

Thiago Carvalho Borges

Curso de  
Direito Internacional Público  
e Direito Comunitário

SÃO PAULO  
EDITORA ATLAS S.A. – 2011

# 9

## Estado

1. Aspectos gerais 2. Reconhecimento  
3. Extinção e sucessão de Estados 4. Santa Sé

### 1 Aspectos gerais

Três são os elementos constitutivos do Estado: a base territorial, a dimensão humana e o governo efetivamente estabelecido. Não consideraremos para fins deste curso a soberania como elemento do Estado, pois entendêmo-la, antes, como um atributo da ordem jurídica que o Estado institui, apresentado na figura do governo, que representa a dimensão humana e projeta-se sobre o território. No âmbito externo, a soberania apresenta-se como um adjetivo-característica necessário para o reconhecimento da personalidade do Estado na sociedade internacional. Conforme MELLO (1999, v. 1, p. 17):

A soberania tem um aspecto interno e um aspecto externo.

O primeiro se manifesta nos diferentes poderes do Estado: Legislativo, Executivo e Judiciário. Ele é a consagração do direito de autodeterminação, isto é, o direito do Estado de ter o Governo e as leis que bem entender sem sofrer interferência estrangeira. O aspecto externo é o direito à independência que se manifesta no: (a) direito de convenção; (b) direito à igualdade jurídica; (c) direito de legação; (d) direito ao respeito mútuo.

Deste modo, a capacidade de entrar em relação com outros Estados também não poderia ser dita como elemento constitutivo de um Estado, uma vez que ela

decorre do reconhecimento internacional do Estado, que só é alcançado quando este estabelece relações com pelo menos um outro.

Na contemporaneidade, a soberania é percebida mais em seus aspectos jurídicos do que no sentido político da origem do termo, cunhado por Jean Bodin, na obra *De la Republique*, de 1580. Com efeito, na Constituição Federal brasileira de 1988, a soberania aparece como fundamento do Estado, no art. 1º, I; o art. 14 faz referência à soberania popular e suas formas de exercício; e o art. 170, I, posiciona a soberania nacional como um dos princípios da ordem econômica do Estado. Desta maneira, em termos jurídicos, a soberania representa um fundamento de existência do Estado, um poder popular e uma diretriz normativa para o exercício do poder pelo Estado, não podendo ser mais entendida como um poder que não admite nenhuma autoridade além da sua. Na era da globalização, o exercício da soberania pelo Estado lhe garante uma independência de atuação na ordem internacional, mas não sem a percepção de que a inserção na sociedade internacional exige algumas cedências que viabilizem o relacionamento harmônico com os demais Estados soberanos.

Em circunstâncias excepcionais e transitórias, pode um Estado existir *sem um governo*, como sucede nos períodos de anarquia e de revolução. Também o *território*, em casos de exceção, pode ser relevado para o reconhecimento de um Estado, como é o caso atual da Palestina. Somente o *elemento humano tem a existência ininterrupta* como imprescindível para o reconhecimento de um Estado. Trata-se da aplicação do princípio da continuidade do Estado, pelo qual o reconhecimento de um Estado na sociedade internacional não interrompe em virtude de acontecimentos de caráter transitório ou excepcionais.

## 1.1 Classificação

Por não ser o objetivo do curso de direito internacional, estando antes ligado ao programa de Ciência Política e Teoria Geral do Estado, fez-se a opção por uma classificação sintética e simplificada das modalidades de Estado, procurando ressaltar apenas os aspectos de interesse internacional desta classificação.

A primeira classificação que propomos é *quanto à composição ou estrutura* dos Estados, que podem ser:

- Estados simples ou unitários;
- Estados compostos ou unidos.

Os *Estados simples ou unitários* são plenamente soberanos em relação aos negócios externos e sem divisão de autonomias no tocante aos negócios internos. O poder político do governo pode ser transferido a autoridades internas, como assembleias locais, prefeituras e governos regionais. O Estado, contudo, representa

um todo homogêneo e indivisível, quer no plano interno, quer no plano externo. Têm-se como exemplos, entre muitos outros, o Uruguai, Portugal, Paraguai, França, África do Sul e Arábia Saudita. A China possui uma situação híbrida, pois se organiza como Estado unitário, mas em razão da dimensão continental, é dividida em vinte e duas províncias e cinco regiões autônomas, entre elas o Tibet.

Por outro lado, os *Estados compostos ou unidos* decorrem de uma associação de Estados soberanos ou autônomos que, em pé de igualdade, conservam apenas uma autonomia de ordem interna, enquanto o poder soberano é investido num órgão central. Suas subespécies são:

- a) **União Incorporada ou Confederação** – fusão de vários Estados soberanos com o intento de criar uma União com atribuições internacionais delegadas por todos. São os casos, por exemplo, da formação do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, que inclui a Escócia, a Inglaterra e o País de Gales; e da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), após a dissolução da URSS. Para alguns autores, em corrente minoritária, seria o caso da União Europeia.
- b) **Federação** – associação de Estados que se governam por si mesmos no que tange aos interesses particulares, porém, têm um governo central representado pela União que controla os interesses gerais, quer no plano interno, quer no plano externo. A federação poderá ser mais forte ou mais fraca conforme os entes federados tenham maior ou menor autonomia em relação à União, respectivamente.

Outra classificação de interesse para o estudo do direito internacional é *quanto ao grau de autonomia* dos Estados. Para fins de compreensão desta classificação é necessário, para fins didáticos e para facilitar a compreensão, propor uma cisão ao conceito de soberania em: *Soberania interna*, como sendo a exclusividade de poderes normativos e de ação política no relativo ao sistema jurídico interno, exercida pelo governo do Estado; e a *Soberania externa*, como o elemento que define a personalidade do Estado no universo das relações internacionais e que marca sua individualidade pelo reconhecimento do seu poder de autodeterminação, independentemente de qualquer outra soberania.

Os Estados são classificados quanto à autonomia conforme possuam, além da plenitude de sua soberania interna, que lhes confere autonomia, a plenitude, ou não, da soberania externa, conforme tenha concedido ou delegado parte desta a outro ente, ou não. A capacidade internacional não pode suportar qualquer restrição.

Os *Estados de soberania plena* são aqueles que reúnem com plenitude todos os aspectos da soberania interna e externa, não dependendo de qualquer outro para relacionar-se internacionalmente, reunindo todas as condições para ser reconhecido na sociedade internacional. É o caso da maioria dos Estados-membros

da Organização das Nações Unidas, reconhecidos como soberanos e participantes da sociedade internacional.

Os *Estados de autonomia plena* possuem autonomia plena, uma vez que detêm a soberania interna, mas de alguma maneira possuem uma vinculação com outro ente que limita sua soberania externa. Alguns destes não são mais admitidos na ordem internacional, mas existem ainda alguns exemplos:

- a) Os **Estados Vassallos** são resquícios das relações feudais e já não são encontrados na atualidade, pelo menos de forma declarada, uma vez que o reconhecimento desta condição prejudicaria seu reconhecimento internacional. Pela relação de vassalagem, os negócios externos do Estado estariam sob dependência do Estado suserano, devendo acompanhá-lo nas guerras, acatar os tratados ratificados, pagar tributo periódico, em dinheiro ou em efetivos militares ao suserano.
- b) O **Protetorado** decorre de uma União de Estados em que um assume a obrigação de proteger o outro, concedendo este em troca ao Protetor o direito de dirigir total ou parcialmente suas relações internacionais. Podem ser de três espécies: *Internacionais*, quando os Estados se encontram no mesmo nível; *Coloniais*, quando os Estados se encontram em patamares diferentes (não são mais admitidos pela ONU); e os *Semiprotetorados* ou Estados Clientes, denominação que foi dada a alguns Estados da América Central (Porto Rico e Costa Rica), que convencionaram entregar aos EUA o controle de suas finanças externas com o objetivo de assegurar o pagamento de suas dívidas públicas e a defesa dos seus interesses.
- c) O **Estado exíguo ou Miniestado** que, pela exiguidade populacional e territorial, não estão em condições de exercer plenamente sua soberania. Ex.: Mônaco, San Marino, Liechtenstein. Possuem a soberania interna, a autonomia externa para serem partes em tratados, mas não possuem o *jus belli* que lhes proporcionaria a defesa própria, tornando-os dependentes de outros Estados maiores em algumas questões internacionais.

## 2 Reconhecimento

O reconhecimento de um Estado é um ato político de um Estado soberano que reconhece no outro ente uma semelhança de condições. Quando uma comunidade humana, sob uma liderança, domina um território sem depender de nenhum outro Estado, pode iniciar um processo político de reconhecimento internacional para integrar a sociedade internacional. É importante ressaltar, entretanto, a distinção entre o reconhecimento de um Estado, como um novo

participante da sociedade internacional, e o reconhecimento do governo de um Estado soberano já reconhecido que passa por um processo de transição em sua liderança política interna.

### 2.1 Reconhecimento de Estado

O reconhecimento de um Estado é um ato unilateral, nem sempre explícito, de natureza declaratória. Por meio dele, um sujeito de direito internacional, no uso de sua soberania, faz ver que entende presente em outro ente as condições necessárias para exercer internacionalmente a soberania e, assim, reconhece-lhe uma personalidade jurídica internacional idêntica à sua própria, configurando-se na condição de Estado.

Desta maneira, o reconhecimento **não é constitutivo**, mas sim **declaratório** da qualidade de Estado. Ele importa para que o Estado se relacione na sociedade internacional, mas não é pressuposto de sua existência. Com efeito, o ato de reconhecimento não determina a existência do Estado, que é dada pela junção dos elementos que lhe compõe: a base humana, a dimensão territorial e o governo efetivo.<sup>1</sup>

De acordo com CASELLA (2008, p. 430),

“cabe perceber que a relação *entre* estados pressuporá o reconhecimento, ao menos implícito, quanto a ambos preencherem tal condição: ou seja, somente após e na medida em que *reciprocamente* se reconheçam como estados, celebrarão tratados ou acordos entre si, como estabelecerão relações diplomáticas e o envio de missões diplomáticas permanentes, por *consentimento mútuo*”.

O reconhecimento de um Estado por outro pode ser decorrente de ato expresso neste sentido ou tácito, quando decorrente de uma manifestação inequívoca do Estado de que reconhece o outro como, por exemplo, quando aprova em Assembleia de organização internacional o pedido de adesão do novo Estado. Alguns autores entendem que a participação em tratados multilaterais não gera o reconhecimento mútuo entre os copactantes, mas tão somente quando o Estado manifesta-se a favor da adesão do outro ao tratado. O reconhecimento expresso

<sup>1</sup> No caso do reconhecimento do Estado brasileiro, CASELLA (2008, p. 420) relata que “em 26 de maio de 1824, os Estados Unidos reconhecem a independência do Brasil, ao receber José Silvestre REBELO como o encarregado de negócios em Washington, sendo, no ano seguinte, nomeado representante diplomático norte-americano para o Brasil. Em 9 de março de 1825 foi reconhecida a independência do Brasil, pelo México, e em 26 de outubro do mesmo ano, pela França. Em 30 de dezembro de 1825 se daria o reconhecimento da independência do Brasil pela Áustria”. Em 29 de agosto de 1825, no Rio de Janeiro, foi assinado o Tratado de paz entre Brasil e Portugal para o reconhecimento da independência, como resultado da mediação inglesa.

é mais comum nos tratados de reconhecimento mútuo e tem maior impacto político, pois promove o processo político deflagrado pelo Estado nascente. Menos comuns são os tratados entre dois Estados para o reconhecimento de um terceiro.

Por outro lado, o Instituto de Direito Internacional, em Resolução datada de 23 de abril de 1936, sobre reconhecimento de novos Estados e governos, determinou no art. 1º, § 3º, que “a existência de novo Estado, com todos os efeitos legais relacionados com dita existência, não é afetada pela negativa de reconhecimento de um ou mais Estados” (*Annuaire*, v. 39, II, 1936, p. 300 apud YAMAMOTO, 2000, p. 125). O art. 12 da Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) determina que:

A existência política do Estado é independente do seu reconhecimento pelos outros Estados. Mesmo antes de ser reconhecido, o Estado tem o direito de defender a sua integridade e independência, de promover a sua conservação e prosperidade, e, por conseguinte, de se organizar como melhor entender, de legislar sobre os seus interesses, de administrar os seus serviços e determinar a jurisdição e competência dos seus tribunais. O exercício desses direitos não tem outros limites senão o de exercício dos direitos de outros Estados, conforme o direito internacional.

É importante, portanto, firmar posição no sentido de que é um equívoco pensar que a adesão à Organização das Nações Unidas é condição necessária para o reconhecimento internacional de um Estado. Pelo contrário, basta o reconhecimento de um único outro Estado para o novo Estado passar a integrar a sociedade internacional, pelo menos em relação àquele outro que o reconheceu. Isto não significa dizer que quando Portugal manifestou reconhecimento em relação ao Timor Leste imediatamente toda a sociedade internacional passou a reconhecê-lo também, mas sim que em relação a Portugal, o governo do Timor Leste já poderia estabelecer relações internacionais, firmar tratados internacionais, demandar e ser demandado em cortes internacionais, mesmo que os organismos internacionais de onde originam estas cortes não tivessem ainda procedido ao reconhecimento.

Para reforçar este argumento, observe-se o disposto no art. 93 da Carta das Nações Unidas, no que se refere à Corte Internacional de Justiça:

Art. 93. 1. Todos os Membros das Nações Unidas são *ipso facto* partes do Estatuto da Corte Internacional de Justiça. 2. Um Estado que não for Membro das Nações Unidas poderá tornar-se parte do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, em condições que serão determinadas, em cada caso, pela Assembleia Geral, mediante recomendação do Conselho de Segurança.

Tratamento semelhante se pode observar no art. 35 do mesmo tratado internacional:

Art. 35 [...] 2. Um Estado que não for Membro das Nações Unidas poderá solicitar a atenção do Conselho de Segurança ou da Assembleia Geral para qualquer controvérsia em que seja parte, uma vez que aceite, previamente, em relação a essa controvérsia, as obrigações de solução pacífica previstas na presente Carta.

Portanto, a própria Carta das Nações Unidas contém disposições fazendo referências a Estados não membros da organização, de forma que a adesão ao tratado não é condição *sine qua non* para se entender que um Estado seja soberano e internacionalmente reconhecido. Entretanto, é de se ressaltar que o reconhecimento pela ONU e a adesão à Carta das Nações Unidas é um ato político significativo de grande magnitude para a participação do novo Estado na sociedade internacional.

## 2.2 Reconhecimento de governo

O reconhecimento do governo de um Estado é essencial para a manutenção de relações internacionais com aquele Estado. É importante ressaltar, contudo, que o não reconhecimento do governo de um Estado não implica o não reconhecimento do Estado. É o que ocorre com Estados que passam por revoluções que derrubam governos em decorrência de conflitos civis ou militares internos, bem como em relação a Estados subjugados por outros (embora o ato seja contrário ao direito internacional, temos o caso recente de deposição do governo Saddam Hussein do Iraque em razão de forças externas) para instauração de novos governos.

Neste caso, o novo governo – revolucionário, golpista ou democrático – inicia um processo político de busca do reconhecimento internacional para restabelecer as relações internacionais. A questão é saber o que leva um governo de um Estado a reconhecer o governo de outro. Nesta questão de fundo, dois critérios são reconhecidos em direito internacional: a efetividade e a legitimidade. O primeiro é o mais utilizado, embora muitas vezes se sustentem na legitimidade dos governos as relações internacionais entre os Estados. Com efeito, em geral, o que se observa é o controle sobre o território, a ordem pública, o potencial para o cumprimento dos acordos internacionais, a obediência civil em patamar razoável etc. A legitimidade é mais utilizada como forma de aproximação por identificação entre Estados.<sup>2</sup> É importante verificar que a legitimidade, embora geralmente obtida pela via democrática, pode ser obtida de diversas formas, podendo variar de nação para nação, conforme a sucessão de governo seja hereditária, por eleição ou por nomeação de algum órgão ou entidade, como em Estados religiosos.

<sup>2</sup> O critério da legitimidade é mais utilizado para permitir ou não a participação de um Estado em organizações internacionais ou em blocos regionais que tenham a democracia como princípio, como é o caso da União Europeia.

No que tange à forma, o *pronunciamento formal de reconhecimento de governo caiu em desuso*. O normal é haver a ruptura de relações com regimes dissonantes com a ordem internacional, ou a simples e silenciosa preservação das relações normais. É bom lembrar, contudo, que em situações especiais ainda se faz uso da declaração formal de reconhecimento, como foi o caso da manifestação dos Estados Unidos quando do golpe contra Hugo Chávez, na Venezuela, em 12 de abril de 2002, quando os norte-americanos se apressaram em reconhecer o novo governo, que, entretanto, não chegou a durar duas semanas, com a reviravolta contragolpista dos chavistas. Os demais países das Américas quedaram-se silentes, aguardando o desfecho do distúrbio interno, antes de fazer qualquer manifestação sobre reconhecimento.

### 3 Extinção e sucessão de Estados

Do ensinamento de que o Estado nasce mediante a reunião de três elementos constitutivos decorre a consequência lógica de que o desaparecimento de qualquer um desses elementos implicará a extinção do Estado. É de se ressaltar, contudo, a hipótese remota do desaparecimento de toda a comunidade humana de um determinado Estado, que poderia se dar por genocídio ou por alguma catástrofe natural, como vem alarmando os defensores do meio ambiente em face de microestados arquipelágicos que podem desaparecer pelo aumento do nível dos oceanos.

#### 3.1 Modos de extinção

Reconhecem-se, historicamente, diversas formas de extinção de Estados. Nem todas, entretanto, são admitidas atualmente pelo Direito Internacional. De acordo com MAZZUOLI (2008, p. 427), “o aparecimento da figura da extinção terá lugar quando as transformações nele ocorridas sejam tão substanciais ao ponto de fazer desaparecer um desses elementos essenciais”. Alguns autores defendem a divisão da extinção em total e parcial, mas não nos parece correta esta distinção, já que logicamente não se pode falar em extinção parcial. As principais formas de extinção são a absorção completa, o desmembramento e a fusão:

- *a absorção completa* de um Estado por outro, como ocorre na transformação de Estados em colônia, que é, na atualidade, teórica e juridicamente impossível pela Carta das Nações Unidas. Se for haver absorção de um Estado por outro, pela dominação, o ato só será considerado internacionalmente lícito se o Estado dominante conferir aos cidadãos do dominado os mesmos direitos dos seus cidadãos, caso em que se configurará numa fusão;

- o *desmembramento* do território pode resultar na repartição entre dois ou mais Estados. Foi o caso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e da Iugoslávia, que se desmembraram em uma série de países soberanos, determinando a extinção do Estado desmembrado;
- *a fusão* de dois ou mais Estados irá implicar para estes a extinção e sucessão por um novo, como ocorreu com a República Tcheca e a Eslováquia durante a existência da Tchecoslováquia.

#### 3.2 Sucessão

Quanto à sucessão dos Estados importa a oposição de princípios: o Princípio da Continuidade dos Estados, que é uma tentativa de assegurar uma continuidade das relações internacionais dos Estados, em observância do princípio da boa-fé objetiva; e os Princípios da autodeterminação dos povos e da não intervenção, que asseguram a competência de cada Estado determinar, sem ingerência de outros, as obrigações internacionais que lhe incumbem.

De acordo com CASELLA (2008, p. 245),

“a sucessão de estados e a continuidade de estado são conceitos jurídicos que não se excluem, pois continuidade de estado significa que a personalidade deste, na ordem jurídica internacional, subsiste apesar das mudanças de território, de população, de regime político e jurídico, bem como de nome, onde o estado permanece idêntico, em situações políticas e jurídicas diversas das anteriores – fato qualificado como fictício –, de modo que as mudanças não chegaram a acarretar a dissolução do estado”.<sup>3</sup>

Quanto aos Tratados existentes, o tema da Sucessão é regido pela Convenção de Viena sobre Sucessão de Estados em Matéria de Tratados, de 1978. De acordo com o art. 11, uma sucessão não afeta as fronteiras estabelecidas por tratado, nem as obrigações e os direitos determinados por um tratado relativo ao regime de fronteiras. Vale para esses casos, portanto, o princípio da continuidade dos Estados. Ver ainda o art. 29 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 1969, quanto à presunção de que o tratado vigora em todo o território, salvo disposição em contrário.

Os tratados de caráter político (aliança, extradição, cooperações etc.) do Estado extinto deixam de ter aplicabilidade para o sucessor; os tratados comer-

<sup>3</sup> E continua o autor: “a distinção entre a sucessão do estado, com continuidade do estado predecessor, e a dissolução de estado, com discontinuidade em relação ao anterior, podem parecer claras, ao menos em teoria, mas a sua aplicação, na prática, pode suscitar questões complexas, inclusive em matéria territorial. A qualificação legal dependerá do desenvolvimento de diversos fatores temporais” (CASELLA, 2008, p. 245).

ciais se submetem à confirmação do novo Estado. Subsistem as cessões, bem como acordos referentes a limites, regulamentações de vias de comunicação, servidões. Nestes casos, valem os princípios da autodeterminação e da não intervenção. Nos casos de absorção, os tratados do anexante passam a ter aplicação no território anexado.

Quanto à Sucessão de Bens, Arquivos e Dívidas, a Convenção de Viena de 1983 não foi assinada por nenhum dos participantes. As regras estabelecidas pela Comissão de Direito Internacional da ONU seguem assim na seara dos costumes. Os **Bens do Estado** extinto, sejam do domínio público, sejam do privado, passam para os Estados sucessores. Quanto às **dívidas**, a regra é que as dívidas do Estado extinto regidas pelo Direito Internacional passem para o Estado sucessor. A regra, no entanto, não costuma ser respeitada. De acordo com CASELLA (2008, p. 246),

“a repartição de bens e dívidas deve ser feita de modo equitativo. Se a repartição concreta dos bens e das dívidas não levar a resultado equitativo, e se esta não puder ser de outro modo corrigida, o estado predecessor e o sucessor ou os estados sucessores deverão solucionar a questão por meio de compensação equitativa, de modo a evitar venha a ocorrer enriquecimento ilícito. A repartição de bens e de dívidas deve preservar a capacidade dos estados engajados, para sobreviver como entidades economicamente viáveis”.

Já no tocante à **legislação**, os habitantes de um Estado absorvido, desmembrado ou fundido passam a se submeter à legislação do novo Estado soberano sobre o território que habitam. E com relação à **nacionalidade**, no caso de extinção total de um Estado, é claro que seus habitantes adquirem a nacionalidade do Estado sucessor, segundo as regras de nacionalidade adotadas por este. No caso de sucessão de apenas parte do território, com a continuidade da existência do Estado sucedido, concede-se aos habitantes e nacionais da parte sucedida o direito de opção dentro de certo prazo entre conservar a antiga nacionalidade ou adquirir a nova (ACCIOLY e NASCIMENTO E SILVA, 2000, p. 93-102).

#### 4 Santa Sé

Por razões históricas, a Santa Sé, com sede na Cidade do Vaticano, na Itália, costuma ser equiparada aos Estados como sujeito de direito internacional *sui generis*, uma vez que possui elementos assemelhados com os de um Estado. A população, contudo, não adquire nacionalidade, mas a cidadania vaticana é atribuída a todos os Cardeais residentes em Roma, mas conservam a cidadania original. Os residentes do Vaticano, em torno de mil pessoas, exercem todos algum ofício ligado direta ou indiretamente à Santa Sé, além da cúpula governativa da Igreja Ca-

tólica. A participação efetiva da Santa Sé na sociedade internacional se dá através da realização de acordos com os Estados soberanos chamados de Concordatas.

Em 1929, o primeiro ministro do regime fascista italiano, Benito Mussolini, assinou com o Cardeal Pietro Gasparri dois instrumentos, conhecidos como Tratados de Latrão, sendo, na realidade, um tratado político e uma concordata. Estes acordos concederam à Igreja Católica soberania absoluta sobre os 44 hectares do Vaticano e o Papa passou a ser reconhecido como entidade internacional, ocupando a condição de Chefe de Estado do Vaticano e de Chefe da Igreja Católica, a Santa Sé. O Tratado de Latrão assinado entre a Santa Sé e a Itália tem natureza absolutamente *sui generis*, criando o Estado da Cidade do Vaticano, considerado um Estado instrumental, a serviço da Santa Sé.

A Santa Sé é representada nos Estados soberanos pelos delegados apostólicos e pelos núncios. Os primeiros fiscalizam as igrejas católicas do país e os segundos exercem funções diplomáticas junto aos governos dos Estados onde situados.