

## Introdução

«S'il y avait un peuple de dieux, son gouvernement serait démocratique.  
Un gouvernement si parfait ne convient pas aux hommes».  
J. J. ROUSSEAU, Le Contrat Social  
livro III, cap. IV, 1762

O tema da democracia e direito internacional encontra-se ainda pouco desenvolvido na doutrina, tendo sido mais estudado no âmbito do direito internacional do que na teoria da democracia propriamente dita. De resto, boa parte da técnica da disciplina do direito internacional foi inicialmente «importada» do direito interno dos Estados, o qual atingia já evidentemente um estado de aperfeiçoamento muito mais elaborado, permitindo assim ao direito internacional adaptá-la às circunstâncias particulares da comunidade internacional<sup>1</sup>.

Para isso, dividimos o trabalho em duas partes distintas, a que correspondem os dois grandes vectores segundo os quais se pode analisar este tema. Procurámos sempre ter em mente que este trabalho se insere numa disciplina estritamente jurídica, pelo que evitámos tanto quanto possível a pura especulação política a que o tema se presta. Por outro lado, a vastidão do problema, que está muito pouco tratado na doutrina, contraposta às características deste trabalho, conduziram-nos a leituras e reflexões relacionadas com a democracia e o direito internacional que dariam para um trabalho de fundo. No entanto, dado que não é esse o objectivo, limitaremos este estudo à enunciação dos problemas, sem pretensões de tese.

Assim, iremos em primeiro lugar tratar da aplicação dos elementos do conceito de democracia às normas de direito internacional, com a consciência que se trata de um exercício arriscado e discutível. Numa segunda parte do trabalho analisaremos o facto de algumas organizações internacionais exigirem aos seus membros um regime político democrático, pois para que a sociedade internacional seja completamente democrática será necessário que os sujeitos que a compõem tenham uma forma de governo democrática, a qual será exigida pela própria comunidade<sup>2</sup>.

Cabe acrescentar que a expressão Direito Internacional é aqui entendida como sinónimo de direito internacional público no sentido tradicional do conceito no direito público português.

## I

### 1. Evolução histórica e influência do conceito de democracia no Direito Internacional

Como qualquer ramo do direito, o direito internacional pretende dirimir os conflitos de interesses existentes entre os sujeitos a ele vinculados. Assim, tradicionalmente, as normas respeitantes às relações entre Estados soberanos resultavam de acordos casuísticos conseguidos pela negociação ou pela força das armas. O seu conteúdo não ultrapassava as delimitações territoriais ou as facilidades de comércio ou navegação<sup>3</sup>.

Já na democracia grega, nas relações entre as Cidades, a necessidade da paz está sempre presente nos textos dos tratados, os quais instituem o mecanismo da arbitragem para resolver os diferendos de natureza militar ou mesmo comercial. As associações entre as Cidades-Estado gregas tinham natureza quase federal e proclamavam a igualdade entre os seus membros, embora o imperialismo ateniense fosse progressivamente adquirindo preponderância<sup>4</sup>.

A semelhança do modelo grego, também a concepção romana das relações entre as cidades do Lácio, no século v, se afigura de natureza igualitária. O tratado de paz concluído entre Roma e Cartago por alturas do ano 306 revela a mesma ideia de igualdade entre as partes. Como é sabido, o domínio de Roma rapidamente se impôs acabando com tais relações de igualdade, bem como com o próprio poder das outras cidades.

No entanto, foi o direito romano que criou a noção de «jus gentium», justamente com a preocupação de regular as relações entre os diferentes povos do império e assim evitar a guerra<sup>5</sup>. Apesar de não se poder assimilar o «jus gentium» ao direito internacional público, dada a sua origem puramente interna e imperial, a instauração da ideia da necessidade de normas comuns universais que todos respeitem deve-se aos juristas romanos, tais como Gaio, que o identificava ao direito ou à razão natural<sup>6</sup>.

Ao longo da Idade Média, as verdadeiras relações internacionais vão desenvolver-se em torno da «Res Publica Cristiana» dominada pelo poder (temporal e espiritual) do Papa. Estaremos face a uma relativa igualdade entre os Estados, mas face à subordinação dos monarcas a Roma.

A contribuição fundamental do fim da Idade Média deve-se a Jean Bodin e à sua teoria da soberania como característica essencial do Estado moderno<sup>7</sup> que tornava os Estados iguais entre si. A soberania era entendida como «o carácter supremo do poder do Estado, que se traduzia na vida internacional pela ausência de qualquer subordinação a uma autoridade estrangeira e a nível interno pela autoridade sobre os indivíduos, sobre um determinado território<sup>8</sup>. Não cabe no âmbito deste trabalho desenvolver a evolução do conceito, apenas importa referir que ele é a base do princípio da igualdade dos Estados, que adiante desenvolveremos.

Por outro lado, na sequência da evolução da teoria geral do Estado, a noção moderna de democracia surge no século XVIII, mas nem sempre com sentido positivo. Em autores como Rousseau ela surge mesmo eivada de algum carácter depreciativo, pois «é contra a ordem natural que um grande número governe e poucos sejam governados» e ainda porque ele está sujeito por natureza a guerras civis e agitações, e tende por natureza a mudar de forma<sup>9</sup> sendo mesmo por vezes como obstáculo à liberdade.

Ao invés, Kant, no seu *Projecto de paz perpétua*, opina que a «República» é a melhor forma de manter a paz, já que os Estados monárquicos pela sua própria natureza são um obstáculo à paz<sup>10</sup>. Assim, se todos os Estados fossem republicanos estaria garantida a paz e tendencialmente eliminada a guerra, pois na monarquia é o soberano, senhor do Estado, a quem a guerra não causa dano, que domina. Embora se possa equiparar esta definição de república à de governo representativo, o próprio Kant afirma que a forma democrática em sentido restrito é necessariamente despótica<sup>11</sup>. Mas como afirma Bobbio<sup>12</sup>, tal não se pode identificar com a concepção actual de democracia e embora alguns autores tenham entendido que se podem equiparar os sentidos da república kantiana à democracia, não estaremos longe da verdade, ao considerar actual o pensamento de Kant, para quem a paz perpétua pressupõe um sistema internacional democrático, unicamente constituído por Estados democráticos. Parece ser essa a intenção de Kant ao elaborar um tratado internacional para garantir à humanidade a paz perpétua.

A real influência da noção de democracia no direito internacional resulta de um conjunto de factores que só muito recentemente se desenvolveram e permitem hoje encontrar elementos se não práticas do conceito de democracia na sociedade internacional. O seu progressivo desenvolvimento prende-se entre outras causas com a própria alteração dos sujeitos de direito internacional. Assim, o aparecimento das organizações internacionais após a Primeira Guerra e sobretudo após a Segunda, tornaram premente a aplicação dos princípios democráticos, já em vigor em alguns Estados desde o século passado, e assim transpostos para o funcionamento das organizações internacionais, tais como os processos de eleição dos seus órgãos ou a adopção por maioria de decisões, bem como o princípio da igualdade – se bem que apenas jurídica, tal como na época liberal – e ainda a liberdade de voto. A noção de democracia afigura-se hoje essencial na comunidade internacional como base de um princípio de legitimidade, embora os Estados democráticos sejam ainda uma minoria, pode dizer-se que eles impuseram um conjunto de princípios, que pelo menos obstam ao recurso legítimo à força para defender os interesses próprios de cada Estado<sup>13</sup>. Esta ideia prende-se com o reconhecimento universal dos direitos do ser humano – vítima imediata dos conflitos entre nações – ao qual se pretende atribuir não só uma maior protecção, como também uma maior participação na comunidade internacional.

### **1.1. Institucionalização da comunidade internacional**

A ideia de organizar politicamente a sociedade internacional nasce da proliferação dos conflitos entre os Estados e da insuficiência de um equilíbrio baseado na força militar. Esta ideia tem como fim integrar num sistema unitário todos os Estados do mundo e resolver os conflitos de interesse entre os seus membros à semelhança da sociedade estadual, ou seja, criar um sistema dotado de órgãos eficazes e dotado de poder efectivo.

Assim, a institucionalização da comunidade internacional esteve sempre ligada à manutenção da paz, pelo que, todas as tentativas para a sua concretização seguiram-se a violentas guerras. Mas, um desenvolvimento teórico surgiu nos famosos *Projectos de paz perpétua* do Abbé de Saint Pierre e de Kant, atrás citado, segundo o qual a paz perpétua pressupõe um sistema internacional unicamente constituído por Estados republicanos, que adaptados à linguagem actual significa democráticos<sup>14</sup>.

Na realidade, o progresso e a interdependência económica impuseram aos Estados a necessidade de uma certa concertação. Daí que as experiências institucionais internacionais que obtiveram maior sucesso tenham sido, no continente europeu, as de natureza económica, que apesar das vicissitudes e crises que atravessaram, figuram hoje como exemplos de solidariedade, democracia e coesão, cujos efeitos tendem a estender-se a outras áreas geográficas. Assim, poder-se-á afirmar que a influência da noção de democracia no direito internacional apresenta resultados diferentes consoante a análise abrange o nível universal ou o âmbito regional. Sem dúvida que só a partir da institucionalização da comunidade internacional é que se poderá falar de democracia em direito internacional, o que no entanto permanece uma adaptação «sui generis» dos seus elementos, os quais não podem ser simplesmente transpostos do direito interno para o direito internacional. Porém, actualmente, todos proclamam que o direito internacional deve pautar-se pelos princípios democráticos, embora o processo de democratização do sistema ainda esteja longe da realização. Assim, só quando se ultrapassa o sistema interestadual clássico de justaposição de Estados soberanos, do qual resultou a anarquia e o conseqüente conflito e se esboça uma institucionalização da comunidade internacional, é que se pode analisar o princípio da igualdade entre os Estados, pressuposto essencial da democracia.

#### **1.1.1. Princípio da igualdade soberana entre os Estados**

O fundamento do princípio da igualdade entre os homens encontra-se na própria dignidade humana e constitui um dos pressupostos da democracia moderna. Cabe referir que a democracia grega não reconhecia este

princípio, nem tão-pouco o Estado liberal novecentista, que apenas o proclamava formalmente, pois admitia o sufrágio censitário, não atribuindo assim à generalidade da população capacidade eleitoral, tanto activa como passiva.

Por seu lado, o princípio da igualdade aplicado aos Estados afigura-se de mais difícil abordagem, dado que toma como ponto de partida a soberania dos Estados, ou melhor a «igualdade soberana dos Estados», na linha de Jean Bodin. Tal como refere o Prof. Jorge Miranda<sup>15</sup>, «a soberania ou poder independente na ordem externa significou o acesso a um sistema ou comunidade de Estados [...] que se pretendiam livres e iguais» e aceitam «um conjunto de normas jurídicas [...] reguladoras das relações entre todos esses Estados». No entanto, se bem que a «vida internacional nunca tenha sido uma ordem puramente igualitária de potências soberanas», pode considerar-se que uma das principais incidências do conceito de democracia no direito internacional foi o princípio da igualdade entre os Estados. Apesar de se reduzir muitas vezes a uma igualdade formal, ele obriga-os, pelo menos, a respeitarem os direitos dos outros e a reconhecerem as respectivas prerrogativas<sup>16</sup>. O princípio da igualdade entre os Estados foi introduzido na doutrina pelos autores jusnaturalistas: à semelhança dos homens, os Estados grandes ou pequenos teriam de ser necessariamente iguais — doutrinas de Suarez, segundo o qual o Estado está subordinado ao direito natural (lei divina), e Grotius, que afirma que o poder soberano dos Estados não reconhece nenhum poder superior, mas está limitado pela força do direito natural (lei da razão). A guerra é justa se atinge os «direitos fundamentais» que o direito natural reconhece aos Estados soberanos, um dos quais é justamente o princípio da igualdade<sup>17</sup>. Já os positivistas, como Vattel, faziam depender essa igualdade dos poderes de soberania absoluta do monarca; é o conceito de soberania que torna os Estados iguais, mas ao contrário de Grotius, a vontade dos monarcas pode sobrepor-se ao direito natural e prevalecer. E o Estado o único juiz da defesa dos seus direitos, tornando-se a igualdade dos Estados não um direito, mas uma simples fórmula de política jurídica, dependente dos acordos circunstancialmente obtidos e do carácter contratual das relações interestáticas<sup>18</sup>.

No plano histórico, os Tratados de Vestefália de 1648 vieram alterar profundamente a «Pax Cristiana» e consagraram o triunfo e o reconhecimento do princípio da igualdade jurídica e soberana dos Estados, equiparando para todos os efeitos monarquias e repúblicas. Afirmaram a sua independência em relação ao Papa, excluindo qualquer poder superior e criando assim um novo equilíbrio de forças. Ao introduzir a ideia de uma sociedade existente entre Estados soberanos, que por um lado detinham uma soberania ilimitada, mas por outro estavam «vinculados» a regras de direito internacional comuns, avança-se na relação de igualdade<sup>19</sup>. A criação de pequenos Estados independentes favoreceu a instauração de princípios jurídicos novos, que impõem uma relativa igualdade.

Para apenas citar algumas etapas mais importantes da evolução do direito internacional, cabe referir o Congresso de Viena que em 1815, após as invasões napoleónicas, intentou a criação de um Directório formado pela potência da Quádrupla Aliança, depois Pentarquia. Este sistema de oligarquia internacional traduz por um lado um certo progresso, já que se alarga o círculo dos Estados, mas também traduz o carácter inigualitário da sociedade internacional — fala-se nos textos dos tratados em grande e pequenas potências e os agentes diplomáticos que as representam estão sujeitos a uma hierarquia. Este será o fundamento histórico da legitimidade dos vencedores para se auto-atribuírem um estatuto especial nas organizações internacionais. Reconhece-se a ideia de um governo internacional «de facto» para resolver os problemas da comunidade, que sobreviverá ao longo de quase todo o século XIX, durante o qual se irão realizar vários Congressos e Conferências para resolver questões de interesse para a comunidade internacional, como por exemplo a questão colonial. Como consequências para a evolução do Direito Internacional emanadas do Congresso de Viena, cabe referir a elaboração de um «tratado colectivo» e dois exemplos ainda hoje em vigor, de tentativas de institucionalização de organizações internacionais europeias, que são as Comissões fluviais do Reno e do Danúbio, criadas para gerir problemas comuns aos respectivos Estados ribeirinhos, dotadas de algum poder normativo<sup>20</sup>.

### ***Pacto da Sociedade das Nações***

Criado pela Conferência de Paz de Versalhes de 1919, o Pacto da Sociedade das Nações foi a primeira organização de vocação universal (incluía em 1938, cinquenta e quatro Estados-membros) que tentou estabelecer um poder internacional superior aos Estados com o fim de manter a paz e evitar a «guerra civil internacional», na expressão de Scelle.

Apesar das críticas de que foi alvo, aplica alguns princípios democráticos, que surgem pela primeira vez numa organização internacional de vocação universal. Assim, o Pacto da Sociedade das Nações institui uma Assembleia na qual se consagra uma igualdade jurídica entre os Estados. Sem a declarar expressamente, ela está implícita no seu texto, pois todos os Estados que se tornem membros da Organização podem nela estar representados com os mesmos direitos e obrigações.

Relativamente ao Conselho, a sua própria natureza, de certo modo oligárquica, afasta à primeira vista a ideia democrática. No entanto, os seus membros eram eleitos pela Assembleia, segundo o princípio da rotatividade e da igualdade dos Estados — todos os membros tinham direito de voto —, utilizando um critério da repartição geográfica equilibrada. Em 1936, o Conselho chegou a incluir dezasseis membros, dos quais nove não permanentes. Portugal esteve representado em

1933, por ter conseguido o aumento do número de membros não permanentes do Conselho da SdN, invocando para isso o princípio da igualdade de oportunidades de representação dos Estados e ainda um justo critério de repartição geográfica. No que toca às normas de decisão, o Conselho e a Assembleia da SdN deliberam segundo a regra da unanimidade, salvo para admitir novos membros, onde funciona a regra da maioria (por exemplo Portugal e os Países Baixos votaram contra a admissão da União Soviética em 1934, impedindo assim a sua entrada na organização).

Apesar de não ter conseguido o seu objectivo principal de evitar a guerra, a Sociedade das Nações tornou-se um «forum» de discussão pública entre dirigentes responsáveis, pondo em prática um esboço de sistema de participação de todos os Estados nas decisões da comunidade, constituindo um marco importante para a inclusão dos princípios da democracia no direito internacional.

Nesta linha, institucionalizou-se igualmente a função jurisdicional com a criação do Tribunal Permanente de Justiça Internacional, cujo papel na evolução do direito internacional não pode ser negligenciado, pois para além de instituir um poder jurisdicional internacional, cuja autoridade é tendencialmente reconhecida pelos Estados, contribuiu desta forma para induzir na comunidade das nações o princípio do primado do direito, essencial numa sociedade democrática.

Embora sem sucesso, a SdN foi a primeira tentativa de criação de uma organização intergovernamental, teoricamente competente para «punir» Estados soberanos, tal como aconteceu com a Itália e o Japão, que foram expulsos por incumprimento dos princípios do Pacto<sup>21</sup>.

### ***Carta das Nações Unidas***

O princípio da igualdade soberana dos Estados – pressuposto da democracia – está expressamente consagrado no texto da Carta, artigo 2, n.º 1. A igualdade soberana compreende, segundo os autores da Carta, quatro elementos: os Estados são juridicamente iguais; cada Estado goza os direitos inerentes à igualdade soberana; a integridade territorial deve ser respeitada; o Estado deve cumprir as suas obrigações internacionais<sup>22</sup>. Assim, todos os Estados têm o direito de ser admitidos na Organização, com o mesmo direito de voto na Assembleia Geral (artigo 18, n.º 51). Consagrou-se de novo o princípio de «um Estado um voto» e as deliberações são tomadas por maioria simples ou qualificada de dois terços nas «questões importantes», nas quais rege verdadeiramente o princípio da igualdade. Esta igualdade é jurídica, ou seja, o que a Carta consagra é a igualdade perante a lei internacional e não a igualdade material (pode aceitar-se o princípio de dar poderes especiais a Estados que tenham mais responsabilidades na manutenção da paz), combinando a igualdade com a soberania, que no entanto deixou de ser absoluta<sup>23</sup>.

Mas não deverá ser por essa razão que o princípio não deve permanecer na ordem jurídica internacional, pois ele pode ser um travão às injustiças, e de certa forma uma garantia para os pequenos Estados.

No Conselho de Segurança distinguem-se membros permanentes e não permanentes (5+10), tendo aqueles um direito de veto que impede a própria discussão dos assuntos. Prevalece o chamado princípio dito «aristocrático», ou seja atribui-se especial importância e poderes a alguns Estados, que no caso das Nações Unidas se encontram fixados no texto da Carta. No entanto, a rotatividade existente entre os membros não permanentes eleitos pela Assembleia Geral, que deverá ter em conta a contribuição para a manutenção da paz, bem como uma repartição geográfica equitativa, reflectem uma preocupação de igualdade e mesmo uma tentativa de democratização das relações internacionais. Apesar de já ter havido um alargamento do Conselho de Segurança, os países do Terceiro Mundo insistiram em 1980 no seu alargamento, invocando justamente o critério da repartição geográfica equitativa para institucionalizar a noção de «democratização das relações internacionais». Mas o Conselho de Segurança apresenta ainda uma outra característica democrática, que apesar de pouco estudada se afigura de alguma importância. Assim, a representação consagrada no artigo 24 refere expressamente que o Conselho de Segurança «actue em nome» dos Estados-membros das Nações Unidas, tratando-se segundo a maioria da doutrina de uma delegação de poderes.

Há sem dúvida uma desigualdade funcional no seio das Nações Unidas, mas o princípio da igualdade dos Estados nas organizações internacionais está sem dúvida ligado à ideia de democracia internacional<sup>24</sup>. Se essa igualdade se fundamenta na soberania dos Estados ou nos direitos do homem — destinatários finais do direito — será sempre um problema em aberto. Parece-nos contudo inegável que tal princípio serviu pelo menos para limitar o poder dos mais fortes e assim evitar a guerra, o que é decerto um dos objectivos primários da democracia. Não será deslocado acrescentar que também nos direitos internos a igualdade material está longe de ser uma realidade, apenas a igualdade política está realizada, como fundamento primário de um regime democrático.

### **1.1.2. A regra da maioria no funcionamento das organizações internacionais**

Afirmar que o princípio maioritário, no sentido democrático, domina a comunidade internacional, tal como o entendemos para o Estado Moderno, seria um erro grave ou uma declaração irrealista. Se a questão da democracia aplicada ao direito internacional pode ser discutível, pois as práticas democráticas estão ainda longe de ser aceites por todos os Estados, os próprios países democráticos tendem a «ultrapassar» a democracia e a assumir um «leadership» internacional elitista e dominador.



Seria talvez este o momento de salientar as vantagens de tal sistema, aplicando à ordem internacional as teorias de Pareto ou o pensamento de Tocqueville sobre a «tirania da maioria»<sup>25</sup>, mas o tempo e a dimensão deste trabalho impedem esse exercício.

Em todo o caso, só a partir da institucionalização da comunidade internacional, particularmente após a criação de organizações internacionais permanentes e dotadas de um mínimo de poder é que se pode falar em regras de decisão tomadas primeiro apenas por unanimidade e, mais tarde, por maiorias simples ou qualificadas.

Assim, ao aplicarmos o princípio da igualdade ao direito internacional, de uma forma rígida e tradicional, ou seja vinculados aos princípios de soberania absoluta dos Estados, chegaremos decerto à regra da unanimidade, pois, segundo a doutrina tradicional, nenhum Estado soberano pode ser submetido a uma regra que não aceitou<sup>26</sup>.

Para apenas citar um exemplo desta norma, nas Conferências de Paz de Haia de 1899 e 1907, o princípio da igualdade entre os Estados foi afirmado de maneira tão rígida e absoluta que não foi possível criar um tribunal de arbitragem, por nele não poderem estar representados todos os Estados (eram quarenta e quatro na época).

Ao contrário da Sociedade das Nações, na Organização das Nações Unidas, exceptuando o voto ponderado dos membros permanentes do Conselho de Segurança, impera a regra da maioria nas deliberações dos seus órgãos. Na Assembleia Geral, a maioria qualificada é exigida para as questões ditas «importantes», segundo o artigo 18 da Carta, sendo a maioria simples exigida para as outras questões. Relativamente ao Conselho de Segurança, que ao invés do seu antecessor na SdN decide por maioria, os seus membros permanentes nela devem estar incluídos, sendo que a oposição de apenas um deles impede qualquer decisão<sup>27</sup>. O seu veto constitui assim uma forma de perpetuar a regra da unanimidade entre as grandes potências, sendo contrária ao princípio da igualdade entre os Estados, aplicado às regras de voto, ou seja, «one State, one vote». Neste voto ponderado, a «vexata questio» da distinção entre as questões processuais e outras questões, o artigo 27 da Carta impõe para ambas uma maioria qualificada, devendo as segundas incluir os votos favoráveis de todos os membros permanentes e, segundo a prática, não contando a abstenção como veto. A realidade demonstrou que este direito de veto paralisou várias vezes o Conselho de Segurança, pois até 1988 foi utilizado duzentas e vinte e uma vezes. O seu abuso tem sido alvo de inúmeras críticas, bem como de propostas de revisão da Carta no sentido da sua abolição, mas tal alteração deverá ter o acordo dos próprios membros permanentes, pelo que a sua supressão será sem dúvida e por muito tempo do domínio da utopia<sup>28</sup>. Para ultrapassar esta situação, a Assembleia Geral aprovou a Resolução 377(A) de 3 de Novembro de 1950, chamada *União para a manutenção da paz* ou Resolução Dean Acheson, de «constitucionalidade» duvidosa, que ultrapassa e contradiz o texto da Carta<sup>29</sup>, mas permitiu que a Assembleia examinasse uma

questão, quando não se verificasse unanimidade entre os membros permanentes do Conselho de Segurança, podendo para tal reunir em sessão extraordinária de urgência, ultrapassando assim o bloqueio ou a paralisia do Conselho — que juridicamente a doutrina denominou «teoria do não exercício das suas funções» — o qual devido ao veto sistemático de um dos seus membros permanentes (neste caso a União Soviética), nem sequer podia discutir a questão. Na prática, esta situação verificou-se várias vezes, sobretudo durante os anos 50 e 60. Foi utilizada pela primeira vez em Novembro de 1956 a propósito do Canal Suez, tendo a Assembleia decidido o envio da primeira força operacional de «capacetes azuis»<sup>30</sup>. Debateu-se então a competência deste órgão para tomar tal decisão à luz do artigo 12 da Carta e ainda a questão da extensão das competências da Assembleia num domínio normalmente reservado ao Conselho, tanto mais que tal operação trouxe enormes problemas financeiros. Assim, a França e a União Soviética recusaram pagar as despesas alegando incompetência da Assembleia para decidir sobre acções de manutenção da paz. O Tribunal Internacional de Justiça emitiu um Parecer Consultivo considerando que as despesas eram da responsabilidade da Organização, sem se pronunciar sobre a questão da competência entre os dois órgãos<sup>31</sup>. Esta situação é controversa e traduziu um certo desequilíbrio, que afecta a própria credibilidade da organização relativamente ao texto da Carta, pois nela o Conselho de Segurança é o órgão principal e não está subordinado à Assembleia Geral. A partir da Resolução de 1950, juridicamente muito contestável, a Assembleia considera o Conselho como seu subordinado. Esta tendência foi confirmada pela prática dos anos 60 e 70, nos quais o bloco afro-asiático, majoritário em número, exerceu de facto algum poder, o que demonstra inequivocamente a prevalência do órgão chamado talvez impropriamente de democrático, em detrimento do órgão «aristocrático». No entanto, a regra da maioria na Assembleia Geral fez diminuir a sua força jurídica e mesmo política, verificando-se mesmo uma tendência para as «maiorias automáticas», resultantes dos votos do bloco afro-asiático. Assim, a partir do final dos anos 60, as decisões da Assembleia passaram a ser tomadas por consenso, ou seja, salvo oposição de um Estado-membro, o Presidente constata a não oposição, o que é uma forma indirecta de impor a unanimidade.

Um outro tipo de veto não previsto nos textos, mas com algum peso, é o veto financeiro, já que os membros permanentes contribuem para o financiamento de grande parte do orçamento da Organização, que constitui uma ameaça não negligenciável e influencia directamente os processos de voto. Nas agências especializadas das Nações Unidas, o princípio da igualdade foi substituído pelo chamado princípio da especificidade<sup>32</sup>. Assim, em função de características específicas, relacionadas com a economia ou com a situação geográfica, varia o estatuto jurídico de determinados Estados, que correspondem a essas exigências, o que inclui obviamente o chamado voto ponderado. E o caso

do Fundo Monetário Internacional, cujos membros do Conselho de Administração têm uma quota mais elevada, proporcional ao montante da subscrição de capital, aumentando assim o peso do seu voto. No âmbito regional, o Conselho de Ministros da Comunidade Económica Europeia prevê no artigo 148 do Tratado de Roma, alterado obviamente no momento de cada adesão, uma graduação dos votos dos diferentes Estados-membros, distinguindo claramente entre os «grandes» e os «pequenos». Na prática, as decisões tomam-se normalmente por consenso, pelo que a ponderação dos votos não é normalmente utilizada. Em suma, no âmbito das organizações internacionais universais e mesmo regionais aplica-se em geral a regra da maioria, reconhecendo-se assim o princípio da igualdade entre os Estados. Contudo, o aumento crescente do número de países, que por razões de eficácia decisória, conduziu à proliferação de órgãos restritos, recorre-se frequentemente ao critério da repartição geográfica para assegurar a igualdade, devendo assim um Estado assegurar a representação dos membros do seu grupo. No seio destes órgãos vigora igualmente a regra da maioria simples ou qualificada, o que causa na prática problemas políticos às chamadas «grandes potências» que se encontram muitas vezes em minoria. A tendência é de tal maneira visível que recentemente, no âmbito do Conselho da Europa, o Protocolo n.º 10 à Convenção Europeia dos Direitos do Homem (ainda não em vigor), transformou em maioria simples a maioria qualificada exigida actualmente no Comité de Ministros nas suas funções quase-jurisdicionais, no âmbito do artigo 32 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. De resto, a falta de tal maioria qualificada já conduziu no passado a situações de denegação de justiça<sup>33</sup>.

### **1.1.3. A democratização das organizações internacionais**

Quase parece evidente que o funcionamento democrático das organizações internacionais se afigura bem mais complexo do que a simples escolha entre a unanimidade e a maioria.

Verifica-se hoje em quase todas as organizações internacionais não só o predomínio da regra da maioria, que atrás desenvolvemos, como também a constituição de assembleias representativas que incluem todos os Estados ou até em alguns casos, onde estão representados todos os cidadãos, como é o caso do Parlamento Europeu, que constitui um caso excepcional de democracia representativa.

Assim, a instituição de uma assembleia, com representação em pé de igualdade e processos eleitorais para os seus órgãos restritos que decidem por maioria, figuram sem dúvida entre as práticas comuns às organizações internacionais actuais. Por outro lado, o «fim das ideologias»<sup>34</sup> e em particular da ideologia socialista alterou significativamente a política dos blocos que até há pouco tempo dominava a comunidade internacional. As afinidades ideológicas, que uniam os países do Leste, desapareceram para

dar lugar a Estados de democracia liberal com graves dificuldades económicas, alteraram profundamente as relações de forças na comunidade internacional.

Mesmo antes da desintegração do poder no Império Soviético, pode afirmar-se que a evolução no direito internacional foi notória. A sua crescente codificação aliada a um conjunto de decisões, bem como a possibilidade de debate e de crítica, a defesa e sensibilização da opinião pública são factores desenvolvidos através da aplicação dos princípios democráticos. Ainda a tendência para valorizar e atribuir poderes aos chamados órgãos democráticos das organizações internacionais, sobretudo nas universais, onde todos os seus membros estão representados, reflecte a tendência para a chamada «democratização» das organizações internacionais, cujas decisões escapam muitas vezes à vontade dos Estados. As técnicas de «diplomacia parlamentar» para a obtenção de maiorias são disso reflexo, nem sempre positivo<sup>37</sup>. Importa ainda referir que são os objectivos da igualdade económica e de um mínimo de democracia que fundamentam todas as acções internacionais bilaterais e multilaterais, de ajuda ao desenvolvimento, para que justamente diminua a desigualdade entre as nações pobres e ricas, para que se obtenha um mínimo de igualdade de condições.

Cabe também aqui fazer referência a um aspecto importante da noção de democracia que habitualmente não se estuda no direito internacional geral, o qual consiste no controlo da «constitucionalidade» das decisões internas das organizações internacionais relativamente à sua Acta Constitutiva. Decerto que ele está ainda num estágio embrionário, mas dois pareceres do Tribunal Internacional de Justiça já se debruçaram sobre a questão. Na primeira vez, o Parecer Consultivo de 20 de Julho de 1962<sup>35</sup>, já atrás citado a propósito da competência dos órgãos das Nações Unidas, relativa à «inconstitucionalidade» da Resolução Dean Acheson, o Tribunal de Haia aceitou examinar a questão sem no entanto tomar posição de fundo. Este parecer foi severamente criticado pela doutrina, pois se o Tribunal presumiu a compatibilidade das decisões conformes à Carta, recusou-se a apreciar o fundo da questão. Já no Parecer de 21 de Junho de 1971, sobre a Namíbia<sup>36</sup>, o Tribunal vai mais longe ao afirmar que a compatibilidade de uma decisão era uma simples presunção «juris tantum», logo ilidível por prova em contrário, se o âmbito da acta constitutiva da organização internacional, neste caso a própria Carta, a tal conduzisse.

Este parecer reveste ainda maior interesse ao qualificar a diplomacia institucional dos Estados no seio das organizações internacionais, de «diplomacia parlamentar», ou seja, ela utiliza técnicas parlamentares, já que as suas decisões são tomadas por maioria, as quais se obtêm através de «lobbies», tal como nos parlamentos democráticos tradicionais. Por outro lado, os debates são públicos e por vezes transmitidos pelos meios de comunicação social, o que permite mesmo influenciar as opiniões públicas internas. O Tribunal denomina a

diplomacia institucional das organizações internacionais de «diplomacia parlamentar», pois utiliza técnicas parlamentares como o voto maioritário e a utilização dos grupos.

Exprimimos, aqui embora sucintamente, alguns elementos da prática das organizações internacionais que nos parecem resultar da influência do conceito de democracia no seu funcionamento, os quais, apesar de incipientes e pouco conhecidos contribuem decisivamente para sustentar o domínio dos Estados nos seus órgãos deliberativos.

## **1.2. Democracia e direitos do homem no Direito Internacional**

Não iremos aqui desenvolver a «vexata questão» de saber se os direitos do homem são o fundamento, o limite ou um elemento constitutivo de uma ordem jurídica democrática. Partiremos do princípio que são pelo menos pressupostos e procuraremos relacioná-los com o direito internacional. Se a introdução da protecção dos direitos do homem alterou a própria natureza do direito internacional, ela contribuiu de forma essencial para a introdução dos princípios democráticos no seu sistema de normas. Assim, o direito internacional clássico ignorava a existência do homem como sujeito de direitos, pois os seus destinatários principais eram os Estados soberanos. Os direitos do homem pertenciam ao domínio reservado dos Estados a quem incumbia a sua protecção, pelo que o seu estudo no âmbito do direito internacional sai do contexto tradicional da distinção entre direito internacional e direito interno. Até ao final da Primeira Guerra, a negação de personalidade jurídica internacional ao indivíduo foi disso reflexo<sup>38</sup>. As excepções surgem na doutrina do tempo da colonização do Novo Mundo, reconhecendo Vitória, com fundamento no direito natural, alguns direitos aos Índios do continente americano recém-descoberto. No final do século passado o movimento antiesclavagista internacionalizou-se em função da liberdade do ser humano e a protecção humanitária, quer em tempo de guerra, quer para evitar genocídios, constitui apenas a excepção que confirma a regra. E só após o fim da Primeira Guerra que o indivíduo começa a adquirir algum reconhecimento no âmbito do direito internacional. O sistema de protecção das minorias e ainda a Organização Internacional do Trabalho, que reconhece direitos aos trabalhadores, constituem apenas uma inovação de técnica jurídica, mas sem consequências práticas visíveis.

### **1.2.1. Direito de autodeterminação dos povos**

O direito dos povos a dispor de si próprios foi proclamado pela Revolução francesa<sup>39</sup>, mas só muito mais tarde viria a ser aceite pela comunidade internacional. Kant considerava-o como «o direito que tem um povo de

não ser impedido por outras forças de dar a si mesmo uma Constituição civil que ele crê boa»<sup>40</sup>.

Para evitar o exercício deste direito, nos processos de independência dos territórios do Império Otomano, no final do século passado, impuseram-se monarquias europeias para que a legitimidade monárquica não fosse abalada, nem se pudesse invocar a possibilidade dos povos poderem dispor de si próprios.

Mais tarde, o Pacto da Sociedade das Nações consagra a doutrina do Presidente Wilson dos EUA, para o qual, segundo a concepção democrática, o «governo deve ser sempre livremente escolhido pelo povo». O direito dos povos à autodeterminação, fórmula semelhante à primeira, surge na sequência do problema colonial. Consagrado na Carta das Nações Unidas no artigo 1.º, n.º 2 e ainda no artigo 55 como princípio da igualdade do direito dos povos a dispor de si próprios. Na prática, a Organização das Nações Unidas entendia este direito como a obrigação dos Estados de descolonizar, para que os povos tenham acesso à independência<sup>41</sup>. No entanto, a obrigação de consultar o povo colonizado é expressamente referida no Parecer do Tribunal Internacional de Justiça de 1975 sobre o Sara Ocidental<sup>42</sup>.

Este princípio de obrigação de consulta não é evidentemente sempre respeitado, sendo o caso de Timor Oriental um dos vários exemplos da sua violação. Apesar de figurar na lista dos territórios não autónomos e serem inúmeras as Resoluções da Assembleia Geral a condenar a Indonésia, o problema de Timor<sup>42a</sup> permanece em aberto, revelando a ausência de mecanismos da comunidade internacional para sancionar práticas contrárias às suas normas, bem como a influência dos factores políticos nas acções empreendidas pela Organização das Nações Unidas. Apesar da Carta proclamar como fins essenciais da ONU a repressão de actos de agressão, bem como o respeito da autodeterminação dos povos, estamos ainda bem longe de um «Estado de Direito Internacional», pois ao aceitar situações de facto – invasão e anexação de território – de evidente violação das disposições da Carta, sem accionar sequer os meios de solução pacífica dos conflitos, revela, neste e noutros casos, evidente parcialidade na aplicação do direito internacional.

Ainda no âmbito do direito à autodeterminação, o texto da Carta impõe às potências coloniais o dever de «educação na democracia» (artigo 76b). Este dever pode traduzir-se na instituição nos territórios sob tutela de eleições por sufrágio universal. A Carta consagra ainda o direito de petição individual, no artigo 87, dos cidadãos dos territórios sob tutela, o que é habitualmente interpretado no sentido de reconhecer ao indivíduo personalidade jurídica como sujeito de direito internacional, questão que adiante abordaremos. Nesta linha, a Carta defende o primado dos interesses e aspirações das populações dos territórios sob tutela.

Apesar da generalidade da doutrina não considerar o direito dos povos a dispor de si próprios, um direito do homem, inúmeras são as Resoluções das Nações Unidas, dominadas a uma certa altura pela maioria afro-

asiática, que como tal o consideram, por razões puramente políticas<sup>43</sup>. Nesta linha, também os Pactos de Direitos das Nações Unidas logo nos respectivos artigos primeiro, o proclamam e consagram o fenómeno da «colectivização» dos direitos do homem, ao contrário da visão liberal e individualista da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

Cabe ainda uma referência à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, a qual por circunstâncias históricas dá ainda em 1980 prioridade aos direitos dos povos entendidos como um direito à independência. Em suma, tanto os Pactos como a Carta Africana são o reflexo da colectivização dos direitos do homem<sup>44</sup> introduzida pelo bloco socialista e aproveitada pelos países do Terceiro Mundo como forma de pressão política sobre o bloco ocidental, o que afasta necessariamente o direito de autodeterminação dos povos dos princípios democráticos. Este facto está bem demonstrado pela prática, pois, salvo raras excepções, a autodeterminação e posterior independência dos povos não conduziram a regimes democráticos, apesar das Declarações da Assembleia Geral e das afirmações do Tribunal Internacional de Justiça, que afirmou no já citado Parecer sobre o Sara que «a aplicação do direito à autodeterminação supõe a expressão livre e autêntica da vontade dos interessados», o que foi logo desmentido neste caso do Sara, onde nem o referendo imposto pelas Nações Unidas pôde realizar-se... Apesar da descolonização estar praticamente acabada, surgiram recentemente em pleno continente europeu novas reivindicações do direito de autodeterminação dos povos, sobretudo nos antigos territórios da União Soviética e da Jugoslávia, os quais fazem apelo à comunidade internacional para os defender.

### **1.2.2. Direitos das minorias**

Sendo a democracia o domínio da maioria, a protecção das minorias não surge de imediato como a primeira prioridade a salvaguardar. Ao nível dos Estados o problema surge quando a população não é homogénea, em razão da raça, religião ou língua. Já durante o século passado, no Império Otomano, a questão da protecção das minorias cristãs se colocou, tendo as grandes potências da altura apelado à tolerância do Sultão.

A internacionalização do problema revoluciona o direito internacional clássico, pois em princípio um cidadão de um Estado não pode recorrer à comunidade internacional contra o seu próprio Estado<sup>45</sup>. No entanto, essa transformação foi sem dúvida operada pelo Pacto da Sociedade das Nações, revelando-se particularmente importante para a «democratização» da comunidade internacional. O enfraquecimento da doutrina da soberania absoluta dos Estados e a revisão das fronteiras após a Primeira Guerra, levou a que nos tratados da Conferência de Paz se incluíssem cláusulas de protecção das minorias nacionais étnicas ou religiosas, às quais se admitiu o direito de manter o seu carácter distinto, salvaguardado pelas

liberdades de ensino e religião, entre outras, cuja aplicação foi objecto de decisões do Tribunal Permanente de Justiça Internacional<sup>46</sup>.

A Sociedade das Nações instituiu, por decisão do Conselho, um direito de petição dos indivíduos pertencentes a uma minoria, semelhante ao processo dos territórios sob mandato, que tinham assim a possibilidade de a ele recorrer. No entanto, o Conselho não era obrigado a tomar nenhuma decisão; podia pedir pareceres ou remeter o processo ao Tribunal. O Conselho examinou mais de trezentas petições só no início dos anos 30 e tomou algumas Resoluções relativas à protecção das minorias, que constituem ainda hoje o ponto de partida para o estudo desta questão, que de resto voltou à ordem do dia, com certas semelhanças<sup>47</sup>.

Pelo contrário, a Carta das Nações Unidas ignora o problema, tanto mais que o domínio da União Soviética sobre as zonas de conflito camuflou as pretensões das minorias nacionais. A questão passou então para o campo da protecção dos direitos do homem<sup>50</sup>, resumindo-se a cláusulas de não discriminação entre cidadãos do mesmo Estado.

Após o desmembramento do bloco socialista ressurgiu o problema das minorias na Europa Oriental e até no Ocidente. A dificuldade de conjugar o princípio da intangibilidade das fronteiras, proclamado na Acta Final de Helsínquia, com o respeito das identidades nacionais, degenera em conflitos por vezes assaz violentos, como é o trágico caso da Jugoslávia ou das ex-repúblicas soviéticas.

Perante tais conflitos várias foram as tentativas para estabelecer um sistema de protecção das minorias, de forma a evitar o desmembramento territorial da Europa. Para só referir as estritamente jurídicas, o Presidente do Conselho Constitucional francês propôs a criação de um Tribunal Europeu de Arbitragem para a questão das minorias entre outras, mas que pressupõe que os Estados em questão sejam democráticos, o que obviamente não se verifica neste momento.

Na sessão de 1991 da Assembleia Geral das Nações Unidas, adoptou-se um texto consagrado especialmente às minorias (apresentado pela Ucrânia), o qual incumbia a Comissão dos Direitos do Homem de lhe submeter um projecto de Declaração sobre os direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais, étnicas, religiosas ou linguísticas. Reconhece-se que a sua protecção é um elemento fundamental numa sociedade democrática. Apesar destas decisões simbólicas não obstarem aos conflitos armados, o caminho estará aberto para a eventual criação de um sistema internacional de protecção de minorias, que proteja os seus membros e lhes assegure o exercício dos seus direitos.

Outra organização internacional, bem mais recente, a Conferência de Segurança e Cooperação na Europa, criou um Alto Comissário para as Minorias, numa tentativa para solucionar os actuais problemas.



### **1.2.3. Direitos do homem**

Uma das consequências da alteração do princípio da soberania do Estado Moderno europeu foi justamente a internacionalização da protecção dos direitos do homem, que se tornaram universais e passaram a fazer parte do património da humanidade. O princípio da protecção dos direitos do homem surge para complementar o princípio democrático no sentido estritamente liberal.

Parece-nos ultrapassada a questão de saber se o indivíduo é ou não sujeito de direito internacional, pois a protecção internacional dos direitos do homem ao permitir o acesso directo do cidadão às instâncias internacionais, através da consagração dos seus direitos em instrumentos jurídicos universais e vinculativos para os Estados que os aceitam, conduziu o problema para o domínio da história.

Desenvolveremos adiante as exigências de democracia nos diferentes instrumentos de protecção dos direitos do homem, cabendo aqui apenas analisar a contribuição dos direitos do homem para a introdução dos princípios democráticos no direito internacional.

Assim, a proclamação dos direitos do homem surgiu em algumas ordens jurídicas ocidentais com o liberalismo, em pleno século XIX, enquanto que a democracia representativa tal como hoje a entendemos surge no estádio posterior, após quase um século. Se com as necessárias limitações transpusermos simplisticamente este raciocínio para a ordem internacional, podemos verificar que ainda estamos longe da realização da democracia, mas será através dos direitos do homem que a ela chegaremos. A tal facto acresce a aceitação do princípio da universalidade dos direitos do homem, que adiante abordaremos.

A relação entre os dois conceitos afigura-se de estreita interdependência, pois se o respeito dos direitos do homem pode servir de limite ao princípio maioritário da democracia, esta serve também de garantia à sua protecção. São duas noções dinâmicas cujo ponto comum é o homem<sup>51</sup>. Transpondo estas noções para o direito internacional, apenas numa ordem jurídica essencialmente democrática, será possível a comunidade impor o respeito dos direitos do homem.

O exemplo flagrante pode tirar-se da comparação da Organização das Nações Unidas com o Conselho da Europa. Na primeira, onde a democracia é ainda incipiente, os direitos do homem, apesar de bastante desenvolvidos, encontram-se ainda pouco protegidos, enquanto que no Conselho da Europa funciona um mecanismo de protecção quase jurisdicional dotado de eficácia e credibilidade, que contribui decisivamente para o desenvolvimento dos princípios democráticos. Refira-se que o Tribunal Internacional de Justiça, no Caso Barcelona Traction de 1970, considerou a protecção dos direitos do homem uma obrigação «erga omnes» dos Estados, na parte respeitante aos direitos fundamentais «stricto sensu»<sup>52</sup>, mas não o admitiu como justificação de intervenções armadas no Acórdão sobre a intervenção dos Estados Unidos na Nicarágua<sup>53</sup>!

No âmbito da Convenção Europeia dos Direitos do Homem pode considerar-se o direito dos Estados de recorrer à Comissão e ao Tribunal de Estrasburgo, alegando uma violação de direitos do homem por parte de outro Estado-membro, uma forma de «actio popularis», revelando-se assim um interesse objectivo na defesa dos direitos do homem, que se prende claramente com a defesa dos princípios democráticos. No entanto, verifica-se que tal direito foi raramente exercido...

Sem entrar na discussão de fundo sobre o assunto, constata-se que nas organizações regionais europeias os princípios democráticos se encontram enraizados, sobretudo devido às afinidades políticas, económicas e culturais dos Estados-membros. Apesar das primeiras organizações regionais terem surgido no continente americano, destinadas a reforçar a solidariedade entre Estados vizinhos e de culturas semelhantes, é no continente europeu, decerto devido aos conflitos devastadores da sua história, que o sucesso dos princípios democráticos se torna mais visível e eficaz, pois influenciou de algum modo para o crescente enfraquecimento dos regimes totalitários da Europa central e oriental do pós-Segunda Guerra.

O aparecimento dos princípios democráticos no direito internacional contribuiu de forma decisiva para o seu desenvolvimento e evolução não só das organizações internacionais como do direito internacional em geral. Por um lado permitiu a entrada para a comunidade internacional de todos os Estados independentes, favorecendo os movimentos de autodeterminação e, por outro, promoveu na heterogénea comunidade internacional os valores da tolerância, do respeito da liberdade individual, da participação dos cidadãos nas decisões do poder político, em suma na Democracia. Acrescente-se que a divulgação destes valores se traduziu em instrumentos jurídicos regionais e universais, mais ou menos vinculativos, que influenciaram, decerto com intensidade diversa, a ordem jurídica interna dos Estados.

## II

### **1. Exigência de um regime democrático por parte das organizações internacionais**

#### ***1.1. A exigência de um regime democrático e o conceito de domínio reservado dos Estados***

O monopólio da soberania do Estado criou no seio da comunidade internacional um consenso absoluto que proibia os governos estrangeiros ou as organizações internacionais de intervir, sem o consentimento do Estado em causa, em assuntos da sua competência. Já a Constituição

francesa de 1793 consagrava o princípio da não intervenção nos assuntos dos governos estrangeiros e renuncia a toda a guerra de conquista.

Tal como refere o Prof. Jorge Miranda<sup>54</sup>, «não se divisa um conceito unívoco do que seja "domínio reservado dos Estados"», mas com a crise do conceito clássico da soberania observara-se uma «tendência à restrição crescente» deste princípio. As designações desta noção variam entre princípio da não-intervenção e princípio da não-ingerência, cujo significado nem sempre é coincidente, pois de acordo com vários internacionalistas<sup>55</sup> a não-intervenção *prende-se* com o respeito da integridade territorial, enquanto que a não-ingerência visa o próprio exercício da soberania política e económica. Todos reconhecem que a distinção não é clara e o próprio Tribunal Internacional de Justiça no já citado Acórdão sobre as actividades militares e para-militares na Nicarágua de 27 de Junho de 1986 empregou as duas expressões indistintamente.

A doutrina tradicional considerava que o princípio da não-ingerência - outra forma de designação do «domínio reservado» - pertencia ao «jus cogens», entendido como o conjunto de normas imperativas de direito internacional às quais nenhuma derrogação é permitida. No entanto, será necessário provar que, de facto, este princípio se inclui no conceito de «jus cogens», já que a evolução do direito internacional terá talvez sentido contrário. Sem querer aqui entrar no fundo da questão, o princípio do domínio reservado dos Estados foi um dos temas mais debatidos na doutrina e na prática internacional, já que serviu muitas vezes de pretexto para afastar o simples debate das mais variadas questões em vários «fora».

Como atrás descrevemos, o Tribunal de Haia contribuiu para a definição deste princípio, sobretudo na sua fórmula negativa de princípio de não-intervenção. No citado Acórdão de 27 de Junho de 1986 sobre as actividades militares dos Estados Unidos na Nicarágua, tomou posição a favor da inadmissibilidade de uma intervenção armada para assegurar o respeito dos direitos do homem. O âmbito da proibição releva do princípio da soberania dos Estados, o qual abrange «a escolha do sistema político, económico, social e cultural [...] sendo a intervenção ilícita quando utiliza meios forçados [...] particularmente evidentes em caso de uso da força armada». Para não ser condenável deve tomar a forma de uma «assistência humanitária» do tipo da praticada pela Cruz Vermelha.

De facto, as intervenções humanitárias revestem carácter de excepção ao princípio da não-intervenção e a sua licitude varia em função de factores políticos circunstanciais<sup>56</sup>, como adiante veremos a propósito do direito de ingerência. Por outro lado, a pretexto da defesa dos direitos do homem, alguns Estados efectuaram intervenções militares às quais chamaram «intervenções humanitárias», invocando o direito de proteger os seus nacionais; foi em 1965 o caso da intervenção dos Estados Unidos em São Domingo, que fez deslocar 50 000 homens, ou mais

recentemente a intervenção do Vietname no Cambodja alegando que o respectivo governo violava os direitos do homem dos cambodjanos...

O princípio da universalidade dos direitos do homem constituiu a primeira alteração de fundo a este «dogma» do direito internacional. A protecção dos direitos do homem tornou-se problema da comunidade internacional, mesmo se ainda hoje alguns países, sobretudo do continente asiático, persistem em considerá-lo assunto de natureza interna.

Nesta linha, também a comunidade internacional emite juízos de valor sobre a natureza dos regimes políticos, sociais ou económicos dos Estados soberanos, os quais, embora de reduzido valor jurídico, se destinam a mobilizar a opinião pública ou a influenciar decisões condenatórias. O desenvolvimento desta prática afigura-se um dos mais importantes aspectos da relação entre a democracia e o direito internacional.

No entanto, em termos teóricos, já as concepções de legitimidade constitucional e democrática, na linha do pensamento de Kant<sup>57</sup> – para as quais será necessário que todos os Estados sejam republicanos, ou seja, que possuam um governo representativo, para que esteja garantida a democracia na sociedade internacional e a paz perpétua<sup>58</sup>. Em princípio, as democracias não fazem a guerra entre si, mas será ainda necessária a associação de todos os Estados para uma política de paz estável. A democracia é assim um instrumento da paz, não estando excluído o direito de intervenção, em caso de pedido expresso por atentado à «República». Para Montesquieu, se uma democracia conquista um povo para o subjugar põe em causa a sua própria liberdade<sup>59</sup>.

Igualmente no continente americano, onde existiu pela primeira vez uma democracia, as doutrinas de Tobar e Betancourt sobre o reconhecimento de Governos na América Central, postas em prática nos Tratados de Washington de 1907, exigiam que as partes (cinco países da América Central) não reconhecessem governos resultantes de golpes de Estado, sem que a representação do povo eleito tenha sido organizada de forma constitucional<sup>60</sup>; esta doutrina é especificamente americana e foi sendo substituída por critérios de efectividade...

Em suma, se se pretende uma sociedade internacional completamente democratizada, isto pressupõe que todos os Estados que a compõem sejam democráticos. Os dois processos devem reforçar-se mutuamente. No entanto, tal ideia choca com o tradicional conceito de domínio reservado dos Estados, que foi durante séculos um princípio fundamental do direito internacional, cuja evolução e delimitação esteve sujeita às conjunturas políticas, bem mais que às jurídicas.

### **1.1.1. As organizações internacionais universais**

Apenas iremos aqui abordar as organizações internacionais actuais, já que a exigência de um regime democrático, como condição de acesso é uma ideia muito recente, sendo praticamente irrelevante antes da Segunda

Guerra Mundial. Justamente a escolha do regime político pertencia ao domínio reservado dos Estados, na qual a comunidade internacional não devia interferir. A ultrapassagem da estrita separação entre ordem interna e ordem internacional surgiu através da «internacionalização» da protecção dos direitos do homem feita pela Carta das Nações Unidas. Ao fazer esta opção, os autores da Carta quebraram definitivamente a «neutralidade» do direito internacional, enriquecendo-o de uma certa carga ideológica que irá favorecer a introdução dos princípios democráticos nas organizações internacionais. A referência à democracia aparece na própria Carta das Nações Unidas, embora apenas de forma indirecta, através da imposição da «educação na democracia» às autoridades administrantes dos territórios sob tutela<sup>61</sup>. Por esta pequena alusão se depreende que, apesar do progresso no campo dos direitos do homem, os juízos sobre o regime político de cada Estado eram matéria do «domínio reservado dos Estados, no âmbito do seu artigo 2, n.º 7. No entanto, a defesa dos valores democráticos era uma preocupação dos autores da Carta, de resto inserida na própria protecção internacional dos direitos do homem. Na prática, a tendência foi para considerar as questões de regime, manutenção da paz. Como em muitos outros domínios, os autores da Carta não escolheram o órgão que determinaria se a matéria era ou não da competência interna dos Estados. Assim, é normalmente utilizado um critério político e não jurídico cabendo normalmente ao próprio Estado determinar se a matéria em questão é ou não do seu domínio reservado, como aconteceu com Portugal nos anos 60 relativamente à sua política colonial.

No entanto, alguma evolução se verificou, pois foi sob influência dos princípios democráticos, que um dos fins da Organização das Nações Unidas consiste na promoção e respeito dos direitos do homem e das liberdades fundamentais, expresso logo no artigo 1, n.º 3 da Carta. Por outro lado, a reserva de competência nacional não poderá funcionar quando a violação manifesta de liberdades essenciais e direitos do homem constituir uma ameaça para a paz nos termos dos artigos 1, n.º 3, conjugado com o artigo 55c).

Passando agora para a actividade dos órgãos das Nações Unidas propriamente ditos, a Comissão dos Direitos do Homem dependente do Comité Económico e Social elaborou a Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada por Resolução da Assembleia Geral em 1948 e mais tarde os dois Pactos, um sobre os direitos civis e políticos e outro sobre os direitos económicos e culturais de 1966.

Relativamente à Declaração Universal dos Direitos do Homem, cujo valor jurídico formal é o de uma Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, logo não vinculativa para os Estados, mas cuja influência doutrinal difundiu e inspirou todos os textos de protecção dos direitos do homem do pós-guerra<sup>62</sup>, a menção «numa sociedade democrática» aparece no n.º 2 do artigo 29, que é justamente a disposição que contém a cláusula geral de limitação aos direitos enunciados na

Declaração. Se os trabalhos preparatórios da Comissão dos Direitos do Homem das Nações Unidas não são muito elucidativos sobre o sentido a atribuir a esta norma, a oportunidade de incluir a noção de «democracia» no texto da Declaração justifica-se plenamente, dada a proximidade temporal dos regimes nazi e fascista, que estavam bem presentes na memória dos seus autores. No entanto, eles revelam uma especial preocupação na escolha entre os termos «sociedade» ou «Estado», tendo-se optado pela expressão «sociedade democrática» decerto para salientar a função social dos direitos do homem, os quais implicam obrigações para com «a sociedade local, nacional e internacional». Assim, a expressão abrange uma realidade mais larga que o Estado «stricto sensu», salientando o limite das restrições impostas aos direitos.

Quanto ao Pacto das Nações Unidas relativo aos Direitos económicos, sociais e culturais de 1966, nele figura uma cláusula limitativa geral que menciona no artigo 4.º a expressão «bem-estar numa sociedade democrática» com a finalidade de fixar os limites até onde as legislações internas poderão chegar. Ou seja, os limites impostos por lei ao exercício dos direitos não poderão atingir a democracia.

A evolução dos princípios da soberania nacional e de «não interferência nos assuntos internos dos Estados» tende para a redução progressiva, no âmbito das próprias Nações Unidas. A Resolução 2625 da Assembleia Geral de 24 de Outubro de 1970 – nenhum Estado ou grupo de Estados tem o direito de intervir directa ou indirectamente nos assuntos internos ou externos de outro Estado – demonstra a tendência da época para examinar caso a caso as questões<sup>63</sup>, revelando as contradições e a subjectividade tradicionais. As oposições políticas que opunham o chamado Grupo Ocidental ao Grupo dos 77, estavam bem presentes e conduziram muitas vezes ao descrédito das Nações Unidas. Ao invés, atenuadas que estão as divergências políticas entre os diferentes blocos, afiguram-se do maior interesse algumas Resoluções tomadas na Assembleia Geral de 1991, pois estão directamente relacionadas com o tema da Democracia. Assim, relativamente à questão dos *processos eleitorais* e da *assistência eleitoral* pelas Nações Unidas, foi adoptada a Resolução 46/57 sobre a aplicação efectiva do princípio das «eleições periódicas e genuínas», proposta pelos Estados Unidos e apoiada pelos países membros do Conselho da Europa e ainda alguns países de Leste incluindo a ex-URSS. Cuba apresentou propostas de alteração tentando impor o princípio de que a realização de eleições é matéria da competência interna dos Estados! O texto original previa a criação de um cargo de «coordenador eleitoral», o que levantou algumas dúvidas por parte de certos países. Assim, o texto final prevê a designação de um alto funcionário que ajudará o Secretariado Geral a coordenar e responder aos pedidos de assistência de verificação eleitoral. Nesta Resolução, a Assembleia Geral considera a realização de eleições periódicas e autênticas um factor essencial de respeito dos

direitos do homem, e salienta a importância da assistência eleitoral fornecida pelas NU a pedido de alguns Estados, no total respeito pela sua soberania.

### **1.1.2. As organizações internacionais regionais**

Ao invés das organizações internacionais universais, nas quais os Estados são quase automaticamente admitidos, as organizações regionais impõem outros critérios, que tanto podem ser de natureza geográfica — os casos da OUA e da OEA — como poderão ser de fundo. Se boa parte das organizações não possui na sua acta constitutiva uma definição rigorosa das condições de admissão, a qual é normalmente objecto de um acto discricionário dos seus órgãos<sup>64</sup>, merecem aqui especial referência os casos do Conselho da Europa e da Comunidade Europeia. Ambos exigem condições específicas aos Estados candidatos à adesão, em particular um regime político de democracia representativa e pluralista no sentido liberal do termo, insistindo a organização de Estrasburgo no vector direitos do homem e a Comunidade nas condições económicas.

Neste contexto, merece pelo menos referência, pelo seu carácter pioneiro, o Tratado constitutivo da Organização do Atlântico Norte, celebrado em Washington em 4 de Abril de 1949, em cujos considerandos figuram os «princípios da democracia», como fundamento da civilização! Dado que se tratava de um tratado de defesa colectiva, esta declaração de princípio era puramente nominal, pois nele eram partes Estados como Portugal, que não era propriamente um modelo de Estado democrático mas que por razões estratégicas de alianças políticas foi, em 1949, convidado pelas potências ocidentais a aderir. É curioso analisar o Parecer da Câmara Corporativa e ainda o discurso do Presidente do Conselho no momento da ratificação, que duma maneira indirecta e com alguma habilidade rejeitam e qualificam de «infeliz» as ideologias referidas no Preâmbulo<sup>65</sup>.

### **A CSCE**

A Conferência de Segurança e Cooperação Europeia, que só foi institucionalizada na Carta de Paris, surgiu da Acta Final de Helsínquia de 1975, como conferência aglutinadora dos dois blocos europeus. Se a Acta Final de Helsínquia de 1975 não tem uma única referência à democracia e tal exigência não era condição de participação no processo, o papel da CSCE após a queda dos regimes totalitários na Europa não deve ser menosprezado, mesmo no que respeita a instrumentos jurídicos.

A contribuição do chamado processo CSCE para a sensibilização dos países de Leste relativamente aos direitos do homem e aos princípios democráticos, traduziu-se na aprovação de vários textos sobre a chamada «dimensão humana» decorrentes do terceiro basket da Acta Final de Helsínquia. Como sejam o Documento da Reunião de Copenhague de 1990, que nos seus § 6, 7 e 8, os Estados participantes prevêem a realização de eleições periódicas e livres, por sufrágio universal e secreto, em todos os países da CSCE. Ainda a Carta de Paris de Novembro de 1990 institui um Bureau de eleições livres em Varsóvia, para facilitar os contactos e a troca de informações, nomeadamente sobre a elaboração de leis eleitorais, podendo ainda nomear observadores para assistir ao desenrolar do processo eleitoral, o que de resto já aconteceu em algumas repúblicas da antiga União Soviética.

Por outro lado, o Documento da Reunião de Moscovo (Outubro de 1991), que institui o chamado «mecanismo da dimensão humana» como processo de garantia de protecção dos direitos do homem, com base em petições de cidadãos ou de ONGs, as quais serão analisadas por uma comissão de peritos, que poderá emitir recomendações aos Estados. O Documento de Oslo (Novembro de 1991) sobre as instituições democráticas transformou o Bureau de Varsóvia em Bureau das instituições democráticas, alargando assim as suas competências. Já atrás referimos que a CSCE dedicou ainda especial atenção à protecção das minorias, como condição essencial da democracia, ao instituir o Alto Comissário para a protecção das minorias, que elaborou já relatórios sobre a situação das minorias nos Estados Bálticos. Apesar do seu carácter de conferência diplomática tradicional, a CSCE contribui de modo ainda avaliável para a instauração de regimes democráticos no antigo bloco socialista, favorecendo o seu diálogo político com o Ocidente e a difusão da noção jurídico-política da necessidade de uma comunidade internacional regida por princípios democráticos.

### **O Conselho da Europa**

A exigência de um regime democrático é decerto uma das características fundamentais do Conselho da Europa e surge no texto do próprio Estatuto, o qual exige condições «sine qua non» de adesão, o primado do direito e o respeito dos direitos do homem como fundamento da *democracia verdadeira*, através da imposição da ratificação da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, que constitui o seu principal instrumento jurídico. Cabe salientar que, no âmbito do Conselho da Europa, esta condição não é apenas nominal, revestindo mesmo carácter imperativo, como de resto se verificou com a recente adesão da Polónia, que apesar de ter sido a pioneira na contestação ao seu regime totalitário, não pôde aderir ao Conselho antes de realizar eleições livres e democráticas para os órgãos do Estado. O mesmo aconteceu para os outros países de Leste, continuando alguns como a Roménia e os Estados Bálticos a aguardar o parecer favorável dos órgãos



do Conselho da Europa, os quais mantêm dúvidas sobre a «democraticidade» dos seus regimes políticos.

Para nos cingirmos apenas aos mais importantes aspectos jurídicos relacionados com o nosso trabalho, cabe salientar que a Convenção Europeia dos Direitos do Homem — à qual todos os Estados-membros têm de aderir — introduziu nos seus artigos atributivos de direitos, a chamada «cláusula das medidas necessárias numa sociedade democrática», com a finalidade de limitar o poder de restrição dos Estados aos direitos nela consagrados. Assim, tal como na Declaração Universal dos Direitos do Homem, a expressão «sociedade democrática» aparece no seu texto não já numa cláusula limitativa única, mas no chamado sistema de limitações especiais, ou seja, em alguns artigos, não em todos, introduziram-se os parâmetros que os Estados devem seguir para limitar os direitos e liberdades enumerados. Para a sua interpretação, os órgãos da Convenção — Comissão e Tribunal dos Direitos do Homem — já produziram alguma jurisprudência, que, se talvez não chegue ainda para dela se extrair um conceito, já merece cuidadosa análise.

A noção de «sociedade democrática»<sup>66</sup> podia apenas significar um critério de referência a tradições e culturas comuns, mas a recente actividade dos órgãos da Convenção demonstrou que o controlo das medidas restritivas impostas pelos Estados se fazia no âmbito dos valores da «sociedade democrática», apesar de não se poder considerar que eles tenham atribuído um sentido autónomo à expressão. Assim, na linha do que prescreve a Convenção, os valores da democracia são um critério de restrições aos direitos garantidos.

A Comissão Europeia dos Direitos do Homem assumiu, na sua jurisprudência inicial que remonta aos anos 50, uma atitude restritiva desfavorável aos requerentes e muito criticada pela doutrina, concedendo aos Estados uma certa «margem de apreciação» para decidir quais as medidas restritivas necessárias numa sociedade democrática. Para apenas citar um exemplo dessa jurisprudência restritiva, poder-se-á referir a Queixa n.º 1747/62, na qual se punha o dilema entre o poder do Estado de tomar medidas necessárias à preservação da ordem democrática e as liberdades consagradas nos artigos 9 e 10 da Convenção. Assim, o requerente alegava ter sido condenado injustamente por actividades neonazis por um tribunal austríaco, com base não só no Código Penal como no próprio texto da Constituição. A Comissão não aceitou sequer examinar o fundo da questão, com o fundamento de que as restrições ao exercício das liberdades estavam conformes ao direito penal e que o requerente tinha sido condenado de acordo com a lei, por actos visando actividades nacionais socialistas na Áustria, sendo estas restrições «necessárias numa sociedade democrática» à ordem pública, à segurança nacional e à protecção dos direitos e liberdades da colectividade.

Um exemplo de jurisprudência contrária encontra-se na Queixa n.º 214/56 de Becker, relativa à disposição do Código Penal belga, que privava perpetuamente as pessoas condenadas por atentado à segurança do Estado

em tempo de guerra de se exprimirem nos órgãos de imprensa, o que se afigurava uma medida necessária «numa sociedade democrática».

A Comissão de Estrasburgo concluiu que tal norma não se justificava em face do texto do artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, já que a supressão de uma liberdade com carácter rígido e perpétuo ignorava os ideais e a prática da democracia.

A melhor definição de sociedade democrática e dos seus elementos encontra-se no caso Handyside (Reino Unido), tanto no Relatório da Comissão de 30 de Setembro de 1975, como no Acórdão do Tribunal de 7 de Dezembro de 1976<sup>67</sup>, se definem, embora com algumas diferenças, os elementos constitutivos de uma sociedade democrática. São eles o pluralismo, a tolerância e o espírito de abertura, que acrescidos à liberdade de expressão constituem os fundamentos de uma sociedade democrática. Tratava-se de saber se a proibição pelas autoridades britânicas de uma publicação sobre a educação sexual para uso escolar era ou não necessária à protecção da moral numa sociedade democrática. O Tribunal considerou que é ao Estado que compete definir as ingerências nos direitos. A CEDH autoriza três categorias de restrições ao exercício da liberdade de expressão: a protecção do interesse geral, a protecção de outros direitos individuais e a garantia da autoridade e imparcialidade do poder judicial. Assim, por escassa maioria, o Tribunal acabou por considerar que era ao Estado que competia controlar as medidas necessárias, tendo em consequência dado razão às autoridades britânicas. Esta decisão, muito criticada pela doutrina, foi no entanto alterada no Acórdão Sunday Times (Reino Unido), 26 de Abril de 1979<sup>68</sup>, no qual, de novo, o Tribunal reflecte a noção de sociedade democrática, a qual exige pluralismo, tolerância, primado do direito, controlo eficaz do executivo, exercido sem prejuízo do controlo parlamentar, por um poder judicial independente que assegure o respeito pela pessoa humana. Se é ao Estado que compete definir as ingerências nos direitos, isso não impede o controlo do Tribunal de Estrasburgo, que desta vez se pronunciou em favor do requerente, considerando a proibição contrária à Convenção.

Merece ainda a nossa atenção o Acórdão Klass (República Federal da Alemanha) de 6 de Setembro de 1978<sup>69</sup>, também relativo à liberdade de expressão, no qual o Tribunal foi ainda mais concreto na exigência da «sociedade democrática», distinguindo entre restrições que afectam o exercício dos direitos em período normal das derrogações que suspendem temporariamente a aplicação da Convenção.

Relativamente a outros direitos poder-se-ão citar decisões ulteriores, onde o Tribunal abordou de novo a noção de democracia. E o caso do Acórdão Young, James (Reino Unido) de 13 de Agosto de 1981<sup>70</sup>, sobre liberdade sindical, no qual se refere que «a democracia não se reduz à supremacia constante da opinião de uma maioria; ela comanda um equilíbrio que assegura às minorias um justo tratamento que evita todo o abuso de uma posição dominante». Ou seja, a lei da maioria não é legítima em si, ela não

deve oprimir as minorias; ideia oposta à teoria rousseauiana de expressão da vontade geral.

Concluindo, poder-se-á distinguir a jurisprudência da Comissão da do Tribunal, dizendo que aquela não aplica a exigência da «sociedade democrática» como critério determinante, mas apenas como elemento necessário de apreciação da necessidade de uma restrição a um direito garantido. Já o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, aplica em vários casos a chamada «cláusula das medidas necessárias numa sociedade democrática», pela qual se permite ao Estado tomar medidas restritivas dos direitos enunciados na Convenção, mas, embora com algumas hesitações, começa a atribuir importância autónoma ao conceito de «sociedade democrática» várias vezes citado na Convenção. O frágil equilíbrio entre a defesa da sociedade democrática e a salvaguarda dos direitos individuais é imposto pela própria Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Por outro lado, apesar das hesitações acima expostas, podemos considerar que os órgãos de Estrasburgo construíram uma noção de democracia que evoluiu e ultrapassou mesmo a letra da Convenção, acolhendo expressamente princípios nela não expressamente consagrados e elementos complementares aos direitos instituídos. Assim, poder-se-á afirmar tal como a generalidade da doutrina, que a noção de «sociedade democrática» constitui um princípio geral de interpretação e de aplicação dos direitos do homem<sup>71</sup>.

Um outro importante instrumento jurídico do Conselho da Europa — a Carta Social Europeia<sup>72</sup> — inclui também no seu artigo 31 uma cláusula limitativa inspirada nos artigos 8 a 11 da Convenção, que visa todas as disposições materiais da Carta. O seu texto prescreve que «Os direitos e princípios [...] não poderão ser objecto de restrições ou limitações não especificadas [...] exceptuando as prescritas na lei e que são necessárias numa *sociedade democrática*, para garantir os direitos e liberdades ou para proteger a ordem pública, a segurança nacional, a saúde pública ou os bons costumes». Mas apesar da Carta Social não possuir propriamente um mecanismo de fiscalização jurisdicional, o seu órgão de controlo, o Comité de peritos independentes, apreciou a legislação alemã que nega o direito à greve aos funcionários públicos. Opinou o Comité que era impossível sustentar que a proibição da greve ao conjunto dos funcionários públicos pudesse ser considerada como «necessária numa sociedade democrática» para garantir o respeito dos direitos e liberdades ou para proteger a ordem pública, a segurança nacional, a saúde pública ou os bons costumes, pois em muitos Estados democráticos, Partes contratantes na Carta não existe semelhante restrição. A realidade demonstra que na falta de um órgão jurisdicional europeu para os direitos sociais, a Alemanha não modificou ainda a sua legislação...

Para completar a análise da noção de democracia ou sociedade democrática, tal como foi evoluindo e sendo desenvolvida no âmbito do Conselho da Europa, cabe ainda salientar um outro aspecto essencial à democracia, a que se refere o Protocolo n.º 1 da Convenção Europeia

dos Direitos do Homem no seu artigo 3.º, que impõe aos Estados a obrigação de organizar eleições livres. O único exemplo de aplicação deste preceito pela jurisprudência de Estrasburgo é o Caso Mathieu-Mohin e Clerfayt (Bélgica) de 2 de Março de 1987. Considera o Tribunal que a CEDH não contém a chamada «cláusula política», pois apenas garante um direito institucional à organização de eleições livres, que implica o reconhecimento do sufrágio universal o qual inclui o direito de voto e o direito a ser candidato<sup>73</sup>.

Assim, conclui-se que o conceito de «sociedade democrática», bem como de algumas das suas principais componentes, está particularmente desenvolvido na jurisprudência da Comissão e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem<sup>74</sup>, que contribuíram de uma forma decisiva para a sua difusão e aplicação, enriquecendo substancialmente o direito internacional.

### ***As Comunidades Europeias***

Se parece hoje evidente que a admissão de novos Estados na Comunidade exige um regime democrático, a questão foi por várias vezes colocada, quando da entrada da Grécia, Espanha e Portugal, cujas «jovens» e instáveis democracias mereciam desconfiança da Comunidade de então. A questão não foi totalmente posta de lado, pois no recente pedido de adesão por parte da Turquia, de novo se pôs o problema de saber se o seu sistema político correspondia ou não às exigências mínimas de um Estado democrático no entendimento ocidental. Por outro lado, a questão da natureza do poder dos órgãos da comunidade afigura-se da maior importância do ponto de vista do direito interno, o qual terá de legitimar e integrar a instituição de novas fontes de produção de normas jurídicas, que incidirão directamente na vida dos cidadãos.

Se os especialistas de direito comunitário apelidam de questão teórica a natureza do poder político na Comunidade, a realidade demonstra que ela foi a primeira organização internacional a beneficiar de uma dupla legitimidade, que alguns autores equiparam ao sistema de descentralização já preconizado por Jellinek no final do século passado, relativamente aos Impérios Centrais. Assim, a Comunidade partilha da legitimidade que lhe advém dos Estados-membros, cuja finalidade é o interesse nacional e, ao mesmo tempo, goza de um poder «soberano» semelhante aos Estados, ou seja, detém população, território e poder político, pretendendo ter no povo a base da sua legitimidade e como finalidade defender o interesse comunitário. Esta construção dogmática parece um pouco «forçada», mas tem alguma utilidade na análise do conceito de democracia no sistema institucional comunitário. A primeira dificuldade surge imediatamente quando se pretende determinar a origem da legitimidade do seu poder. Se analisarmos a natureza da legitimidade da Comissão, órgão primordial ao nível da decisão comunitária, já que o

Conselho só por unanimidade pode alterar as suas propostas, verifica-se que ela se fundamenta na chamada «superioridade tecnocrática». Os sistemas ideológicos que pretendem que a superioridade decorrente da capacidade técnica seja aceite a pretexto da defesa do bem comum, fundamentaram quer a democracia de Platão, quer o voto censitário do liberalismo, quer os regimes totalitários<sup>75</sup>. Por esta razão, afirmar que a Comunidade sofre de défice democrático ao nível do funcionamento do seu processo de decisão, parece um lugar comum, mas o problema surge sempre que estão em causa os seus avanços quer jurídicos quer políticos.

A causa mais visível desse défice é a fraqueza da posição do Parlamento Europeu<sup>76</sup>, único órgão verdadeiramente representativo, já que sendo eleito por sufrágio universal tem uma legitimidade democrática total, estando a função legislativa confiada ao Conselho e à Comissão, cujos membros não têm poderes similares a nível interno e cuja actividade escapa ao controlo parlamentar estadual. O direito de veto dos membros do Conselho, por questões de interesse vital, pode considerar-se um outro aspecto do défice democrático. A integração implica menos democracia, mas beneficia de uma legitimidade social resultante do aumento do nível geral de riqueza. Assim, para dar à Comunidade uma verdadeira legitimidade democrática será necessário reforçar os poderes de controlo e legislativo do Parlamento<sup>77</sup>. No que diz respeito à aplicação do princípio da democracia pelos órgãos comunitários, se o Conselho e a Comissão «ignoram» por vezes o Parlamento de Estrasburgo, já o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, nos acórdãos *Roquette Frères* e *Maizena*<sup>78</sup>, considerou que a consulta do Parlamento nos casos previstos nos Tratados era uma formalidade essencial cuja inobservância implica a nulidade do acto. Isto obedece às tradições dos Estados-membros e a um sistema de equilíbrio entre os órgãos da Comunidade. Mas ao contrário das Nações Unidas, na Comunidade há um órgão de representação directa, à semelhança de um parlamento nacional, pois no Parlamento Europeu os Estados dispõem de um número de lugares proporcional aos eleitores de cada Estado-membro. E justamente a aplicação da técnica de representação dos povos e não a da representação dos Estados.

Embora com uma actividade centrada em assuntos económicos, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias é muito estrito na apreciação das restrições, ao exigir a necessidade absoluta das medidas limitativas de direitos, que devem ser objecto de controlo pelos órgãos comunitários. No caso *Rutili* de 28 de Outubro de 1975<sup>79</sup>, o Tribunal de Justiça do Luxemburgo, à semelhança do Tribunal de Estrasburgo, faz uma nítida interpretação restritiva das limitações impostas por um Estado, nomeadamente em matéria de polícia de estrangeiros, ao exercício de um direito subjectivo garantido pelo direito comunitário, referindo-se expressamente à cláusula de ordem pública da CEDH e fixando os limites dos poderes dos Estados. Esta interpretação ainda mais restritiva encontra a sua justificação nos objectivos de integração da Comunidade, bem como na necessidade de uniformizar as legislações internas dos Estados-membros,

enquanto que na Convenção dos Direitos do Homem apenas se pretendem estabelecer critérios mínimos de aplicação das restrições. Finalmente, impõe-se uma referência ao Tratado de Maastricht, que de novo veio levantar esta questão do funcionamento democrático das organizações regionais europeias, justamente pela sua falta de «democraticidade», ou seja, a excessiva distância entre os órgãos comunitários e os cidadãos, para o qual o novo Tratado da União Europeia não trouxe grandes progressos<sup>80</sup>. Um dos principais obstáculos à ratificação do Tratado de Maastricht pelo Parlamento de Westminster é justamente a falta de institucionalização das relações entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais, nomeadamente nas suas competências fiscais. No entanto, cumpre assinalar que o contributo da Comunidade para a instauração de regimes democráticos se afigura significativo. Assim, o estabelecimento de um regime democrático como condição de ajuda ao desenvolvimento, foi claramente decidido no do Conselho Europeu do Luxemburgo de 1991 e vem sendo confirmado em decisões posteriores. A recusa pelo Parlamento Europeu de dar o seu «avis conforme» ao Acordo CEE/Marrocos, por graves deficiências no seu regime político e pela não aceitação dos valores democráticos é disso reflexo!

### ***O sistema americano***

Se bem que muito menos conhecido e eficaz, o sistema americano de protecção dos direitos do homem, que não cabe aqui desenvolver, também produziu cláusulas limitativas do poder de restrição dos Estados aos direitos do homem. Assim, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres de 30 de Abril de 1948, o artigo 28 refere que «os direitos de cada homem [...] estão limitados pelas [...] exigências do *desenvolvimento da democracia*». Igualmente, o Estatuto da Comissão Interamericana dos Direitos do Homem, criada para promover os direitos da Declaração, referia o «desenvolvimento da democracia» como cláusula de interpretação e aplicação daquele texto (Vasak).

Mais tarde, a Convenção Americana dos Direitos do Homem de 1963 adoptou o mesmo tipo de cláusulas, tanto na descrição dos direitos como nas normas de interpretação, por influência directa do sistema europeu<sup>81</sup>.

## **2. A democracia e o direito de ingerência**

A origem do chamado direito de ingerência encontra-se nas intervenções humanitárias muitas vezes efectuadas com consentimento prévio dos Estados.

Já atrás analisámos alguns casos concretos apreciados pelo Tribunal Internacional de Justiça, que definiu assistência e ingerência humanitária no já citado Caso EUA c/Nicarágua.

Ligada a esta questão está o moderno conceito de Direito/Dever de ingerência, o qual só tem valor jurídico se for denominado dever de assistência humanitária, cujo conteúdo se concretiza em ajuda alimentar e sanitária, que no entanto pressupõe o consentimento do Estado visado.

Alguns internacionalistas consideram que ele foi institucionalizado, como direito de intervenção ou de ingerência nos assuntos internos por razões humanitárias, na Resolução 688 de 5 de Abril de 1991, do Conselho de Segurança, relativa à assistência humanitária às populações curdas, cujo fundamento é o Capítulo VII da Carta, ou seja, a condenação de actos de repressão a populações que ameaçam a paz e a segurança na região. Embora tenha carácter neutro, põe em causa a soberania dos Estados, a pretexto de que toda a violação massiva de direitos do homem constitui uma ameaça à paz<sup>82</sup>.

O problema de fundo afigura-se bem mais complexo e está ainda no domínio da especulação filosófica.

As intervenções humanitárias fundamentam-se no princípio moral do dever da comunidade internacional proteger os seus membros — nos quais se incluem não só os Estados como os grupos de indivíduos — tanto contra perigos físicos como contra ameaças ideológicas, estas últimas bem mais difíceis de demonstrar.

Vamos aqui desembocar no problema da «guerra justa» de Santo Agostinho e de Vitória, acrescida do reconhecimento pelo direito internacional do papel do indivíduo como sujeito de direitos e obrigações, bem como a actual interdependência entre os Estados, que alargaram as possibilidades de intervenção, mesmo na ausência de consentimento do país em causa. Neste momento, em que a legitimidade democrática é a regra que fundamenta o poder, como poderá a comunidade internacional intervir em casos de violações de direitos do homem ou ameaças à paz? Serão suficientes os valores da defesa da paz e da defesa dos direitos fundamentais do Homem? Não estaremos a fazer renascer o direito natural, ou pelo menos os valores morais que estão na base de parte do direito internacional? Por enquanto, a escolha das situações que requerem da comunidade internacional acções de ingerência revela-se eivada de opções políticas, por vezes discriminatórias, que desacreditam o seu valor político e limitam a sua futura consagração jurídica.

### **Conclusão geral**

Se a finalidade do Estado democrático é diminuir a desigualdade humana, poder-se-á afirmar que uma comunidade internacional democrática permitirá maior igualdade de oportunidades entre os Estados e conseqüentemente entre os Homens? Ou seja, a democracia será possível na sociedade internacional?

Se quisermos especular sobre as razões do aparecimento das noções de democracia no direito internacional, não será difícil considerar que a

tradição democrática europeia influenciou profundamente não só a ordem jurídica internacional, como também os sistemas jurídicos dos novos Estados saídos da descolonização, do que resulta a aceitação generalizada dos processos democráticos inseridos no direito internacional.

A história demonstra que sempre existiu uma oligarquia de Estados a dirigir o destino da comunidade internacional, apesar da actual proclamação de princípios igualitários, no âmbito das organizações internacionais. Se a igualdade jurídica é hoje uma realidade, a desigualdade de facto entre os Estados acentua-se cada vez mais. Em consequência, o princípio da igualdade entre os Estados significa apenas igualdade perante a lei internacional<sup>83</sup>, o que no entanto tem várias implicações positivas, como sejam a atribuição de um voto com igual peso a cada Estado, bem como a impossibilidade de um Estado poder invocar a sua jurisdição sobre outro<sup>84</sup>.

Porém, nos regimes democráticos nacionais também encontramos deficiências algo semelhantes à ordem internacional. De tal forma que pensadores como Mosca e Pareto construíram a chamada «teoria das elites», pela qual, quem detém o poder efectivo é a classe política, ou seja uma minoria ou uma «elite». Assim, todas as formas de governo por muito democráticas que se proclamem, são oligárquicas<sup>85</sup>. Se esta ideia se afigura discutível, de certo modo equívoca e tenha fundamentado ideias totalitárias, talvez não esteja longe da verdade quando adaptada à comunidade internacional. Não será aqui possível desenvolvê-la mas no entanto, parece evidente que uma das deficiências do direito internacional em relação aos princípios democráticos será a ausência de responsabilidade dos seus órgãos decisores, o que não acontece nos Estados de direito democráticos. Note-se que no mundo de hoje, a opinião pública e os meios de comunicação social alteraram de certo modo os dados do problema, ao sujeitarem aos juízos do eleitorado decisões que eram normalmente secretas.

No entanto, após a Segunda Grande Guerra verifica-se uma «democratização» acrescida das organizações internacionais, que abandonaram a regra da unanimidade e começam a ter verdadeiros poderes de decisão. Por outro lado, o facto de nos dias de hoje não existir outro princípio de legitimidade que não seja o democrático<sup>86</sup> conduziu também a comunidade internacional a organizar-se democraticamente. Afirmar que assim diminuiu o peso das grandes potências e aumentou o das pequenas, será talvez ir longe de mais, mas não estaremos longe da verdade ao considerar a influência dos métodos da democracia representativa — a eleição por todos os Estados para escolher a composição de determinados órgãos, bem como as decisões tomadas por maioria — no direito internacional.

Ligado ao problema da democratização na vida internacional, surgiu nas constituições das últimas décadas, incluindo a Constituição portuguesa<sup>86</sup>, um conjunto de normas programáticas relativas às relações internacionais, que se muitas vezes revelam princípios nominais, poderão condicionar de alguma forma a actuação dos Estados.



para além destas considerações, parece-nos que a mais evidente e positiva influência dos princípios democráticos no direito internacional consiste na «internacionalização» do respeito e protecção dos Direitos do Homem. A sua exclusão no domínio reservado dos Estados revela uma visão jusuniversalista e humanista que decorre intrinsecamente da democracia. No eterno confronto entre soberania e democracia prevaleceu, pelo menos em parte, a democracia.

Assim, um dos mais recentes avanços decorrentes da influência dos princípios democráticos no direito internacional consiste na protecção das minorias, como factor complementar da protecção dos direitos do homem. verificou-se que a simples aplicação do princípio da não-discriminação não era suficiente à sua protecção colectiva. Ao aceitar as suas diferenças, através do chamado princípio da «discriminação positiva», será talvez possível a comunidade internacional pressionar os Estados, no sentido da salvaguarda dos seus direitos específicos. Assim, através de mecanismos jurídicos, no âmbito da CSCE ou no quadro do Conselho da Europa, para já não falar na actividade da Subcomissão dos Direitos das Minorias da ONU, desenvolveram esforços no sentido não só de apoiar e sensibilizar os Estados que incluem minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, mas também elaborar um conjunto de normas que protejam os seus direitos.

Ainda no âmbito da protecção dos direitos do homem, o contributo dos princípios democráticos para aplicação dos seus instrumentos merece especial destaque. Se o argumento da diversidade de interpretações poderá valer para as cláusulas dos Pactos das Nações Unidas, atendendo à multiplicidade de significados que podem ser atribuídos aos direitos neles contidos, incluindo a noção de democracia, já as normas da Convenção Europeia dos Direitos do Homem têm uma interpretação relativamente uniforme, mas mesmo assim, as jurisprudências da Comissão e do Tribunal demonstram a flutuação de critérios de apreciação. No entanto, poder-se-á afirmar que pelo menos no âmbito regional do Conselho da Europa existe uma certa unidade e coerência na interpretação do conceito de democracia, o que constitui um critério suplementar de protecção dos direitos do homem.

O desenvolvimento de organizações internacionais poderosas, dotadas por vezes de órgãos parlamentares com poderes reduzidos, suscitou a questão — hoje tão debatida — do seu «défice democrático». Abstraindo de considerações de ordem política, verifica-se que ele só pode ser apontado às chamadas organizações supranacionais, nas quais a maioria das decisões afecta directamente os cidadãos, sem que eles intervenham directamente na escolha dos titulares dos seus órgãos.

Em suma, a institucionalização da comunidade internacional influenciou decisivamente o direito internacional ao subtrair às relações bilaterais entre os Estados a totalidade das decisões. Assim, elas passaram a estar sujeitas a normas jurídicas, elaboradas pelas organizações internacionais, cujo número e importância crescente não deve ser negligenciado. Esta tentativa de primado do direito afigura-se igualmente imputável aos princípios

democráticos, que contribuem de certo modo para a paz e a segurança internacionais, fins primários da comunidade.

## NOTAS

- 
- <sup>1</sup> SILVA CUNHA, *Direito Internacional Público*, Coimbra, 1991, p. 74
- <sup>2</sup> NGUYEN Quoc DINH, DAILUER, PATRIK e PELLET, Alain, *Droit International Public*, 3.<sup>a</sup> ed., Paris, 1987, p. 555.
- <sup>3</sup> MIRANDA, Jorge, *Direito Internacional Público*, policopiado, Lisboa, 1991, p. 30.
- <sup>4</sup> Idem, p. 37.
- <sup>5</sup> GAUDEMET, Jean, *Les institutions de l'Antiquité*, Paris, 1991, p. 340.
- <sup>6</sup> MARQUES Guedes, *Direito Internacional Público*, policopiado, 1985, p. 10.
- <sup>7</sup> MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, Coimbra, 1983, p. 150.
- <sup>8</sup> ROUSSEAU, Charles, *Droit International Public*, Tomo ti, Paris, 1974, p. 57.
- <sup>9</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques, *O Contrato social*, Livro III, Cap. IV, 1762.
- <sup>10</sup> TOSEL, André, *Kant révolutionnaire Droit et politique*, 2. ed., Paris, 1991, p. 96.
- <sup>11</sup> KANT, *Project de Paix perpétuelle*, Paris, 1990, primeiro artigo, p. 19.
- <sup>12</sup> BOBBIO, Norberto, *Democracia e Paz*, in Colóquio «Balanço do século», Lisboa, 1989, pp. 25 e segs.
- <sup>13</sup> Idem, p. 26
- <sup>14</sup> Ibidem, p. 48
- <sup>15</sup> MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, III, p. 150.
- <sup>16</sup> DUPUY, Pierre Marie, *Droit International Public*, Paris, 1992, p. 70.
- <sup>17</sup> NGUYEN Quoc Dinh, op. cit., p. 49.
- <sup>18</sup> Idem, p. 51.
- <sup>19</sup> SILVA CUNHA, *Op. Cit.*, p. 110.
- <sup>20</sup> BRIERLY, J. L., *Direito Internacional*, trad., Lisboa, 1979, p. 95.
- <sup>21</sup> NGUYEN Quoc DINH, op. Cit., p. 63.
- <sup>22</sup> MBAYE, KÉBA, anotação ao artigo 2, n.º 1 da Carta das Nações Unidas sob dir. Cot e Pellet, 2.<sup>a</sup> ed., Paris, 1991, p. 83.
- <sup>23</sup> Idem, p. 84.
- <sup>24</sup> BOUTROS-GHALI, *Le principe d'égalité des Etats et les organisations internationales*, RCADI, 1960, II, p. 67.
- <sup>25</sup> SARTORI, Giovanni, *Théorie de la Démocratie*, Paris, 1973, pp. 78 e segs.
- <sup>26</sup> COLLIARD, C. A., *Egalité ou spécifité des etats dans le droit international public actuej*, in *Mélanges Trotabas*, Paris, 1974, p. 532.
- <sup>27</sup> ROUSSEAU, Charles, op. cit., p. 573.
- <sup>28</sup> TAVERNIER, PAUL, anotação ao artigo 27 da Carta das Nações Unidas sob dir. Cot e Pellet, 2.<sup>a</sup> ed., Paris, 1991, p. 514.
- <sup>29</sup> NGUYEN Quoc DINH, op. cit., pp. 859 e segs.
- <sup>30</sup> Idem, p. 863.
- <sup>31</sup> TIJ, Parecer consultivo sobre algumas despesas das Nações Unidas, Rec. 1962, pp. 163 e 165.
- <sup>32</sup> COLLIARD, op. Cit., p. 540.

<sup>33</sup> Até agora, apenas aconteceram três casos de denegação de justiça, justamente porque não foi obtida a maioria de dois terços necessária à condenação dos Estados por violação da Convenção dos Direitos do Homem; infelizmente um desses casos respeita a Portugal – Caso Dores e Silveira – o que teve como consequência o envio sistemático dos nossos processos para o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, para evitar a não decisão do Comité de Ministros.

<sup>34</sup> SARTORI, Giovanni, *Repenser la démocratie: mauvais régimes et mauvaises politiques*, in «Repenser la démocratie», Revue Internationale de Sciences Sociales, Agosto, 1991, Unesco, p. 465.

<sup>35</sup> TU, Parecer consultivo sobre algumas despesas das Nações Unidas, Rec. 1962, p. 151.

<sup>36</sup> TIJ, Parecer consultivo sobre as consequências jurídicas para os Estados da presença contínua da África do Sul na Namíbia, Resolução 272 do Conselho de Segurança, Receuil, 1971, p. 16.

<sup>37</sup> NGUYEN Quoc DINH, *Op. cit.*, p. 557.

<sup>38</sup> SUDRE, Frédéric, *Droit international et européen des droits de l'homme*, Paris, 1989, p. 20.

<sup>39</sup> MIRANDA, Jorge, *op. cit.*, Tomo IV, p. 65.

<sup>40</sup> Citado in BOBBIO, Norberto, *A era dos direitos*, Rio de Janeiro, 1992, p. 86.

<sup>41</sup> SUDRE, *op. cit.*, p. 125.

<sup>42</sup> TIJ, Parecer consultivo de 16 de Outubro de 1975 sobre o Sara Ocidental, Receuil, 1975, p. 5. 42a NGUYEN Quoc DINH, *op. cit.*, pp. 461 e segs.

<sup>43</sup> SUDRE, *op. Cit.*, p. 124.

<sup>44</sup> *Idem*, p. 83.

<sup>45</sup> NGUYEN Quoc DINH, *Op. cit.*, p. 602

<sup>46</sup> TPJI, Acórdão sobre as escolas minoritárias na Alta Silésia, Serie A/B, n.º 40 e Pareceres sobre o tratamento dos cidadãos polacos em Dantzig e sobre as escolas minoritárias na Albânia, Série A/B, n.º 44 e 64.

<sup>47</sup> SUDRE, *op. cit.*, p. 28.

<sup>50</sup> *Oppenheim International Law*, 9.<sup>2</sup> ed., Londres, 1992, revisto por Jennings e Watts, II vol., p. 976.

<sup>51</sup> JACOT, Guillarmot, in «Démocratie et Droits de l'Homme», Actas do Colóquio organizado pelo governo grego e pelo Conselho da Europa, Salónica 1987, p. 89.

<sup>52</sup> TIJ, Caso Barcelona Traction de 5 de Fevereiro de 1970, Rec. 1970, p. 3.

<sup>53</sup> TU, Caso das Actividades militares na Nicarágua (Nicarágua c/Estados Unidos) de 27 de Junho de 1986, Rec. 1986, p. 14.

<sup>54</sup> MIRANDA, Jorge, *Direito Internacional Público*, Lisboa, 1991, p. 17.

<sup>55</sup> DUPUY, P-M, *op. cit.*, p. 45.

<sup>56</sup> SUDRE, Frederic, *op. cit.*, p. 24.

<sup>57</sup> BOBBIO, *op. cit.*, p. 136.

<sup>58</sup> TOSEL, *op. cit.*, p. 98.

<sup>59</sup> MONTESQUIEU, *L'Esprit des lois*, Paris, 1979, Livro x, Cap. vi e segs.

<sup>60</sup> ROUSSEAU, *op. cit.*

<sup>61</sup> COT e PELLET, *op. cit.*, anotação ao artigo 76, p. 1117.

<sup>62</sup> MIRANDA, Jorge, *A Declaração Universal dos Direitos do Homem e os Pactos Internacionais de Direitos do Homem*, Lisboa, 1977, e *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, Coimbra, 1988, pp. 202 e segs.

<sup>63</sup> NGUYEN QUOC DINH, *Op. Cit.*, p. 403.

<sup>64</sup> *Idem*, p. 523.

<sup>65</sup> Diário das Sessões, n.º 200, Ano de 1939 – 26 de Julho, p. 728.

<sup>66</sup> VELU, Jacques e ERGEC, Rusen, *La Convention Européenne des droits de l'Homme*, Bruxelas, 1990, p. 150.

<sup>67</sup> Acórdão n.º 24 do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem de 7 de Dezembro de 1976. (As decisões do Tribunal são publicadas em fascículos autónomos, pelo que apenas se refere o seu número ou data).

<sup>68</sup> Acórdão de 26 de Abril de 1979, *Sunday Times* (Reino Unido) n.º 30.

<sup>69</sup> Acórdão de 6 de Setembro de 1978, *Klass e outros* (República Federal da Alemanha), n.º 28.

<sup>70</sup> Acórdão de 13 de Agosto de 1981, *Young, James* (Reino Unido), n.º 44

<sup>71</sup> COHEN-JONATHAN, Gérard, *La Convention Européenne des droits de l'Homme*, Paris, 1989, p. 474.

<sup>72</sup> ELENS, Françoise, *La notion de démocratie dans le cadre des limitations aux droits de l'homme*, Estrasburgo, 1982, p. 179.

<sup>73</sup> VELU, JACQUES, op. cit., pp. 659 e segs.

<sup>74</sup> JACOBS, M. F., «Dans quelle mesure les restrictions à l'exercice des libertés ont-elles subi une évolution?», in *Actas do 4.º Colóquio Internacional sobre a Convenção dos Direitos do Homem*, Roma, 1975, p. 185.

<sup>75</sup> LUTTON, Phillippe, «La légitimité dans la Communauté Economique Européenne», in *Revue du Droit Public* n.º 4, 1987, p. 899.

<sup>76</sup> WEILER, Joseph, «Le Parlement Européen, intégration européenne, démocratie et légitimité», in *Perspectives d'Avenir*, Bruxelas, 1988, p. 325.

<sup>77</sup> MARIA LUÍSA DUARTE, in *Revista O Direito*, 1991, Jan.-Março, p. 115.

<sup>78</sup> Acórdão Roquette e Maizena de 29 de Outubro de 1980, in *ELR*, 1981, pp. 181 e segs.

<sup>79</sup> Acórdão Rutili de 28 de Outubro de 1975, *Rec. 1975*, pp. 1219 e segs.

<sup>80</sup> JACQUÉ, Jean Paul, «The draft treaty establishing the European Union», in *Common Market Law Review*, 1985, p. 19.

<sup>81</sup> BUERGENTHAL, THOMAS, NORRIS, ROBERT, SHELTON, DINHAH, «Protecting Human Rights in the Americas», Estrasburgo, 1986, pp. 28 e segs.

<sup>82</sup> BETTATI, Mario, «Un droit d'ingérence?», in *Revue Générale de Droit International Public*, 1991/3.

<sup>83</sup> BOUTROS-GHALI, *Le principe d'égalité des Etats et les organisations internationales*, RCADI, 1960, II, p. 9.

<sup>84</sup> *Oppenheim International Law*, 9.ª ed., Londres, 1992, revisto por Jennings e Watts, i vol., p. 379.

<sup>86</sup> SARTORI, Giovanni, *Repenser la démocratie: mauvais régimes et mauvaises politiques*, in «Repenser la démocratie», *Revue Internationale de Sciences Sociales*, Agosto 1991, Unesco, p. 465.

<sup>87</sup> MIRANDA, Jorge, «As actuais normas constitucionais e o direito internacional», in *Revista Nação e Defesa*, Ano x, n.º 36, 1985, pp. 25 e segs.

## BIBLIOGRAFIA

### Obras gerais

BOBBIO, Norberto, *A era dos direitos*, Rio de Janeiro, 1992.

BRIERLY, J. L., *Direito Internacional*, trad., Lisboa, 1979.

BROTONS, António Remiro, «La Accion Exterior del Estado», Madrid, 1984.

BUERGENTHAL, Thomas, NORRIS, Robert, SHELTON, Dinah, «Protecting Human Rights in the Americas», Estrasburgo, 1986.

- COHEN-JONATHAN, Gérard, *La Convention Européenne des droits de l'Homme*, Paris, 1989.
- COT e PELLET, Carta das Nações Unidas, anotada sob dir., 2.<sup>a</sup> ed., Paris, 1991.
- GAUDEMONT, Jean, «Les institutions de l'Antiquité», Paris, 1990.
- GONÇALVES PEREIRA, André, «Curso de Direito Internacional Público», Lisboa, 196.
- HAARSCHER, Guy, *Philosophie des droits de l'homme*, Bruxelas, 1991.
- KELSEN, Hans, «La Démocratie - sa nature - sa valeur», Paris, 1988.
- LAUVAUX, Philippe, «Les grandes démocraties contemporaines», Paris, 1990.
- MIRANDA, Jorge, *A Declaração Universal dos Direitos do Homem, os Pactos Internacionais de Direitos do Homem*, Lisboa, 1977, *Direito Internacional Público*, policopiado, Lisboa, 1991, *Manual de Direito Constitucional*, Tomos, III e IV, Coimbra, 1993.
- MOURGEON, Jacques, *Les droits de l'homme*, 5.<sup>a</sup> ed., Paris, 1990.
- NGUYEN Quoc, Dinh, DAILUER, Patrik e PELLET, Alain, *Droit International Public*, 3.<sup>a</sup> ed., Paris, 1987.
- Oppenheim International Law, 9.<sup>a</sup> ed., Londres, 1992, revisto por Jennings e Watts, Vol. 1 e II.
- ROUSSEAU, Charles, *Droit International Public*, Tomo II, Paris, 1974.
- ROUSSEAU, Jean Jacques, *O contrato social*, Lisboa, 1974.
- SARTORI, Giovanni, *Théorie de la Démocratie*, Paris, 1973.
- SILVA CUNHA, J., *Direito Internacional Público*, Coimbra, 1991.
- SUDRE, Frédéric, *Droit international et européen des droits de l'homme*, Paris, 1989.
- TOSEL, André, *Kant révolutionnaire Droit et politique*, 2.<sup>a</sup> ed., Paris, 1991.
- VASAK, Karel, *As dimensões internacionais dos direitos do homem*, Lisboa, 1983.
- VERDOODT, A., «Naissance et signification de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme», Louvain, Paris, 1964.
- VELU, Jacques e ERGEC, Rusen, *La Convention Européenne des droits de l'Homme*, Bruxelas, 1990.
- VITORIA, Francisco de, *Relecciones sobre los indios y el Derecho de Guerra*, Madrid, 1975.

### Artigos

- BETTATI, Mario, «Un droit d'ingérence?», in *Revue Générale de Droit International Public*, 1991/3, pp. 639 e segs.
- BOBBIO, Norberto, *Democracia e paz*, in «Balanço do século», Ciclo de conferências promovido pelo Presidente da República, Lisboa, 1990.
- BOUTROS-GHALI, *Le principe d'égalité des Etats et les organizations internationales*, RADI, 1960, II, p. 9.
- COLLIARD, C. A., *Egalité ou spécifité des etats dans le droit international public actuei*, in *Mélanges Trotabas*, Paris, 1974.
- ELENS, Françoise, *La notion de démocratie dans le cadre des limitations aux droits de l'homme*, Estrasburgo, 1982.
- JACOBS, M. F., «Dans quelle mesure les restrictions à l'exercice des libertés ont-elles subi une évolution?» in *Actas do 4.º Colóquio Internacional sobre a Convenção dos Direitos do Homem*, Roma, 1975, p. 185.

---

JACQUE, Jean Paul, «The draft treaty establishing the European Union», in *Common Market Law Review*, 1985, p. 19.

LUTTON, Phillippe, «La légitimité dans la Communauté Economique Européenne», in *Revue du Droit Public*, n.º 4, 1987, p. 899.

MIRANDA, Jorge, «As actuais normas constitucionais e o direito internacional», in *Revista Nação e Defesa*, Ano x, n.º 36 1985, p. 25 e segs.

SARTORI, Giovanni, *Repenser la démocratie: mauvais régimes et mauvaises politiques*, in «Repenser la Démocratie», *Revue Internationale de Sciences Sociales*, Agosto, 1991, Unesco, p. 465.

WEILER, Joseph, «Le Parlement Européen, intégration européenne, démocratie et légitimité», in *Perspectives d'Avenir*, Bruxelas, 1988, p. 325.

### **Colóquios e conferências**

Actas do 4.º Colóquio Internacional sobre a Convenção dos Direitos do Homem, Roma, 1975.

«Démocratie et Droits de l'Homme», Actas do Colóquio organizado pelo governo grego e pelo Conselho da Europa, Salónica, 1987.