se pelas atividades que não estão circunscritas a um âmbito concreto de cooperação, podendo abarcar todas as matérias consideradas úteis, sem nenhuma limitação explícita, como é o caso da ONU. Em âmbito regional, são exemplos de tais organizações a Liga Árabe, a OEA²¹ e o Conselho da Europa. As segundas, que representam a maior parte das Ols, são aquelas que desenvolvem atividades em âmbitos bem definidos, podendo abarcar mais de uma finalidade, a exemplo da Comunidade Européia, cujos objetivos perseguidos não são somente econômicos, mas também políticos. Nesse caso, na classificação dessas Ols, devem ser observadas as finalidades de tais organizações.

¹⁹ RIDRUEJO. José Antonio Pastor. **Curso de Derecho Internacional Público Y Organizaciones Internacionales**. 7ª ed. Editorial Tecnos S.A: Madrid, 1999. p. 666.

²⁰ HEREDIA, José Manoel Sobrinho, op.cit, p. 48/54.

²¹ Organização dos Estados Americanos.

Dessa forma, pode-se distinguir:

- a) Organizações de cooperação preferentemente militar ou de segurança: essas organizações proliferaram após o término da segunda guerra mundial e, durante a guerra fria, se propuseram a fins de defesa e ajuda mútua em caso de agressão. Exemplos: OTAN,²² União Européia Ocidental e Pacto de Varsóvia.
- b) Organizações de cooperação preferentemente econômica: representam as categorias de OIs mais numerosas no presente momento. Algumas delas possuem objetivos financeiros, tais como, o FMI²³ e o BIRD,²⁴ outras, o desenvolvimento de relações comerciais, a exemplo da OMC,²⁵ outras se propõem a fins econômicos, ora de natureza global, como a Organização de Cooperação de Desenvolvimento Econômico, ora por setores econômicos (agrícola: FAO; industrial: ONUDI,²⁶ turismo: OMT²⁷), ora, por fim, em relação a produtos ou materiais determinados, como é a OPEP no caso do petróleo. Finalmente existem outras OIs que perseguem organizar toda a área econômica sobre a qual operam, como é o caso da Associação Européia de Livre Comércio, a NAFTA,²⁸

²² Organização do Tratado do Atlântico Norte.

²³ Fundo Monetário Internacional.

²⁴ Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento.

²⁵ Organização Mundial do Comércio.

²⁶ Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial.

²⁷ Organização Mundial do Turismo.

²⁸ North American Free Trade Agreement (Tratado Norte Americano de Livre Comércio).

- o MERCOSUL,²⁹ a Comunidade Econômica Européia, e outras semelhantes.
- c) Organizações de cooperação social, cultural e humanitária: têm por finalidade a proteção do indivíduo ou das coletividades nos mais diversos aspectos. É o exemplo da OIT:³⁰ proteção da dignidade do trabalho e proteção física e moral dos trabalhadores; UNESCO:³¹ cooperação entre os Países de modo a favorecer o conhecimento e a compreensão mútua entre as Nações e impulsionar a educação popular e difundir a cultura e o saber; OMS:³² objetiva que todos os povos gozem de nível sanitário o mais elevado possível.
- d) Organizações de cooperação técnica e científica: destinadas a canalizar a cooperação dos Países nos mais diversos setores, tais como, correios (União Postal Universal); telecomunicações (União Internacional de Telecomunicações); comunicações marítimas (Organização Marítima Internacional), aéreas (Organização da Aviação Civil Internacional) e ferroviárias (Oficina Central de Transportes Internacionais Ferroviários), ou em atividade científicas: Agência Internacional de Energia Atômica, Agência Espacial Européia e Organização Meteorológica Mundial.

²⁹ Mercado Comum do Sul.

³⁰ Organização Internacional do Trabalho.

³¹ United Nations Education, Scientific and Cultural Organization (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura).

³² Organização Mundial de Saúde.

Essa classificação das Ols em organizações de fins gerais e de fins específicos é análoga à preceituada por Rudriejo, que distingue as organizações com competência geral e as organizações de competência especiais.³³

Por sua vez, no que concerne ao critério da composição, as Organizações se classificam da seguinte forma: as de vocação universal e as de caráter regional. Estas restringem a participação a um número limitado de Países que reúnam determinadas condições preestabelecidas de natureza geográfica, econômica, política, etc., tais como a OEA e o MERCOSUL. Aquelas estão abertas, potencialmente, à participação de todos os Países do mundo, a exemplo da ONU.

Da mesma forma, tal classificação é similar à defendida por Ridruejo. Com efeito, pelo critério da participação, este autor classifica as Ols em Organizações Universais, quando se propõem a uma cooperação entre todos os Estados da comunidade internacional, baseadas no princípio da inclusão. De outra banda, as Organizações restritas buscam a cooperação entre um número limitado de Estados se baseando no princípio da exclusão.³⁴

Ainda no que tange às Ols de caráter regional, as mesmas podem apresentar-se nas seguintes escalas geográficas variáveis: intercontinental (Organização da Conferência Islâmica); continental (OEA); inter-regional (Associação Latino-Americana de Integração); regional (Conselho da Europa) e sub-regional (MERCOSUL). Os critérios que podem fixar as condições de adesão a uma organização de caráter regional são variáveis: além da

³³ Cf. Rudriejo, *op.cit.*, p. 667.

³⁴ Cf. Rudriejo, *op.cit.*, p. 666.

proximidade geográfica, podem ser de ordem econômica e industrial, como no caso da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, ou na conjunção deles, podendo-se citar a Comunidade Européia que exige que o país candidato ao ingresso na Organização seja Europeu, possua um governo democrático e desfrute de determinadas condições econômicas. Cabe destacar que são as Ols de caráter regional que têm produzido essencialmente o fenômeno da multiplicação de organizações, salientando que é dentro das mesmas que se desenvolvem os processos de institucionalização de cooperação mais avançados que se conhece na sociedade internacional.

No que concerne às competências, as Ols classificam-se em Organizações de Cooperação ou Coordenação e Organizações de Integração ou de Unificação. É no grupo das Organizações de Cooperação ou Coordenação, denominadas de Ols clássicas, que estão inseridas a maior parte das Organizações Internacionais. Elas realizam ações coordenadas entre seus membros com o fim de alcançar objetivos coletivos, respeitando a soberania dos Estados Membros, significando dizer que as decisões não serão aplicadas nos seus territórios senão após autorização e mediação. Nelas se opera a técnica da negociação, a adoção de decisões por unanimidade e a instituição de órgãos comuns e permanentes.

As Organizações de Integração ou de Unificação pretendem, como os próprios termos indicam, a integração ou unificação de seus Estados-membros. Nelas se opera uma cessão de competências dos Estados-membros a órgãos comuns. A principal característica de tais órgãos é a de adotar decisões que incidem direta e imediatamente nos ordenamentos jurídicos nacionais, assim

como uma federação em relação aos seus estados federados. Portanto, estas Organizações situam-se entre as Ols clássicas e as estruturas federais.

Na definição de Rudriejo, esta classificação está inserida no critério dos métodos de cooperação.³⁵

5. Conclusões

Sob uma perspectiva sociológica, podemos afirmar que, nos dias atuais, o sistema internacional não mais se caracteriza pela homogeneidade como freqüentemente ocorria no passado. De fato, hodiernamente, o sistema internacional é marcadamente heterogêneo, principalmente quando se leva em consideração que juntamente aos atores tradicionais (os Estados) surgiram as Ols, que possuem independência relativa e condições de tomar decisões com determinado grau de autonomia. Tais poderes adquiridos não significa o deslocamento total dos Estados soberanos. Em realidade, as Ols não lograram, em caráter geral, tornarem-se instâncias políticas superiores ao Estado.

Ainda que o fenômeno das Ols, de um lado, não tenha significado uma ruptura dos sistemas interestatais, d'outro lado certamente significou uma reforma de tais sistemas no sentido da modernização e adaptação das novas circunstâncias e exigências.

³⁵ Cf. Rudriejo, *op.cit.*, p. 667/668.

6. Referências

FONTOURA, Jorge. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 39, nº 153, janeiro/março 2002. Editora do Senado Federal: Brasília, 2002.

RIDRUEJO. José Antonio Pastor. **Curso de Derecho Internacional Público Y Organizaciones Internacionales**. 7ª ed. Editorial Tecnos S.A: Madrid, 1999.

SMOUTS, Marie Claude. **As Novas Relações Internacionais**. Editora UnB: Brasília, 2004.

VELASCO. Manuel Diez de. **Las Organizaciones Internacionales**, 11ª Edição. Editorial Tecnos S.A.: Madrid, 1999.