

DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DA MANUTENÇÃO DA PAZ

Amina Welten Guerra

Carla Volpini

Coordenadoras

DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DA MANUTENÇÃO DA PAZ



International Law Center
Centro de Direito Internacional

Belo Horizonte

2022

© 2022 Konrad-Adenauer-Stiftung



International Law Center
Centro de Direito Internacional

Organização
Amina Welten Guerra
Carla Volpini

Coordenação Executiva
Guilherme Chagas Teixeira

Design e Diagramação
Walter Santos
ISBN: 978-65-993303-6-0

Título: Desafios Contemporâneos da Manutenção da Paz.

Todos os direitos reservados a: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Contato: Rua Guilhermina Guinle, 163, Botafogo. CEP: 22270-060. Rio de Janeiro, RJ – Brasil. Tel: (+55/21) 2220-5441. Email: adenauer-brasil@kas.de Web: www.kas.de/brasil

Diretora
Anja Czymmeck

Coordenador de Projetos
Luiz Gustavo Carlos

As visões e opiniões expressas na presente coletânea de artigos e teses são de responsabilidade dos autores colaboradores e não representam necessariamente as visões e posições dos organizadores

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Desafios contemporâneos da manutenção da paz./ Organizadoras Amina Welten Guerra; Carla Volpini. -- Belo Horizonte: Konrad-Adenauer-Stiftung, CEDIN, 2022.
168 p.: il.

Vários autores
ISBN: 978-65-993303-6-0
Inclui referências

1. Paz internacional 2. Governança global. 3. Tribunal penal internacional.
I. Guerra, Amina Welten. II. Volpini, Carla. III. Título

CDU: 341.382

Ficha elaborada por Elma A. de Oliveira - CRB6-2088

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Amina Welten Guerra, Carla Volpini	9
---	---

QUAL A PAZ INTERNACIONAL QUE QUEREMOS? UM ESTUDO SOBRE O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NA DIMINUIÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL COMO MECANISMO DE MANUTENÇÃO DA PAZ INTERNACIONAL

Aichelly Carina Macedo Ventura, Matheus Presotto e Silva	11
--	----

INTRODUÇÃO	12
-------------------------	----

1 O CONCEITO DE PAZ INTERNACIONAL: DO CLÁSSICO AO CONTEMPORÂNEO	18
--	----

2 NOVOS MECANISMOS CRIADOS PARA NOVOS TIPOS DE DESEQUILÍBRIO DA PAZ	21
--	----

3 A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA E SEU PAPEL NO COMBATE À DESIGUALDADE SOCIAL COM EFEITOS NO DIP	24
---	----

CONSIDERAÇÕES FINAIS	28
-----------------------------------	----

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	29
---	----

A MANUTENÇÃO DA PAZ INTERNACIONAL E A NECESSIDADE DA LEITURA SOBRE AS FORMAS ATUAIS DE DOMINAÇÃO DA PERIFERIA GLOBAL

Isabella Alves Conceição, Arnelles Rolim Peixoto	31
--	----

INTRODUÇÃO	31
-------------------------	----

1 MANUTENÇÃO DA PAZ NO ÂMBITO INTERNACIONAL	32
--	----

2 DO COLONIALISMO À COLONIALIDADE: DAS NOVAS FORMAS DE DOMINAÇÃO DO SUL GLOBAL	36
---	----

3 DOS REFLEXOS DA MODERNIDADE/RACIONALIDADE OCIDENTAL: QUESTÕES SOBRE PRODUÇÃO DE PENSAMENTO, DISCURSO E AGENDA INTERNACIONAL	39
--	----

CONCLUSÕES	44
-------------------------	----

REFERÊNCIAS	45
--------------------------	----

GOVERNANÇA GLOBAL E UNIÃO EUROPEIA: A COOPERAÇÃO NA BUSCA DA PAZ

Carla Volpini Ribeiro Silva, Júlia Péret Tasende Tárzia	47
INTRODUÇÃO	47
1 GOVERNANÇA GLOBAL E A BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	50
2 A UNIÃO EUROPEIA NO CENÁRIO DA GOVERNANÇA GLOBAL	54
2.1 A UE e a Cooperação Global no Enfrentamento ao Covid-19	55
CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	62

O PAPEL DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL NA PROMOÇÃO DA PAZ: ANÁLISE DOS CASOS DO NORTE DE UGANDA E DO QUÊNIA

Renata Mantovani de Lima, Filipe Augusto Silva	65
1 INTRODUÇÃO	66
2 HISTÓRICO DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL	67
3 JUSTIÇA E PAZ: OBJETIVOS CONFLITANTES OU COMPLEMENTARES?	71
4 ATUAÇÃO DO TPI NO PROCESSO DE PAZ DO QUÊNIA	76
5 CONCLUSÃO	79
6 REFERÊNCIAS	80

O PAPEL DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS NA GUERRA NA UCRÂNIA: SANÇÕES, PEACEBUILDING OU PREVENÇÃO DE GUERRA TOTAL?

Roberto Rodolfo Georg Uebel	83
1 INTRODUÇÃO	83
2 CONTEXTO DA GUERRA NA UCRÂNIA	86
3 GUERRA CONCEITUAL: SANÇÕES, PEACEBUILDING, PREVENÇÃO DE GUERRA TOTAL	90
4 A ATUAÇÃO DO CSNU	95
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
Referências	102

A LEGITIMIDADE (OU NÃO) DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU EM INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS

Paulo Schwartzman	103
1 INTRODUÇÃO	104
2 AS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS	105
3 LEGALIDADE X LEGITIMIDADE	109
4 CRÍTICAS	113

4.1	A discricionariedade	113
4.2	A gênese por resolução	115
4.3	A colisão com princípios.....	116
5	CONCLUSÃO	118
	REFERÊNCIAS	119

SANÇÕES ECONÔMICAS CONTRA A RÚSSIA: ENTRE O CUMPRIMENTO E A VIOLAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL

	Tatiana Cardoso Squeff.....	121
	INTRODUÇÃO	122
1	EM BUSCA DO CUMPRIMENTO DO DIREITO INTERNACIONAL: A ADOÇÃO DE SANÇÕES ECONÔMICAS CONTRA O ESTADO RUSSO	123
1.1	Sanções econômicas unilaterais e coletivas: conceito e previsão legal	124
1.2	Dos tipos de sanções econômicas e as medidas adotadas contra a Rússia em 2021	129
2	O LIMIAR DA (I)LEGALIDADE DA ADOÇÃO DE SANÇÕES ECONÔMICAS CONTRA ESTADOS E O CASO DA RÚSSIA	135
2.1	Da procedimentalidade e da desproporcionalidade das sanções econômicas unilaterais.....	135
2.2	Da impossibilidade de afetar Direitos Humanos Fundamentais e obrigações de cunho humanitário	139
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	141
	REFERÊNCIAS	143

O CONSELHO DE SEGURANÇA COMO ÂNCORA PARA A RESPONSABILIZAÇÃO INTERNACIONAL

	Vladimir Pinto Coelho Feijó.....	149
	INTRODUÇÃO	150
	A TENTATIVA DE IMPLEMENTAÇÃO PRÁTICA DO SONHO DA TEORIA IDEALISTA	151
	O PAPEL DA DIPLOMACIA NO AMBIENTE INTERNACIONAL	155
	VANTAGENS E DESVANTAGENS DA APLICAÇÃO DO CONCEITO DE CONSTITUCIONALIZAÇÃO PARA O AMBIENTE INTERNACIONAL	157
	A CONVIVÊNCIA ENTRE LIBERDADE DE AÇÃO DO ESTADO NO AMBIENTE INTERNACIONAL E O INSTITUTO DA RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DO ESTADO	162
	O CONSELHO DE SEGURANÇA E O DIREITO INTERNACIONAL	163
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	165
	REFERÊNCIAS	166

APRESENTAÇÃO

A guerra durante a maior parte da história da humanidade foi considerada uma normal manifestação da soberania dos Estados, sendo o uso da força armada, até o século XX, apreciado de modo praticamente livre pelos atores estatais.

Apesar das formulações doutrinárias dos séculos passados a respeito da limitação ao uso da força ou mesmo das concepções jurídico-filosóficas que buscaram justificar uma guerra justa ou lícita dois foram os avanços que o século XX proporcionou: de um lado, a necessidade de se limitar o uso da força e, de outro, a ideia de se arquitetar um sistema de segurança coletiva que pudesse proteger qualquer um de seus membros agredido de modo armado, por outro Estado.

No primeiro sentido diversas tentativas bilaterais e multilaterais operaram nesta tônica, como a Convenção Drago-Porter e o Pacto Briand-Kellog. No segundo sentido, o Pacto da extinta Liga das Nações, pode ser considerado uma das primeiras formulações jurídicas da ideia de segurança coletiva.

O mecanismo da segurança coletiva, contudo, foi de fato aperfeiçoado apenas algumas décadas mais tarde pela Carta das Nações Unidas que representou um marco na história da paz mundial por ter, finalmente, aportado uma interdição geral ao uso da força por parte dos Estados.

O Conselho de Segurança, formado por quinze membros sendo cinco de caráter permanente e com poder de veto é o principal órgão internacional em matéria da manutenção da paz mundial. O Conselho ficou incumbido não apenas da autoridade em determinar qual situação poderia representar uma agressão, ameaça ou ruptura da paz internacional, bem como, da autoridade em definir as medidas militares a serem tomadas de modo a confrontar tal situação.

Todavia, a sociedade internacional do século XX se apresenta de modo bastante diferente da sociedade internacional do século XXI por duas razões distintas: a primeira, pelo fato dos Estados não serem mais os únicos protagonistas da esfera internacional a partir do reconhecimento da personalidade jurídica das Organizações Internacionais. Soma-se à presença das Organizações Internacionais no cenário global a participação sempre mais ampla de Organizações Não Governamentais no trato de temáticas internacionais.

A segunda razão que reflete uma grande mudança no sistema de segurança coletiva se deve ao fato de a balança de poder representada pela formação do Conselho de Segurança de 1945 ser bastante diferente daquela existente em tempos mais recentes. O poder de veto do órgão, outrossim, representa um obstáculo à tomada de certas decisões e a complexidade e instabilidade da sociedade contemporânea pressiona a arquitetura da segurança coletiva tal como foi sistematizada pela Carta de São Francisco.

Com o intuito de refletir sobre alguns destes aspectos contemporâneos, os autores da presente obra nos brindam com algumas análises tanto de cunho geral quanto de cunho específico.

Não há dúvidas de que a manutenção da paz mundial é uma das finalidades últimas do direito internacional, sendo assim, tal tema merece estar presente de modo transversal nos debates que ocorrem na esfera global. Esta obra, portanto, se apresenta, como uma primeira abordagem em reflexões a respeito dos desafios e cenários atuais da manutenção da paz mundial.

Belo Horizonte, 6 de janeiro de 2023.

Amina Welten Guerra
Carla Volpini

QUAL A PAZ INTERNACIONAL QUE QUEREMOS? UM ESTUDO SOBRE O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NA DIMINUIÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL COMO MECANISMO DE MANUTENÇÃO DA PAZ INTERNACIONAL

WHAT INTERNATIONAL PEACE DO WE WANT? A STUDY ON
THE ROLE OF ORGANIZED CIVIL SOCIETY IN REDUCING
SOCIAL INEQUALITY AS A MECHANISM FOR MAINTAINING
INTERNATIONAL PEACE

Alichelly Carina Macedo Ventura¹

Matheus Presotto e Silva²

RESUMO

Guerras são acontecimentos tão antigos quanto o registro de existência do ser humano sob a Terra. Contudo, mesmo com uma nova proposta de diálogo estipulada a partir da criação das Nações Unidas em 1945, bem como seus desdobramentos, a paz nunca esteve tão ameaçada quanto no século XXI. A desenfreada exploração do Meio Ambiente trouxe impactos irreversíveis

¹ Doutoranda em Direito Internacional Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Direito Ambiental pela UEA. Especialista em Direitos Humanos pela Washington College of Law, American University - chellycarina@gmail.com

² Especialista em Direito Internacional pelo CEDIN e Especialista em Teologia e Pensamento Religioso pela FMESP - presottotr@gmail.com

para ecossistemas em todo planeta, ocasionando novas modalidades de conflito agora baseadas no agravamento das desigualdades socioeconômicas e violações dos Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais, principalmente nas áreas onde a cooperação internacional e a solidariedade não conseguem alcançar. Nesse sentido, proposta do artigo é debater a atuação da sociedade civil organizada, vez que o poder público e a atuação internacional não apresentam ações suficientes para a mitigação dos conflitos originados pelos temas elencados acima.

Palavras-chave

Paz; sociedade civil organizada; desigualdade social

ABSTRACT

Wars are events as old as the record of human existence under the Earth. However, even with a new proposal for dialogue stipulated from the creation of the United Nations in 1945, as well as its developments, peace has never been as threatened as in the 21st century. The unbridled exploitation of the Environment has brought irreversible impacts to ecosystems across the planet, causing new forms of conflict now based on the worsening of socioeconomic inequalities and violations of Economic, Social, Cultural and Environmental Rights, mainly in areas where international cooperation and solidarity do not manage to achieve. In this sense, the purpose of the article is to discuss the activities of organized civil society, since public authorities and international activities do not present sufficient actions to mitigate the conflicts caused by the themes listed above.

Keywords

Peace; organized civil society; social inequality.

INTRODUÇÃO

A evolução dos instrumentos internacionais de proteção dos Direitos Humanos culminou com a relação dos mesmos com o Direito Ambiental. Antes entendidos como ramos diferentes, atualmente se comportam de maneira complementar, uns com os outros, no sentido de proteger não apenas o ser humano, mas o meio ambiente como um todo, já que é através dele que é possível o desenvolvimento humano e social.

Mas para que esse processo de positivação ganhasse força ao longo dos anos, para além das lutas e do reconhecimento científico da proteção de Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DESCAs), há uma sequência de acontecimentos que perturbaram a paz mundial, tanto quanto o que ocorria nos períodos de guerras entre territórios, Impérios, Reinados e Estados.

O solo é a principal base para o sustento e o bem-estar humano, incluindo o suprimento de alimentos, de água doce, e de vários outros serviços ecossistêmicos,

bem como a biodiversidade. Vale ressaltar, que esse equilíbrio entre terra, águas e ar também desempenha um papel importante no sistema climático.

A utilização do ser humano, em termos de exploração dos recursos naturais, afeta diretamente mais de 70% da superfície terrestre global³. Porém, essa utilização gera efeitos nocivos ao meio ambiente, principalmente por conta da produção de gases como o Gás Carbônico, responsável principal pelo aquecimento do planeta. É essa emissão, intensificada após a Revolução Industrial, que tem causado danos à camada de Ozônio, responsável pela filtragem dos raios solares na Terra e que, somados, causam o aumento da temperatura e, por consequência, o desequilíbrio.

Infelizmente, através do monitoramento que passou a ser feito desde 1961 pelo Banco de Dados Estatísticos Corporativos da Organização para Agricultura e Alimentação (FAOSTAT), o crescimento da população global e as mudanças no estilo de consumo de alimentos, ração animal, madeira e energia, resultaram em níveis sem precedentes de uso da terra e de água doce, sendo que só a agricultura chega a ser responsável por cerca de 70% do uso da água doce⁴.

As florestas foram sendo devastadas pela expansão de áreas de uso agrícola, sem que essa utilização fosse feita de maneira racional ou com métodos de descanso e reaproveitamento do solo. Com grande variação regional, essas mudanças contribuíram para aumentar as emissões líquidas de gases de efeito estufa, a perda de ecossistemas naturais, como florestas, desertos, áreas de savana, charcos, campos naturais e a diminuição agressiva da biodiversidade desses locais⁵.

Mas as mudanças climáticas ainda podem ser efeito de outros fatores, que serão vistos agora. Conforme relatórios feitos pelo IPCC, a erosão do solo em campos agrícolas atinge atualmente de 10 a 20 vezes, sem plantio direto, degradando o solo, que não tem tempo de se recompor. A mudança do clima

³ Segundo o Relatório do IPCC sobre Mudanças Climáticas em 2020: A terra é ao mesmo tempo uma fonte e um sumidouro de CO₂ devido tanto a forçantes naturais quanto antrópicas, dificultando a separação entre fluxos naturais e antropogênicos (confiança muito alta). Modelos globais estimam emissões líquidas de CO₂ de $5,2 \pm 2,6$ GtCO₂ ano⁻¹ (variação provável) provenientes do uso da terra e da mudança no uso da terra durante os anos de 2007–2016. Essas emissões líquidas devem-se em grande parte ao desmatamento, parcialmente compensadas por florestamento/reflorestamento, e emissões e remoções por outras atividades de uso da terra (confiança muito alta). Não há uma tendência clara nas emissões anuais desde 1990 (confiança média). IPCC. Mudanças Climáticas. 2020. Disponível em <https://antigo.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/ciencia/SEPED/clima/arquivos/IPCC/SRCL.Port-WEB.pdf>. Acesso em 22 de novembro de 2022. P. 10.

⁴ FAOSTAT. Compare data. Disponível em: <http://www.fao.org/faostat/en/#compare>. Acesso em 12 de novembro de 2022.

⁵ Ibidem.

agrava a degradação da terra, especialmente em áreas costeiras mais baixas, deltas dos rios, terras áridas e em áreas de permafrost (confiança alta)⁶.

Portanto, o que se pode ver dos estudos de monitoramento científico do clima é uma catástrofe anunciada. Desde a década de 1970, já era de conhecimento dos Estados, que o clima não estava funcionando da mesma forma. Os cientistas foram chamados para os encontros com viés político sobre o tema, mas o desinteresse ainda era pautado na falsa ideia de recursos naturais renováveis e de que haveria possibilidade de reversibilidade do cenário mediante algumas atitudes.

A primeira foi a Conferência de Estocolmo, em junho de 1972, com a participação de 113 países, tendo como resultado a criação do Programa das Nações Unidas para Meio Ambiente (PNUMA). Apesar das mudanças climáticas não serem o objeto principal da Conferência, as discussões sobre emissão de gases na atmosfera, poluição do solo e das águas, bem como o crescimento populacional e possível falta de alimentos, mediante a combinação desses fatores, têm relação direta com o tema em voga⁷.

Mas foi em 1994, em nível mundial, que uma significativa mudança foi realizada, pelo menos em termos de compromisso internacional. Durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, Brasil, em 1992, foi criada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, mas que só entrou em vigor em 1994, após a adesão de 166 países⁸.

No âmbito da UNFCCC, que reúne cientistas independentes de todo o mundo, incluindo pesquisadores brasileiros, quanto a anomalias nos dados de temperatura observados, indica uma tendência de aquecimento global devido a razões antrópicas. Isso foi importante para que a Convenção estabelecesse como

⁶ Durante o período de 1961 a 2013, a área anual de terras áridas em situação de seca aumentou, em média, pouco mais de 1% ao ano, com uma grande variabilidade interanual. Em 2015, cerca de 500 (380–620) milhões de pessoas viviam em áreas que sofreram desertificação entre os anos 1980 e 2000. Os maiores contingentes de pessoas afetadas estão na Ásia Meridional e Oriental, na região ao redor do Saara, incluindo o Norte da África, e o Oriente Médio, incluindo a Península Arábica (confiança baixa). Outras regiões de terra árida também passaram por desertificação. Os povos que vivem em áreas já degradadas ou desertificadas são cada vez mais afetados negativamente pela mudança do clima. IPCC. Mudanças Climáticas. 2020. Disponível em <https://antigo.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/ciencia/SEPED/clima/arquivos/IPCC/SRCL.Port-WEB.pdf>. Acesso em 22 de novembro de 2022. p. 09.

⁷ PROCLIMA. Conferência de Estocolmo. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/conferencias-internacionais-sobre-o-meio-ambiente/estocolmo/>. Acesso em 22 de novembro de 2022.

⁸ IBERDROLA. As negociações climáticas: 25 anos em busca de consensos para combater as mudanças climáticas. Disponível em: <https://www.iberdrola.com/meio-ambiente/acordos-climaticos-internacionais>. Acesso em 22 de novembro de 2022.

seu principal objetivo estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça uma interferência da ação humana perigosa no sistema climático global.

Essa Convenção é a que traz, de fato, o conceito como sendo: “*mudança climática significa uma mudança que possa ser atribuída a uma atividade humana ou natural, de forma a alterar a atmosfera mundial além dos padrões naturais já registrados através de análise*”⁹. Pela análise do instrumento, o termo mudança climática é mais amplo do que aquecimento global, que se refere apenas ao aumento da temperatura. O que se chama de mudanças climáticas inclui temperatura, intensidade das chuvas e eventos climáticos extremos, como furacões e ondas de calor.

O clima do planeta muda constantemente ao longo do tempo. A temperatura média global atualmente é de 15°C, e evidências geológicas indicam que ela já foi bem mais alta e bem mais baixa no passado. No entanto, o período atual de aquecimento está ocorrendo mais rápido do que no passado. Cientistas temem que as flutuações naturais no clima têm sido superadas por um aquecimento rápido induzido pelo homem com sérias implicações para a estabilidade climática do planeta. Não há mais dúvida de que essas mudanças são devidas em grande parte à atividade humana, especificamente à emissão na atmosfera de grandes quantidades de gases do efeito estufa, como CO² e metano.

Pela análise dos cientistas e técnicos no monitoramento da temperatura e de gases, os últimos vinte anos foram os mais quentes, sendo os anos de 2015 e 2018 os piores em nível de medição da temperatura. Tal fato ensejou o derretimento de geleiras, o que desencadeou o aumento do nível dos oceanos, bem como um aumento na temperatura dessas águas¹⁰. O efeito já é sentido pelos animais, que não estão acostumados ao desequilíbrio, aos seres humanos, que estão precisando se deslocarem de áreas em que viviam, seja por inundações, seja por processos de desertificação.

Outro instrumento que ganhou notoriedade em matéria climática foi o Protocolo de Quioto, adotado em 16 de fevereiro de 2005, também como

⁹ BRASIL. Senado Federal. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/166/ril_v42_n166_p233.pdf. Acesso em 22 de novembro de 2022.

¹⁰ BBCNEWS. Os mapas que mostram o impacto do aquecimento global no futuro das crianças de hoje. 24 de setembro de 2020. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/geral-54278357#:~:text=Registros%20de%20temperaturas%20desde%20o,per%C3%ADodo%20entre%202015%20e%202018>. Acesso em 14 de dezembro de 2022.

produto da UNFCCC, já abordando o tema do aquecimento global diretamente e produzindo 16 cúpulas climáticas para sua discussão aprofundamento¹¹.

Por fim, o instrumento mais polêmico e que tem causado mais movimentação no Direito Internacional Ambiental: o Acordo de Paris, aprovado em 12 de dezembro de 2015, com força legal que contém todos os elementos necessários para construir uma estratégia mundial de luta contra as mudanças climáticas para o período pós-2020, enquanto o período anterior a 2020 foi coberto pela segunda fase do Protocolo de Quioto (Emenda de Doha).

Os objetivos, vale deixar em destaque, já estão colocados de maneira insuficiente, como será visto mais adiante na situação de locais como o Amazonas, por exemplo. Como objetivo foi estipulado limitar, até o final do século, o aumento global da temperatura abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, deixando margem para ampliar tal meta a 1,5°C. Essa temperatura “máxima” foi estipulada através de uma pesquisa realizada pelo cientista Philip Fearnside¹².

A situação se tornou de conhecimento e preocupação coletivos, dados os efeitos das mudanças climáticas em vários países e os prejuízos políticos, econômicos e sociais que passaram a surgir. Para se ter uma ideia, a confirmação do relatório do IPCC apresentado pelo pesquisador Philip Fearnside foi ratificada pela Organização Meteorológica Mundial que deixou claro: caso a tendência de aumento no aquecimento se mantenha, as temperaturas podem subir de 3°C a 5°C até o fim do século, ocasionando a destruição de diversos micro e macro biomas.

Desde o início das pesquisas na década de 1990, esse patamar de 2°C tem sido considerado, como a porta de entrada para um cenário mais perigoso, já que os países não apresentaram nenhum plano de adaptação ou redução de riscos para suas produções agrícolas e industriais, ou seja, as que mais afetam o clima.

Em um recente estudo publicado na revista *Environmental Research Letters*, destacam-se o desaparecimento de cinco ilhas e do risco das Ilhas Salomão desaparecerem nos próximos anos, já que o descontrole no aumento do nível dos oceanos é confirmado em cada pesquisa feita¹³. O resultado final da pesquisa

¹¹ IBERDROLA. As negociações climáticas: 25 anos em busca de consensos para combater as mudanças climáticas. Disponível em: <https://www.iberdrola.com/meio-ambiente/acordos-climaticos-internacionais>. Acesso em 14 de dezembro de 2022.

¹² FEARNSIDE, PHILIP. A floresta Amazônica nas mudanças globais. Disponível em: http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/2003%5Clivro%20Floresta%20amazonica%20nas%20mudancas%20globais%202ED%20MIOLO%20web.pdf. Acesso em 22 de novembro de 2022. p. 129.

¹³ ALBERT, Simon; LENON, Javier; GRINHAM, Alistair. *Interactions between sea-level rise and wave exposure on reef island dynamics in the Solomon Islands*. In: *Environmental Research Letters*. 2016. Disponível em: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/11/5/054011/pdf>. Acesso em 14 de novembro de 2022.

é claro em destacar dois pontos. O primeiro é de que o desaparecimento das Ilhas Salomão é inevitável e contínuo, porém, o que pode e deve ser feito é uma ação governamental para que os danos, já previsíveis, alcancem a população, que corre o risco de se tornar apátrida, inclusive¹⁴.

Durante as discussões prévias do Relatório Brundtland, cogitava-se que os países em desenvolvimento seriam os causadores do aquecimento global e, por consequência, das mudanças climáticas, pois não “saberiam como valorizar o meio ambiente e os recursos naturais”. Obviamente isso se tratava de uma clara política internacional para esquivar os reais responsáveis do desenvolvimento irresponsável do consumo e da utilização do meio ambiente.

Mas quem são os reais responsáveis pelas maiores emissões de gases do efeito estufa? China e os EUA são responsáveis por mais de 40% do total global de emissões, de acordo com dados de 2017 do Centro Comum de Pesquisa da Comissão Europeia e da Agência Holandesa de Avaliação Ambiental (PBL)¹⁵.

Destaca-se que a política ambiental dos EUA mudou sob o governo de Donald Trump, que adotou uma agenda pró-combustíveis fósseis e que foi rebatida no atual governo do presidente americano Joe Biden.

Enquanto isso, a África e seus principais países, mais exatamente 79 dos maiores centros urbanos, estão em risco extremo. Há de se lembrar que a África é um continente, dividido em 5 grandes e diferentes regiões. Porém, pela análise, praticamente todas elas possuem cidades que são afetadas pela questão climática. A pesquisa ainda relaciona essa vulnerabilidade ao contínuo crescimento populacional, o que afeta o acesso aos direitos fundamentais básicos, mas esse não seria um pensamento colonial? A pesquisa foi feita por uma instituição de renome, mas que guarda em sua história a invasão de vários países, incluindo os pertencentes à África.

Vale ressaltar que a pesquisa ainda se utiliza de dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), identificando que há dez cidades sob risco extremo se for relacionado o perfil econômico, com a possibilidade de um impacto climático até 2023. E essas cidades incluem os maiores centros comerciais de alguns dos principais mercados emergentes do mundo: Jacarta, Indonésia - US \$ 233 bilhões; Manila, Filipinas - US \$ 166 bilhões; Lagos, Nigéria - US \$ 128,5 bilhões; Bagdá, Iraque - US \$ 88 bilhões; e Addis Ababa, Etiópia - US \$ 69 bilhões¹⁶.

¹⁴ Ibidem, p. 08.

¹⁵ NETHERLANDS COMMISSION FOR ENVIRONMENTAL ASSESSMENT. Disponível em: <https://www.commissiomer.nl/english>. Acesso em 14 de junho de 2021.

¹⁶ Ibidem.

No ano de 2020 foi apresentado um projeto chamado Índice Global de Risco Climático (IGRC), que trabalha com um conceito que reflete a vulnerabilidade dos países diante das consequências diretas como mortes e perdas econômicas, relacionadas aos fenômenos meteorológicos extremos. Segundo dados dessa plataforma de dados, os cinco países mais afetados no século XXI pelas mudanças climáticas são: Porto Rico, Paquistão, Filipinas, Haiti e Míamar¹⁷. Mas, é sabido por todos, inclusive as Nações Unidas, por meio de sua agência ONU Águas, que Tuvalu, Kiribati, Sudão, Somália, apenas para citar alguns, também são locais que correm graves riscos com o impacto do clima em suas regiões. Então, onde estaria a paz em meio ao anúncio dessa catástrofe mundial?

1 O CONCEITO DE PAZ INTERNACIONAL: DO CLÁSSICO AO CONTEMPORÂNEO

A paz é um valor e um dever universal da humanidade que encontra esteio na ordem racional, moral e cultural da sociedade.

A paz não se conceitua simplesmente como ausência de guerra, menos ainda como um equilíbrio de forças entre adversários, mas se funda sobre uma correta concepção de pessoa humana e exige a edificação de uma ordem segundo a justiça, a fraternidade, a solidariedade e a cooperação entre todos os membros da família humana¹⁸.

No âmbito do Direito Internacional, o conceito de paz evoluiu de maneira significativa, desde sua concepção mais clássica, ligada às vetustas raízes de institutos jurídicos do Direito Romano, até os conceitos contemporâneos que suplantaram a antiga ordem vigente na cena internacional.

Em um período de transição de velhas e novas ordens e sistemas ideais, em especial neste inaugurado após a Segunda Guerra Mundial (“II GM”), se faz necessário repensar e redescobrir o que se entende por “paz” e, para tanto, será preciso embarcar em uma viagem cronológica ao passado para compreendermos

¹⁷ IBERDROLA. Quais são os países mais ameaçados e vulneráveis pelas mudanças climáticas? Disponível em: <https://www.iberdrola.com/meio-ambiente/paises-mais-afetados-pelo-aquecimento-global>. Acesso em 28 de junho de 2021.

¹⁸ PONTIFÍCIO CONSELHO DE JUSTIÇA E PAZ. *Compêndio da Doutrina Social da Igreja*. Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 2004. Disponível em: <https://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_po.htm>. Acesso em 24.10.2022.

a herança do conceito ora estudado e suas transformações ao longo da história da humanidade, que culminará nas linhas do introito deste tópico, mas irá além, como será visto ao longo deste estudo.

Segundo as lições de Pasquale Stanislao Mancini¹⁹, as regras, costumes e leis observadas entre as nações, desde o fim da Antiguidade (476 EC), passando pela Idade Média (de 476 a 1453 EC) até a Idade Moderna (1453 a 1789 EC), foram precipuamente baseadas em instituições do Direito Romano, como demonstram as célebres obras de Hugo Grotius até Emer de Vattel, dentre outros diversos expoentes do “Direito das Gentes”, guardadas as peculiaridades dos avanços teóricos de cada autor no momento histórico por ele vivido.

Mancini, no entanto, faz a ressalva de que somente “*a parte pior e a mais rústica e inculta da legislação daquele grande povo*”²⁰ é que foi aproveitada para o pensamento e a construção do Direito Internacional, de forma majoritária, naqueles períodos, haja vista a prevalência de uma concepção restrita e negativa, cujo núcleo e expressão básica era a fórmula “*Pax, absentia belli*”, cuja compreensão ao pé da letra seria “paz é a ausência de guerra”.

É possível notar, porém, alguns avanços expressos dessa concepção já nos anos finais da Idade Moderna, sob influência do Iluminismo, como se denota da obra “Direito das Gentes”, Livro IV, Capítulo I, de Vattel, publicada em 1758, em período próximo da eclosão da Revolução Francesa de 1789 (cujo mote foi “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”) e da Revolução Americana de 1776 (em cuja declaração de independência constavam como inalienáveis “*o direito à vida, à liberdade e à procura da felicidade*”):

A paz é o reverso da guerra; é aquele estado desejável no qual todo homem usufrui tranquilamente dos seus direitos ou, se são controvertidos, os discute amigavelmente pela razão. [...] O homem, como já observamos (Preliminares, §10), quando sozinho e destituído de ajuda, não poderia ser senão muito miserável; ele precisa das relações e da assistência de seus semelhantes, para gozar de uma vida tranquila, para desenvolver as suas faculdades e viver de maneira conveniente à sua natureza; e tudo isso não se encontra senão na paz. É na paz que os homens se respeitam, que eles mutuamente se assistem, que eles se amam. Eles não sairiam desse estado feliz se não fossem levados pelas paixões e cegados pelas ilusões grosseiras do amor próprio. O pouco

¹⁹ MANCINI, Pasquale Stanislao. *Diritto Internazionale*. Trad. Ciro Mioranza. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.

²⁰ Idem, p. 192.

que dissemos dos efeitos da guerra é suficiente para deixar claro quanto ela é funesta. É um infortúnio para a humanidade que a injustiça dos maldosos a torne tão frequentemente inevitável²¹.

No decorrer da história, destarte, o mote passou a ser “*Pax, opus iustitiae*”, ocorrendo, pois, um alargamento no sentido do conceito de paz, tornando-o um conceito positivo e não mais de simples abstenção de um estado generalizado de violência em um contexto de guerra. A “*opus iustitiae*”, sobre a qual se funda essa paz, realiza-se dentro dum preciso quadro ético-jurídico onde se encontram os direitos fundamentais do homem, aqueles inalienáveis e que nenhum ordenamento doméstico ou internacional pode mitigar, apenas passível de alargamento e desenvolvimento perpétuo e contínuo, que visa orientar as ações e abstenções dos Estados nacionais, organizações internacionais, bem como de toda a forma de vida organizada pela fraternidade humana.

Esse novo conceito de paz não pressupõe apenas o fim das violações generalizadas de direitos humanos, das guerras e conflitos e das violências estruturais, mas também uma ação positiva e propositiva para a construção e manutenção da paz diante dos novos desafios enfrentados pela humanidade, em especial aqueles decorrentes das mazelas das desigualdades regionais, questões de disparidades de gênero e raça, do desenvolvimento social, econômico e cultural e do gozo e fruição de um meio ambiente saudável que sustente as condições dignas da vida humana²².

Ademais, tal conceito, mais alinhado às perspectivas transcivilizacionais²³ que ganham luz na contemporaneidade, também se revela mais legítimo para ser alicerce e negociações internacionais entre Estados e da formulação de agendas políticas globais voltadas ao desenvolvimento sustentável, efetivação de direitos humanos e manutenção dessa nova paz.

Deve-se lembrar, contudo, que a falta de acesso a ensino de boa qualidade, saúde, energia elétrica, água potável e outros serviços fundamentais ainda é uma realidade para milhões de pessoas em todo o mundo, seja por fatores

²¹ VATTEL, Emer de. **O direito das gentes / Droit des gens, ou Principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains**. Amsterdam: Chez E. Van Harrevelt, 1758. Prefácio e tradução: Vicente Marotta Rangel. - Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004, p. 593

²² SOTO, Luis g. **PAZ. Dicionário de Filosofia Moral e Política**. Instituto de Filosofia da NOVA/LISBOA. Documento eletrônico. Disponível em: <<https://www.dicionariofmp-ifilnova.pt/wp-content/uploads/2019/07/Paz.pdf>>. Acesso em 24.10.2022.

²³ ONUMA, Yasuaki. **Direito Internacional em perspectiva transcivilizacional**. Belo Horizonte: Arraes, 2016.

socioeconômicos, de gênero, etnia ou geografia, o que gera tensões locais, mas que têm se expandido para aspectos transfronteiriços, como no recente caso da população Venezuelana.

Nesse trabalho pretende-se explorar e conhecer as iniciativas e mecanismos contemporâneos, bem como o papel da sociedade civil organizada como sujeitos ativos nos processos de criação e efetivação dos mecanismos de manutenção da paz internacional. Esse estudo será preponderantemente sobre o papel da Conferência Mundial sobre Religião e Paz e seus membros nos processos supracitados.

2 NOVOS MECANISMOS CRIADOS PARA NOVOS TIPOS DE DESEQUILÍBRIO DA PAZ

À luz do conceito de paz internacional contemporâneo, as iniciativas para a manutenção da paz internacional ultrapassam as medidas clássicas para evitar agressões entre Estados e a mediação de conflitos interestatais pelas cortes internacionais e tribunais arbitrais, mormente pelo fato de que sob essa nova perspectiva, a dificuldade de acesso a recursos naturais, a pobreza, a insegurança alimentar, os conflitos culturais e étnico-religiosos e outras situações também compõem o rol de causas que são estopim para conflitos que abalem a paz internacional vigente.

O processo de internacionalização dos Direitos Humanos, bem como sua relação com o direito humanitário e ambiental, ultrapassou os limites estatais, fazendo com que a proteção dos indivíduos deixasse de ser matéria apenas reservada aos Estados no seu ordenamento jurídico interno.

A aproximação temática entre os Direitos Humanos e o direito do Meio Ambiente, ocorreu desde o início da positivação do primeiro, pois, embora o direito ao meio ambiente equilibrado não ter sido expressamente posto no texto da Declaração de 1948, hodiernamente pertence ao “bloco de constitucionalidade” dos textos constitucionais contemporâneos, inclusive o brasileiro²⁴.

A partir de 1970, o que se começa a defender é o pensamento de que a questão ambiental só pode ser realmente protegida com a garantia efetiva

²⁴ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. A proteção internacional dos direitos humanos e o Direito Internacional do meio ambiente. *Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais*. Cuiabá, Ano 1, n. 1, jan./jun. 2007, p. 169-196. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32790-40564-1-PB.pdf>>. Acesso em 18 novembro 2022.

de um ambiente ecologicamente equilibrado e, desta forma, é que os direitos e liberdades estabelecidos na Declaração de 1948 poderiam ser plenamente realizados.

Tal fato teve, como marcos normativos, a adoção não apenas da Declaração Universal de Direitos Humanos, em 1948, mas também do Pacto dos Direitos Cíveis e Políticos, do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, como instrumentos de proteção dos indivíduos, tanto de forma individual, como de forma coletiva.

As características que esses instrumentos trouxeram para aplicação de normas jurídicas influenciam praticamente todo ordenamento jurídico nacional e internacional, pois são dotadas de universalidade, indivisibilidade e interdependência.

Concomitante a criação desses instrumentos de caráter coletivo, inúmeros instrumentos acerca de temas específicos foram criados por influência destas primeiras normas, sendo os mais relevantes para o tema em questão, a Declaração de Cartagena, em 1984, a ECO 92, bem como os instrumentos de caráter regional interamericano, como o Protocolo de San Salvador, em 1988, e a Declaração de San José, de 1994.

Nascem, desta forma, diversas Declarações, que passam a ganhar força, seja na influência para elaboração de tratados com atributividade e mecanismos de proteção, seja através da influência que geraram para adoção de políticas públicas, mecanismos de proteção e fóruns de discussão em níveis regionais e mundiais. A principiologia que essas Declarações carregam serve de fundamento para que os estados possam buscar meios para proteção dos seus ecossistemas e da qualidade de vida de seus cidadãos até hoje.

À medida que o meio ambiente foi vilipendiado, tendo seus recursos naturais exauridos e suas reservas sendo exterminadas, a Terra passou a sofrer processos de desertificação, aquecimento global, aumento na temperatura dos oceanos e efeito estufa, furacões, derretimento das calotas polares e aumento do nível dos oceanos, desaparecimento de cidades litorâneas e ilhas, bem como diversos conflitos de natureza humana relacionados com a falta dos recursos naturais nesses países. O cenário internacional passa, então a se mobilizar para a realização dos primeiros instrumentos sobre o meio ambiente sadio como um direito a ser protegido e tutelado.

Hodiernamente, sabe-se que a guerra e a perseguição ainda permanecem, mas com o adicional das crises ambientais, cada vez mais frequentes na maioria dos países. Reconhecer a importância do processo de refúgio não é apenas um

ato de solidariedade, mas sim um ato humanitário, que vem sendo identificado e construído há décadas.

Inobstante, o que se percebeu de forma paralela é que as crises ambientais tinham destinatário certo. Populações com alto grau de vulnerabilidade socioeconômica, desprovidas de condições básicas de desenvolvimento humano, pobres, negras e com pouco acesso aos direitos Econômicos, Sociais e Culturais, são identificadas como as mais afetadas pelas mudanças de ordem ambiental, provocadas ou não pelo homem.

Nesse processo evolutivo pelo qual o direito internacional tem passado, observa-se que periodicamente há uma reafirmação do compromisso de proteção dos direitos humanos sob a égide de um meio ambiente equilibrado e sadio, no plano interno e internacional, sempre buscando a manutenção e a prevalência da dignidade humana. Por isso, torna-se imperiosa a identificação de lacunas existentes, de forma a criar novas estratégias de proteção para direitos que, em sua maioria, possuem natureza de *soft law*. **Ressalta-se que**, somente no século XX, a proteção do Meio Ambiente passou a integrar o mundo jurídico como um valor autônomo e que, mesmo assim, sofre graves violações e desrespeito²⁵, ocasionando efeitos profundos na paz mundial.

Nesse sentido, Michel Prieur²⁶ traz uma crítica ao modelo de tratamento despendido em caso de catástrofes ambientais. Para ele a preocupação acaba sendo em prestar assistência concreta às vítimas, algo ligado à operacionalidade. Para ele a estratégia deve comportar a prevenção e a reação aos diversos tipos de catástrofe, identificando a necessidade de se garantir um extenso rol de direitos que não apenas pertençam ao durante e após a ocorrência do dano, mas também em uma fase preventiva.

Condições ambientais podem funcionar como fatores de atração ou de repulsão para o deslocamento de pessoas e este não é um fenômeno novo. Como já pode ser observado, algumas civilizações têm diminuído e decaído devido a razões relacionadas como clima ao longo da história, principalmente nos últimos anos. É comum que se identifique genericamente a “humanidade”, o “homem” ou “toda a sociedade” como vítimas da crescente degradação ambiental planetária, não importando a maneira ou onde as pessoas vivem. Mas, diante

²⁵ SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito Internacional do meio ambiente: Emergência, Obrigações e Responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 39.

²⁶ PRIEUR, Michel. *Le Conseil de l'Europe, les catastrophes et les droits de l'homme*. *Vertigo - La revue électronique en sciences de l'environnement*. Série (8), 2010. Disponível em <http://vertigo.revues.org/10270>. Acesso em: 12 de dezembro 2022.

do cenário desenhado, o inimigo da paz não é apenas a guerra anunciada, mas e, principalmente, a violação dos DESCAs mundialmente.

E como já é sabido, dentro dos desafios de Direitos Humanos, as assimetrias globais têm, cada vez mais, exigido um comportamento cooperativo dos Estados, aliando a esse comportamento o princípio da solidariedade. O reconhecimento de uma obrigação de *non-refoulement* a partir do PIDESC também foi apoiado pela existência de uma obrigação de cooperação devida pelos Estados. Como estabelecido pelo Pacto, um Estado-parte deve realizar os direitos nele garantidos “tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico”²⁷.

Com efeito, o dever de cooperação prevê que qualquer violação do PIDESC por um Estado-parte diz respeito igualmente aos outros Estados-partes e merece a atenção destes. Nesse sentido, a obrigação de cooperação visa a garantir que um nível mínimo de respeito de direitos econômicos, sociais e culturais seja atingido.

A amplitude dessa obrigação foi bem ressaltada pelos Princípios Diretores sobre a Pobreza Extrema e os Direitos Humanos, segundo os quais os Estados devem “evitar qualquer conduta suscetível de criar um risco previsível de violação da fruição desses direitos por pessoas vivendo na pobreza além de suas fronteiras, e realizar avaliações dos efeitos extraterritoriais das leis, políticas e práticas”²⁸. Então, por que os países não cumprem seu compromisso internacional?

3 A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA E SEU PAPEL NO COMBATE À DESIGUALDADE SOCIAL COM EFEITOS NO DIP

Sociedade Civil Organizada é um conceito amplo que abrange as organizações da sociedade civil, tais como organizações sociais, associações, fundações e outras entidades similares e sem fins lucrativos que trabalham para a realização de objetivos comuns, em especial aqueles ligados à realização dos ideais do bem comum e a efetividade dos direitos humanos previstos nas diversas legislações nacionais e internacionais vigentes nas ordens jurídicas contemporâneas.

²⁷ IBERDROLA. As negociações climáticas: 25 anos em busca de consensos para combater as mudanças climáticas. Disponível em: <https://www.iberdrola.com/meio-ambiente/acordos-climaticos-internacionais>. Acesso em 26 de novembro de 2022.

²⁸ SIMONYDES, Janusz. Direitos Humanos: novas dimensões e desafios. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000134027>. Acesso em 14 de dezembro de 2022.

A Conferência Mundial de Religiões pela Paz²⁹, também conhecida como *Religions for Peace (RfP)*, como uma representante da Sociedade Civil Organizada, é a maior coalizão internacional que reúne representantes de comunidades religiosas do mundo para realizar ações colaborativas para construir a paz e promover a dignidade humana. A organização tem um histórico de mais de três décadas de projetos em todos os continentes nas áreas de conflito transformação, direitos humanos, desenvolvimento, desarmamento e educação para a paz.

Ademais, é a única organização internacional multirreligiosa com filiados e plataformas de liderança multirreligiosas legalmente registradas em todo o mundo, presente em mais de 90 nações, e desenvolvendo uma ação comum entre as comunidades religiosas do mundo para uma paz abrangente, holística e sustentável. Um dos pilares dessa instituição é a promoção da liberdade religiosa, a difusão da tolerância e coexistência entre denominações, a eliminação do discurso de ódio, o ensino inter-religioso e espaços de reflexão sobre a instrumentalização política da religião.

Em meados de 2017, o ACNUDH³⁰ e a RfP promoveram uma iniciativa entre comunidades religiosas, sociedade civil, organismos internacionais e nacionais através da *Declaração de Beirute*³¹, cujo objetivo é expressar:

[...] nossa profunda convicção de que nossas respectivas religiões e crenças compartilham um compromisso comum de defender a dignidade e o igual valor de todos os seres humanos. Valores humanos compartilhados e a igual dignidade são raízes comuns de nossas culturas. Fé e direitos devem ser esferas que se reforçam mutuamente. Expressões individuais e comunitárias de religiões ou de crenças prosperam e florescem em ambientes onde os direitos humanos, baseados no igual valor de todos os indivíduos, são protegidos. Do mesmo modo, os direitos humanos podem se beneficiar dos fundamentos éticos e espirituais profundamente arraigados, os quais são providos pela religião ou pelas crenças [...] 18. Comunidades religiosas, seus líderes e seguidores têm um papel e carregam responsabilidades independentemente das autoridades públicas, tanto sob os instrumentos legais nacionais quanto

²⁹ Sítio eletrônico da Conferência Mundial de Religiões pela Paz: < <https://www.rfp.org/>>.

³⁰ O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) é um órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) que lidera os esforços da organização para promover e proteger os direitos humanos em todo o mundo. O ACNUDH está em mais de 60 países, cumprindo seu mandato (Resolução 48/141 da Assembleia Geral da ONU, de 20 de dezembro de 1993) de apoiar a promoção e proteção de todos os direitos humanos universalmente reconhecidos.

³¹ A Declaração de Beirute, na íntegra, em língua portuguesa pode ser acessada aqui: < <https://www.direitoereligiao.org/recursos/documentos/fe-pelos-direitos/declaracao-de-beirut>>.

internacionais. Em virtude do artigo 2.1 da Declaração da ONU sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação Fundadas na Religião ou nas Convicções de 1981, *“Ninguém será objeto de discriminação por motivos de religião ou convicções por parte de nenhum Estado, instituição, grupo de pessoas ou particulares”*. Essa disposição estabelece responsabilidades diretas de instituições religiosas, líderes e até mesmo de cada indivíduo dentro das comunidades religiosas ou de crença. 19. Ainda que a noção de controle efetivo forneça as bases para as responsabilidades dos atores não-estatais em tempos de conflito, vemos uma justificativa legal e ética semelhante no caso de líderes religiosos que exerçam um grau elevado de influência sobre os corações e mentes de seus seguidores em todos os momentos. (ACNUDH, 2017).

Para além dessa iniciativa, outras são erigidas para conter os avanços de situações com potencial para abalar a paz internacional, na esteira dos conceitos contemporâneos anteriormente demonstrados, tais como³²:

- I. Reunião de esforços coletivos para a criação **do Fundo Humanitário Multi-religioso** que sustenta 20 projetos de assistência humanitária ao redor do mundo, em especial com subsídios para as iniciativas inter-religiosas que ajudam os deslocados pelos conflitos em: Ucrânia, Síria, Iémen, Mianmar, Bangladesh, Burkina Faso, Camarões, Haiti, Colômbia, Afeganistão etc;
- II. **O Pacto Manresa 2022**, que é Pacto Global Multirreligioso e Multisetorial para o Desenvolvimento de Cidades Resilientes, Sustentáveis, Seguras e Inclusivas;
- III. **Distribuição de suprimentos** para órfãos e famílias vulneráveis na Albânia;
- IV. **Formação de líderes e conscientização comunitária** na Colômbia acerca da situação de vulnerabilidade nas relações domésticas e familiares;
- V. **Resposta inter-religiosa ao COVID-19** para fornecer suprimentos médicos e combater a desinformação;
- VI. Promoção da conscientização e formação de uma resposta intergeracional multi-religiosa às crises sociais e ambientais; etc.

³² Todas as iniciativas podem ser acessadas no sítio eletrônico da Conferência Mundial de Religiões pela Paz: < <https://www.rfp.org/>>.

A organização RfP, desde seu surgimento, sempre primou pela facilitação de respostas inter-religiosas globais aos desafios mais urgentes do mundo junto a líderes e comunidades religiosas que serviram na linha de frente diante de todos os grandes desafios que o mundo já enfrentou, do COVID-19 e HIV/AIDs às negociações de paz e à criação de espaços abertos para o diálogo em alguns dos contextos mais desafiadores, esse movimento vê os desafios do mundo como uma oportunidade para fortalecer os laços humanos a fim de que seja possível a todos evoluírem conjuntamente.

É importante notar esses importantes trabalhos, pois líderes e instituições religiosas têm presença, acesso, alcance e redes para mobilizar rapidamente e fornecer ajuda vital aos mais necessitados. Quando trabalham juntos, esses esforços multirreligiosos são mais inclusivos, mais eficientes e mais poderosos, em especial por lidarem com uma dimensão do consentimento humano que não é movido pelo temor da sanção da norma (como é o direito), mas sim pela convicção do sentimento religioso que imbui o indivíduo de vontade de realizar os atos de bem comum, na medida em que isso lhe aproxima do seu sentido de sagrado³³.

As ações da Religions for Peace, assim, visa fornecer ajuda onde quer que seja necessário, seguindo as prescrições de uma verdade simples: antes do governo organizado, havia religião, não apenas como um sistema de crenças, mas um sistema de organização social. Destarte, o valor duradouro da ação inter-religiosa é multiplicado pelas redes globais existentes de atores religiosos, que devem ser aproveitados para atender às necessidades imediatas e de longo prazo.

Os atores religiosos foram e são provedores de serviços sociais e socorristas. Eles estabelecem hospitais, escolas, casas de acolhimentos para populações vulneráveis (crianças, idosos, mulheres e refugiados). Eles sobreviveram a todas as pandemias, políticas, governos e instituições que passaram pela longa trajetória da humanidade. Seu trabalho hoje está alicerçado em milênios de experiência de resposta às necessidades mais urgentes da humanidade, tanto necessidades materiais, quanto sentimentais, psicológicas e espirituais – dimensões indivisíveis do humano enquanto sujeito integral e multifacetado.

Como visto na primeira seção deste trabalho, os princípios da Solidariedade, Fraternidade e Cooperação não são conceitos novos vigentes entre os membros da família humana, em que pese tendam a se limitar no âmbito das sociedades abarcadas pelos estados nacionais.

³³ BELLO, Angela Ales. *O Sentido do Sagrado*. São Paulo: Paulos Editora, 2019.

No panorama jurídico internacional pós Segunda Guerra Mundial, diante das atrocidades vividas por todos os povos que dela participaram, houve um verdadeiro revival humanístico com o despontamento do indivíduo como sujeito de direito internacional, com a consequente sementeira desses princípios de caráter humanístico no ordenamento jurídico formado pelos princípios de direito internacional, costumes internacionais e tratados internacionais, além do advento das normas de *jus cogens*³⁴ como parâmetros de baliza dos limites dos interesses estatais e da realização do bem comum e garantia dos direitos humanos dos indivíduos (pessoa humana).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As guerras sempre foram as principais causas do desequilíbrio da paz mundial. Ocorre que, nas últimas décadas, percebe-se que o aumento das tensões entre os cidadãos de um mesmo país ou entre países, incluindo aqueles que não compartilham fronteira. A guerra passou a ser um efeito de um problema mundial, que foi mantido invisível durante anos, mas que rompeu as barreiras do silêncio e da segregação: as violações ambientais.

A pobreza gerada pelo impacto de um meio ambiente desequilibrado tem sido a principal causa de conflitos internos e internacionais, colocando o mundo em estado de alerta. Como pobreza, entende-se que a privação das capacidades básicas de um indivíduo, não apenas em seu viés econômico ou político, é um efeito causador de profunda desordem em uma sociedade. Mas isso foi algo que os Estados demoraram a dar atenção, ocasionando graves violações de direitos humanos, além de vulnerabilidade de grupos historicamente segregados.

A sociedade civil, principalmente os grupos organizados com base em valores humanísticos, passa a atuar de maneira ativa, não apenas exigindo e fiscalizando os sujeitos nacionais e internacionais, mas também criando uma verdadeira mobilização, que não encontra limites em fronteiras ou barreiras socioculturais.

³⁴ Em todos os ramos do direito, certamente após a emergência da consciência da relevância de normas inerentes à pessoa humana (parece, mesmo, que esta pessoa foi redescoberta pelo direito, a partir dos horrores disseminados pelo nazismo!), na segunda metade do século XX emergiram as considerações sobre um contraste entre dois pólos normativos, um, constituído por normas superiores, relativamente imutáveis, o *jus cogens* e as outras normas, de alguma forma subordinadas àquelas, que constituiram o que passou a ser denominados de *jus dispositivum*. SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**, vol.1. São Paulo: Atlas, 2002, p. 130.

Estados e organismos internacionais são ficções jurídicas. De nada adiantam se o olhar não enxergar que apenas o que importa, ou seja, tudo que importa, é a preservação da Gaia. Sem esse olhar que ultrapasse o pragmatismo econômico e antropocêntrico estaremos fadados à morte não apenas do corpo, mas do espírito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERT, Simon; LENON, Javier; GRINHAM, Alistair. *Interactions between sea-level rise and wave exposure on reef island dynamics in the Solomon Islands*. In: Environmental Research Letters. 2016. Disponível em: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/11/5/054011/pdf>. Acesso em 14 de novembro de 2022.

BELLO, Angela Ales. **O Sentido do Sagrado**. São Paulo: Paulos Editora, 2019.

BBC NEWS. **Os mapas que mostram o impacto do swuecimento global noo Futuro das crianças de hoje. 24 de setembro de 2020**. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/geral-54278357#:~:text=Registros%20de%20temperaturas%20desde%20o,per%C3%ADodo%20entre%202015%20e%202018>. Acesso em 14 de dezembro de 2022.

BRASIL. Senado Federal. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/166/ril_v42_n166_p233.pdf . Acesso em 22 de novembro de 2022.

FAOSTAT. **Compare data**. Disponível em: <http://www.fao.org/faostat/en/#compare> . Acesso em 12 de novembro de 2022.

FEARNSIDE, PHILIP. **A floresta Amazônica nas mudanças globais**. Disponível em: http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/2003%5Clivro%20Floresta%20amazonica%20nas%20mudancas%20globais%20ED%20MIOLO%20web.pdf . Acesso em 22 de novembro de 2022.

IBERDROLA. **As negociações climáticas: 25 anos em busca de consensos para combater as mudanças climáticas**. Disponível em: <https://www.iberdrola.com/meio-ambiente/acordos-climaticos-internacionais> . Acesso em 22 de novembro de 2022.

IBERDROLA. **Quais são os países mais ameaçados e vulneráveis pelas mudanças climáticas?** Disponível em: <https://www.iberdrola.com/meio-ambiente/paises-mais-afetados-pelo-aquecimento-global>. Acesso em 22 de novembro de 2022.

IPCC. **Mudanças Climáticas. 2020**. Disponível em <https://antigo.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/ciencia/SEPED/clima/arquivos/IPCC/SRCL.Port-WEB.pdf>. Acesso em 22 de novembro de 2022.

MANCINI, Pasquale Stanislao. **Diritto Internazionale**. Trad. Ciro Mioranza. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **A proteção internacional dos direitos humanos e o Direito Internacional do meio ambiente**. Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais. Cuiabá, Ano 1, n. 1, jan./jun. 2007, p. 169-196. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32790-40564-1-PB.pdf>. Acesso em 18 novembro 2022.

NETHERLANDS COMMISSION FOR ENVIRONMENTAL ASSESSMENT. Disponível em: <https://www.commissiener.nl/english> . Acesso em 12 de novembro de 2022.

ONUMA, Yasuaki. **Direito Internacional em perspectiva transcivilizacional**. Belo Horizonte: Arraes, 2016.

PONTIFÍCIO CONSELHO DE JUSTIÇA E PAZ. **Compêndio da Doutrina Social da Igreja**. Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 2004. Disponível em: <https://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_po.htm>. Acesso em 24 de outubro de 2022.

PRIEUR, Michel. **Le Conseil de l'Europe, les catastrophes et les droits de l'homme**. *Vertigo - La revue électronique en sciences de l'environnement*. Série (8), 2010. Disponível em <http://vertigo.revues.org/10270>. Acesso em: 12 de dezembro 2022.

PROCLIMA. **Conferência de Estocolmo**. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/conferencias-internacionais-sobre-o-meio-ambiente/estocolmo/> . Acesso em 22 de novembro de 2022.

SIMONYDES, Janusz. **Direitos Humanos: novas dimensões e desafios**. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000134027> . Acesso em 14 de dezembro de 2022.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do meio ambiente: Emergência, Obrigações e Responsabilidades**. São Paulo: Atlas, 2001.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**, vol.1. São Paulo: Atlas, 2002.

SOTO, Luis g. **PAZ. Dicionário de Filosofia Moral e Política**. Instituto de Filosofia da NOVA/LISBOA. Documento eletrônico. Disponível em: <<https://www.dicionariofmp-ifilnova.pt/wp-content/uploads/2019/07/Paz.pdf>>. Acesso em 24 de outubro de 2022.

VATTEL, Emer de. **O direito das gentes / Droit des gens, ou Principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains**. Amsterdam: Chez E. Van Harrevelt, 1758. Prefácio e tradução: Vicente Marotta Rangel. - Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004.

A MANUTENÇÃO DA PAZ INTERNACIONAL E A NECESSIDADE DA LEITURA SOBRE AS FORMAS ATUAIS DE DOMINAÇÃO DA PERIFERIA GLOBAL

Isabella Alves Conceição³⁵

Arnelle Rolim Peixoto³⁶

INTRODUÇÃO

A busca pela manutenção da paz vem a ser pauta central na sociedade internacional, permitindo interferências nas relações, principalmente ingerências mais robustas que permeiam o social, político e econômico de cada território. Partindo desse contexto, concepções que permitam dissolver a hierarquização de países e considerem a igualdade e visões heterogêneas são necessárias para que alcance essa paz sustentável. Nesse sentido, se faz necessário pensar a manutenção da paz dentro da agenda global, partindo da discussão de repensar concepções da colonialidade presentes nas ações.

Nesse sentido, superadas as justificativas utilizadas pela dialética pré-moderna ocidental no sentido da submissão físico-geográfica dos países periféricos, desenvolveram-se, no âmbito das relações internacionais, novos pretextos

³⁵ Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), pela linha Justiça e Direitos Humanos na América Latina. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) (2019). Pesquisadora da linha de pesquisa Direito Internacional dos Direitos Humanos do Grupo de Estudos em Direito e Assuntos Internacionais (GEDAI) da Universidade Federal do Ceará (UFC).

³⁶ Advogada. Doutora em Direito pela Universidade de Salamanca. Pós-doutora pela Universidade de Salamanca. Professora orientadora do Gedai-UFC. Professora universitária. Membro do GESIDH. Membro do DISF.

para a manutenção desta espécie de dominação. Sob tal paradigma, o trabalho, utilizando-se de uma pesquisa bibliográfica, com abordagem qualitativa e método dedutivo, busca compreender, a partir do conceito de “colonialidade” fixado por Aníbal Quijano, como a lógica imbricada nos modos de funcionamento da modernidade - nos âmbitos da economia, da política, do conhecimento e das relações interpessoais, por exemplo - estabelece mecanismos que perpetuam a racionalidade de sujeição do Sul global até os dias atuais. Conclui-se que a concepção da manutenção da paz deve ser dialogada dentro do contexto de uma base de modernidade de respeito à cada uma das particularidades dentro da sociedade internacional.

Desde fins do século XX estudiosos da cena das relações internacionais - não somente cientistas políticos, mas juristas, sociólogos e antropólogos, e economistas, por exemplo - têm questionado as raízes envolvendo o advento da modernidade, e as motivações cortinadas em sua criação. Foi nessa esteira que se localizaram inúmeros estudos pós-coloniais, registrando a possibilidade de identificação e desenvolvimento de uma modernidade que não tida como única/centralizada, cercada por periferias³⁷.

Levantam-se, neste toar, possíveis cenários de emergência de novos modelos de sociedade moderna (ou pós-moderna), que afastem a lógica social e internacional unilateralmente imposta pela Europa Ocidental nos últimos séculos, reconhecendo a heterogeneidade entre os povos e sua interdependência³⁸, sem qualquer espécie de hierarquização. O caminho até essa construção, naturalmente, exige uma decolonização de quase todas, senão todas, as esferas da vida humana atual - decolonização de sujeitos, de conhecimentos e instituições³⁹.

1 MANUTENÇÃO DA PAZ NO ÂMBITO INTERNACIONAL

A busca pela manutenção da paz internacional é um dos temas principais dentro do campo do direito internacional, principalmente devido às constantes interferências decorrentes de aspectos econômicos, culturais, sociais, territoriais, entre outros, que ocasionam tensões mundiais. Nesse contexto, no

³⁷ MIGNOLO, Walter D. *The Darker Side of Western Modernity: Global Futures, Decolonial Options*. Durham and London: Duke University Press, 2011.

³⁸ A temática da interdependência ganha corpo nas Relações Internacionais ainda nos anos 1970, especialmente com os estudos de Robert Keohane e Joseph Nye.

³⁹ MIGNOLO, Walter D. *The Darker Side of Western Modernity: Global Futures, Decolonial Options*. Durham and London: Duke University Press, 2011.

mundo globalizado, as constantes interações e os interesses, em comum ou contraditórios, fazem com que as instituições internacionais tenham em pauta observar a manutenção paz, evitando conflitos ou guerras.

É com essa preocupação da sociedade internacional que no campo do Direito Internacional nascem os mecanismos de solução de controvérsias, como forma de buscar de forma voluntária meios, diplomáticos e políticos, para solucionar tais questões⁴⁰. Nesse sentido, convém destacar o artigo 2.3 da Carta das Nações Unidas (1945), que afirma que “todos os membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais”⁴¹.

Entretanto, mesmo com esses meios, ainda persistem questões que implicam a busca de uma maior ingerência como forma de assegurar ou restabelecer a paz na sociedade internacional. Nesse aspecto, sabendo dessa relevância, no Direito Internacional dos Direitos Humanos⁴², com o surgimento da Organização das Nações Unidas, a paz internacional foi prevista no seu documento fundacional como forma de reforçar essa pretensão na sociedade internacional, já que o objetivo principal dessa instituição é manter a paz e a segurança internacionais. Desta forma, a Carta das Nações Unidas ressalta no seu artigo 1.1 como um dos propósitos:

⁴⁰ Destaca Portela que “[...] os conflitos que ocorrem na seara internacional não podem, via de regra, ser solucionados da mesma maneira, o que se deve, fundamentalmente, à forma pela qual a sociedade internacional está organizada do ponto de vista jurídico. Com efeito, a convivência internacional caracteriza-se por aspectos como os seguintes: a inexistências de um poder central mundial, que sempre possa fazer valer as duas deliberações para os Estados soberanos; a igualdade jurídica entre os entes estatais, que por isso não contam com a capacidade jurídica de impor seus ditames a outros Estados; a soberania nacional e o princípio da não intervenção, que limitam as ingerências de poderes externos nos territórios dos entes estatais; e o fato de a sociedade internacional ser marcada pelo fenômeno da coordenação, e não da subordinação” em PORTELA, Paulo H. Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado*. Salvador: Juspodium, 2019, p. 719.

⁴¹ Carta das Nações Unidas, de 1945, disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/91220-carta-das-nacoes-unidas>. Ademais, no artigo 33.1 da mencionada Carta destaca que: “As partes em uma controvérsia, que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha.”

⁴² É interessante ressaltar a importância do Direito Internacional Humanitário (DIH), que se preocupa com assistência e proteção das vítimas de conflitos armados internacionais ou não internacionais, dos não combatentes e combatentes fora do combate. Entretanto, o arcabouço jurídico do DIH, como destaca a própria Cruz Vermelha tem suas particularidades “ El Derecho Internacional Humanitario tiene como finalidad principal aliviar los sufrimientos causados por las hostilidades, limitar los medios y los métodos para hacer la guerra. Este cuerpo normativo jurídico, consuetudinario y convencional, no tiene el mandato de resolver las cuestiones complejas relativas a prevención de los conflictos o el restablecimiento de la paz.”, em CONSIGLI, José A.; VALLADARES, Gabriel Pablo. *Las operacionales de mantenimiento de la paz y el Derecho Internacional Humanitario. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)*. Disponível em: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdlhv.htm>. Acesso em 20 dez. 2022.

Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz.

Com o fim de atingir esse objetivo, os órgãos principais das Nações Unidas põem em prática a busca da manutenção da paz internacional. Um desses órgãos principais, o Conselho de Segurança, tem como função de recomendar, investigar e mediar situações que ameacem a paz. Nesse contexto, observa-se na própria Carta das Nações Unidas, que mencionado Conselho também pode aprovar as operações de manutenção da paz. São várias missões que foram implementadas em diversos territórios (África, Ásia, Europa y Oriente Médio), atualmente existindo doze operações em curso⁴³.

Conforme, destaca que esse objetivo de manutenção da paz remonta à Carta das Nações Unidas, seu entendimento veio a ganhar dimensões, englobando abrangências antes desconsideradas. Nesse sentido, o conceito da terminologia, destacam Freire e Lopes

A manutenção da paz das Nações Unidas evoluiu de forma a abranger uma ampla variedade de funções, tornando difícil classificá-las de uma forma coerente [...] As tipologias existentes reflectem diferentes abordagens às dinâmicas do sistema internacional e ao papel da manutenção da paz relativamente à paz e à segurança⁴⁴.

Na abordagem a ser trabalhada, as gerações da manutenção da paz não serão objeto de apreciação, partindo-se a discussão de uma concepção mais

⁴³ Na própria página eletrônica das Nações Unidas, ressalta-se que há 12 operações em curso, com uma lista de missões (MINUJUSTH, MINURSO, MINUSMA, MONUSCO, UNAMID, FNUOS, UNFICYO, FPNUL, UNISFA, UNMIK, UNMISS, UNMOGIP e ONUVT), como destaca Naciones Unidas. *Mantenimiento de la Paz*. Disponível em <https://peacekeeping.un.org/es/where-we-operate>. Acesso em 20 dez. 2022. No referido sítio eletrônico observa-se, ainda, que a primeira missão de manutenção da paz foi em 1956 devido à crise no Canal de Suez (Força de Emergência das Nações Unidas – FENU I) em Naciones Unidas. *Mantenimiento de la Paz*. Disponível em: <https://www.un.org/es/global-issues/peace-and-security>. Acesso em 20 dez. 2022.

⁴⁴ FREIRE, Maria Raquel; LOPES, Paula Duarte. A segurança internacional e a institucionalização da manutenção da paz no âmbito da ONU: riscos e expectativas. *E-cadernos CES*, vol. 6, p. 6 -23, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/eces.315>. Acesso em 22 dez 2022, p. 9.

integral. Tal se deve ao fato de, ao falar em “manutenção” na sua própria dimensão, abordar, além do cessar da violência, a conformação de uma paz sustentada através de diversos vieses, como destacam Freire e Lopes, partindo de um “entendimento sustentável e holístico da paz e da segurança, incluindo sem margem para dúvidas a segurança humana”⁴⁵.

Ainda nesse sentido, destacando essa mudança, Badmus e Jenkins afirmam que “a mudança dos conflitos interestatais para conflitos locais aumentou as expectativas sobre um papel mais significativo, dinâmico e inovador de gestão de conflitos para a ONU nesta era de cooperação internacional”⁴⁶. Essa prática de operações multidimensionais, a partir do Relatório de Brahimi⁴⁷, retrata um primeiro passo para a discussão de como se efetiva a manutenção da paz. Conforme Nações Unidas

Los objetivos de las actuales operaciones multidimensionales de mantenimiento de la paz seguirán facilitando los procesos políticos, protegiendo a los civiles, ayudando en el desarme, la desmovilización o la reintegración de excombatientes, apoyando la organización de procesos electorales, protegiendo y promoviendo los derechos humanos y ayudando a restablecer el estado de derecho⁴⁸.

Esse ideal da busca por uma paz sustentável engendra em discussão acerca de como essa interferência pode ser debatida, partindo de um princípio da igualdade ressaltada pela própria Carta das Nações Unidas no seu artigo 2.1, desde uma visão de modernidade a partir da discussão sobre colonialidade.

⁴⁵ FREIRE, Maria Raquel; LOPES, Paula Duarte. A segurança internacional e a institucionalização da manutenção da paz no âmbito da ONU: riscos e expectativas. *E-cadernos CES*, vol. 6, p. 6 -23, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/eces.315>. Acesso em 22 dez 2022, p. 11.

⁴⁶ BADMUS, Isiaka Alani; JENKINNS, Bert. Conceitos básicos e teorias em manutenção da paz internacional: uma revisão analítica. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, Porto Alegre, vol. 8, n.16, p. 54 – 86, 2019,. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/2238-6912.80990>. Acesso em 20 dez 2022, p. 55.

⁴⁷ Em BADMUS, Isiaka Alani; JENKINNS, Bert. Conceitos básicos e teorias em manutenção da paz internacional: uma revisão analítica. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, Porto Alegre, vol. 8, n.16, p. 54 – 86, 2019,. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/2238-6912.80990>. Acesso em 20 dez 2022.

⁴⁸ Em Naciones Unidas. *Mantenimiento de la Paz*. Disponível em: <https://www.un.org/es/global-issues/peace-and-security>. Acesso em 20 dez. 2022.

2 DO COLONIALISMO À COLONIALIDADE: DAS NOVAS FORMAS DE DOMINAÇÃO DO SUL GLOBAL

Ainda nos anos 1990, o sociólogo peruano Aníbal Quijano, ao realizar uma leitura das formas de subjugação do Sul ao Norte Global⁴⁹, criou sua distinção entre *colonialismo* e *colonialidade*.

O autor constata que, na origem (leia-se, ao longo dos séculos XV a XX), a dominação empreendida por países do continente europeu possuía caráter direto –impondo-se, inicialmente, por meio da invasão e conquista de terras estrangeiras e, depois, por meio da ingerência política, social e cultural. Foi assim que se estabeleceram governos coloniais diretamente apontados pelas metrópoles, e que se implantou, na América Latina, em África e na Ásia, o que se conhece enquanto *colonialismo*.

O curso da história, entretanto, fez com que tais governos – aos quais Quijano atribui a adjetivação de “formais e explícitos”⁵⁰ – não resistissem às revoltas dos dominados, pelo que, inicialmente na América e, em fins do século XX, na África e na Ásia, acabaram amplamente derrotados e substituídos por administrações pautadas sob o dogma da autodeterminação. Sobre o processo, o pensador peruano conclui: “Assim, o colonialismo, no sentido de um sistema de dominação política formal de umas sociedades sobre outras, parece, pois, um assunto do passado”⁵¹.

O pioneirismo da teorização quijaniana, entretanto, encontra-se na identificação de que, a despeito da queda dos mandatos coloniais, as estruturas de poder engendradas durante quase cinco séculos foram capazes de estabelecer uma racionalidade própria, construída voluntariamente pelos dominadores, que se manteve perene e que, como se verá, depois, foi utilizada para o controle da narrativa global quanto à necessidade de intervenções, à legitimidade de conflitos e ao estabelecimento de verdades ditadas como “universais” aplicáveis a todas as sociedades.

⁴⁹ Acerca da denominação, bem como sobre os reflexos políticos do colonialismo sobre tal dicotomia, ver: BALLESTRIN, Luciana. O Sul Global como Projeto Político. *Horizontes ao Sul*, 2020. Disponível em: <https://www.horizontesaosul.com/single-post/2020/06/30/o-sul-global-como-projeto-politico>. Acesso em 20 dez 2022.

⁵⁰ QUIJANO, Aníbal. Colonialidad y Modernidad/Racionalidad. *Perú Indígena*, Lima, vol. 13, nº 29, p. 11 - 20, 1992. Disponível em: <https://www.lavaca.org/wp-content/uploads/2016/04/quijano.pdf>. Acesso em 20 dez 2022, p. 11.

⁵¹ Tradução da Autora. QUIJANO, Aníbal. Colonialidad y Modernidad/Racionalidad. *Perú Indígena*, Lima, vol. 13, nº 29, p. 11 - 20, 1992. Disponível em: <https://www.lavaca.org/wp-content/uploads/2016/04/quijano.pdf>. Acesso em 20 dez 2022, p. 11.

Sob tal fundamento, o Ocidente foi e tem sido capaz de manter a submissão das periferias por vias colaterais, mesmo depois de encerrada formalmente a dominação colonial através da governança: ao lado do império direto sobre a terra e os corpos colonizados, promoveu-se uma “classificação social da população mundial de acordo com a ideia de raça”⁵², de etnia – a implicar não somente uma sujeição direta, mas subjetiva, relacionada à esfera do ser de contingentes nacionais inteiros, e continuamente tida como científica ou objetiva, como decorrência de “fenômenos naturais, e não da história do poder”⁵³.

A dominação colonial, destarte, é imbricada não somente em termos de administração direta da vida pública e política das sociedades ocupadas, mas também pelo condicionamento do que, ao menos em princípio, seria impalpável às grandes potências do Norte Global: a esfera de subjetividade do indivíduo e da intersubjetividade das colônias.

Esta realidade no contexto colonial também é explicitada por Achille Mbembe que, ao formular seu conceito de *necropolítica*, transmite-a nos seguintes trechos:

Que a “raça” (ou, na verdade, o “racismo”) tenha um lugar proeminente na racionalidade própria do biopoder é inteiramente justificável. Afinal de contas, mais do que o pensamento de classe (a ideologia que define história como uma luta econômica de classes), a raça foi a sombra sempre presente no pensamento e na prática das políticas do Ocidente, especialmente quando se trata de imaginar a desumanidade de povos estrangeiros – ou a dominação a ser exercida sobre eles⁵⁴.

No mesmo contexto, as colônias são semelhantes às fronteiras. Elas são habitadas por “selvagens”. As colônias não são organizadas de forma estatal e não criaram um mundo humano. (...) Assim, é impossível firmar a paz com eles. Em suma, as colônias são zonas em que a guerra e desordem, figuras internas e externas da política, ficam lado a lado ou se alternam. Como tal, as colônias são o local por excelência em que os controles e as garantias de ordem judicial podem ser suspensos – a zona em que a violência do estado

⁵² QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do Poder, Eurocentrismo e América Latina. In: *A Colonialidade do Saber: Eurocentrismo e Ciências Sociais - Perspectivas Latino-Americanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2005, p. 117.

⁵³ Tradução da Autora. QUIJANO, Aníbal. Colonialidad y Modernidad/Racionalidad. *Perú Indígena*, Lima, vol. 13, nº 29, p. 11 - 20, 1992. Disponível em: <https://www.lavaca.org/wp-content/uploads/2016/04/quijano.pdf>. Acesso em 20 dez 2022, p. 12.

⁵⁴ MBEMBE, Achille. *Necropolítica: Biopoder, Soberania, Estado de Exceção, Política da Morte*. São Paulo: n-1 edições, 2018. p. 18 - 19.

de exceção supostamente opera a serviço da “civilização”. O fato de que as colônias podem ser governadas na ausência de lei provém da negação racial de qualquer vínculo comum entre o conquistador e o nativo⁵⁵.

Ainda nesse contexto, importante mencionar que Quijano observa a persistência desta via de hegemonia e controle ainda quando, diretamente, o comando não gozava de viabilidade, e argumenta que possui um caráter ainda mais agressivo do que a mera submissão física e administrativa. A lógica adotada é a de que esta expressão da estrutura de poder colonial tem a capacidade de ramificar-se por uma série de outras relações sociais, de forma tal que se alastra por campos da vida que antes eram intransitáveis ao poder material, clássico do *colonialismo*.

Especialmente, estende-se na forma de dominação cultural⁵⁶, por meio de um processo de “colonização do imaginário dos dominados”, promovendo uma remodelação de cariz subjetivo da consciência e percepção de mundo dos povos colonizados.

Sobre o encadeamento de fatores que levam a tal circunstância, tece Quijano:

Isso foi o produto, no início, de uma repressão sistemática não apenas de crenças, ideias, imagens, símbolos ou conhecimentos específicos que não serviam para a dominação colonial global. A repressão recaiu, sobretudo, sobre os modos de conhecer, de produzir conhecimento, de produzir perspectivas, imagens e sistemas de imagens, símbolos, modos de significação; sobre os recursos, padrões e instrumentos de expressão formalizada e objetivada, intelectual ou visual. Seguiu-se a imposição do uso de padrões de expressão próprios dos dominantes, bem como de suas crenças e imagens referentes ao sobrenatural, que serviram não só para impedir a produção cultural dos dominados, mas também como meios muito eficazes de controle social e cultural, quando a repressão imediata deixou de ser constante e sistemática⁵⁷.

⁵⁵ MBEMBE, Achille. *Necropolítica*: Biopoder, Soberania, Estado de Exceção, Política da Morte. São Paulo: n-1 edições, 2018. p. 34 - 35.

⁵⁶ O autor explica que, mesmo quando e onde não foram capazes de suplantarem a cultura e substituí-la pelos padrões dominantes, os europeus despojaram-na de legitimidade e qualquer espécie de reconhecimento na ordem cultural mundial. QUIJANO, Aníbal. *Colonialidad y Modernidad/Racionalidad*. *Perú Indígena*, Lima, vol. 13, nº 29, p. 11 - 20, 1992. Disponível em: <https://www.lavaca.org/wp-content/uploads/2016/04/quijano.pdf>. Acesso em 20 dez 2022, p. 13.

⁵⁷ Tradução da Autora. QUIJANO, Aníbal. *Colonialidad y Modernidad/Racionalidad*. *Perú Indígena*, Lima, vol. 13, nº 29, p. 11 - 20, 1992. Disponível em: <https://www.lavaca.org/wp-content/uploads/2016/04/quijano.pdf>. Acesso em 20 dez 2022, p. 12.

Encontra-se, neste momento, na esfera da *colonialidade*: diante de um contexto global no qual a intromissão política explícita não mais é admitida, a dominação é usualmente empreendida por vias colaterais, a partir do jugo da sapiência, da aprendizagem e da doutrina.

Ainda em Quijano, o *patrón colonial de poder*, o encaixe perfeito que permite a implementação de poder envolve quatro domínios: o da economia, da autoridade, do gênero e sexualidade, e do conhecimento e da subjetividade⁵⁸. A *colonialidade*, ao formular uma lógica normativa própria, de se ver, está relacionada a este último domínio.

Cuida-se do germe da principal justificativa para a ingerência realizada na América Latina, na África e na Ásia: o projeto “civilizatório”, que toma as classificações acima delimitadas enquanto *quasi* biológicas, e automaticamente põe os colonos em uma posição de inferioridade e subalternidade.

3 DOS REFLEXOS DA MODERNIDADE/RACIONALIDADE OCIDENTAL: QUESTÕES SOBRE PRODUÇÃO DE PENSAMENTO, DISCURSO E AGENDA INTERNACIONAL

A esfera do conhecimento, portanto, é coordenada sob dois vieses: por um, os colonizadores expropriaram dos nativos todos os conhecimentos úteis que possuíam em termos de exploração e gestão da terra; por outro, suprimiram dos colonos a possibilidade de estabelecerem e legitimarem seus próprios símbolos e sabedorias, substituindo-os pelos padrões culturais, a incluir formas de expressão, idioma, crenças e imagens do Ocidente.

A subjetividade, moldada na forma de subjugação cultural, e o conhecimento, limitado aos atributos especificamente admitidos pelo Norte Global, conectam-se na monta em que formulam uma relação *sujeito-objeto*, segundo a qual o sujeito (europeu, naturalmente) é capaz de carregar a “razão”, de identificar uma verdade absoluta que seria apreendida independentemente do contexto que circunda a relação entre ele próprio e o objeto – este tido enquanto externo, diferente em sua própria natureza.

Esta clareza, assim, justificaria o poder que o sujeito exerce em relação a diferentes indivíduos ou populações, tidos como não possuidores da capacidade de fazê-lo.

⁵⁸ MIGNOLO, Walter D. *The Darker Side of Western Modernity: Global Futures, Decolonial Options*. Durham and London: Duke University Press, 2011.

Esses dois parâmetros intersubjetivos são instrumentalizados no cenário das colônias e, a partir do continente europeu, passam a conformar-se enquanto uma racionalidade autônoma acerca do conhecimento e da relação entre a humanidade europeia e o resto do mundo⁵⁹. De tal maneira, é impossível falar na construção deste novo paradigma, registrado sob *modernidade*, sem abordar a *colonialidade* e as expressão de poder centrais decantadas nas colônias.

Veja-se, ainda, consoante as formulações atuais das Relações Internacionais, não somente a irracionalidade e incapacidade de produção de conhecimento de povos não europeus não pode ser tolerada, mas a própria subjetividade individual, formadora do conhecimento, não existe *vis a vis* – é influenciada e remete diretamente a uma estrutura de relações sociais entre sujeitos, europeus ou não, inolvidável⁶⁰.

Ainda assim, a lógica da modernidade ocidental se impôs, em maior ou menor grau, em todas as localidades em que houve domínio europeu, e o fez com as distorções acima identificadas – registrando o conhecimento como se estivesse relacionado aos indivíduos da mesma forma que estes se relacionam com uma propriedade: através da coisificação, de um aspecto material⁶¹.

Tanto é assim que, seja sob a rubrica dicotômica de Norte e Sul Global, seja sob a de Primeiro e Terceiro Mundo, as consequências desta racionalidade implicam uma alocação hierárquica entre os países, e têm como parâmetro um estágio de desenvolvimento em direção à modernidade visto sob a ótica das potências “em relação ao sistema internacional, à dinâmica econômica, às expressões culturais, às estruturas acadêmicas e aos sistemas de pensamento”⁶².

Quijano, novamente, explica esta marcha em direção ao estabelecimento da erudição e cultura europeias enquanto medidas ótimas de desenvolvimento, nas seguintes palavras:

⁵⁹ QUIJANO, Aníbal. Colonialidad y Modernidad/Racionalidad. *Perú Indígena*, Lima, vol. 13, nº 29, p. 11 - 20, 1992. Disponível em: <https://www.lavaca.org/wp-content/uploads/2016/04/quijano.pdf>. Acesso em 20 dez 2022, p. 14.

⁶⁰ QUIJANO, Aníbal. Colonialidad y Modernidad/Racionalidad. *Perú Indígena*, Lima, vol. 13, nº 29, p. 11 - 20, 1992. Disponível em: <https://www.lavaca.org/wp-content/uploads/2016/04/quijano.pdf>. Acesso em 20 dez 2022, p. 19.

⁶¹ QUIJANO, Aníbal. Colonialidad y Modernidad/Racionalidad. *Perú Indígena*, Lima, vol. 13, nº 29, p. 11 - 20, 1992. Disponível em: <https://www.lavaca.org/wp-content/uploads/2016/04/quijano.pdf>. Acesso em 20 dez 2022, p. 15.

⁶² BALLESTRIN, Luciana. O Sul Global como Projeto Político. *Horizontes ao Sul*, 2020. Disponível em: <https://www.horizontesaosul.com/single-post/2020/06/30/o-sul-global-como-projeto-politico>. S/P. Acesso em 20 dez 2022.

A sociedade europeia ou ocidental, devido ao poderio político-militar e tecnológico das sociedades portadoras, impôs a sua imagem paradigmática e os seus principais elementos cognitivos, como norma orientadora de todo o desenvolvimento cultural, especialmente intelectual e artístico. Esta relação tornou-se, assim, parte constitutiva das condições de reprodução daquelas sociedades e culturas, impulsionadas total ou parcialmente para a europeização.⁶³

De se ver que o pressuposto desta construção hegemônica encontra-se numa visão atomística da sociedade, segundo a qual o mundo colonizado, e seus residentes, não fariam parte, senão formalmente, do mesmo globo terrestre, e, sendo a ele externos, estariam despidos da sua condição de humanidade em igualdade de condições com os ocidentais.

A partir daí, toda referência ao colonizado, seja ela referente à sua cultura, sua (historicamente) pequena construção de conhecimento, sua visão de mundo, é admitida somente na medida em que tomada enquanto objeto e/ou alvo de dominação.

As relações internacionais, entretanto, são forjadas sob um mundo edificado sob o discurso, de forma tal que este paradigma de conhecimento racional, subordinado às pretensões de poder europeias, constroem não somente o debate público, mas, inclusive, a comunidade internacional *per si*. Neste sentido:

A política pública, incluindo a política externa, frequentemente procura impedir que a esfera pública esteja aberta a certas formas de debate e à circulação da cobertura da mídia. Uma maneira de alcançar o entendimento hegemônico é pela circunscrição do que será ou não admissível como parte constituinte da própria esfera pública.⁶⁴

De se mencionar, ainda, que Judith Butler cuida, principalmente, da narrativa atribuída à atuação norte-americana no Oriente Médio após os acontecimentos de 11 de setembro de 2001. Suas lições, entretanto, ajustam-se à argumentação empreendida na medida em que demonstram como o apoio popular, a manutenção de governos e, aqui, a manutenção do *status quo* de

⁶³ Tradução da Autora. QUIJANO, Aníbal. Colonialidad y Modernidad/Racionalidad. *Perú Indígena*, Lima, vol. 13, nº 29, p. 11 - 20, 1992. Disponível em: <https://www.lavaca.org/wp-content/uploads/2016/04/quijano.pdf>. Acesso em 20 dez 2022, p. 13.

⁶⁴ BUTLER, Judith. *Vida Precária: os Poderes do Luto e da Violência*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019. p. 18.

distribuição de poder, dependem diretamente da arena pública e do que nela é veiculado – não apenas em termos de conteúdo, mas, de maneira ainda mais sensível, do que pode ser, ou não, inteligível.

Sob este raciocínio, por exemplo, a autora indica a razão pela qual, no âmbito das relações internacionais, a atribuição da qualidade de “autodefesa” à atuação dos Estados Unidos na América em retaliação aos ataques ao World Trade Center, no início dos anos 2000, é fundamental para dissociar qualquer pretensão de equiparação e/ou equivalência entre tais atos e aqueles perpetrados pelas nações de “Terceiro Mundo”, tidos como “terroristas”.

O discurso derivado da racionalidade eurocêntrica, exposto pelo Norte Global, destarte, possui um inafastável caráter constitutivo, de modo tal que “a regulação do campo da aparência é uma forma de estabelecer o que contará como realidade e o que não contará”⁶⁵.

Ao tornar estanques e não legítimas certas posições, atitudes e considerações históricas dentro do domínio político internacional, o controle da retórica acessível ao público garante a perpetuação da *racionalidade* derivada da *colonialidade*.

Nesse contexto, a violência infligida pelas potências é, então, e sempre, seletivamente entregue aos cidadãos globais, e apresentada de forma tal que a hermenêutica que dela resulta não seja capaz de fazer cogitar a culpabilização ocidental⁶⁶. É sempre colocada enquanto uma justa resposta à agressão prévia, ou a partir do projeto civilizatório do esclarecimento de “bárbaros”, de um “outro” irracional.

O produto desse jogo é a capacidade do Ocidente garantir seu domínio sobre o discurso e sobre o que será tido como válido e como verdade. Cuida-se de uma eminente virada epistemológica que proporciona a legitimação e o exercício do poder na direção Norte-Sul global com base fundamental na retórica de modernidade que, em termos práticos, deriva de narrativas construídas pelos colonizadores.

Conforme a lição de Mignolo, “tais imagens foram construções narrativas puras e simples; ou seja, foram assumidas como realidades representadas no domínio do conhecimento, e o conhecimento foi a ferramenta básica e poderosa

⁶⁵ BUTLER, Judith. *Vida Precária: os Poderes do Luto e da Violência*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019. p. 18.

⁶⁶ Sobre as formas através das quais a injustiça é publicamente distribuída, ver: BUTLER, Judith. *Vida Precária: os Poderes do Luto e da Violência*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019. p. 53 e 59.

usada tanto para controlar a autoridade, quanto para ser objeto de troca, como uma mercadoria”⁶⁷.

Já em 1970, Michel Foucault delineou como a instrumentalização da razão pelo poder, através da manipulação discursiva, e especialmente no campo da política, é providência de estudo fundamental para a compreensão da distribuição do poderio dos países do Norte, dos colonizadores.

Eis a hipótese fulcral do autor francês:

Suponho que em toda sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes, perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade.⁶⁸

Leia-se que, em cada tempo histórico, os detentores do direito de enunciar a verdade a engendram de forma a assegurar e nutrir seu poder, motivo pelo qual adotam mecanismos para driblar, ao máximo, eventos contingenciais que maculem sua posição privilegiada.

Trata-se de um processo cíclico, no qual a razão emanada no discurso fortalece o poderio daquele que o exterioriza, e este, por sua vez, reitera – pela limitação do que expressa, de acordo com os interesses em jogo – a primazia do enunciador. Há uma definição relacionada à qualificação do ser discursivo que, mais uma vez, remonta às noções de racionalidade e evolução, de capacidade, que têm como pontos de partida as concepções e postulados ocidentais.

O controle do que é produzido, e de como é distribuído, entabula-se na esfera de uma luta pela posse da narrativa que se encontra em um contexto de luta pelo próprio poder. Aquele que sucede em apoderar-se da capacidade enunciativa, apodera-se de poder, propriamente, e “instaura (...) relações assimétricas entre quem o profere [*o discurso*] e quem o ouve”⁶⁹.

Por esta razão, o acesso a certas esferas do discurso se torna rarefeito: nem todos ganham a possibilidade de levar à arena pública seu conhecimento e/ou sua versão dos fatos que envolvem determinados acontecimentos históricos e interesses.

⁶⁷ MIGNOLO, Walter D. *The Darker Side of Western Modernity: Global Futures, Decolonial Options*. Durham and London: Duke University Press, 2011. p. 13.

⁶⁸ FOUCAULT, Michel. *A Ordem do Discurso: Aula Inaugural no Collège de France, Pronunciada em 2 de Dezembro de 1970*. São Paulo: Edições Loyola, 1996. p. 8.

⁶⁹ STOLZ, Sheila. *A Ordem do Discurso e suas Relações com o Poder: Vertigem e Quebra de Certezas*. Revista Juris, Rio Grande, vol. 13, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.14295/juris.v13i0.3173>. Acesso em 22 dez 2022, p. 160.

O manuseio da esfera pública do debate, na guisa do supra alinhavado, é sensivelmente observável na determinação da agenda internacional, sendo possível localizar a considerável influência que a tríade⁷⁰ hegemônica – Estados Unidos, Europa Ocidental e China (esta, em menor grau) – possui na gerência e na elaboração das pautas abordadas no bojo das Organizações Internacionais, especialmente as de alcance global.

O que pode e o que vai ser discutido – ou, até mesmo, reconhecido – globalmente, faz parte não de uma simples descrição de fatos e da divulgação de dados, mas sim de escolhas pautadas em motivações de política externa, cuidadosamente analisadas com o fito de certificar a inalteração da maneira de distribuição do poder – não só político mas, igualmente, econômico, social, cultural, militar, entre outros.

CONCLUSÕES

Ganhando força mormente com o fim da Segunda Guerra Mundial, a disciplina das Relações Internacionais fora forjada sob bases imperialistas⁷¹ e, regra geral, esteve fundida com as relações do Ocidente. Justamente por isso, encontra, em seu seio, sucessivas reproduções discursivas que remontam à racionalidade europeia enquanto modelo ideal e apto a justificar e respaldar a atuação de potências globais sobre países do Sul Global – de maneira tal a, inclusive, retirar uma série de dados históricos do registro que serve de guia para a consideração da existência de uma espécie de paz prolongada pós 1945.

O presente trabalho demonstrou, entretanto, como a esfera pública foi tradicionalmente constituída a partir de uma lógica de dominação que se iniciou pela via da *colonialidade*, passando a se autorreproduzir na totalidade dos vínculos configurados nas relações internacionais ao longo das últimas décadas, e que atualmente se apropria do discurso e da narrativa para designar a “autêntica” realidade global.

⁷⁰ Esse “conceito”, vale mencionar, não é exatamente livre de polêmicas. Até meados do século passado, a literatura se referia a EUA, Europa e Japão quando mencionava o termo “tríade”. Isso porque até pouco tempo o Estado japonês figurava enquanto a segunda maior economia mundial, pelo que até hoje goze de reconhecido espaço nas hierarquias de certas Organizações Internacionais- o FMI e o Banco Mundial, em especial.

⁷¹ BAYLY, Martin J. Imperialism: Beyond the “Re-turn to Empire” in International Relations. In: CARVALHO, Benjamin de; LOPEZ, Julia Costa; LEIRA, Halvard (eds). *Routledge Handbook of Historical International Relations*. London: Routledge, 2021.

Inicialmente atrelada a discursos sobre salvação, progresso e desenvolvimento, a *colonialidade* tem traçado seus contornos mais recentes através de manifestações relativas ao sistema democrático – e suas deficiências – e à pretensa universalidade da percepção dos direitos humanos que se encontra lastreada nas instituições internacionais.

A partir de suas remodelações, a *colonialidade* expressa-se sob a forma discursiva da *racionalidade europeia*, da *modernidade*, para fazer valer novas formas de dominação contemporâneas, sem que às potências seja atribuída a alcunha imperialista/conquistadora. O que vale, portanto, não é o significado da comunicação, em si, mas aquilo que dela será apreendido por parte de seu receptor, do impacto que nele terá o conteúdo modelado objeto do discurso.

REFERÊNCIAS

BADMUS, Isiaka Alani; JENKINNS, Bert. Conceitos básicos e teorias em manutenção da paz internacional: uma revisão analítica. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, Porto Alegre, vol. 8, n.16, p. 54 – 86, 2019,. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/2238-6912.80990>. Acesso em 20 dez 2022.

BALLESTRIN, Luciana. O Sul Global como Projeto Político. *Horizontes ao Sul*, 2020. Disponível em: <https://www.horizontesaosul.com/single-post/2020/06/30/o-sul-global-como-projeto-politico>. Acesso em 20 dez 2022.

BAYLY, Martin J. Imperialism: Beyond the “Re-turn to Empire” in International Relations. In: CARVALHO, Benjamin de; LOPEZ, Julia Costa; LEIRA, Halvard (eds). *Routledge Handbook of Historical International Relations*. London: Routledge, 2021.

BUTLER, Judith. *Vida Precária: os Poderes do Luto e da Violência*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.

CONSIGLI, José A.; VALLADARES, Gabriel Pablo. Las operacionais de mantenimiento de la paz y el Derecho Internacional Humanitário. *Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)*. Disponível em: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdlhv.htm>. Acesso em 20 dez. 2022.

FOUCAULT, Michel. *A Ordem do Discurso: Aula Inaugural no Collège de France*, Pronunciada em 2 de Dezembro de 1970. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

FREIRE, Maria Raquel; LOPES, Paula Duarte. A segurança internacional e a institucionalização da manutenção da paz no âmbito da ONU: riscos e expectativas. *E-cadernos CES*, vol. 6, p. 6 -23, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/eces.315>. Acesso em 22 dez 2022.

MBEMBE, Achille. *Necropolítica: Biopoder, Soberania, Estado de Exceção, Política da Morte*. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MIGNOLO, Walter D. *The Darker Side of Western Modernity: Global Futures, Decolonial Options*. Durham and London: Duke University Press, 2011.

NACIONES UNIDAS. *Mantenimiento de la Paz*. Disponível em: <https://www.un.org/es/global-issues/peace-and-security>. Acesso em 20 dez. 2022.

NACIONES UNIDAS. *Mantenimiento de la Paz*. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/es/where-we-operate>. Acesso em 20 dez. 2022.

PORTELA, Paulo H. Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado*. Salvador: Juspodium, 2019.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad y Modernidad/Racionalidad. *Perú Indígena*, Lima, vol. 13, nº 29, p. 11 - 20, 1992. Disponível em: <https://www.lavaca.org/wp-content/uploads/2016/04/quijano.pdf>. Acesso em 20 dez 2022.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do Poder, Eurocentrismo e América Latina. In: *A Colonialidade do Saber: Eurocentrismo e Ciências Sociais - Perspectivas Latino-Americanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2005. Acesso em 20 dez 2022.

STOLZ, Sheila. A Ordem do Discurso e suas Relações com o Poder: Vertigem e Quebra de Certezas. *Revista Juris*, Rio Grande, vol. 13, p. 159 - 176, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.14295/juris.v13i0.3173>. Acesso em 22 dez 2022.

GOVERNANÇA GLOBAL E UNIÃO EUROPEIA: A COOPERAÇÃO NA BUSCA DA PAZ

Carla Volpini Ribeiro Silva⁷²

Júlia Péret Tasende Társia⁷³

INTRODUÇÃO

Frente ao processo de globalização, ou seja, de crescente intensificação de relações econômicas e sociais à nível mundial, a busca por relações entre nações e povos de forma pacífica tem se tornado pauta principal frente a organismos internacionais. Isto porque, apesar de terem sido alcançados diversos benefícios, como o incremento de relações econômicas à nível global, o desenvolvimento da tecnologia, incremento da riqueza mundial, dentre outros, a concorrência global - pautada no desenvolvimento de riquezas - se tornou ainda mais acentuada e selvagem. Nesse fenômeno, conforme aponta Páz Bañez (2008) concorrem duas forças, uma centrípeta, tornando o mundo menor e intensificando relações, e uma centrífuga, que expulsa dessa realidade pessoas, territórios e áreas dessa nova economia e sociedade global.

Como consequência do fenômeno da globalização, ocorre a exclusão de culturas, etnias, costumes e ideias que não seguem as forças da uniformidade

⁷² Doutora e Mestre em Direito pela PUC MG. Professora Associada do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito da UFMG

⁷³ Estudante de Mestrado na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Aluna pesquisadora do Centro de Excelência Jean Monnet da UFMG. Membro do Youth Sounding Board da Delegação da União Europeia no Brasil. Graduada em Direito pela PUC-Minas e em Ciências do Estado pela UFMG.

global e da dicotomia. Isso tem resultado em graves disfunções e instabilidades frente à paz mundial (PÁZ BÁÑEZ, 2008). Frente a tais mudanças políticas, sociais e econômicas que, em diversos momentos, ocasionam conflitos, a Organização das Nações Unidas (ONU), com seu Programa de Desenvolvimento (United Nations Development Programme – UNDP), procura implementar novos modelos de organização social, principalmente para empoderar e construir nações mais resilientes, após a fragilidade trazida por conflitos (UNDP, 2012).

Sob a necessidade de se alterar o roteiro anteriormente seguido, se estabeleceu, em setembro de 2015, com representantes dos 193 Estados-membros da ONU, a Agenda 2030. Neste encontro, foi reconhecido que a erradicação da pobreza, em todas as suas formas e dimensões, é o maior desafio global atual, além de um requisito indispensável para se alcançar o desenvolvimento sustentável (ONU, 2015).

Nesse cenário, o documento “Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” se pauta no comprometimento, por parte dos países membros, em tomar medidas transformadoras para promover o desenvolvimento sustentável até o ano de 2030. A Agenda é, portanto, um plano de ação para as pessoas, organizações e Estados buscarem fortalecer a paz universal. Como bem explicou António Guterres, Secretário Geral da ONU: “A Agenda 2030 é a nossa Declaração Global de Interdependência” (AGENDA 2030, 2015, s.p).

O plano de ação conta com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e 169 metas, que buscam erradicar a pobreza e promover uma vida digna a todos. O que se busca é a adoção de todos os objetivos e metas pelos Estados-membros da ONU, aplicando-os aos seus próprios modelos de governança, atuando “com espírito de solidariedade global reforçada, concentrada em especial nas necessidades dos mais pobres e vulneráveis e com a participação de todos os países, todas as partes interessadas e todas as pessoas” (ONU, 2015, p. 2).

A Agenda 2030 estabelece, como meios necessários para a implementação de seus objetivos, a realização de uma parceria global revitalizada, que aproxime governos, o setor privado, a sociedade civil, o sistema das Nações Unidas e outros atores internacionais, mobilizando todos os recursos disponíveis (ONU, 2015). Como cada país teria uma responsabilidade primária por seu próprio desenvolvimento econômico e social, é reconhecido na Agenda a necessidade de mobilização de recursos financeiros, bem como transferência de capacidades e de tecnologias ambientalmente adequadas para os países em desenvolvimento.

Para se alcançar os ODS, a governança se dá como um excelente instrumento na busca da promoção e consolidação da paz mundial. Isto porque a responsabilização, presente na democracia, com a prática da boa governança, alcança resultados benéficos na redução da pobreza e na construção da paz duradoura em sociedades em desenvolvimento. A responsabilização democrática permite que cidadãos mantenham seus líderes políticos dentro dos limites da responsabilidade, reduzindo o risco de abuso de poder e práticas corruptas (NORRIS, 2012).

Inclusive, têm-se como uma das metas específicas do Objetivo 16, a promoção de sociedades pacíficas e a ampliação e fortalecimento dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global. Como uma das principais metas da União Europeia (UE) é a promoção da paz entre seus Estados-membros, cidadãos e parceiros estratégicos, bem como a busca pelo desenvolvimento sustentável, a UE implementou, em seu Livro Branco sobre Governança (2001), a adoção do modelo de Governança Global, a fim de fazer parte do cenário global cooperativo na busca pela paz.

A estratégia global da UE, frente a relações com países fora da fronteira da Europa, deve se pautar, portanto, na ação externa coletiva, pautada nos ODS, para lidar com os desafios globais interdependentes, conforme o estabelecido no Livro Branco sobre Governança. Os princípios basilares da boa governança já se denotam inerentes à estratégia de desenvolvimento sustentável, e é neste sentido que a União pretende tomar em consideração a dimensão global, frente a sua representatividade e responsabilidade no momento de atuar frente a desafios globais.

Nesse sentido, a chegada da pandemia global, ocasionada pelo novo coronavírus, o Covid-19, pôs em prova a estratégia global da União Europeia. Sendo, atualmente, a terceira maior economia do mundo (AMADEO, 2020), sua colaboração para a superação da crise é essencial. A crise do Covid-19 é mais do que uma emergência de saúde global. É, também, o desenvolvimento de uma crise humanitária sistêmica, afetando dimensões sociais, econômicas e ambientais, que deixará profundas cicatrizes, principalmente em países e populações mais vulneráveis.

Esta pesquisa pretende estudar e analisar como a UE, enquanto líder do desenvolvimento sustentável e condutora dos ODS em suas relações cooperativas internacionalmente, tem contribuído com parceiros estratégicos subdesenvolvidos para a superação do cenário pós-pandêmico. Pretendeu-se focar a discussão na adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no

âmbito da União Europeia (UE), e de que maneira a medida da aplicação da governança global pode viabilizar planos de ação, principalmente de políticas públicas da UE comprometidas com os ODS.

1 GOVERNANÇA GLOBAL E A BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Ao adotarem a Agenda 2030 da ONU com seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), os Estados-Membros das Nações Unidas criaram quadro regulatório para ação nacional e cooperação global a fim de se alcançar o desenvolvimento sustentável. Diante dos ODS estabelecidos, nota-se que, em suma, o desenvolvimento sustentável visa o estabelecimento da paz e da segurança global. A Agenda 2030, por meio das ODS, reconhece a necessidade de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, que ofereçam igualdade de acesso à justiça e tenham como fundamento básico o respeito aos direitos humanos. Isso se deve pelo estabelecimento da boa governança em todos os níveis, de forma a se assegurar instituições transparentes, eficazes e responsáveis (ONU, 2015).

A Agenda 2030 estabelece, como meios necessários para a implementação de seus objetivos, a realização de uma parceria global revitalizada, que aproxime governos, o setor privado, a sociedade civil, o sistema das Nações Unidas e outros atores internacionais, mobilizando todos os recursos disponíveis (ONU, 2015).

Como cada país teria uma responsabilidade primária por seu próprio desenvolvimento econômico e social, é reconhecido na Agenda a necessidade de mobilização de recursos financeiros, bem como transferência de capacidades e de tecnologias ambientalmente adequadas para os países em desenvolvimento. Nesse cenário, a governança é um excelente instrumento na busca da promoção e consolidação da paz mundial. Inclusive, tem-se como uma das metas específicas do Objetivo 16, pautado na promoção de sociedades pacíficas, a ampliação e fortalecimento dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global. Como é disposto no Relatório “Governance for Peace”, da UNDP (2012):

Apoiar a governança para consolidar a paz significa ajudar as partes interessadas nacionais a obter o controle do processo de recuperação imediatamente após uma crise, a fim de lançar as bases para transições, após longo prazo de fragilidade. O UNDP acredita firmemente que a obtenção de resultados de governança em ambientes frágeis requer um foco renovado no desenvolvimento

de capacidades que seja guiado pelo princípio de apropriação nacional, e que esse foco deve ser adaptável ao contexto complexo e dinâmico de fragilidade e conflito. Além disso, esses esforços devem ser direcionados a uma ampla gama de atores, incluindo grupos vulneráveis e marginalizados (por exemplo, mulheres e jovens) para trazê-los para o diálogo para a construção da paz e construção do Estado nas fases iniciais. (UNDP, 2012, p. 12) (tradução nossa).

O conceito de governança, tal como é aplicado em meios acadêmicos – e tal como será aplicado ao longo deste trabalho -, foi desenvolvido recentemente. Antes dessa alteração semântica, a governança era identificada como meios de atuação de um governo, ou, também, à arquitetura dos sistemas de governo. Ambos possuem a mesma essência: chegar a decisões vinculativas. No entanto, a diferença entre governo e governança, como apresentado por Kohler-Koch (1998), é que o governo é a organização responsável por tomar as decisões vinculantes, com base em uma autoridade definida constitucionalmente. Já a governança é o processo de concretização de acordos vinculativos. Deste modo, qualquer tipo de governança está embutido nas instituições, enquadrado em normas e em autoridades para garantir o cumprimento dos acordos. No caso da UE, a governança atuará de modo diferenciado do que atua, por exemplo, em seus Estados-membros. Por se tratar de uma comunidade supranacional, a governança se dará conforme as interrelações entre configurações institucionais, normas e fontes de autoridade, como será tratado mais adiante. (KOHLER-KOCH, 1998).

A aplicação do sentido de governança em âmbito global, surge em meados dos anos 1980, a partir do uso da expressão “boa governança” (*good governance*), utilizada por organizações como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, para designar o conjunto de princípios e de boas práticas, que deveriam guiar o trabalho e ações dos países aos quais destinavam financiamentos (WORLD BANK, 1991). Aqui, como aponta Gonçalves (2011), a governança é marcada por um sentido liberal, relacionada à promoção do desenvolvimento, por parte de governos, por meio do respeito às leis que permitissem o funcionamento do livre mercado e garantia da propriedade privada. Assim, uma boa governança seria aquela que proporciona transações efetivas nos mercados, favorecendo o crescimento econômico e a redução da pobreza.

Com o fracasso dessa aplicação, durante a década de 1990 surgem críticas por parte de movimentos sociais e populares, a esse modelo de formulação. Passa a ser cobrado, por parte desses movimentos, maior comprometimento com o desenvolvimento sustentável, com adoção de políticas ambientais mais

rigorosas e, também, “um papel mais central para os cidadãos e agentes locais nos processos de desenvolvimento através da participação e da boa governança” (FREY, 2008, p. 44). Aqui, já se denota a evolução da ideia de governança, com maior participação estatal no processo de desenvolvimento socioeconômico, e ampliação de programas e políticas sociais (GONÇALVES, 2011).

A partir de então, a governança assume novo papel, buscando maior articulação entre a atuação estatal e a participação de organizações, indivíduos e empresas, frente aos parâmetros impostos pelo cenário internacional globalizado. Em um contexto de gradual globalização, e de subsequente interdependência econômica e política entre nações, a governança adquire maior importância, e passa a ser considerada como um importante instrumento para se alcançar maior legitimidade nas ações estatais dentro de um contexto global.

A Governança Global tem caráter mais amplo, visto que se desenvolveu junto ao fenômeno da globalização, e diz respeito a ações em escala mundial. Assim, é compreendida como um conjunto de processos cumulativos, multidimensionais, atuando junto à mudança da organização da atividade humana e do deslocamento de poder da orientação local ou nacional, para padrões internacionais, pautado na interconexão e interdependência entre Estados (GONÇALVES, 2011). Dessa forma, por meio da Governança Global é possível se alcançar soluções para problemas transnacionais.

Diante deste contexto, a autoridade dos Estados nacionais dá-se de forma mais colaborativa, junto a outros atores políticos, como organizações internacionais, empresas multinacionais e organizações não governamentais. Como bem explica Gonçalves (2011):

A governança global surge dentro de um novo paradigma, que é o da sociedade global. Nela, há a passagem do Estado soberano, único e absoluto ator a exercer o poder, tanto no plano nacional quanto internacional, para uma nova situação, na qual existem dois outros níveis de poder: o transnacional e o supranacional. Nessa nova configuração, o poder é dividido entre Estados e outras entidades, e tornam-se necessárias novas instituições, caracterizadas por regimes internacionais (GONÇALVES, 2011, p. 41).

A Governança Global se distingue, portanto, pela existência de uma infinidade de atores, muitos deles não estatais, que contam com suas próprias estruturas e processos de decisão. Importa ressaltar, contudo, que a governança global não exclui a dimensão estatal. Ela abrange as instituições governamentais, mas

se distingue exatamente por também compreender os mecanismos informais, de caráter não-governamental.

O arcabouço da Governança Global passa, como explicita Gonçalves (2011), por quatro dimensões: i) seu caráter instrumental, ou seja, a governança pode ser utilizada como um instrumento para produzir projetos e resultados capazes de solucionar os desafios globais; ii) a ampliação de atores nos processos de tomada de decisão, passando a envolver tanto a dimensão estatal, quanto organizações internacionais, empresas e o terceiro setor; iii) a busca pela tomada de decisões com base no diálogo, no consenso e da persuasão nas relações e ações, para além do antigo modelo pautado na coerção e obrigação de cumprir; iv) a institucionalidade dos meios de decisão, ou seja, a criação de estruturas e sistemas próprios para que a tomada de decisões possa contar, em certa medida, com a participação da sociedade civil e outros atores.

Em outros termos, tem-se a Governança Global como um sistema democrático de leis e instituições sociais que irão contribuir para a solução de conflitos, promovendo a cooperação entre diversos atores. É possível afirmar, por conseguinte, que o progresso civilizatório global está ligado à governança, tida como “a regulação estabelecida por mecanismos de consenso democrático, traduzida em instrumentos normativos capazes de assegurar a concórdia e a paz” (GONÇALVES, 2011, p. 42).

Reconhece-se, no texto da Agenda 2030, a importância da aplicação da Governança Global, voltada para a paz, na busca da efetivação de suas metas e objetivos. Sendo esta pautada, principalmente, na relação intergovernamental, envolvendo Estado, Organizações Não-Governamentais, movimentos de cidadãos, corporações multinacionais, empresas privadas, etc., é nítido que o alcance dos ODS perpassa pela cooperação internacional, pautada no engajamento internacional entre diversos atores, voltados para mobilizar todos os recursos disponíveis para se alcançar a paz e a prosperidade. Como explicitado na Agenda: “Reconhecemos o papel do setor privado diverso, desde as microempresas e cooperativas até as multinacionais, bem como o papel das organizações da sociedade civil e as organizações filantrópicas na implementação da nova Agenda” (UN BRASIL, 2015, p. 13).

Nesse sentido, os meios de Governança Global passam a ser utilizados para elaborar práticas políticas, mantendo sempre o cidadão e seu bem estar como objetivo final. Logo, é pautada em maior participação, eficácia, eficiência, efetividade, transparência e legitimidade à atuação estatal e empresarial público/

privado, dentro do quadro de cooperação global, regional e nacional (CALDAS; FREITAS, 2018).

Sob este entendimento e, sob à luz da mudança global pós-Guerra Fria, que, em 1992, as Nações Unidas formularam a Comissão sobre Governança Global, produzindo seu significativo Relatório em 1996, em busca de uma nova forma de cooperação internacional entre as nações. Dentre diversas sugestões, a Comissão estabelece a importância de se reforçar a atuação da comunidade global. Isto se faz de suma importância, como aponta o Relatório, para manter a paz e a ordem e expandir atividades econômicas. Para tanto, busca-se combater a poluição e as mudanças climáticas, combater doenças pandêmicas, conter a disseminação de armas, deter atividades terroristas, evitar a fome, evitar a recessão econômica, e assim por diante (COMISSÃO SOBRE A GOVERNANÇA GLOBAL, 1996). Estas podem ser consideradas questões transnacionais, que exigem dos Estados-Nações a união de seus esforços, atuando em comunidade.

2 A UNIÃO EUROPEIA NO CENÁRIO DA GOVERNANÇA GLOBAL

Em 2001, por meio de seu Livro Branco Sobre Governança (2001), elaborado no contexto do alargamento da União Europeia, a UE buscou proporcionar uma construção voltada para a Governança Global. Com isso, procurava ultrapassar as fronteiras do continente europeu, para que fosse possível aplicar os princípios da boa governança às suas responsabilidades a nível mundial, e, conseqüentemente, buscar atingir os objetivos de paz, crescimento, emprego e justiça social - prosseguidos na União -, no exterior. Assim, se atingiria o objetivo de oferecer respostas às expectativas dos cidadãos, promovendo uma atuação mais forte da União na cena mundial. Para tanto, o Livro Branco traz a necessidade de se aplicar, de forma local, regional, nacional e global, os princípios basilares da boa governança (UNIÃO EUROPEIA, 2001).

Em busca de maior abertura, o Livro Branco propõe que as instituições trabalhem de forma mais transparente e, em conjunto com os Estados-Membros, sigam uma estratégia de comunicação ativa sobre as tarefas da União e suas decisões. Tal reforma da governança europeia implica em maior ampliação das atribuições da UE. E, portanto, a Comissão Europeia deve melhorar o diálogo com intervenientes governamentais e não governamentais de Estados exteriores ao bloco europeu, quando ocorrer a elaboração de propostas políticas com dimensões internacionais. Somado a isto, também deve ser proposto uma

revisão da representação internacional da União, para que seja possível que o bloco europeu se expresse mais frequentemente como uma única posição para todo o mundo (UNIÃO EUROPEIA, 2001). Assim, estabelece o Livro Branco os pontos da ação da Comissão para tornar isto possível:

Comissão:

- Melhorará o diálogo com os intervenientes governamentais e não governamentais dos países terceiros aquando da elaboração de propostas políticas com dimensão internacional,
- Promoverá a utilização de novos instrumentos a nível global como complemento do direito internacional «vinculativo»,
- Lançará um debate em 2002 relativamente à contribuição da União para uma profunda reforma das instituições multilaterais e para melhorar a cooperação e a transparência das organizações internacionais,
- Proporá uma revisão da representação internacional da União, no quadro dos actuais Tratados, com o objectivo de lhe permitir apresentar, cada vez mais, posições comuns e proporá alterações na próxima Conferência Intergovernamental. (UNIÃO EUROPEIA, 2001, p. 23).

A estratégia global da União, frente a relações com países fora da fronteira da Europa, deve se pautar, portanto, na ação externa coletiva, pautada nos ODS, para lidar com os desafios globais interdependentes: incluindo desenvolvimento, comércio, ajuda humanitária e ação climática. Assim, deve se buscar uma nova política externa com soluções sustentáveis como objetivo principal.

Os princípios basilares da boa governança já se denotam inerentes à estratégia de desenvolvimento sustentável, e é neste sentido que a União deverá tomar em consideração a dimensão global, frente a sua representatividade e responsabilidade no momento de atuar frente a desafios globais.

2.1 A UE e a Cooperação Global no Enfrentamento ao Covid-19

Em 2020, o mundo se viu afetado com os desafios de uma pandemia mundial, ocasionada pelo novo coronavírus, o Covid-19. Em janeiro do mesmo ano, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que o surto de contágio do novo vírus constituía uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – o mais alto nível de alerta da organização, conforme Folha informativa divulgada pela Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS)

[2]. Essa decisão buscou aprimorar a coordenação, cooperação e solidariedade global para interromper a propagação do vírus e diminuir suas consequências.

A melhor forma de prevenção, conforme a OMS, é evitar o contato humano com pessoas infectadas, praticar atos de higienização constante das mãos com água e sabão ou álcool 70%. Somado a isso, é indicado realizar o distanciamento social, quando necessário, utilizando máscaras para evitar que gotículas contaminadas se dispersem no ar e entrem em contato com pessoas saudáveis. (OMS, 2020).

Por isso, há preocupação especial sobre a forma com que países em desenvolvimento buscaram superar a pandemia. Esse grupo de países possui mais fragilidades que países já desenvolvidos, devido a hospitais com recursos limitados e sistemas de saúde frágeis, que ficam sobrecarregados devido a, muitas vezes, dificuldade de acesso a condições sanitárias de qualidade, bem como à falta de condições de realizar o isolamento social. Outras condições sociais, como planejamento urbano precário, superpopulação em algumas cidades, serviços deficientes de gestão de resíduos e falta de acesso a postos de saúde, podem contribuir para a elevação do número de casos de Covid-19.

Para países em desenvolvimento, as consequências da crise não se darão apenas a curto prazo. A crise social e econômica, consequente destas condições, pode devastar muitas nações, com expectativa de perda de renda ultrapassando os US\$220 bilhões de dólares. E, com cerca de 55% de toda a população global sem acesso a proteção social, essas perdas irão atingir investimentos em educação, direitos humanos, segurança alimentar, nutrição, saúde, dentre outras searas. (PNUD BRASIL, 2020).

Por isso, é essencial que nações desenvolvidas disponibilizem ajuda financeira e humanitária, enfatizando a necessidade de três ações prioritárias, apontadas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD): (i) liberação de recursos para ajudar a conter a disseminação do vírus; (ii) apoio à resposta durante o surto do vírus; (iii) disponibilização de recursos para prevenir o colapso econômico dos países em desenvolvimento. Por este último, entende-se como essencial que o trabalho entre países desenvolvidos e em desenvolvimento ocorra de forma a minimizar impactos de longo prazo, particularmente a grupos vulneráveis e marginalizados, apoiando, também, a recuperação mais rápida da sociedade como um todo (PNUD BRASIL, 2020).

Resta analisar se durante este tempo de maior necessidade, como a União Europeia contribuiu no cenário de Governança Global para minimizar os impactos sofridos por países em desenvolvimento. A expectativa era que, por

meio da Governança Global, se aprimorasse a atuação da UE no cenário global, reforçando suas negociações multilaterais e criando parcerias com outros países, de forma a promover uma maior cooperação e coerência entre as atividades das organizações internacionais existentes (UNIÃO EUROPEIA, 2001).

Conforme apontado pelo Livro Branco sobre Governança, os objetivos da União Europeia de se alcançar paz, desenvolvimento e justiça social devem ser também promovidos fora dos limites da Europa. Assim propõe o Livro Branco:

Ao aplicar os princípios da boa governança à responsabilidade global da União Europeia, a União deve ser mais acessível às partes interessadas governamentais e não governamentais de outras partes do mundo. Isso já faz parte da sua estratégia de desenvolvimento sustentável, mas deve ser acompanhada de um compromisso por parte desses stakeholders quanto à sua representatividade, e **de que assumirão suas responsabilidades na resposta aos desafios globais. A União deve ter em conta a dimensão global na avaliação do impacto das políticas, no estabelecimento de orientações para a utilização de competências especializadas e através de uma abordagem mais pró-ativa das redes internacionais** (UNIÃO EUROPEIA, 2001, p. 29).

Reconhecendo sua dimensão global, a UE pretende melhorar a efetividade e fiscalização nas negociações multilaterais. Para tanto, deve buscar construir parcerias com outros países, a fim de promover maior cooperação e coerência entre as atividades das organizações internacionais existentes. A fim de se alcançar tais objetivos, a UE deve se apresentar como uma única voz, em nome de toda a Europa. E, com isso, reforçar sua representação à nível internacional e regional, inclusive em relações de governança econômica e financeira, de proteção ao meio ambiente e em concorrências políticas (UNIÃO EUROPEIA, 2001),

Não obstante, é evidente que a prioridade europeia é diminuir a propagação do vírus dentro dos limites de suas fronteiras, bem como apoiar a economia da União. Contudo, a pandemia não conhece fronteiras, e representa grande ameaça humanitária à saúde pública e socioeconômica de todo o mundo. Logo, há absoluta necessidade de abordá-la em nível global. E, como apontado, países em desenvolvimento se encontram em uma posição especialmente difícil para combatê-la.

A maioria dos países em desenvolvimento não consegue manter medidas adequadas e rigorosas de contenção por um período prolongado, visto que grande parcela da população se mantém em níveis próximos ao de subsistência.

Ademais, a fraca capacidade institucional e os recursos fiscais limitados destes países, dificulta o acesso aos necessitados. Levantamento recente, realizado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), demonstra que 70% de 20 países africanos entrevistados, corriam o risco de ficar sem alimentos durante um confinamento que se prolongasse por mais de duas semanas. E, ademais, uma análise realizada pela Oxfam aponta que a crise econômica causada pelo vírus pode levar mais de meio bilhão de pessoas à pobreza, a menos que ações urgentes e dramáticas sejam tomadas (OXFAM, 2020)

As cicatrizes deixadas pela pandemia em países em desenvolvimento podem acarretar em graves retrocessos e, segundo pesquisa do FMI, anularia os avanços obtidos na redução da pobreza nos últimos sete a dez anos, agravando a desigualdade socioeconômica destes países. Conseqüentemente, se tornaria ainda mais difícil alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela Agenda 2030 (FABRIZIO; GURARA; WIEGAND, 2020).

Denota-se a importância do apoio da comunidade internacional, para que esses países consigam enfrentar a pandemia e iniciar sua recuperação. Nesse sentido, o apoio da União Europeia, em âmbito internacional, é crucial. A pandemia do Covid-19 é responsável pela maior crise global, desde a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial, e a falta de cooperação internacional entre as três grandes potências – Estados Unidos, China e Rússia -, não trazem nenhuma ajuda e podem se tornar até mesmo perigosas dentro do cenário da crise global. (ROLOFF, 2020).

A falta de cooperação por parte das três grandes potências é advinda da ausência de liderança global por parte de algum destes três países durante a pandemia do coronavírus. Pelo contrário, os Estados Unidos entraram em conflito com a Organização Mundial da Saúde, ao longo da pandemia, o que não cooperou em nada na gestão da crise. A política de desinformação durante a pandemia, por parte do governo Chinês, também foi um claro sinal de irresponsabilidade internacional e de falta de liderança. Ademais, a Rússia manteve contínuos esforços de desinformação na Europa, a fim de diminuir a credibilidade de governos ocidentais (ROLOFF, 2020).

O posicionamento destas três potências, além de não colaborarem para a superação da pandemia, possuem o potencial de ofuscar os problemas globais decorrentes, que afetam a saúde pública, segurança alimentar, ambiental e digital, dentre outros que requerem uma resposta internacional cooperativa. Lidar com complexas interdependências de forma cooperativa, por meio de instituições internacionais, integrações regionais e inter-regionais, além de diferentes redes

políticas – formais e informais -, apresenta novas perspectivas de Governança Global, pela qual a atuação da UE obteve destaque.

Isto porque, seu sistema multinível de tomada de decisão, com sua capacidade para atuar supranacionalmente e transnacionalmente é adequado para gerenciar uma crise de saúde global. E, de fato, a ativa solidariedade da UE e seus Estados-Membros, ao fornecer ajuda através de envio de material médico e pessoal médico, bem como a ajuda financeira a países subdesenvolvidos, demonstra a importância da capacidade de atuação conjunta no cenário de Governança Global. Como explica Josep Borrel, alto representante de Relações Exteriores e Políticas de Segurança da União Europeia:

A solidariedade internacional não é apenas uma questão de permanecermos fiéis aos nossos valores. É, também, garantir que venceremos juntos a luta contra o vírus. A menos que o vírus seja derrotado em todos os lugares, ele não será derrotado. Uma pandemia global só pode ser resolvida globalmente, com uma ação global unida, rápida e decisiva (EUROPEAN COUNCIL, 2021B) (tradução nossa).

O esforço conjunto da UE para apoiar países parceiros no combate ascendeu a 38,5 bilhões de euros, além da ajuda humanitária fornecida por meio de envio de pessoal médico e mecanismo de partilha de vacina, a fim de garantir o acesso às vacinas para países de baixa e média renda em todo o mundo (EUROPEAN COUNCIL, 2021A).

Para que seja possível efetivar tais ações, a União Europeia e seus Estados-membros montaram um fundo de 36 bilhões de euros, denominado “Time Europa” (Team Europe). Desses 36 bilhões de euros, 3 bilhões são para assistência macro-financeira para dez países vizinhos da Europa, para ajudá-los a cobrir os gastos financeiros causados pela pandemia. A assistência financeira será fornecida na forma de empréstimos em condições favoráveis e foi primeiramente distribuída para países vizinhos, da seguinte forma: Albânia, 180 milhões de euros; Bósnia e Herzegovina, 250 milhões; Geórgia, 150 milhões; Jordânia, 200 milhões de euros; Cosovo, 100 milhões de euros; Moldávia, 100 milhões; Montenegro, 60 milhões; Macedônia do Norte, 160 milhões; Tunísia, 600 milhões; e, por fim, Ucrânia, recebeu 1,2 bilhões de euros (EUROPEAN COUNCIL, 2021B).

A ação coletiva da União pretende mitigar os impactos socioeconômicos, causados por crises nos sistemas de saúde, água e saneamento dos países parceiros, consequentes dos impactos da pandemia do coronavírus. Os empréstimos do Time Europa combinam esforços da União Europeia, seus Estados-membros e

instituições financeiras, em particular, do Banco de Investimento Europeu e do Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento (EUROPEAN COUNCIL, 2021C).

Para além dos países vizinhos, a União Europeia continuará a adaptar sua resposta conforme o decorrer da pandemia, focando em países que se encontram em maior necessidade. Assim, a União se voltará para países na África, no Oriente Médio, na Ásia, na América Latina e no Caribe, focando em financiamentos que ajudem grupos mais vulneráveis socialmente (EUROPEAN COUNCIL, 2021C).

Ainda dentro do pacote total fornecido pela União Europeia a países terceiros, 2,8 milhões de euros serão voltados para apoiar os sistemas de investigação, de saúde e de água dos países. Assim, a União busca apoiar os países parceiros na construção e de sistemas de saúde e proteção social mais resilientes e eficientes. Assim, buscará também investir no treinamento de especialistas e no fortalecimento de organizações regionais de saúde na África, América Latina e Caribe, Ásia e Pacífico. Consequentemente, apoiará, também, os esforços de comunicação e conscientização sobre medidas básicas de proteção e conselhos de higiene para prevenir a propagação do vírus. Quanto às pesquisas, parte desse valor será voltado para apoiar pesquisas futuras sobre diagnósticos, tratamento e prevenção e, ajudar na aceleração e aprovação de vacinas, e sua distribuição para países vulneráveis (EUROPEAN COUNCIL, 2021C).

Por fim, é exposto que 1,28 bilhões de euros serão voltados para abordar as consequências econômicas e sociais em países parceiros. Assim, a União Europeia irá fornecer apoio orçamentário e financiamento para que países terceiros adotem reformas para seu próprio desenvolvimento socioeconômico e redução da pobreza, e medidas para proteger os trabalhadores durante a crise. Essa última se dará, principalmente, pelo apoio ao setor privado, sobretudo as pequenas e médias empresas e aos trabalhadores independentes, por meio de garantias, provisões de liquidez e assistência técnica. Buscará, também, reorientar as garantias do Fundo Europeu de Desenvolvimento Sustentável, para que possa oferecer partilha de riscos de curto prazo sobre os empréstimos. E, para que os países em desenvolvimento não se encontrem em maiores dívidas após a crise pandêmica, a União promoverá formas de alívio da dívida consideradas pelo Fundo Monetário Internacional aos países afetados (EUROPEAN COMMISSION, 2020A).

A UE reconheceu a necessidade de uma resposta rápida, massiva e coordenada, a fim de diminuir os impactos da pandemia. Com isso, tem

procurado atuar com maior protagonismo global, tendo sido responsável em prover 57% do total da assistência para o desenvolvimento global (BILAL, 2020). Por seu planejamento do “Team Europe”, a União Europeia formulou uma estrutura para combinar diversas instituições europeias, incluindo o Banco Europeu de Investimento (BEI), seus Estados-membros e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento. Com isso, conseguiu aproveitar o potencial de diversos atores europeus para uma resposta mais completa e sinérgica. A abordagem da UE no combate ao coronavírus promoveu maior coordenação global junto a instituições multilaterais, como as Organizações das Nações Unidas, a Organização Mundial da Saúde, o Fundo Monetária Internacional, os grupos G7 e G20, em conjunto com parcerias regionais, como a União Africana (BILAL, 2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Confrontada com a sua mais severa crise desde a Segunda Guerra Mundial, o continente europeu representado atualmente pela União Europeia foi capaz de atuar em perspectiva global, atuando com governança cooperativa, na busca pela superação da pandemia e de suas consequências. Por meio do exemplo da atuação da UE no cenário internacional para ajuda aos países em desenvolvimento, percebe-se a importância da cooperação global para a manutenção da paz.

Faz-se necessário que Estados-Nações se insiram ainda mais no panorama mundial, e que pautem suas ações de reestruturação pós-pandemia nos ODS, para que seja possível estabelecer um novo marco na governança internacional, que se pautem na busca por objetivos comuns em prol da garantia de vida digna para todos os habitantes do planeta. Isso se daria por meio da cooperação mútua entre Estados, sociedade civil, Organizações Não-Governamentais e entidades privadas, pelo compartilhamento de recursos, desenvolvendo um conceito de cooperação abrangente e sustentável, em benefício de todos. O objetivo da Governança Global deve ser enfrentar crises globais, tais como crises climáticas, humanitárias, de saúde pública, saneamento, alimentares, dentre outras, pelo compartilhamento de recursos e avanços tecno-científicos compartilhados, de forma a beneficiar, também, os Estados mais vulneráveis na busca pelo desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGENDA 2030. **A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Plataforma Agenda 2030. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/sobre/#:~:text=A%20Agenda%202030%20para%20o,nossa%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Global%20de%20Interdepend%C3%A7%C3%A3o%20e%20A%C3%A7%C3%A3o%20de%20Desenvolvimento%20Sustent%C3%A1vel,entro%20dos%20limites%20do%20planeta>. Acesso em 13 dez 2022.

AMADEO, Kimberly. **Largest Economies in the World**. The Balance. Disponível em: <https://www.thebalance.com/world-s-largest-economy-3306044>. Acesso em 09 dez 2022.

BILAL, San. **Towards na EU global COVID-19 response 2.0: boosting smarter finance**. ECDPM. Discussion Paper N. 273. 2020. Disponível em: <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/Towards-EU-Global-COVID-19-Response-2.0-Boosting-Smarter-Finance-ECDPM-Discussion-Paper-273-June-2020.pdf>. Acesso em 20 fev 2021.

BILAL, San. VELDE, Dirk Willem te. **How can the European Union help developing countries address the socioeconomic impacts of the coronavirus crisis?**. ECDPM. 2020. Disponível em: <https://ecdpm.org/publications/european-union-developing-countries-coronavirus/>. Acesos em 23 fev 2021.

BORREL, Josep. **Four Priorities for a Global Pandemic Strategy**. Project Syndicate. 2020. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/global-priorities-covid19-response-by-josep-borrell-2020-03>. Acesso em 04 fev 2021.

CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; FREITAS, Sandra Neder Thomé. **A Governança e a Cidadania Participativa na União Europeia**. Revista Jurídica. Vol. 01, nº 50, Curitiba, 2018. P. 316-342.

COMISSÃO SOBRE A GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa Comunidade Global**. O Relatório Da Comissão Sobre A Governança Global. Rio De Janeiro: Editora FGV, 1996. Cap. 09. Disponível em: <http://www.sefidvash.net/eng08006/htms/cap9.htmv>. Acesso em 20 nov 2020.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **COVID-19: Council adopts €3 billion assistance package to support neighbouring partners**. Council of the Eu. Press Release. 2020. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/20/covid-19-council-adopts-3-billion-assistance-package-to-support-neighbouring-partners/>. Acesso em 03 fevereiro 2021.

EUROPEAN COMMISSION. **Joint statement of José Manuel Barroso, President of the European Commission, and Herman Van Rompuy, President of the European Council on the award of the 2012 Nobel Peace Prize to the EU**. 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_12_779#PR_metaPressRelease_bottom. Acesso 02 fevereiro 2021.

EUROPEAN COMMISSION. **Coronavirus: EU global response to fight the pandemic**. Press Cornes. 2020A. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_604. Acesso em 22 fev 2021.

EUROPEAN COMMISSION. **Europe remains the world's biggest development donor - €74.4 billion in 2018**. Press corner. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_2075. Acesso em 24 fev 2021.

EUROPEAN COUNCIL. **COVID-19 coronavirus pandemic: the EU's response**. Council of the European Union. Policies. 2021. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/coronavirus/>. Acesso em 22 fev 2021.

EUROPEAN COUNCIL. **10 things the EU is doing to fight COVID-19 and ensure recovery.** Council of the European Union. Policies. 2021A. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/coronavirus/10-things-against-covid-19/>. Acesso em 22 fev 2021.

EUROPEAN COUNCIL. **European solidarity in action.** Council of the European Union. Policies. 2021B. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/coronavirus/european-solidarity-in-action/>. Acesso em 22 fev 2021.

FABRIZIO, Stefania; GURARA, Daniel; WIEGAND, Johannes. **COVID-19: Sem ajuda, os países em desenvolvimento de baixa renda enfrentam o risco de uma década perdida.** International Monetary Fund Blog. 2020. Disponível em: <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2020/08/27/blog-covid-19-without-help-low-income-developing-countries-risk-a-lost-decade>. Acesso em 03 fevereiro 2021.

FREY, Klaus. Development, good governance and local democracy. **Brazilian Political Science Review.** Rio de Janeiro: v. 2, n.2, july/dec. 2008, pp. 39-73. Disponível em: http://socialsciences.scielo.org/pdf/s_bpsr/v3nse/a07v3nse.pdf. Acesso em: 15 nov 2020.

GONÇALVES, Alcindo. **Regimes internacionais como ações da governança global.** Meridiano 47, vol. 12, n. 125, p. 40 a 45, mai.-jun. 2011.

KRASNER, Stephen D. **Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes.** Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 20, n. 42, 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010444782012000200008&script=sci_arttext. Acesso em 02 dez 2020.

NORRIS, Pippa. **Making Democratic Governance Work: How Regimes Shape Prosperity, Welfare, and Peace.** Cambridge: Cambridge University Press. 2012.

OMS. Brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19): orientaciones para el público. Nuevo Coronavirus 2019. Enfermedades. Disponível em: <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public#:~:text=Qu%C3%A9%20hacer%20para%20mantenerse%20y,otras%20personas%20en%20espacios%20interiores..> Acesso em 20 dez 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em 01 nov 2020.

OXFAM. **DIGNITY NOT DESTITUTION: An 'Economic Rescue Plan For All' to tackle the Coronavirus crisis and rebuild a more equal world.** Oxfam Media Briefing. 2020. Disponível em: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620976/mb-dignity%20not%20destitution-an-economic-rescue-plan-for-all-090420-en.pdf>. Acesso em 02 fevereiro 2021.

PAZ BAÑEZ, Manuela A. de. Globalización y gobernanza. Algo más que la tradicional dicotomía Estado-Mercado. **Revista de economía mundial.** N. 18, 2008, pp. 327-339.

PNUD BRASIL. **COVID-19: Crise iminente em países em desenvolvimento ameaça devastar a economia e aumentar a desigualdade.** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. News. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2019/covid-19--crise-iminente-em-paises-em-desenvolvimento-ameaca-dev.html>. Acesso em 03 fevereiro 2021.

ROLOFF, Ralf. **COVID-19 and No One's World: What Impact for the European Union?.** Connections, vol. 19, no. 2, 2020, pp. 25-37. JSTOR. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/26937607?seq=1#metadata_info_tab_contents. Acesso em 15 fev 2021.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública: Versão 2**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>>. Acesso em: 10 dezembro 2020.

UN. **Take action for the Sustainable Development Goals**. Un.org. Sustainable Development Goals. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>. Acesso em 01 nov 2020.

UNDP. **Governance for peace: securing the social contract**. 2012. Disponível em: https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/governance_for_peacesecuringthesocialcontract.html. Acesso em 10 janeiro 2021.

UNIÃO EUROPEIA. **GOVERNANÇA EUROPEIA: Um Livro Branco**. Comissão das Comunidades Europeias. Bruxelas. 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A110109>. Acesso em 10 nov 2020.

WORLD BANK. **The International Bank for Reconstruction and Development**. Managing development: the governance dimension. 1991. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884111468134710535/pdf/34899.pdf>>. Acesso em: 27 janeiro 2021.

OPAS, Brasil. **OMS declara emergência de saúde por surto de novo coronavírus**. Banco de Notícias. Disponível em: [https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6100:oms-declara-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-em-relacao-a-novo-coronavirus&Itemid=812#:~:text=30%20de%20janeiro%20de%202020,de%20Import%C3%A2ncia%20Internacional%20\(ESPII\)](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6100:oms-declara-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-em-relacao-a-novo-coronavirus&Itemid=812#:~:text=30%20de%20janeiro%20de%202020,de%20Import%C3%A2ncia%20Internacional%20(ESPII)). Acesso em: 13 jan 2020.

O PAPEL DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL NA PROMOÇÃO DA PAZ: ANÁLISE DOS CASOS DO NORTE DE UGANDA E DO QUÊNIA

THE ROLE OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT IN PROMOTING PEACE: ANALYSIS OF CASES FROM NORTH OF UGANDA AND KENYA

Renata Mantovani de Lima⁷⁴

Filipe Augusto Silva⁷⁵

RESUMO

Pretende-se no presente artigo analisar o papel do Tribunal Penal Internacional na promoção da paz. Para isso, será apresentada, primeiramente, a história do Tribunal para que se compreenda os motivos que levaram a sua criação. Após será feita uma análise sobre o conflito ou a complementariedade dos conceitos de justiça e paz. Por fim, examinar-se-á o caso concreto do processo de paz ocorrido no Quênia e a influência do TPI ao intervir no mesmo. A vertente metodológica adotada é a jurídico-sociológica; tipo de raciocínio indutivo e tipos metodológicos da pesquisa: histórico-jurídico, jurídico-interpretativo e jurídico-prospectivo.

⁷⁴ Advogada, Doutora e Mestre pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, tendo realizado suas pesquisas na Universidade de Pisa-Itália, Professora da Graduação e da Pós-Graduação *stricto sensu* da Universidade de Itaúna/MG. Ex Diretora Nacional dos Cursos de Direito do Grupo Ânima Educação. Ex Reitora da Universidade Santa Úrsula no Rio de Janeiro. E-mail: remantova@hotmail.com.

⁷⁵ Bacharel em Direito pela Universidade de Itaúna. Pós-graduado em Direito Penal e Processual Penal pelo Centro Universitário Newton Paiva. Mestre em Direito pelo Programa de pós-graduação *Stricto Sensu* da Universidade de Itaúna. Doutorando em Direito pelo Programa de pós-graduação *Stricto Sensu* da Universidade de Itaúna. Advogado. Juiz Leigo da Comarca de Santa Luzia/MG. E-mail: filipefhp@hotmail.com.

Palavras-chave

Tribunal Penal Internacional; Promoção da Paz; Processo de Paz; Justiça e Paz.

ABSTRACT

It is intended in this paper to analyze the role of the International Criminal Court in promoting peace. To this end, the history of the Court will be presented in order to understand the reasons that led to its creation. Then the conflict or complementarity of the concepts of justice and peace will be discussed. Finally, the concrete case of the peace process that took place in Kenya and the influence of the ICC in intervening in it will be examined. The methodological approach adopted: juridical-sociological; type of reasoning: inductive; methodological types of research: juridical-historical, juridical-interpretative, and juridical-prospective.

Keywords

International Criminal Court; Peace Promotion; Peace Process; Justice and Peace.

1 INTRODUÇÃO

O Tribunal Penal Internacional (TPI), criado pelo Estatuto de Roma⁷⁶, tem por principal objetivo processar e julgar os indivíduos responsáveis pelo cometimento dos crimes de maior gravidade e com alcance internacional que, segundo o artigo 5º de referido Estatuto, são os crimes de genocídio, contra a humanidade, de guerra e de agressão.

Em seu preâmbulo, o Estatuto de Roma afirma que seus Estados Partes estão decididos a colocar fim à impunidade dos autores de tais crimes e a contribuir, portanto, para a sua prevenção. Assim, é possível argumentar que através da aplicação da Justiça, pavimenta-se o caminho para a paz. No entanto, sobre este ponto, questiona-se o potencial do TPI como instrumento de promoção da paz, bem como a maneira em que pode ser utilizado para o alcance deste objetivo. Ademais, resta também a dúvida sobre se a demanda por justiça objetivada pelo TPI poderia entrar em conflito com a busca pela paz.

Nesses termos, o presente artigo pretende examinar em que medida o TPI seria considerado um instrumento de promoção e manutenção da paz, e a maneira pela qual desempenha este papel. A pesquisa justifica-se, pois o TPI, como instituição internacional permanente com competência criminal, possui um protagonismo e uma importância ímpar para a humanidade, sendo que

⁷⁶ TPI. Estatuto de Roma de 17 de julho de 1998. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm. Acesso em 09 dez. 2022.

ao desempenhar suas funções, acaba por influenciar de maneira substancial os processos e interações inerentes ao direito internacional, inclusive aqueles relativos à busca pela paz.

Cumprе ressaltar ainda que, a escolha do caso do Norte de Uganda se justifica por ser o caso mais emblemático no que diz respeito à discussão entre os ideais de justiça e paz serem conflitantes ou complementares no âmbito do TPI. Já em relação ao Quênia, a sua análise se justifica visto que foi a primeira vez que o TPI indiciou um Chefe de Estado Africano em exercício, demonstrando que nenhum indivíduo, independentemente do cargo que ocupa, está acima da lei, honrando, assim, o seu objetivo de combate à impunidade.

No tocante à metodologia, adotar-se-á a vertente metodológica jurídico-sociológica, uma vez que a análise do papel do TPI como instrumento de promoção da paz deve ser feita dentro de um contexto social mais abrangente. O tipo de raciocínio empregado será o indutivo, pois serão utilizados casos concretos em que houve a participação do TPI, para que se chegue à conclusão geral sobre seu papel no tocante à paz. Por fim, os tipos metodológicos da pesquisa empregados serão o histórico-jurídico, jurídico-interpretativo e jurídico-prospectivo.⁷⁷

2 HISTÓRICO DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL

Para que se entenda o propósito e o possível papel do TPI na promoção da paz, primeiramente é necessário que se compreenda sua história e os motivos que levaram à sua criação.

A Assembleia Geral da ONU, no ano de 1947, requisitou à Comissão de Direito Internacional (CDI), através da Resolução 177 (II)⁷⁸, que fosse examinada a possibilidade de criação de uma Corte Internacional Penal com o objetivo de processar e julgar os autores de genocídio e outros crimes relevantes, obtendo resposta positiva da CDI⁷⁹.

Além de ser encarregada em elaborar o estatuto de um tribunal penal internacional, derivado do artigo VI da Convenção para a Prevenção e a

⁷⁷ DIAS, Maria Tereza Fonseca; GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **(Re)Pensando a Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p.22-29.

⁷⁸ ONU. **Resolução 177 (II) de 21 de novembro de 1947**. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/038/84/PDF/NR003884.pdf?OpenElement>. Acesso em 09 dez. 2022.

⁷⁹ LIMA, Renata Mantovani de; BRINA, Marina Martins da Costa. **O Tribunal Penal Internacional**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006, p.44.

Repressão do Crime de Genocídio⁸⁰, a Assembleia Geral da ONU também pediu à CDI para preparar dois documentos: o primeiro ficou conhecido como os “Princípios de Nuremberg”, finalizado em 1950, e o segundo, chamado “Código de Crimes contra a Paz e a Segurança da Humanidade”, que foi concluído e adotado pela Comissão apenas muito tempo depois, no ano de 1996, sendo que ambos os projetos foram desenvolvidos paralelamente dentro da CDI, quase como se as duas tarefas não fossem relacionadas⁸¹. Tanto o Código, quanto o estatuto, podem ser compreendidos por analogia com o direito interno, uma vez que “Eles correspondem, em sentido geral, às definições de crimes e princípios gerais encontrados nos códigos criminais ou penais (o ‘código dos crimes’), e à estrutura institucional e processual encontrada nos códigos de processo penal (o ‘estatuto’)”.^{82 83}

A elaboração do estatuto de um futuro tribunal penal internacional ficou a cargo, num primeiro momento, de dezessete Estados, que submeteram a sua primeira versão em 1952, sendo a mesma revisada por um comitê indicado pela Assembleia Geral da ONU e, já em 1954, uma proposta de estatuto foi submetida pela CDI. No entanto, as tensões causadas pela Guerra Fria, e a dificuldade em se chegar a um consenso sobre a definição do crime de agressão fez com que os trabalhos fossem suspensos pela Assembleia Geral.⁸⁴

A definição do crime de agressão somente foi alcançada em 1974⁸⁵ e, em 1978, o projeto de elaboração do estatuto foi submetido novamente aos governos pela Assembleia Geral, sendo a CDI formalmente convidada a reiniciar os trabalhos em 1981. No ano de 1989, quando ocorreu a queda do muro de Berlim, um acontecimento inesperado colocou a criação urgente de uma jurisdição penal internacional em destaque novamente: foi feita uma proposta pelos países latino-americanos, liderados por Trinidad e Tobago, à Assembleia Geral da ONU no

⁸⁰ ONU. **Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio de 11 de dezembro de 1948**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1952/D30822.html. Acesso em 09 dez. 2022.

⁸¹ SCHABAS, William. **An Introduction to the International Criminal Court**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p.8/9.

⁸² *Ibid*, p.9, tradução livre.

⁸³ Texto original: “They correspond in a general sense to the definitions of crimes and general principles found in criminal or penal codes (the ‘code of crimes’), and the institutional and procedural framework found in codes of criminal procedure (the ‘statute’)”.

⁸⁴ SCHABAS, 2011, p.9/10.

⁸⁵ ONU. **Resolução 3314 (XXIX) de 14 de dezembro de 1974**. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/739/16/IMG/NR073916.pdf?OpenElement>. Acesso em 09 dez. 2022.

sentido de se criar um tribunal penal internacional para lidar com o problema, que se tornava global, do tráfico de drogas.⁸⁶

Outros dois grandes acontecimentos que influenciaram essa nova onda de debates sobre a criação do tribunal penal internacional, foi a criação pelo Conselho de Segurança da ONU, em 1993 e 1994, dos tribunais internacionais *ad hoc* na ex-Iugoslávia e Ruanda, respectivamente. “O legado dos Tribunais *ad hoc* gêmeos pode ser apreciado de diferentes perspectivas, incluindo sua jurisprudência pioneira e suas implicações no estabelecimento de Tribunais ou Cortes internacionais subsequentes [...]”.^{87 88} Neste ponto, é importante ressaltar que:

A demanda por justiça, mais especificamente pela punição dos responsáveis pelas atrocidades cometidas durante os grandes conflitos mundiais, assim como em conflitos internos durante a Guerra Fria, não foi atendida em sua plenitude pelos tribunais *ad hoc*. Contudo, a experiência fornecida pelos Tribunais de Ruanda e da ex-Iugoslávia, assim como os questionamentos suscitados, contribuiu para acelerar os trabalhos de codificação e desenvolvimento progressivo do Direito Internacional Penal, impulsionando a criação de uma jurisdição penal internacional de caráter permanente.

Da impunidade de criminosos de guerra, os quais se viram livres de quaisquer sanções, irrompeu um sentimento de indignação na comunidade internacional e uma maior convergência de países em torno da defesa dos direitos humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, nesse sentido, representou o desencadeamento da reconstrução e da internacionalização dos direitos humanos. Poder-se-ia dizer que, pela primeira vez, as nações do mundo juntaram-se para delinear um código moral que concedesse ao indivíduo valor e dignidade, instaurando uma nova era dos direitos humanos. Já não se tratava de proteger indivíduos sob certas condições ou em situações circunscritas como no passado, mas sim de proteger o ser humano como tal.⁸⁹

Percebe-se que a defesa dos Direitos Humanos foi um ponto central na busca pelo estabelecimento de uma jurisdição penal internacional permanente. A própria Declaração Universal dos Direitos Humanos⁹⁰ afirma, no primeiro

⁸⁶ LIMA, BRINA, 2006, p.45.

⁸⁷ BELLELLI, Roberto. **International Criminal Justice: Law and Practice from the Rome Statute to its Review**. Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2010, p.13, tradução livre.

⁸⁸ Texto original: “The legacy of the twins *ad hoc* Tribunals may be appreciated from different perspectives, including their groundbreaking jurisprudence and its implications on the establishment of subsequent international Tribunals or Courts [...].”

⁸⁹ LIMA, BRINA, 2006, p.41/42.

⁹⁰ ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 10 de dezembro de 1948**. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 09 dez. 2022.

parágrafo de seu preâmbulo, que o respeito por tais direitos é fundamental para a liberdade, justiça e paz mundial.

Em 15 de junho de 1998 deu-se início à Conferência de Plenipotenciários sobre o estabelecimento de um Tribunal Penal Internacional, na cidade de Roma, Itália. O evento contou com a participação das delegações de 160 países, 17 organizações intergovernamentais, 14 mecanismos especializados e fundos das Nações Unidas e 124 organizações não-governamentais na qualidade de observadoras, e tinha como objetivo principal concluir as negociações do Estatuto do Tribunal e criar formalmente a instituição. Somente após mais de um mês de seu início, em 17 de julho de 1998, é que foi submetido um rascunho do Estatuto, formado por 116 artigos, para apreciação.

O Estatuto foi adotado em 17 de julho de 1998 através do voto favorável de 120 delegações, 21 abstenções e 7 votos contrários, porém somente entrou em vigor no dia 1º de julho de 2002, visto que seu artigo 126⁹¹ estabelecia a sua entrada em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao termo de um período de 60 dias após a data do depósito do sexagésimo instrumento de ratificação.

A consolidação do Tribunal Penal Internacional insere-se em um processo de reconhecimento da vitalidade do conceito de justiça internacional, demonstrando que as lições de Nuremberg não haviam caducado. Afinal, apenas um tribunal internacional totalmente independente garantiria um sistema de justiça (e não de vingança) global em que os princípios de imparcialidade e justiça determinam a prática do Direito Internacional Penal. Nesse sentido, essa iniciativa representa um imenso avanço, permitindo o preenchimento do vácuo legal do sistema internacional com o efetivo julgamento dos responsáveis por violações graves dos direitos humanos e do Direito Humanitário, bem como com a consequente prevenção de crimes futuros. Indubitavelmente, o futuro Tribunal aparece como uma etapa essencial dentro do processo de formação de um sistema de justiça verdadeiramente internacional. É o que se depreende das seguintes razões: (1) o Tribunal é composto por juízes de diferentes Estados, a fim de exprimir uma ideia de representação geográfica equitativa e dos principais sistemas jurídicos do mundo; (2) é constituído por tratado, de modo que a comunidade internacional pôde se manifestar; e (3) não se funda em uma estrutura centralizada e sim na coordenação entre as entidades iguais e soberanas.

⁹¹ TPI, 1998.

Além de se firmar nos ideais da justiça e dentro da perspectiva internacional, o TPI será um tribunal permanente, capaz de investigar e julgar indivíduos acusados das mais graves violações de Direito Internacional Penal. De fato, a jurisdição do TPI não estará restrita a uma situação específica, pois possui ampla abrangência prevista no Estatuto, e, além disso, não será retroativa.⁹²

Vale ressaltar que no parágrafo 3º de seu preâmbulo, o Estatuto de Roma reconhece que os crimes de maior gravidade, os quais o TPI possui como objetivo combater, constituem uma ameaça à paz da humanidade. Pode-se afirmar que referido parágrafo 3º abrange a base do direito penal internacional, ou seja, “que esta disciplina emergente é na realidade o direito penal da comunidade das nações, com a função de proteger os mais altos valores legais desta comunidade contra ‘crimes tão graves [que] ameaçam a paz, a segurança e o bem-estar do mundo’.”^{93 94}

Após essa breve análise sobre a história de criação do TPI, é possível afirmar que se pautou pela necessidade em se buscar justiça para os crimes de maior gravidade que atingem a humanidade, ao mesmo tempo que se propugnou por zelar pelos Direitos Humanos, com fins de promover a paz mundial por meio do combate e prevenção dos referidos crimes. Considerando-se tais premissas, parte-se para o análise da possibilidade de se alcançar a paz através da justiça, ou se seriam metas essencialmente conflitantes.

3 JUSTIÇA E PAZ: OBJETIVOS CONFLITANTES OU COMPLEMENTARES?

Somente após a criação do TPI que a concepção de justiça e paz como ideais complementares ou conflitantes veio à baila, visto que, até então, o estabelecimento de cortes criminais internacionais apenas ocorria ao final do conflito, em razão dos crimes perpetrados, a exemplo dos tribunais *ad hoc*.⁹⁵

⁹² LIMA, BRINA, 2006, p.53/54.

⁹³ TRIFFTERER, Otto; AMBOS, Kai. **The Rome Statute of the International Criminal Court: a commentary**. Munique/Oxford/Baden-Baden: C.H.Beck/Hart/Nomos, 2015, p.8.

⁹⁴ Texto original: “that this emerging discipline is in reality the criminal law of the community of nations, with the function of protecting the highest legal values of this community against ‘such grave crimes [that] threaten the peace, security and well-being of the world’.”

⁹⁵ TELES, Patrícia Galvão. *The International Criminal Court and the Evolution of the Idea of Combating Impunity: an Assessment 15 Years after the Rome Conference*. KOWALSKI, Mateus; TELES, Patrícia Galvão (orgs.). **International Criminal Justice: a dialogue between two cultures**. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa; OBSERVARE, 2017, p.128.

No caso do TPI, a jurisdição pode ser acionada durante qualquer estágio do conflito, desde que haja suspeita de que crimes, de acordo com o Estatuto, tenham sido cometidos e que a situação seja encaminhada pelo Estado em cujo território os crimes são cometidos, pelo Conselho de Segurança, ou de acordo com os poderes *proprio motu* pelo Procurador do Tribunal.

Da mesma forma, sendo que a maioria dos conflitos atuais são guerras intraestatais ou civis, sua resolução dependerá de um processo de paz interna negociada, onde muitas vezes é necessário reunir todas as partes em conflito à mesa de negociações. É frequente que algumas destas partes - governo ou rebeldes - tenham cometido crimes, ou seja, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade.

No caso de tais negociações de paz, alguns argumentam que é necessário primeiro realizar o processo de paz e, posteriormente, iniciar a luta contra a impunidade e pela justiça através de um processo chamado de “sequenciamento”. Isto é ilustrado pelo exemplo de Uganda, onde o caso foi levado ao Tribunal pelo governo numa tentativa de enfraquecer os rebeldes do “Exército de Resistência do Senhor”. Entretanto, as partes beligerantes só aceitariam negociações se o acordo de paz lhes desse imunidade às acusações do TPI.^{96 97}

O caso do norte da Uganda, supracitado, é emblemático no que diz respeito à discussão de justiça e paz no âmbito do TPI. O Exército de Resistência do Senhor (ERS), grupo rebelde liderado por Joseph Kony que atua desde 1987 no norte de Uganda, tem como objetivo derrubar o governo e estabelecer outro com base nos dez Mandamentos, sendo que “muitas fontes indicam que, até as recentes negociações de paz, o ERS tinha pouca ou nenhuma agenda política discernível.

⁹⁶ TELES, 2017, p.128/129, tradução livre.

⁹⁷ Texto original: “In the ICC’s case, jurisdiction can be triggered during any stage of the conflict, provided that there is suspicion that crimes, in accordance with the Statute, have been committed and that the situation will be referred by the State in whose territory the crimes are committed, by the Security Council, or in accordance with the powers *proprio motu* by the Prosecutor of the Court.

Likewise, being that the majority of current conflicts are intrastate or civil wars, their resolution will depend on a process of negotiated internal peace, where it is often necessary to gather all the conflicting parties to the negotiating table. It is frequently the case that some of these parties – government or rebels – have committed crimes, i.e., war crimes or crimes against humanity.

In the case of such peace negotiations, some argue that it is necessary to carry out the peace process first and, subsequently, commence the fight against impunity and for justice through a process called “sequencing”. This is illustrated by the example of Uganda, where the case was brought to the Court by the government in an attempt to weaken the rebels of the “Lord’s Resistance Army”. However, the warring parties would only accept negotiations if the peace agreement gave them immunity from ICC indictments.”

Outras notam que o ERS declarou esporadicamente suas exigências, incluindo declarações pedindo unidade nacional e mais poder para o Norte.”⁹⁸

⁹⁹ Referido grupo também atua no Sudão do Sul, na República Democrática do Congo e na República Centro-Africana.

As ações terroristas do ERS causaram a morte de dezenas de milhares de civis, o deslocamento forçado de quase 90% (cerca de dois milhões de pessoas) da população do norte de Uganda, sendo que seus membros sequestram e torturam crianças para se juntarem ao movimento.¹⁰⁰

O caso do ERS foi enviado ao TPI pelo presidente de Uganda Yoweri Museveni em 2003 e dois anos depois já haviam sido expedidos cinco mandados de prisão para líderes do grupo rebelde, inclusive Kony. As negociações de paz entre o governo e o ERS começaram em 2006, sendo oferecido pelo presidente anistia total aos principais oficiais do grupo, além de ter sido requisitado ao TPI o recolhimento dos mandados de prisão expedidos, pedido este que foi negado pelo Tribunal.

No ano de 2007, o governo de Uganda e o ERS acordaram que os líderes do grupo rebelde iriam ser julgados pelo judiciário ugandês como parte das negociações de paz, no entanto, tais julgamentos envolveriam um regime de pena alternativo, com sentenças consideradas muito leves em comparação às atrocidades cometidas. Esta manobra afastaria a competência do TPI, nos termos do artigo 17 do Estatuto de Roma, uma vez que o Estado estaria disposto a processar e julgar o caso.

No ano seguinte, em 2008, o Procurador do TPI na época, Luis Moreno Ocampo, insistiu no cumprimento dos mandados de prisão, mas o presidente de Uganda declarou que Kony não seria entregue ao TPI e estaria sujeito a um processo judiciário tradicional, sendo que as negociações de paz acabaram por ser encerradas neste mesmo ano, quando Kony não compareceu ao ato de assinatura do acordo final, em 9 de abril, ao não receber resposta à sua pergunta sobre o arranjo judicial, mais especificamente quais punições ele enfrentaria.

⁹⁸ KELLER, Linda. *Achieving Peace with Justice: the International Criminal Court and Ugandan Alternative Justice Mechanisms*. **Connecticut Journal of International Law**. Hartford: University of Connecticut, 2008.

⁹⁹ Texto original: “Many sources indicate that, until the recent peace talks, the LRA had little or no discernible political agenda. Others note that the LRA has sporadically announced its demands, including statements calling for national unity and more power to the North.”

¹⁰⁰ MENDES, Errol. **Peace and Justice at the International Criminal Court: A Court of Last Resort**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2010, p.97.

“É impossível saber se as negociações de Juba poderiam ter sido bem-sucedidas se o TPI tivesse concordado com o plano de Museveni.”^{101 102}

Pode até ser que, porventura, caso o TPI tivesse cedido à tentativa de concessão de anistia – ainda que disfarçada por uma promessa de “punição” em âmbito interno – as negociações de paz poderiam ter sido exitosas. Ocorre que, primeiramente, deve-se compreender que a justiça pregada pelo TPI busca, essencialmente, produzir um efeito de dissuasão, sendo que o aspecto retributivo não é o único, muito menos o mais importante, a ser alcançado.

No julgamento Celebici, a Câmara de Julgamento do Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia descartou a retribuição como o único objetivo da justiça criminal internacional. De acordo com a Câmara de Julgamento, a teoria da retribuição, sendo enraizada na primitiva teoria da vingança, quando usada como o único fator na sentença é susceptível de ser contraproducente e perturbadora de todo o propósito da restauração e manutenção da paz no território da ex-Jugoslávia. Assim, a punição retributiva por si só não traz justiça. Ao invés disso, a Câmara de Julgamento favoreceu claramente a dissuasão (chamando-a provavelmente do fator mais importante na avaliação de sentenças apropriadas para violações do direito humanitário internacional).^{103 104}

Assim, caso tivesse recuado, o TPI teria reforçado a ideia de impunidade e, assim, se afastado do caminho de manutenção duradoura da paz. Ainda que a não-intervenção do TPI no caso do ERS em Uganda contribuísse para as negociações de paz, a chance de seus efeitos serem de curto prazo eram muito prováveis, uma vez que alimentaria o sentimento de impunidade, aumentando as chances de recorrência futura. Ademais, os mandados de prisão expedidos pelo TPI, além de não impedirem as negociações de paz, contribuíram para isolar

¹⁰¹ FISH, Eric. Peace Through Complementarity: Solving the Ex Post Problem in International Criminal Court Prosecutions. *The Yale Law Journal*. New Haven: The Yale Law Journal Co., 2010, p. 1707, tradução livre.

¹⁰² Texto original: “It is impossible to know whether the Juba talks could have succeeded had the ICC gone along with Museveni’s plan.”

¹⁰³ KRZAN, Bartłomiej. International Criminal Court Facing the Peace vs. Justice Dilemma. *International Comparative Jurisprudence*. Amsterdã: Elsevier, 2016, p.83, tradução livre.

¹⁰⁴ Texto original: “In the Celebici judgment, the Trial Chamber of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia discarded retribution as the one and only goal of international criminal justice. According to the Trial Chamber, the theory of retribution, being rooted in the primitive theory of revenge, when being used as the only factor in sentencing is likely to be counterproductive and disruptive of the entire purpose of the restoration and maintenance of peace in the territory of the former Yugoslavia. Accordingly, retributive punishment by itself does not bring justice. Instead, the Trial Chamber clearly favoured deterrence (calling it probably the most important factor in the assessment of appropriate sentences for violations of international humanitarian law).”

o ERS de parte de sua base de apoio, encorajando uma das mais promissoras negociações de paz já ocorridas desde o começo dos conflitos no norte da Uganda, além de garantir que a o tópico de responsabilização ocupasse um lugar de destaque em tais negociações.¹⁰⁵ Por fim, sobre referido conflito:

[...] não é um pouco falta de percepção arguir que os mandados de prisão do TPI representam uma ameaça à paz, dado que não há uma paz real no norte de Uganda desde 1986? Além disso, argumentar que o TPI dissuadirá homens como Kony de assinar um acordo de paz parece presumir que um acordo de paz é uma garantia de paz. A realidade, entretanto, é muito mais complexa; ‘...a violência não é desligada como uma torneira pelo simples acordo de paz. Muita desta violência é de natureza estrutural e frequentemente imune às disposições de um acordo de paz...’. Isto destaca a importante distinção entre paz positiva e paz negativa que os críticos do Tribunal muitas vezes encobrem. A alegação de que os mandados de prisão do TPI representam uma ameaça à paz no norte de Uganda não apenas concebe a paz num sentido muito estreito e negativo - como a ausência de violência física - mas também privilegia uma visão de paz a muito curto prazo. Compreender a paz num sentido mais amplo e positivo e adotar uma perspectiva de mais longo prazo, no entanto, pode trazer uma nova dimensão importante para os debates sobre a relação entre paz e justiça. Nas palavras de Mendéz, ‘Esta remoção [de pessoas como Kony] pelo fato de estarem agora indiciadas pode inicialmente ser vista como um obstáculo à paz, porém mais adiante pode ser exatamente o que é necessário para obter uma paz estável no norte de Uganda’. Finalmente, enquanto os críticos do trabalho do TPI em Uganda afirmam que a paz deve vir antes da justiça, as complexidades e particularidades das sociedades individuais pós-conflito exigem respostas contextualmente sensíveis e sob medida em vez de fórmulas gerais. Paz e justiça, em outras palavras, ‘não necessariamente seguem uma trajetória linear de paz-e-justiça’.^{106 107}

¹⁰⁵ DAREHSHORI, Sara; EVENSON, Elizabeth. *Peace, Justice, and the International Criminal Court*. Oxford **Transitional Justice Research**. Oxford: Oxford University Press, 2010, p.5.

¹⁰⁶ CLARK, Janine Natalya. *Peace, Justice and the International Criminal Court: Limitations and Possibilities*. **Journal of International Criminal Justice**. Oxford: Oxford University Press, 2011, p.541/542, tradução livre.

¹⁰⁷ Texto original: “Whereas such arguments cannot be simply dismissed, they must be seriously questioned. Most obviously, is it not somewhat short-sighted to contend that the ICC’s arrest warrants represent a threat to peace, given that there has been no real peace in northern Uganda since 1986? Furthermore, to argue that the ICC will deter men such as Kony from signing a peace accord appears to assume that a peace agreement is a guarantee of peace. The reality, however, is far more complex; ‘violence is not switched off like a tap by the mere agreement of a peace accord. Much violence is structural in nature and often immune to the provisions of a peace accord. This highlights the important distinction between positive and negative peace which the Court’s critics often gloss over. The contention that the ICC’s arrest warrants pose a threat to peace in northern Uganda not only

Concluindo, é importante ressaltar que o próprio TPI reconheceu formalmente a complementariedade entre justiça e paz, conforme Resolução ICC-ASP/12/Res.8, que assim preconiza: “*Convencidos* também de que não pode haver paz duradoura sem justiça e que a paz e a justiça são, portanto, requisitos complementares”^{108 109}. No próximo tópico, pretende-se destacar o papel do TPI na busca pela paz através da análise de sua participação no processo de paz do Quênia.

4 ATUAÇÃO DO TPI NO PROCESSO DE PAZ DO QUÊNIA

As eleições de 27 de dezembro de 2007 no Quênia foram marcadas por atos de grande violência instigados por acusações de fraude eleitoral entre os dois principais partidos concorrentes: Partido Democrático Laranja (PDJ) e Partido da União Nacional (PUN). O candidato Mwai Kibaki do PUN foi declarado vencedor em 30 de dezembro de 2007, sob a acusação pelo PDJ de discrepâncias na contagem de votos, sendo que o partido perdedor se recusou a reconhecer o resultado do pleito e decidiu não apresentar o caso ao Judiciário por suspeitarem de parcialidade. Assim, ao invés de judicializar a questão, o PDJ incitou um protesto nacional.¹¹⁰

A violência começou em 30 de dezembro de 2007 e assumiu a forma de assassinato, mutilação, estupro, circuncisão forçada, incêndio, despejos, saques e ameaças de violência. Durante os dois meses seguintes, mais de 1.300 pessoas foram mortas e até 600.000 foram deslocadas internamente.

conceptualizes peace in a very narrow, negative sense as the absence of physical violence but also privileges a very short-term view of peace. Understanding peace in a broader, positive sense and adopting a more long-term perspective, however, can bring an important new dimension to debates about the relationship between peace and justice. In the words of Mendez, ‘This removal [of people like Kony] by the fact that they are now under indictment may initially be seen as an obstacle to peace, but further down the road it may be exactly what is needed to get a stable peace in Northern Uganda.’ Finally, while critics of the ICC’s work in Uganda submit that peace should come before justice, the complexities and particularities of individual post-conflict societies demand contextually sensitive and tailored responses rather than general formulae. Peace and justice, in other words, ‘do not necessarily follow a linear peace-then-justice trajectory’.”

¹⁰⁸ TPI. **Resolução ICC-ASP/12/Res.8 de 27 de novembro de 2013**. Disponível em https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/asp_docs/Resolutions/ASP12/ICC-ASP-12-Res8-ENG.pdf. Acesso em 09 dez. 2022.

¹⁰⁹ Texto original: “*Convinced* also that there can be no lasting peace without justice and that peace and justice are thus complementary requirements”.

¹¹⁰ MALU, Linus Nnabuike. *The International Criminal Court and Peace Processes: Côte d’Ivoire, Kenya and Uganda*. **Palgrave Studies in Compromise after Conflict**. Cham: Palgrave Macmillan, 2019, p.126.

O conflito subjacente foi resultado de queixas e percepções de indigeneidade e estrangeirismo relacionadas à terra, remontando à política de patrocínio colonial e do começo do pós-colonialismo.^{111 112}

A Comissão de Inquérito sobre Violência Pós-Eleitoral (CIVPE) foi criada em 28 de fevereiro de 2008 com o intuito de apurar o ocorrido nas eleições de 2007 e impedir futuras recorrências de mesma natureza. Em outubro do mesmo ano, em seu relatório final, a CIVPE recomendou a criação de um Tribunal Especial para processar e julgar os responsáveis pelos crimes cometidos, porém, o governo Queniano não acolheu a recomendação, demonstrando que os políticos no poder não tinham interesse em punir os criminosos.¹¹³

O TPI passou a investigar o caso mais ativamente após o envio pelo CIVPE de um envelope lacrado com o nome de suspeitos de envolvimento nos atos de violência pós-eleição. Inicialmente, foram indiciadas seis pessoas como responsáveis diretos pelos crimes, porém, nenhum indiciamento persistiu, ou seja, não houve qualquer condenação pelo Tribunal em relação ao episódio. Ainda assim, a contribuição positiva do TPI para o processo de paz no Quênia foram muitas, a começar pelo fortalecimento das instituições e do ordenamento jurídico do país, principalmente no tocante à responsabilização legal.

O envolvimento do TPI no Quênia desencadeou e/ou agilizou diversas reformas governamentais, judiciais e legais no país, mais especificamente nos órgãos de aplicação da lei (principalmente a polícia), órgãos de acusação e judiciário. Ademais, influenciou no estabelecimento de instituições de boa governança como, por exemplo, a Comissão Eleitoral Independente e a Comissão Nacional de Coesão e Integração, sendo que também há planos para a criação de uma Divisão de Crimes Internacionais do Tribunal Superior do Quênia.¹¹⁴

Argui-se que a criação ou reforma de leis e regulamentos Quenianos como, por exemplo, a Lei de Serviços Judiciais (2011) e a lei de Proteção de Testemunhas (2006, alterada em 2012), podem ter sido influenciadas pela

¹¹¹ GISSEL, Line Engbo. *The International Criminal Court and Peace Processes in Africa: Judicialising Peace. Routledge Studies in Peace, Conflict and Security in Africa*. Abingdon: Routledge, 2018, p.132/133, tradução livre.

¹¹² Texto original: "The violence began on 30 December 2007 and took the form of murder, maiming, rape, forced circumcision, arson, evictions, looting and threats of violence. Over the next two months, more than 1,300 people were killed and up to 600,000 were internally displaced. The underlying conflict stemmed from land-related grievances and perceptions of indigeneity and foreignness going back to colonial and early post-colonial patronage politics."

¹¹³ MALU, 2019, p.127/128.

¹¹⁴ *Ibid*, p.133.

intervenção do TPI por duas razões principais: o governo quis demonstrar que a administração da justiça no país possui padrão internacional e que as autoridades são verdadeiramente capazes de investigar e processar os envolvidos nos atos de violência de 2007/2008. Além disso, não é possível descartar que algumas destas mudanças podem ter sido desencadeadas pela necessidade do governo Queniano em afastar a competência do TPI.¹¹⁵

Apesar do TPI não ter obtido êxito em processar e julgar os seis líderes Quenianos indiciados:

[...] a importância de processar um presidente em exercício (Uhuru Kenyatta) e um vice-presidente em exercício (William Ruto) não deve, de forma alguma, ser subestimada. A acusação de Uhuru Kenyatta foi a primeira tentativa de acusar um chefe de estado em exercício de qualquer país africano. Portanto, esta ação, vista de uma perspectiva de justiça internacional, é um enorme desafio contra a impunidade no Quênia. Ela enviou um aviso claro a todos os líderes do Quênia de que a era da impunidade acabou. Apesar de seu fracasso no Quênia, o TPI desafiou a impunidade dos líderes políticos e aumentou claramente o custo da prática de crimes.

É importante notar que na justiça criminal, o principal não é se uma pessoa é considerada culpada ou não, mas se o Estado de Direito prevaleceu. O Estado de direito tem, em parte, seguido seu curso, até o momento no Quênia. Portanto, este capítulo conclui que o envolvimento do TPI desencadeou reformas legais, judiciárias e de governança no país.^{116 117}

Finalmente, considera-se essencial discorrer, ainda que brevemente, sobre os impactos positivos do TPI na promoção da paz em relação às Eleições Gerais Quenianas de 4 de março de 2013. A atuação do TPI no país ajudou na formação de uma aliança política, reunindo dois políticos, até então rivais, numa coalizão. Trata-se de duas figuras indiciadas anteriormente pelo próprio TPI, Uhuru

¹¹⁵ MALU, 2019, p.134.

¹¹⁶ Ibid, p.154, tradução livre.

¹¹⁷ Texto original: “[...] the importance of prosecuting a sitting president (Uhuru Kenyatta) and a sitting vice-president (William Ruto) should not, by any account, be underestimated. The prosecution of Uhuru Kenyatta was the first ever attempt to prosecute a sitting head of state from any African country. Thus, this action, seen from an international justice perspective, is a huge challenge against impunity in Kenya. It has sent a clear warning to all leaders in Kenya that the era of impunity is over. Despite its failure in Kenya, the ICC has challenged impunity for political leaders and has clearly increased the cost of committing crimes.

It is important to note that in criminal justice, what is central is not whether a person is found guilty or not, but whether the rule of law has prevailed. The rule of law has, to an extent, taken its course, so far in Kenya. Therefore, this chapter concludes that the ICC’s involvement has sparked legal, judiciary and governance reforms in the country.”

Muigai Kenyatta e William Samoei Arap Ruto, que “[...] tornaram-se o candidato presidencial e seu companheiro de chapa da Coalizão Jubilee e, no processo, reuniram seus dois grupos étnicos - Kikuyu e Kalenjin em uma coalizão que ajudou a garantir que houvesse surtos limitados de violência entre os dois grupos políticos rivais”.^{118 119}

As eleições Quenianas de 2013 também foram impactadas pelo TPI no que diz respeito à dissuasão dos indivíduos em recorrerem à violência, sendo que políticos, cidadãos e membros da mídia tenderam a agir de maneira mais responsável ao evitar “discursos de ódio” e ações que poderiam ser interpretadas como causadoras de tensões num país profundamente dividido por questões étnicas, principalmente por receio de serem investigados pelo Tribunal.¹²⁰

5 CONCLUSÃO

O TPI tem como objetivo fundamental o combate da impunidade em relação aos crimes de maior gravidade que atingem a humanidade. A busca por justiça, neste caso, pode ser vista, através de uma análise apressada e superficial, como um fator incompatível com a promoção da paz, visto que em muitos casos há a impressão de que é impossível uma sem o sacrifício da outra.

Porém, como procurou-se esclarecer no presente trabalho, as metas de justiça e paz, quando analisados detidamente, além de não apresentarem incompatibilidade, agem em sinergia para que ambas sejam realizadas de maneira completa. A justiça deve ser entendida como o caminho para a paz e jamais como um obstáculo para a concretização plena desta última.

Ao buscar a justiça para os crimes descritos em seu Estatuto, o TPI, numa concepção individual, traz alento às vítimas e, num entendimento coletivo, promove a dissuasão, fazendo com que a paz seja alcançada em sua plenitude.

E, ainda que não consiga exercer formalmente a sua função jurídica de julgamento, como foi no caso do Quênia, examinado neste artigo, ainda sim a sua influência como instituição internacional criminal permanente tem o condão de impactar positivamente a sociedade de modo a aperfeiçoá-la e colocá-la num caminho mais pacífico e justo.

¹¹⁸ MALU, 2019, p.131, tradução livre.

¹¹⁹ Texto original: “[...] became the presidential candidate and running mate of the Jubilee Coalition and in the process brought together their two ethnic groups—Kikuyu and Kalenjin in a coalition that helped to ensure that there were limited outbreaks of violence between the two rival political groups.”

¹²⁰ MALU, 2019, p.132.

Conclui-se, assim, que o TPI pode ser considerado como um instrumento internacional essencial à promoção da paz, alcançando-a através do cumprimento de sua diretriz primordial de busca pela justiça.

6 REFERÊNCIAS

BELLELLI, Roberto. **International Criminal Justice: Law and Practice from the Rome Statute to its Review**. Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2010.

CLARK, Janine Natalya. Peace, Justice and the International Criminal Court: Limitations and Possibilities. **Journal of International Criminal Justice**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

DAREHSHORI, Sara; EVENSON, Elizabeth. Peace, Justice, and the International Criminal Court. **Oxford Transitional Justice Research**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **(Re)Pensando a Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

FISH, Eric. Peace Through Complementarity: Solving the Ex Post Problem in International Criminal Court Prosecutions. **The Yale Law Journal**. New Haven: The Yale Law Journal Co., 2010.

GISSEL, Line Engbo. The International Criminal Court and Peace Processes in Africa: Judicialising Peace. **Routledge Studies in Peace, Conflict and Security in Africa**. Abingdon: Routledge, 2018.

KELLER, Linda. Achieving Peace with Justice: the International Criminal Court and Ugandan Alternative Justice Mechanisms. **Connecticut Journal of International Law**. Hartford: University of Connecticut, 2008.

KRZAN, Bartłomiej. International Criminal Court Facing the Peace vs. Justice Dilemma. **International Comparative Jurisprudence**. Amsterdã: Elsevier, 2016.

LIMA, Renata Mantovani de; BRINA, Marina Martins da Costa. **O Tribunal Penal Internacional**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006.

MALU, Linus Nnabuike. The International Criminal Court and Peace Processes: Côte d'Ivoire, Kenya and Uganda. **Palgrave Studies in Compromise after Conflict**. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.

MENDES, Errol. **Peace and Justice at the International Criminal Court: A Court of Last Resort**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2010.

ONU. **Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio de 11 de dezembro de 1948**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1952/D30822.html. Acesso em 09 dez. 2022.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 10 de dezembro de 1948**. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 09 dez. 2022.

ONU. **Resolução 177 (II) de 21 de novembro de 1947**. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/038/84/PDF/NR003884.pdf?OpenElement>. Acesso em 09 dez. 2022.

ONU. **Resolução 3314 (XXIX) de 14 de dezembro de 1974**. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/739/16/IMG/NR073916.pdf?OpenElement>. Acesso em 09 dez. 2022.

SCHABAS, William. **An Introduction to the International Criminal Court**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

TELES, Patrícia Galvão. The International Criminal Court and the Evolution of the Idea of Combating Impunity: an Assessment 15 Years after the Rome Conference. KOWALSKI, Mateus; TELES, Patrícia Galvão (orgs.). **International Criminal Justice: a dialogue between two cultures**. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa; OBSERVARE, 2017.

TPI. **Estatuto de Roma de 17 de julho de 1998**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm. Acesso em 09 dez. 2022.

TPI. **Resolução ICC-ASP/12/Res.8 de 27 de novembro de 2013**. Disponível em https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/asp_docs/Resolutions/ASP12/ICC-ASP-12-Res8-ENG.pdf. Acesso em 09 dez. 2022.

TRIFFTERER, Otto; AMBOS, Kai. **The Rome Statute of the International Criminal Court: a commentary**. Munique/Oxford/Baden-Baden: C.H.Beck/Hart/Nomos, 2015.

O PAPEL DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS NA GUERRA NA UCRÂNIA: SANÇÕES, PEACEBUILDING OU PREVENÇÃO DE GUERRA TOTAL?

Roberto Rodolfo Georg Uebel¹²¹

1 INTRODUÇÃO

A deflagração da Guerra na Ucrânia, ocorrida após a invasão das tropas russas ao território ucraniano, iniciada em 24 de fevereiro de 2022, provocou a atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) de maneira quase que imediata, haja vista o interesse *inter alia* dos seus membros, sobretudo aqueles de assento permanente, como a própria Rússia, a China, os Estados Unidos e os membros europeus.

Assim como em conflitos internacionais recentes, em destaque aqueles no contexto pós-Guerra Fria, o CSNU tem sido provocado a adotar um papel de destaque na condução dos debates acerca das posições a serem tomadas pelos seus membros, permanentes e rotativos¹²², e que conferirão o curso a ser seguido

¹²¹ Professor de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-POA). Pós-doutorando do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS). Senior Fellow do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPÉ). Pesquisador do grupo de pesquisa “Atores e Agendas nas Relações Internacionais” (ESPM-POA/DGP/CNPq). E-mail: roberto.uebel@espm.br.

¹²² O Conselho de Segurança das Nações Unidas é composto por cinco membros permanentes com direito ao veto – China, França, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos – e dez membros rotativos, eleitos para um mandato de dois anos, sem direito ao veto. Atualmente os membros são: Albânia, Brasil, Gabão, Gana, Índia, Irlanda, Quênia, México, Noruega e Emirados Árabes Unidos.

pelos demais Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), e também pelas organizações internacionais.

Casos recentes como as guerras ocorridas no Afeganistão, Iraque e Síria, além dos conflitos internacionais de extensa duração, como aqueles do Sudão, Somália e Iêmen, acabaram por destacar o papel do CSNU enquanto ator de deliberação e, em certa medida, de governança dos conflitos internacionais, até mesmo em maior grau e profundidade que a Assembleia Geral das Nações Unidas e seu secretariado-geral.

Por esta razão, não raro as discussões do Conselho de Segurança inserem-se em três consequências esperadas e, por que não, desejadas pelos atores partícipes: a) aplicação de sanções, do tipo político, comercial ou econômico; b) a execução de operações de manutenção da paz ou construção da paz, como *peacebuilding*; c) a prevenção do escalonamento do conflito para uma guerra total, nos seus moldes mais clássicos (CLAUSEWITZ, 1996).

A partir de uma perspectiva realista e geopolítica clássica, sem abrir mão das contribuições contemporâneas dos estudos de geografia política, que se aproximam da abordagem humanitária do Direito Internacional, este capítulo tem como objetivo, portanto, analisar o papel do Conselho de Segurança das Nações Unidas na Guerra na Ucrânia, e diagnosticar, qual o tipo de deliberação que o CSNU tem adotado com relação a este conflito.

A pergunta de pesquisa que norteia este texto é: Qual o tipo de deliberação mais frequente o CSNU adotou no primeiro ano da Guerra na Ucrânia: sanções, *peacebuilding* ou prevenção de guerra total? Para tanto, serão analisadas as resoluções das reuniões – ordinárias e extraordinárias – realizadas para debater a situação na Ucrânia e as agressões russas, bem como as *side meetings* organizadas para a deliberação das sanções aplicadas a Moscou.

Assim, o texto emprega uma metodologia de pesquisa da vertente qualitativa, com o tipo de pesquisa sustentado na análise bibliográfica e, sobretudo, documental (GIL, 2019). O capítulo está dividido em cinco seções, além desta Introdução e das Considerações Finais, devidamente numeradas. A seção dois contextualizará a Guerra na Ucrânia, desde os seus fatos antecedentes até o momento atual, quando o conflito se aproxima do seu primeiro ano de consecução.

A terceira seção, intitulada de “Guerra conceitual”, discutirá os conceitos e aplicações práticas, no caso em tela, das sanções, do processo de *peacebuilding* e de prevenção da guerra total adotados pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Já a quarta seção será dedicada à análise do capítulo, que se debruçará na

atuação do CSNU com relação à Guerra na Ucrânia, seja quando foi provocado, seja quando foi o ator de promoção do debate acerca do conflito e seus efeitos para o Sistema Internacional.

Este debate vai ao encontro do posicionamento brasileiro adotado na primeira reunião do CSNU para debater a situação na Ucrânia em 25 de fevereiro de 2022:

O enquadramento do uso da força contra a Ucrânia como um ato de agressão no esboço, um precedente que raramente foi usado no Conselho, sinaliza ao mundo a gravidade da situação, mas também pode minimizar outras vezes em que a força foi usada contra a integridade territorial dos Estados-Membros sem reação equivalente por parte do Conselho. Na verdade, poderíamos ter chegado a um texto mais propício à reconciliação. O Brasil tem lutado por isso. No entanto, nas atuais circunstâncias, nem mesmo um texto diferente teria sido suficiente para permitir que o Conselho cumprisse sua responsabilidade de manter a paz e a segurança internacionais hoje. Nenhum país, eleito ou não eleito, com ou sem poder de veto, deve poder usar a força contra a integridade territorial de outro Estado sem reação do Conselho. A paralisia do Conselho quando a paz mundial está em jogo pode levar à sua irrelevância quando mais precisamos. É nossa responsabilidade coletiva não permitir que isso aconteça. (FILHO, 2022, p. 10, nossa tradução).¹²³

Espera-se, assim, com este texto promover uma discussão, a partir de uma perspectiva brasileira e internacionalista, acerca dos desafios atuais da manutenção da paz mundial e como seus efeitos se verificam, no caso da Guerra na Ucrânia, em múltiplas dimensões do Direito Internacional e das Relações Internacionais, como as questões dos refugiados – já são mais de oito milhões de refugiados ucranianos, uma das maiores crises migratórias desde a Segunda Guerra Mundial –, da geoeconomia e da geopolítica no mundo pós-ocidental

¹²³ No original em inglês: The framing of the use of force against Ukraine as an act of aggression in the draft, a precedent that has seldom been used in the Council, signals to the world the gravity of the situation but could also downplay other times when force was used against the territorial integrity of Member States with no equivalent reaction from the Council. Indeed, we could have ended up with a text that is more conducive to reconciliation. Brazil has fought for that. However, under the current circumstances, not even a different text would have been enough to allow the Council to fulfil its responsibility to maintain international peace and security today. No country, elected or non-elected, with or without veto power, should be able to use force against the territorial integrity of another State with no Council reaction. The Council's paralysis when world peace is at stake could lead to its irrelevance when we need it most. It is our collective responsibility not to allow that to happen. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/269/25/PDF/N2226925.pdf?OpenElement>. Acesso em: 19 dez. 2022.

(STUENKEL, 2018) e das próprias transições sistêmicas a qual o mundo tem passado, com o choque não apenas de civilizações, mas especialmente de projetos civilizacionais.

2 CONTEXTO DA GUERRA NA UCRÂNIA

O início dos ataques das forças russas ao território ucraniano começou na manhã do dia 24 de fevereiro de 2022, inicialmente nas regiões separatistas fronteiriças com a Rússia, Donetsk e Luhansk, localizadas no Donbass, leste da Ucrânia. Em seguida, os ataques avançaram para as cidades do centro-leste do país, alcançando inclusive a capital ucraniana, Kyiv, que foi fortemente bombardeada pela artilharia aérea e também com relatos de mísseis¹²⁴.

Rapidamente a guerra escalonou para quase todo o território ucraniano, tendo como alvo principal dos ataques russos as cidades ao leste e também aquelas portuárias ou próximas à costa do Mar Negro e do Mar de Azov, como Mariupol, Odessa, Kherson e Zaporíjia. Mais tarde, cidades localizadas no oeste ucraniano, próximas às fronteiras com a União Europeia, como Lviv, também foram alvo de ataques russos, conforme relata Lopes (2022):

Poupada até então, Lviv perdeu a inocência em 26 de março, quando mísseis russos destruíram um grande depósito que fornecia combustível para as tropas ucranianas na região ocidental da Ucrânia. Não houve feridos. Os bombeiros demoraram 14 horas para apagar o fogo. Putin ultrapassou uma linha vermelha. Outros ataques foram registrados na cidade e arredores nas semanas seguintes. A ofensiva a Lviv é grave não só por se tratar de uma área estratégica, a menos de cem quilômetros de um país da OTAN. Falo do ponto de vista humanitário. Bombardeios colocam a cidade cheia de refugiados ucranianos e estrangeiros na mira. Também embaixadas, como a dos Estados Unidos e do Brasil, mudaram suas operações para cá. Ao atingir Lviv, Putin manda um recado ao mundo. Quer assustá-lo, sim. No mínimo, advertir o Ocidente a suspender a ajuda militar e financeira à Ucrânia. (LOPES, 2022, p. 129).

¹²⁴ “Mísseis russos atingem Kiev; presidente pede ajuda”. Agência Brasil. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2022-02/misseis-russos-atingem-kiev-presidente-pede-ajuda>. Acesso em: 20 dez. 2022.

Chamada de “operação militar especial” pelo governo russo¹²⁵, que proibiu o uso do termo “guerra” na imprensa russa¹²⁶, a violação ao território ucraniano faz parte da estratégia expansionista de Putin e dos geostrategistas russos como mecanismo de contenção dos avanços da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em direção aos países do Leste Europeu e da própria Eurásia. O mapa da Figura 1 a seguir apresenta a complexa configuração geopolítica da região e que auxilia a compreensão acerca dos movimentos recentes por parte da Rússia.

Figura 1 – Países da OTAN e movimentos de expansão da organização militar



Fonte: Nick Megoran – The Conversation (2022). Disponível em: <https://theconversation.com/ukraine-war-this-map-holds-an-important-clue-about-kremlin-fears-of-nato-expansion-190677>. Acesso em: 20 dez. 2022.

¹²⁵ “Rússia lança “operação militar especial” no Donbass”. RFI Brasil. Disponível em: <https://www.rfi.fr/pt/mundo/20220224-r%C3%BAssia-lan%C3%A7a-opera%C3%A7%C3%A3o-militar-especial-no-donbass>. Acesso em: 20 dez. 2022.

¹²⁶ “Rússia censura imprensa e proíbe expressões como ‘guerra’ e ‘invasão’”. Veja. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/russia-censura-jornais-e-impede-expressoes-como-guerra-e-invasao/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

Com a rápida expansão da OTAN e também considerando o alargamento da União Europeia e seus instrumentos securitários e de defesa mútua, a Rússia naturalmente viu-se cercada pelos avanços ocidentais no limiar de seu território, e ponderou que uma eventual admissão da Ucrânia às duas organizações significaria um agravamento de sua vulnerabilidade territorial, o que nunca se comprovou na prática, pois a formalização do pedido ucraniano para ingressar na OTAN e na União Europeia foi posterior à invasão russa¹²⁷. Ainda, o papel da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), de maior ingerência nas questões do Leste Europeu também provocou a reação russa.

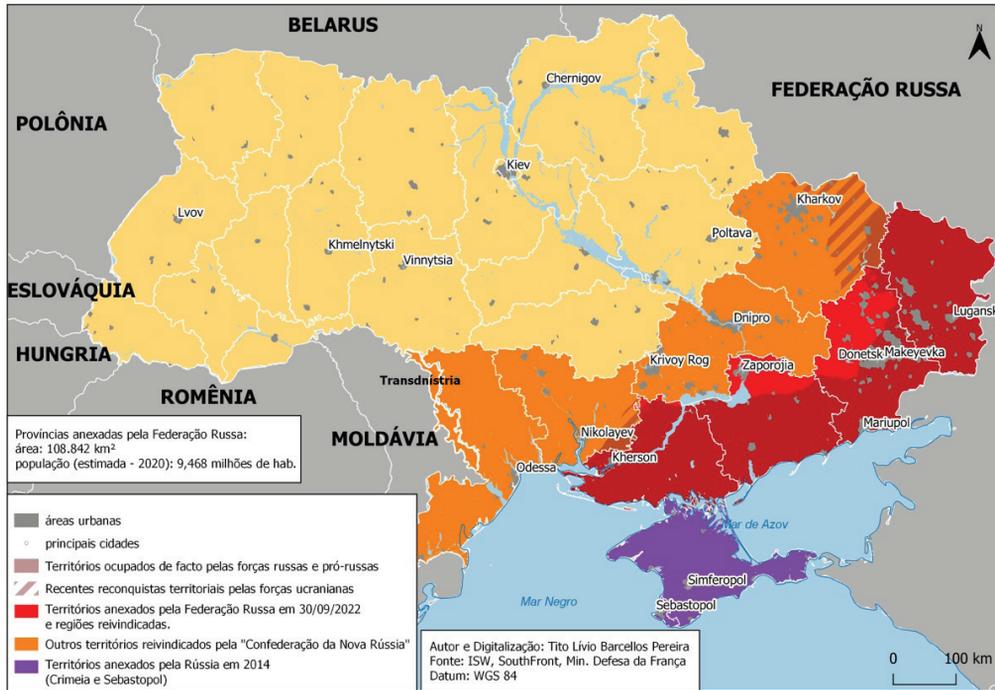
Nesse sentido, considerando a geopolítica clássica e as teorias de poder terrestre de Mackinder (1904) e Spykman (1944), é possível vislumbrar o objetivo russo de tornar a Ucrânia um *landlocked country*, isto é, um país sem acesso ao mar, o que obrigaria os ucranianos a revisarem suas rotas de escoamento da produção doméstica, sobretudo de fertilizantes, pagar tributos aos russos e inviabilizar manobras militares via Mar Negro, assim diminuindo as vulnerabilidades da Rússia com uma hipotética adesão ucraniana à OTAN.

Esta hipótese é confirmada pelos avanços e ataques recentes das tropas russas na costa ucraniana e o aumento do apoio aos separatistas da Transnístria, território localizado na Moldávia e próximo à fronteira oeste da Ucrânia, conforme a Figura 2 a seguir. Um eventual controle russo daquela região fecharia o arco de territórios anexados na costa marítima ucraniana e moldava.

¹²⁷ “EU chief offers Kyiv fast track to bloc membership”. DW. Disponível em: <https://www.dw.com/en/ukraine-eu-chief-offers-kyiv-fast-track-to-membership/a-61409635>. Acesso em: 20 dez. 2022.

“Ukraine formally applies for fast-track NATO membership”. Politico. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/ukraine-formal-application-join-nato/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

Figura 2 – Mapa do redesenho territorial da Ucrânia e seu entorno estratégico (*Rimland*)



Fonte: Tito Lívio Barcellos Pereira (2022). Disponível em: <https://twitter.com/BarcellosTito/status/1575986890385522688?s=20&t=q9MgqtCarL9is39kHeLN4g>. Acesso em: 20 dez. 2022.

Com esta configuração territorial e política, a Guerra na Ucrânia teve como consequências imediatas questões humanitárias, econômicas e sociais. Em dezembro de 2022, o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) contabilizava 7,8 milhões de refugiados ucranianos na Europa. Segundo as Nações Unidas, ao menos 12 milhões de ucranianos deixaram as suas residências desde o começo da guerra, muitos permaneceram no território ucraniano como deslocados internos.

A invasão da Rússia destruiu a economia da Ucrânia, que deve encolher até 35% este ano, segundo estimativas do Banco Mundial. Os combates deslocaram milhões de pessoas de suas casas, bloquearam o acesso aos portos do país, interromperam a agricultura e aumentaram os gastos com defesa.

Como a guerra deve se arrastar até o próximo ano, o primeiro-ministro ucraniano, Denys Shmyhal, estimou que a Ucrânia provavelmente enfrentará um déficit orçamentário de US\$ 38 bilhões em 2023 – grande parte do qual deve ser coberto por financiamento do Fundo Monetário Internacional (FMI). A cada dia que a guerra continua, os custos da reconstrução pós-guerra, atualmente estimados em US\$ 349 bilhões, aumentam cada vez mais (MACKINNON; GRAMER, 2022).

Isto posto, o contexto da Guerra na Ucrânia, ainda distante de um cessar-fogo definitivo, ainda que intermediado pela Türkiye, e praticamente inexistentes as negociações de paz e armistício, leva-nos a interpelar as ações e resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas e seus impactos no conflito internacional, tema da próxima seção.

3 GUERRA CONCEITUAL: SANÇÕES, PEACEBUILDING, PREVENÇÃO DE GUERRA TOTAL

As decisões adotadas pelos atores internacionais, estatais e não-estatais, com relação à Rússia após as agressões ao território ucraniano ingressaram em uma miríade de ações, desde notas de repúdio e clamores por uma solução pacífica do conflito por parte de países aliados de Moscou e Kyiv até a adoção e implementação de sanções econômicas, comerciais, políticas e legais por parte de Estados e corporações internacionais.

Por exemplo, a União Europeia e seus 27 países-membros adotaram resoluções que aplicaram sanções a Vladimir Putin e outros políticos de alto-escalão do governo russo, bem como oligarcas e políticos da vizinha Belarus, país que apoiou a invasão russa à Ucrânia. Contas bancárias e ativos de empresas estratégicas russas foram congeladas nos bancos europeus, que acabaram por pressionar a instituições estrangeiras, inclusive da China¹²⁸, a reduzir opções de investimentos e ofertas de crédito às corporações e ao Estado russo.

No âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas, conforme discutiremos mais adiante, as sanções vindas das resoluções adotaram um tom muito mais normativo e retórico do que uma implementação *de facto* do uso da força, bélica ou não-bélica, para conter o avanço das agressões russas

¹²⁸ “China State Banks Restrict Financing for Russian Commodities”. Bloomberg. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-02-25/chinese-state-banks-restrict-financing-for-russian-commodities>. Acesso em: 21 dez. 2022.

à soberania da Ucrânia. Entretanto, o uso de sanções parece surtir um efeito secundário na Rússia, que também adotou medidas de contra-sanções, causando um desequilíbrio no sistema econômico e financeiro internacional. Conforme McDaniel e Ghei (2022):

Sanctions are more likely to create costs for the target country if the imposing countries' efforts are multilateral and coordinated, the imposing countries share the same goals, and the sanctions target the specific individuals, businesses, financial institutions, and entities that are facilitating the unsavory act. (MCDANIEL; GHEI, 2022, p. 2).

Dessa maneira, as sanções aparecem como um aspecto da securitização das relações internacionais, em um contexto teórico que se refere às relações de poder, conforme escreve Bollig (2022):

Secondly, referring to power relations, these play a significant role in securitization and can already be identified in its definition. The elites decide what qualifies as a security issue and, in turn, gain even more power as they are no longer bound by specific rules but rather have new special rights (Buzan et al., 1998, Wæver, 1993). Power relations are significant not only before but also after the securitization process as the results of securitization depend on the actor's power, making them an important concept to consider. Thirdly, the context is another concept of securitization that must be assessed. On the one hand, this can relate to various sectors, such as the political or military, or, on the other hand, to conditions that have historically been associated with threats (Balzacq et al., 2016, Buzan et al., 1998). (BOLLIG, 2022, p. 7).

Assim, a adoção de qualquer sanção de corte securitário – ou intervencionista – por parte do CSNU parece estar distante no horizonte, haja vista as implicações que traria para o Sistema Internacional e, especialmente, para a construção de uma agenda de paz ou de cessar-fogo entre Moscou e Kyiv. Ainda, de acordo com McDaniel e Ghei (2022):

Because Russia holds a veto on the Security Council, it is unlikely to be subject to sanctions under UN authorization. Furthermore, cases of the Security Council taking action are rare, other than in the 1990s, when sanctions were imposed on Iraq, Somalia, Libya, Haiti, Sudan, Lebanon, Rwanda, and a handful of other countries. But Russia, already subject to autonomous sanctions following its actions in Crimea in 2018, is experiencing increasing

severity of sanctions, including participation from nations not directly affected by its invasion of Ukraine. Nations that are directly affected can impose sanctions for national security reasons because all treaties that might conflict with the sanctions have exemptions for national security, including the UN Charter, Article XX1(b) of the General Agreement on Tariff and Trade, and Article 99 of the Europe Union–Russia Cooperation and Partnership Agreement (CPA). All nations have a right to self-defense under UN Charter Article 51. (MCDANIEL; GHEI, 2022, p. 5-6).

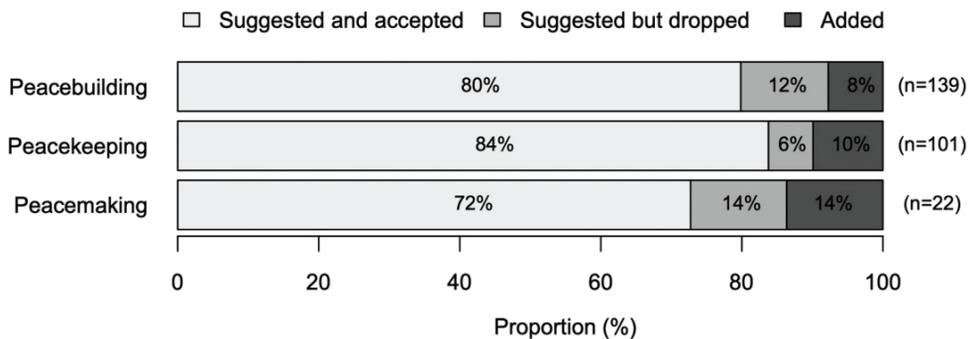
Já os mecanismos de construção da paz, *peacebuilding*, parecem estar em um horizonte mais próximo das atribuições do Conselho de Segurança das Nações Unidas, uma vez que primam, como descreve o próprio termo, pela construção da paz de maneira multilateral e coordenada. Conforme Leite, Nascimento e Bezerra (2018):

Peacebuilding refers to the efforts put together at the local, the national, and the international levels to consolidate peace in societies affected by war through a strategy that involves three relevant dimensions: security, development, and peace. The term privileges values such as justice, social equity, and human rights associated with the actions established by the Agenda for Peace, like disarmament, repatriation of refugees, monitoring of elections, training support for security personnel, and the protection of human rights. In this sense, Cedric de Coning points out that: The goal of peacebuilding interventions is to assist the internal actors with stabilizing the peace process and preventing a relapse into conflict, but it aims to support them in transforming the causes of the conflict and laying the foundations for social justice and sustainable peace and development. [...] Hence, it is with this understanding that the UN Agenda for Peace is based. Besides, the international scenario marked by the end of the Cold War and by the dissolution of the bipolarity created new opportunities for the actions of the UN in the mediation of civil conflicts (no more impositions from either of the superpowers). (LEITE; NASCIMENTO; BEZERRA, 2018, p. 555).

Entretanto, conforme o estudo de Oksamytna e Lundgren (2021), existem divergências entre o CSNU e a Secretaria-Geral das Nações Unidas com relação a qual tipo de medida tomar em situações como esta em curso na Ucrânia. Além da construção da paz (*peacebuilding*), somam-se à mesa de negociações – e vetos – as possibilidades de manutenção da paz (*peacekeeping*) e o fazer da paz (*peacemaking*), sempre atrelado ao engajamento da ONU com as elites políticas

dos governos envolvidos. De acordo com os autores, há uma tendência de maior sintonia entre os dois órgãos quando dos processos de *peacekeeping* do que *peacebuilding* e *peacemaking*, conforme a Figura 3 a seguir:

Figura 3 – Indicadores de convergência entre o CSNU e a Secretaria-Geral da ONU com relação aos processos de paz



Fonte: Oksamytna e Lundgren (2021). Disponível em: https://brill.com/view/journals/gg/27/2/article-p226_4.xml?language=en. Acesso em: 21 dez. 2022.

Assim, os desafios para a construção da paz no contexto da Guerra na Ucrânia encontram, além das questões geopolíticas exógenas, posicionamentos antagônicos e divergentes no âmbito da própria ONU, a começar pelas possibilidades de veto de Rússia e China no CSNU e dos votos na Assembleia Geral, uma vez que sanções podem ser aplicadas ou não de maneira unilateral por determinados atores, porém, a sua votação na esfera multilateral pode mudar, e vice-versa.

Tal situação é verificada, por exemplo, no caso da China, que adotou uma postura de neutralidade no CSNU, de abstenção na Assembleia Geral e de via dupla nas relações bilaterais com Moscou: facilitação de empréstimos e compartilhamento de sistemas bancários ao governo russo e dificuldade de acesso ao crédito aos bancos e corporações do mesmo país.

Nessa direção, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, conforme veremos, caminha para a adoção de um posicionamento de evitar a guerra total, ou seja, o escalonamento do conflito para além das searas militares e políticas,

como na economia, na segurança energética e alimentar, o que já foi sinalizado por Semenenko e Ivashenko (2022) antes mesmo do início da invasão russa à Ucrânia:

Finally, Russia may also try to take a number of economic measures, such as affecting oil and gas prices and banning the export of titanium, copper, wheat and corn to Western markets. Escalation in Donbass could leave the Middle East without food. According to the Food and Agriculture Organization (FAO), about half of all wheat consumed in Lebanon in 2020 came from Ukraine. Of the 14 countries that consume more than 10% of wheat from Ukrainian imports, many are already facing food insecurity due to political instability or ongoing violence. For example, Yemen and Libya import 22% and 43% of Ukraine's total wheat consumption, respectively. Egypt, the largest consumer of Ukrainian wheat, imported more than 3 million metric tons in 2020, which is about 14 percent of total wheat. According to the FAO, in 2020 Ukraine also provided 28 percent of wheat consumption in Malaysia, 28 percent in Indonesia and 21 percent in Bangladesh. (SEMENENKO; IVASHENKO, 2022, p. 76-76).

A ideia de uma guerra total entre Rússia e Ucrânia sempre esteve no complexo tabuleiro de Moscou e Kyiv, conforme Liber (2016). Contudo, a anexação da Crimeia em 2014 foi o fato precursor tanto da guerra atual como real possibilidade de uma guerra total:

Russia's invasion of the Crimea in late February 2014 and its subsequent annexation of this peninsula have radically changed the political dynamics between Russians and Ukrainians in Ukraine and between the citizens of Ukraine and Russia. [...] As independent Ukraine's political and cultural elites struggle to acclimate themselves to the demands of a ruthless international political and economic order, the Ukrainian project – the wager to reinforce the psychological boundaries between Ukrainians and Russians, to join pan-European institutions as an equal partner, and to acquire direct access to the larger world – still remains a work in progress.⁴⁸ The 2014 Euromaidan Revolution and the current Russian war against Ukraine may have accelerated these processes. (LIBER, 2016, p. 290).

Esta revisão de literatura e das lentes conceituais que permeiam as resoluções adotadas e efetivadas pelo CSNU permitem, sob um olhar mais crítico, perceber como a possibilidade de uma guerra total entre a Rússia e a Ucrânia, ao menos a partir da geoestratégia de Moscou, se apresentava há quase uma década, fato este que será refletido no desempenho do Conselho de Segurança

e na sua atuação para a construção da paz no Sistema Internacional e, mais especificamente, na própria Ucrânia, tema da próxima seção.

4 A ATUAÇÃO DO CSNU

Entre os dias 05 de janeiro e 21 de dezembro de 2022, o Conselho de Segurança das Nações Unidas realizou 301 reuniões, ordinárias e extraordinárias, das quais apenas 26 trataram da Guerra na Ucrânia, ou seja, 8,63% das reuniões foram dedicadas ao principal conflito internacional desde o final da Guerra Fria e que gerou a maior crise migratória desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

As outras 275 reuniões foram dedicadas a tratar de temas relacionados às questões securitárias do Mali, Sudão, Afeganistão, Palestina, Somália, Iraque, Myanmar, República Democrática do Congo e Líbia. Desta maneira, fica evidente a predominância geográfica de África e Oriente Médio nas discussões do CSNU. Somente cinco reuniões trataram de assuntos relacionados à América Latina e o Caribe.

Conforme observado na seção três deste capítulo, historicamente o Conselho de Segurança não tem adotado sanções contra países que fazem parte do seu quadro permanente, tampouco contra nações que possuam algum envolvimento direto com aquelas partes interessadas que têm poder de veto, notadamente Rússia, China e Estados Unidos. Nesse sentido, até o mês de dezembro de 2022, nenhuma sanção foi promulgada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas contra a Rússia ou Belarus pelas incursões no território ucraniano.

Dentre o rol de resoluções adotadas pelo CSNU em 2022, apenas uma concernia à questão ucraniana, a Resolução 2623 (2022), adotada pelo Conselho de Segurança em 27 de fevereiro de 2022, quatro dias após o início das agressões russas, que assim deliberava:

The Security Council, Having considered the item on the agenda of its 8979th meeting, as contained in document S/Agenda/8979, Taking into account that the lack of unanimity of its permanent members at the 8979th meeting has prevented it from exercising its primary responsibility for the maintenance of international peace and security, **Decides to call an emergency special session of the General Assembly to examine the question contained in document S/Agenda/8979.**¹²⁹

¹²⁹ Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/271/32/PDF/N2227132.pdf?OpenElement>. Acesso em: 22 dez. 2022.

A única decisão do CSNU com relação à Guerra na Ucrânia foi convocar uma sessão especial de emergência da Assembleia Geral da ONU para debater as alegações apresentadas pela Missão Permanente da Ucrânia sobre a invasão russa ao seu território. Tal posicionamento denota o que foi discutido anteriormente neste capítulo acerca da preferência pela construção da paz mesclada com a intencionalidade de se evitar a guerra total no caso em tela, haja vista as relações de poder pré-estabelecidas entre os atores envolvidos.

Cabe ressaltar ainda, que durante o mês de fevereiro de 2022, a presidência do CSNU estava sob tutela da Rússia, o que dificultou um posicionamento mais assertivo do Conselho com relação ao conflito, uma vez era notório o conflito de interesses entre as partes. Apenas uma declaração da presidência do Conselho foi registrada, em 06 maio de 2022, sobre a Guerra na Ucrânia, já sob o mandato dos Estados Unidos, que assim aduzia:

At the 9028th meeting of the Security Council, held on 6 May 2022, in connection with the Council's consideration of the item entitled "Maintenance of peace and security of Ukraine", the President of the Security Council made the following statement on behalf of the Council: "**The Security Council expresses deep concern regarding the maintenance of peace and security of Ukraine.** "The Security Council recalls that all Member States have undertaken, under the Charter of the United Nations, the obligation to settle their international disputes by peaceful means. "**The Security Council expresses strong support for the efforts of the Secretary-General in the search for a peaceful solution.** "The Security Council requests the Secretary-General to brief the Security Council in due course after the adoption of the present statement."¹³⁰

É digno de nota dois pontos nesta declaração, os quais grifamos na citação anterior: a) a preocupação do CSNU com relação à manutenção da paz (*peacekeeping*) e da segurança na Ucrânia e b) o apoio do CSNU aos esforços do Secretário-Geral na busca de uma solução pacífica (*peacemaking*). Ou seja, em nenhum momento se menciona a construção da paz (*peacebuilding*), o que nos leva a interpretar o posicionamento pragmático do Conselho com relação à guerra, diferentemente de outros conflitos em curso, como na Somália, Iêmen, Afeganistão e Haiti, por exemplo, onde aventa-se, não raro, a aplicação de sanções e operações de paz.

¹³⁰ Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/341/96/PDF/N2234196.pdf?OpenElement>. Acesso em: 22 dez. 2022.

A única tentativa do Conselho de Segurança de levar adiante uma resolução – não sanção – mais assertiva contra a Rússia foi em 25 de fevereiro, onde condenava as agressões russas e demandava às partes obedecerem aos Acordos de Minsk, dentre outros onze tópicos. O esboço da resolução S/2022/155¹³¹ acabaria sendo vetado pela Rússia e teria votos de abstenção da China, Índia e Emirados Árabes Unidos, sendo assim não aprovada.

Por esta razão, as ações do CSNU se viram muito limitadas e aquém do desejado, sob uma perspectiva institucionalista, quanto ao seu papel de garantidor da paz no Sistema Internacional. Contudo, sob uma ótica realista, é natural o seu posicionamento pragmático e não condenatório a um de seus membros permanentes e com poder de veto, a Rússia, a exemplo de outras situações recentes nas quais Estados Unidos, China, França e Reino Unido estiveram diretamente envolvidos com questões de violação de soberania territorial e de garantias humanitárias, como na Guerra do Iraque em 2003.

Para esta análise, portanto, é válido resgatar os registros da primeira reunião do CSNU após a invasão russa à Ucrânia, realizada em 25 de fevereiro de 2022, da qual destacamos os posicionamentos dos representantes da Rússia, China, Ucrânia e Brasil e que consolidam a argumentação aqui presente sobre o papel do Conselho enquanto seu pragmatismo realista. Sobre a proposta de resolução que condenaria à Rússia pelo início da guerra, o representante russo e presidente do CSNU, Vasily Nebenzya assim declarou:

Our Western colleagues have made Ukraine a pawn in their geopolitical game, with no concern whatsoever for the interests of the Ukrainian people. The responsibility for what is transpiring at present lies not only with the Ukrainian Government but also with them. Today's draft resolution is nothing other than yet another move in a brutal and inhumane chess game on this Ukrainian chessboard. [...] At the moment, all Western media outlets have been inundated with reports about how civilian populations in Kyiv and a number of other Ukrainian cities have been seeking refuge in bomb shelters and how they fear for their lives and flee artillery fire. We genuinely empathize with our neighbours and we urge them not to yield to provocations. President Putin and the Russian Ministry of Defence explicitly stated that there would be no strikes targeting civilian infrastructure. However, nationalists are already using civilians as human shields. We categorically condemn the placement by nationalists of artillery and multiple rocket launchers in residential areas.

¹³¹ Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/271/07/PDF/N2227107.pdf?OpenElement>. Acesso em: 22 dez. 2022.

That is a direct breach of the norms of international humanitarian law, including Articles 51 and 58 of the first Additional Protocol to the 1949 Geneva Conventions. [...] I wish to conclude by emphasizing that we are not waging a war against Ukraine or the Ukrainian people. We are carrying out a special operation against nationalists to protect the residents of Donbas and for the purposes of denazification and demilitarization. Those objectives will soon be achieved and the Ukrainian people will gain an opportunity to once again independently determine their future and in so doing live in peace, good neighbourliness and cooperation with all their neighbours.¹³²

As declarações do representante russo pareciam indicar que a guerra teria um curso rápido, a fim de reestabelecer a região do Donbass como parte da zona de influência russa e não ocorreriam ações contra civis ucranianos, o que não se verificou na prática nos meses subsequentes. Ainda, destaca-se a invocação das Convenções de Genebra pelo representante russo no que se refere ao direito humanitário internacional, que seria preservado pelas ações do governo Putin, a fim de preservar a independência do povo ucraniano, também não observado na prática.

O discurso do representante chinês, Zhang Jun, adotou um tom pragmático e de necessidade do respeito à soberania territorial da Ucrânia, o que justificaria mais tarde as abstenções chinesas, haja vista suas próprias questões que envolvem Taiwan, Macau, Hong Kong, Tibete e Xinjiang. Nas palavras do embaixador chinês:

China is deeply concerned about the latest developments of the situation in Ukraine. Now it has come to a place that we did not want to see. China always forms its own position on the basis of the merits of the matter at hand. We believe that the sovereignty and territorial integrity of all States should be respected and that the purposes and principles of the Charter of the United Nations should be jointly upheld. [...] China advocates a common, comprehensive, cooperative and sustainable security concept, in the belief that the security of one country cannot come at the cost of undermining the security of other nations, and that regional security cannot be secured through the strengthening or expansion of military blocs. [...] We urge all parties to return immediately to the track of diplomatic negotiations and political settlement; show sincerity and goodwill; reach a political decision; and engage in dialogue and consultation for a comprehensive settlement of the Ukraine issue.¹³³

¹³² Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/269/25/PDF/N2226925.pdf?OpenElement>. Acesso em: 22 dez. 2022.

¹³³ *Ibid.*

O Brasil, em que pese tenha votado a favor da resolução de condenação à Rússia pelas agressões à Ucrânia, diferentemente das declarações do então presidente brasileiro, Jair Bolsonaro, que recém havia visitado Moscou, também teceu críticas à paralisação do CSNU no que concerne ao *peacebuilding* e também na incapacidade de evitar a guerra total, conforme a declaração do representante brasileiro, o embaixador Ronaldo Costa Filho:

No country, elected or non-elected, with or without veto power, should be able to use force against the territorial integrity of another State with no Council reaction. The Council's paralysis when world peace is at stake could lead to its irrelevance when we need it most. It is our collective responsibility not to allow that to happen.¹³⁴

Por fim, cabe destacar desta importante reunião, que antecederia mais 25 encontros ao longo de 2022, sem deliberações, resoluções ou sanções com relação à Guerra na Ucrânia, as declarações do representante ucraniano, o embaixador Sergiy Kyslytsya, que questionou as ações da Rússia e também o seu relacionamento com o CSNU, em tom de crítica:

The draft resolution called on Russia to stop its offensive against Ukraine. The memories are very fresh. The Security Council was discussing the ways to prevent the war quite recently in this very Chamber. At the very same moment, deadly air strikes were dropped on civilian heads across my country and Russian troops crossed the Ukrainian border from the territory of Russia. The territory of Belarus was used for missile attacks and the troops were marching from the occupied parts of the Ukrainian Donbas and Crimea. [...] The Russian Federation, which by treachery occupied the seat of a Security Council member in 1991, daily violates not only the Charter but also the provisional rules of procedure of the Security Council. [...] We count upon the proper reaction by the international community to the medieval atrocities committed by Russia in Ukraine. Today, a number of countries have already imposed sanctions on Russia. The burden must be heavy. If you say that sanctions are nothing, I am sure that the bodies of dead Russian soldiers are not nothing, even if you are completely diabolical.¹³⁵

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*

Ao longo de 2022, as reuniões do CSNU seguiriam a mesma diretriz de debates e trocas de acusações, sobretudo após fevereiro, quando a Rússia deixou a presidência do Conselho. Foi possível verificar nas demais transcrições a permanência do sentido de pragmatismo da instituição e o clamor de seus membros por um posicionamento assertivo – e também condenatório – por parte do Secretariado-Geral, respaldado pela Assembleia Geral, o que conferiria maior legitimidade em qualquer ação tomada, eventualmente também aquelas de intervenção vis-à-vis os processo de *peacebuilding* ou de evitamento da guerra total.

Assim, resta claro que a construção da paz no caso da Guerra na Ucrânia não decorrerá diretamente das reuniões do CSNU, tampouco de eventuais sanções ou das raras resoluções, apenas uma em um ano de conflito internacional, mas sim poderá ser influenciada pelas declarações de seus membros permanentes e rotativos, bem como da simbologia advinda das votações, como as abstenções chinesas e os posicionamentos contrastantes dos representantes de Brasil e Índia com relação aos líderes de seus países.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do comportamento dos membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, isto é, China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia, indica para um padrão pragmático de discussão e adoção de resoluções quando da ocorrência de conflitos internacionais, como no caso recente da Guerra na Ucrânia, iniciada em 24 de fevereiro de 2022, após a invasão das tropas russas no território ucraniano, especialmente na região do Donbass.

Foi possível constatar, dentro desta lógica pragmática, que remonta a reconfiguração do CSNU após o fim da Guerra Fria, com o desmantelamento da União Soviética, que sanções e resoluções somente são aplicadas em cenários de conflito geopolítico onde os cinco membros permanentes não estão diretamente envolvidos, como nos casos da Síria, Somália, Sudão, Iêmen e Haiti. Situações complexas como a da Ucrânia reproduzem apenas um comportamento, muito bem estruturado, de clamor e invocação da Assembleia Geral, por meio do Secretário-Geral da ONU, como instrumento institucional de interferência e construção da paz (*peacebuilding*).

Restou claro, no caso em análise, que não advirá do CSNU qualquer iniciativa para a intervenção no conflito russo-ucraniano, a não ser de maneira unilateral por seus membros, como já está acontecendo. Ainda, cabe enfatizar,

como resposta à pergunta presente no título deste texto, que se vislumbra apenas um papel de evitar a guerra total por parte do CSNU, o que é corroborado pelas declarações de seus membros nos documentos analisados, sobretudo nas 26 reuniões realizadas sobre a questão ucraniana ao longo de 2022.

Destas reuniões, apenas uma esboçou uma resolução mais assertiva de condenação à Rússia e esboçando um processo de *peacemaking*, mas que acabou sendo vetada pela representação russa. Assim, destaca-se que o CSNU, em sua atuação pragmática, não é, contudo, equidistante dos atores envolvidos. Cita-se, como exemplo, as abstenções da China e os votos do Brasil que destoavam das declarações do seu chefe de Estado à época.

Nesse sentido, seguindo um linha de tendência histórica e clássica para a própria existência do Conselho, o objetivo do mesmo, no caso da Guerra na Ucrânia, se apresenta como evitar, por meio da narrativa e da retórica, a consecução de uma guerra total entre Moscou e Kyiv, e se portar como linha auxiliar decisória do Secretariado-Geral, este respaldado pela Assembleia Geral e seus 193 membros.

À luz das lentes teóricas clássicas, o realismo presente nas tomadas de decisão do CSNU configura-se como esteio da própria instituição enquanto garantidora de uma ideia de securitização internacional, e não de *peacebuilding* propriamente dito; a sua trajetória estaria mais bem alinhada, neste contexto, com a ideia de *peacemaking*, conforme discutimos ao longo do texto.

Em síntese, pelos comportamentos e contextos abordados ao longo deste capítulo, é possível afirmar que a capitulação da Guerra na Ucrânia de fato não ocorrerá pela linha assertiva do Conselho de Segurança das Nações Unidas, mas as negociações de cessar-fogo e busca da paz certamente passarão pelas suas reuniões, porém, sem resoluções ou sanções mais expressas que possam romper com seu padrão histórico de ingerência em conflitos os quais seus membros permanentes estejam diretamente ligados.

Assim, outros atores, como Türkiye, trilateralmente, ou a própria OTAN e a OSCE, de maneira multilateral, ocuparão este clássico espaço de poder e destaque, naquele que é o principal conflito internacional do século XXI e representa a maior crise de refugiados – e de desafio à busca da paz – desde a Segunda Guerra Mundial.

Referências

- BOLLIG, Nicole. **Decision Criteria of the UN Security Council for imposing Sanctions in Cases of Human Rights Violations: The Securitization of Human Rights**. 2022. 46 f. Tese (Ciência Política) - Ludwig-Maximilians-Universität München, Munique, 2022. Disponível em: <https://epub.ub.uni-muenchen.de/93591/1/Bachelorarbeit%20Nicole%20Bollig.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2022.
- CLAUSEWITZ, Carl von. **Da guerra**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996. 930 p.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019. 230 p.
- LEITE, Alexandre Cesar Cunha; NASCIMENTO, Renally Késsia Paiva; BEZERRA, Catarina Rose. Is Peacebuilding Coordinated and Coherent?. **Peace Review**, [s. l.], v. 30, n. 4, p. 554-562, 2018. DOI 10.1080/10402659.2018.1553553. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10402659.2018.1553553>. Acesso em: 21 dez. 2022.
- LIBER, George O. **Total Wars and the Making of Modern Ukraine: 1914–1954**. Toronto: University of Toronto Press, 2016. 488 p.
- LOPES, Rodrigo. **Trem para Ucrânia: viagem a um lugar de onde todos querem sair**. Porto Alegre: BesouroBox, 2022. 152 p.
- MACKINDER, Halford J. The Geographical Pivot of History. **The Geographical Journal**, Londres, v. 23, n. 4, p. 421-437, abr. 1904. DOI 10.2307/1775498. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1775498>. Acesso em: 20 dez. 2022.
- MACKINNON, Amy; GRAMER, Robbie. The Battle to Save Ukraine’s Economy From the War. **Foreign Policy**, Washington, DC, 5 out. 2022. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2022/10/05/russia-ukraine-war-reconstruction-european-bank-odile-renaud-basso/>. Acesso em: 20 dez. 2022.
- MCDANIEL, Christine; GHEI, Nita. Economic Sanctions as a Foreign Policy Instrument: The Case of Russia. **Mercatus Center Policy Brief**, Arlington, VA, p. 1-8, 7 set. 2022. Disponível em: <https://www.mercatus.org/research/policy-briefs/economic-sanctions-foreign-policy-instrument-case-russia>. Acesso em: 21 dez. 2022.
- OKSAMYTNA, Kseniya; LUNDGREN, Magnus. Decorating the “Christmas Tree”: The UN Security Council and the Secretariat’s Recommendations on Peacekeeping Mandates. **Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations**, [s. l.], v. 27, n. 2, p. 226-250, 2021. Disponível em: https://brill.com/view/journals/gg/27/2/article-p226_4.xml?language=en. Acesso em: 21 dez. 2022.
- SEMENENKO, Viacheslav; IVASHENKO, Andrii. Russia’s Total War: A Challenge and a Threat to Europe. **National Security and the Future**, Zagreb, v. 23, n. 2, p. 53-87, mar. 2022. DOI 10.37458/nstf.23.2.2. Disponível em: <https://nsf-journal.hr/online-issues/focus/id/1373#.Y6NYo-zMKrx>. Acesso em: 21 dez. 2022.
- SPYKMAN, Nicholas J. **The geography of the peace**. Nova York: Harcourt, Brace and Company, 1944. 66 p.
- STUENKEL, Oliver. **O mundo pós-ocidental: potências emergentes e a nova ordem global**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. 251 p.

A LEGITIMIDADE (OU NÃO) DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU EM INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS

Paulo Schwartzman¹³⁶

“Como se pode matar uma morte com outra?”
Padre Antônio Vieira. Cinza, 1673

Resumo

O presente artigo jurídico tem por finalidade a realização de análise acerca da legitimidade (ou não) do Conselho de Segurança da ONU em intervenções humanitárias. Para tal intento será feito o cotejamento de bibliografia pertinente, bem como o aporte de críticas para possibilitar atingir o objetivo colimado. Será explorado o conceito das intervenções humanitárias, além de abordada a discussão “legalidade x legitimidade”, bem como as críticas cruciais que as intervenções padecem: a discricionariedade para autorização, o controle (ou não) e a afronta à soberania dos Estados. Também será realizada breve reflexão sobre se há um Direito à ingerência humanitária.

Palavras-chave

Intervenção humanitária. Conselho de Segurança da ONU. ONU. Legitimidade. Discricionariedade. Soberania.

¹³⁶ Mestrando em Estudos Brasileiros no IEB/USP. Editor do Brasil Debate (USP). Revisor na Revista Brasileira de Meio Ambiente (ISSN 2595-4431). Colunista em periódicos jurídicos. Coordenador da área “Escrita jurídica, interdisciplinaridade e epistemologia” no GESIDH. Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo. Pós-graduado em Direito Civil pela LFG (Anhanguera/UNIDERP) (2017); Pós-graduado em Direito Constitucional com ênfase em Direitos Fundamentais (Faculdade CERS) (2021); Pós-graduado em Direitos Humanos (Faculdade CERS) (2021); e Pós-graduado em Direito, Tecnologia e Inovação com ênfase em direito processual, negociação e arbitragem pelo Instituto New Law (Grupo Uniftec) (2021). Assistente Judiciário no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, desde 2016.

Abstract

This legal article aims to carry out an analysis about the legitimacy (or not) of the UN Security Council in humanitarian interventions. For this purpose, the relevant bibliography will be compared, as well as the contribution of criticism to enable it to achieve the collimated objective. The concept of humanitarian interventions will be explored, in addition to addressing the discussion “legality x legitimacy”, as well as addressing the crucial criticisms that interventions suffer: the discretion for authorization, control (or not) and the affront to the sovereignty of States. There will also be a brief reflection on whether there is a right to humanitarian interference.

Keywords

Humanitarian intervention. United Nations Security Council. UN. Legitimacy. Discretion. Sovereignty.

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. As intervenções humanitárias. 3. Legalidade x Legitimidade. 4. Críticas. 4.1 A discricionariedade. 4.2 A gênese por resolução. 4.3 A colisão com princípios. 5. Conclusão

1 INTRODUÇÃO

A frase escolhida como mote do presente capítulo tem como base a ideia de que às vezes não se pode sucumbir aos mesmos meios que aquilo que queremos combater, sob pena de nos tornarmos exatamente o que lutamos contra. A despeito de ser uma frase proferida em um sermão no ano de 1673, aqui no Brasil, essa máxima pode ainda ser nascedouro de valiosas lições, inclusive no âmbito do Direito Internacional, mais precipuamente naquele das intervenções humanitárias.

Feita essa breve explicação acerca do mote escolhido, passemos ao tema do capítulo em si, qual seja: a legitimidade (ou não) do Conselho de Segurança da ONU em intervenções humanitárias. É o que faremos, após breves explicações acerca da forma e da metodologia de trabalho.

O presente capítulo seguirá uma dinâmica de questionamentos e proposições calcadas em raciocínio abduutivo, dedutivo e indutivo. A metodologia utilizada aqui é a de revisão bibliográfica com aportes advindos da interpretação crítica dos textos e dos documentos estudados.

Vale, em um primeiro momento, pontuar que o cerne da discussão trazida aqui, bem como nos textos da área, refere-se às intervenções humanitárias que utilizam a força, e não aquelas que independem do uso da violência. Nesse sentido, e a título de clareza, expõe-se que, à primeira vista, não se vislumbram

maiores implicações nas intervenções não-violentas, as chamadas operações de manutenção de paz. Por isso, no presente trabalho serão tratadas com mais profundidade as “intervenções humanitárias violentas”.

2 AS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS

Cumprir definir, primeiramente, o que seriam as intervenções humanitárias. Com efeito, com isso se busca evitar celeumas relacionadas à imprecisão terminológica, bem como colocar o autor e o leitor no mesmo patamar de compreensão e linguagem.

Como dito anteriormente, utilizaremos esse trabalho para cuidar das intervenções “violentas”, que utilizam a força. Nesse sentido, adverte-se o leitor que, nos momentos em que nos referimos às intervenções humanitárias, estaremos fazendo-o no sentido daquelas que utilizam a força. Inclusive, para reforçar essa ideia de que as intervenções humanitárias estão intimamente ligadas à “força”, alguns autores colocam que a intervenção humanitária seria uma evolução do conceito de “guerra justa”, tradição esta advinda do medievo (BOEIRA, 2018).

No entanto, a guerra não se confunde com a intervenção humanitária, sendo o caráter mais marcante daquela o interesse individualista de um dos Estados a perfazer seus interesses próprios, enquanto na intervenção militar humanitária o “interesse” seria de cessar com as violações flagrantes aos direitos humanos. Logo, seria de estirpe coletivista, não individualista, como a guerra.

Nota-se ainda que, pelo fato de ambos os fenômenos partilharem do uso de força, seja possível uma confusão sob uma análise meramente perfunctória. Um outro ponto de relevo é no sentido de que como os “interesses” dos países que deliberam sobre a implementação da intervenção não serem claros, sendo que algumas vezes as intervenções acabam com colorido político forte, há uma zona cinzenta naquilo que poderia ser considerado uma intervenção legítima, ou meramente uma guerra mascarada de intervenção humanitária. Tal ponto será retomado mais adiante, no local apropriado.

Frisa-se, outrossim, que de uma guerra pode emergir uma intervenção humanitária, assim como o contrário, sendo possível que uma intervenção humanitária mal colocada gere um conflito armado. Guerra, como é bem sabido em termos de Direito Internacional, é meio ilícito de solucionar controvérsia, expressamente desde o pacto Briand-Kellog, em 1928, culminando, após a 2ª Guerra Mundial, na redação do art. 2º.4 da Carta das Nações Unidas.

Voltando ao tema das intervenções propriamente ditas, há uma plêiade de conceitos diferentes acerca do que seria uma intervenção humanitária. Aqui gosto de utilizar um conceito formulado a partir do que já pesquisado e compilado sobre o tema. Nesse sentido, defino a intervenção humanitária como ato ou conjunto de atos, calcado no interesse final do restabelecimento de uma situação de respeito aos direitos humanos, exercido por ente ou entes internacionais em face de um ou mais Estados violadores dos direitos humanos.

Vale dizer que nem toda a intervenção humanitária será militar. Estas podem tomar caráter eminentemente diplomático ou econômico também.

Outro ponto digno de nota é que seu uso ganhou mais relevância recentemente. Não por outra razão Boeira pontua o uso mais intensivo desse instrumento a partir da década de 90 (2018).

Falemos, pelo menos o necessário, acerca da normativa sobre o tema. Nesse sentido, e considerando-se a trama densa de dispositivos que se forma após o advento do artigo 39 da Carta das Nações Unidas, interessante se faz a menção expressa de todos os dispositivos que regulam o tema e que constam no mesmo capítulo da Carta. São os artigos abarcados sob o pálio do Capítulo VII: AÇÃO RELATIVA A AMEAÇAS À PAZ, RUPTURA DA PAZ E ATOS DE AGRESSÃO:

Artigo 40 A fim de evitar que a situação se agrave, o Conselho de Segurança poderá, antes de fazer as recomendações ou decidir a respeito das medidas previstas no artigo 39, convidar as partes interessadas a aceitarem as medidas provisórias que lhe pareçam necessárias ou aconselháveis. Tais medidas provisórias não prejudicarão os direitos ou pretensões, nem a situação das partes interessadas. O Conselho de Segurança tomará devida nota do não cumprimento dessas medidas.

Artigo 41 O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas.

Artigo 42 No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos membros das Nações Unidas.

Artigo 43 1. Todos os membros das Nações Unidas, a fim de contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais, se comprometem a proporcionar ao Conselho de Segurança, a seu pedido e de conformidade com o acordo ou acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades, inclusive direitos de passagem, necessários à manutenção da paz e da segurança internacionais. 2. Tal acordo ou tais acordos determinarão o número e tipo das forças, seu grau de preparação e sua localização geral, bem como a natureza das facilidades e da assistência a serem proporcionadas. 3. O acordo ou acordos serão negociados o mais cedo possível, por iniciativa do Conselho de Segurança. Serão concluídos entre o Conselho de Segurança e membros da Organização ou entre o Conselho de Segurança e grupos de membros e submetidos à ratificação, pelos Estados signatários, de conformidade com seus respectivos processos constitucionais.

Artigo 44 Quando o Conselho de Segurança decidir o emprego de força, deverá, antes de solicitar a um membro nele não representado o fornecimento de forças armadas em cumprimento das obrigações assumidas em virtude do artigo 43, convidar o referido membro, se este assim o desejar, a participar das decisões do Conselho de Segurança relativas ao emprego de contingentes das forças armadas do dito membro.

Artigo 45 A fim de habilitar as Nações Unidas a tomarem medidas militares urgentes, os membros das Nações Unidas deverão manter imediatamente utilizáveis, contingentes das forças aéreas nacionais para a execução combinada de uma ação coercitiva internacional. A potência e o grau de preparação desses contingentes, como os planos de ação combinada, serão determinados pelo Conselho de Segurança com a assistência da Comissão de Estado Maior, dentro dos limites estabelecidos no acordo ou acordos especiais a que se refere o artigo 43.

Artigo 46 O Conselho de Segurança, com a assistência da Comissão de Estado-maior, fará planos para a aplicação das forças armadas.

Artigo 47 1. Será estabelecida uma Comissão de Estado Maior destinada a orientar e assistir o Conselho de Segurança, em todas as questões relativas às exigências militares do mesmo Conselho, para manutenção da paz e da segurança internacionais, utilização e comando das forças colocadas à sua disposição, regulamentação de armamentos e possível desarmamento. 2. A Comissão de Estado-Maior será composta dos Chefes de Estado-Maior dos membros Permanentes do Conselho de Segurança ou de seus representantes. Todo membro das Nações Unidas que não estiver permanentemente representado na Comissão será por esta convidado a tomar parte nos seus trabalhos, sempre que a sua participação for necessária ao eficiente cumprimento das responsabilidades da Comissão. 3. A Comissão de Estado-Maior será responsável, sob a autoridade do Conselho de Segurança, pela direção estratégica de todas as forças armadas postas à disposição do dito

Conselho. As questões relativas ao comando dessas forças serão resolvidas ulteriormente. 4. A Comissão de Estado-Maior, com autorização do Conselho de Segurança e depois de consultar os organismos adequados, poderá estabelecer subcomissões regionais.

Artigo 48 1. A ação necessária ao cumprimento das decisões do Conselho de Segurança para manutenção da paz e da segurança internacionais será levada a efeito por todos os membros das Nações Unidas ou por alguns deles, conforme seja determinado pelo Conselho de Segurança. 2. Essas decisões serão executadas pelos membros das Nações Unidas diretamente e, por seu intermédio, nos organismos internacionais apropriados de que façam parte.

Artigo 49 Os membros das Nações Unidas prestar-se-ão assistência mútua para a execução das medidas determinadas pelo Conselho de Segurança.

Artigo 50 No caso de serem tomadas medidas preventivas ou coercitivas contra um Estado pelo Conselho de Segurança, qualquer outro Estado, membro ou não das Nações Unidas, que se sinta em presença de problemas especiais de natureza econômica, resultantes da execução daquelas medidas, terá o direito de consultar o Conselho de Segurança a respeito da solução de tais problemas.

Artigo 51 Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais.

Da leitura dos dispositivos acima é possível extrair uma tessitura internacional sobre as intervenções humanitárias. Dessa trama repetida é possível ver a confluência de competências que orbitam o Conselho de Segurança, órgão esse que detém atribuições essenciais sobre a matéria. Vê-se, inclusive, que o Conselho de Segurança, em alguma medida, cuida também de proteger direitos humanos, uma vez que pode atuar nos casos que envolvam a ameaça à Paz.

Nota-se, então, que o Conselho de Segurança da ONU está intrinsecamente ligado à ideia de segurança coletiva, seja ela um princípio, *per se*, ou não. Sobre a questão da segurança humana, Viotti aponta que essa complementação:

Visa (sic) acrescentar ao conceito de segurança a dimensão da defesa do ser humano. Tal evolução, à primeira vista, parece adequada e mesmo necessária, uma vez que ressalta a importância da proteção de civis em conflitos armados e a adoção de medidas preventivas a fim de evitar a eclosão da violência. (2004, p. 131)

Outrossim, o insucesso da antiga Liga das Nações pode ser atribuído, pelo menos em parte, ao fato de que essa não conseguia impor efetivamente suas decisões. E não impor suas decisões pode ter sido o que bastava para permitir uma violação massiva de direitos humanos.

Indica-se, a título de complementar o conhecimento no tema, a leitura do Relatório denominado “A responsabilidade de Proteger” exarado pela *International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)*¹³⁷. Esse relatório é fundamental para entendermos os contornos da dita responsabilidade de proteger, fundamento para tais intervenções. Inclusive, vemos com uma certa clareza que essa dita responsabilidade de proteger se decompõe em três responsabilidades dependentes: a de prevenir (*responsability to prevent*), a de reagir (*responsability to react*) e a de reconstruir (*responsability to rebuild*).

Convém ressaltar um viés pragmático do documento analisado, uma vez que esse também pontua uma dimensão de operabilidade. Com efeito, é precisamente isso que vislumbramos ao ler o capítulo 7 “*The Operational Dimension*”.

Outro ponto curioso é justamente que o documento pontua a necessidade de uma justa causa para instaurar uma intervenção. E essa justa causa se daria apenas em duas situações expressas no texto do relatório: *large scale loss of life* (perda massiva de vidas) e *large scale ‘ethnic cleansing’* (limpeza étnica massiva).

Não basta, no entanto, apenas a justa causa. É necessário que as outras diretrizes da ICISS estejam presentes. Podemos citar, nesse contexto, e por exemplo, os Princípios de Precaução (*Precautionary Principles*).

3 LEGALIDADE X LEGITIMIDADE

Há, outrossim, uma questão interessante que paira sobre a temática. Refiro-me aqui ao duplo juízo que deve ser feito para analisar as intervenções humanitárias, qual seja, o de legalidade e o de legitimidade. A despeito de saber

¹³⁷ Para aqueles que têm interesse na leitura na íntegra, o documento está disponível em: <https://walterdorn.net/pdf/Responsibility-to-Protect_ICISS-Report_Dec2001.pdf>. Acesso em: 17 de dezembro de 2022.

que existem autores que não fazem essa diferenciação, pelo menos não adentram nessa questão, filio-me aqui à ideia de que são conceitos distintos, assim como o faz a maior parte da doutrina (por todos, v. BOEIRA, 2018).

Sob um prisma, seriam as intervenções humanitárias legais, com base no art. 42 da Carta das Nações Unidas, nos casos precípuos de violação de normas de *ius cogens*, e estritamente como medida de recondução da paz (BOEIRA, 2018). Inclusive, essa mesma autora calca a discussão de tal legitimidade em dois tipos de responsabilidade: aquela “de proteger” e “ao proteger” (BOEIRA, 2018).

Boeira, inclusive, pontua que o tema gera fortes discussões na comunidade internacional, estando longe de ser uma questão pacificada (2018). Ora, não há como se negar a gravidade de uma intervenção humanitária armada, o que salta aos olhos até dos leigos, mas a questão merece um tratamento mais aprofundado por aqueles versados nas ciências, ou seria melhor artes, jurídicas.

Realmente uma questão acaba por sobressair: o que deveria a ONU fazer quando um Estado efetivamente não dá cumprimento às suas obrigações de forma reiterada e irreparável? Deve a instituição apenas ver os direitos assegurados irem pelo ralo?

Em termos de analogia, vale destacar a deficiência que inegavelmente há dentro da questão normativa e operacional do *ius in bello* e do *ius ad bellum*. Inclusive, Viotti pontua que:

Essa deficiência é manifesta no que tange aos mecanismos institucionais para garantir o respeito às obrigações existentes. Apesar do progresso nos campos do DIDH e do DIH, a implementação de normas humanitárias em situações-limite sofre graves deficiências. (2004, p. 127)

Frise-se que a intervenção militar seria como a *ultima ratio* (para utilizar uma analogia do Direito Penal), que seria utilizada somente nos casos mais graves de violações aos direitos humanos. Nesse ponto, vale dizer que, por exemplo, antes do advento casuístico de uma intervenção militar humanitária, pode ser intentada uma operação de manutenção de paz. Ressalto, nesse ponto, que a diferença entre ambas é que a operação de manutenção de paz não demanda o uso da força para sua consecução, já a intervenção militar humanitária sim.

Um dos pontos no que se refere à legalidade é o do sujeito, ou melhor, do órgão que é competente para autorizar tal intervenção. Nesse sentido, e conforme bem colocado por Boeira (2018):

Não restam dúvidas que ao falar em legalidade da intervenção essa só pode ser autorizada pelo Conselho de Segurança, que tem monopólio para autorizar/determinar as medidas coercitivas, exercendo a segurança coletiva.

A legitimidade, por sua vez, demanda uma análise bem mais ampla da atuação do Conselho de Segurança no que tange às intervenções por ele determinadas. Isso se explica pelo fato de que a legitimidade não se esgota no arcabouço normativo de competência, perpassando por esferas diferentes, como a sociologia, a moral e o sentimento de Justiça.

Moreira (2011) pontua também um viés de seletividade das intervenções humanitárias, o que pode ser visto com mais facilidade após os acontecimentos nefastos de 11 de setembro de 2001. Nesse sentido, mais adiante no presente capítulo serão feitas algumas críticas à discricionariedade que pode existir no bojo dessas intervenções.

Fazemos nossas as palavras de Viotti, quando afirma que:

Cumprir garantir que o Conselho de Segurança atue de modo persistente diante de ameaças à paz internacional, em ações preventivas que visem a garantir a cooperação das partes em conflito. Além de lembrar os membros do CSNU das obrigações assumidas no campo da proteção do indivíduo, a ratificação universal dos instrumentos fundamentais do DIH e do DIDH deve ser acompanhada de reforma da estrutura institucional existente, de modo a promover maior previsibilidade e legitimidade da reação internacional perante catástrofes humanitárias, sem, entretanto, confundir seu campo de ação e desvirtuar os princípios que regem a assistência às vítimas. A inação da ONU, em casos que “chocam a consciência da humanidade”, acaba por flexibilizar a proibição da força nas relações internacionais, já que Estados encontram argumentos para agir unilateralmente sob a roupagem de interesses comuns, em detrimento tanto da paz internacional, como dos objetivos propugnados. (2004, p.140)

Aliás, nesse diapasão da legitimidade, de rigor sempre lembrar da fórmula de Radbruch, que serve justamente para apontar para os casos de extrema injustiça. Infelizmente apenas após os horrores da 2ª Guerra Mundial é que foi criada essa consciência coletiva no sentido de indicar que o Direito não pode, em si, resolver todas as questões por meio da lei, sendo imprescindível um cotejamento, ainda que complementar, do “senso de justiça”.

Nessa exata tessitura, pontifica Renata Amaral. *In verbis*:

Somente com o fim da Segunda Guerra Mundial pôde-se mensurar a gravidade do problema de desrespeito à dignidade humana. A agressividade do homem e a total falta de consciência quanto ao sofrimento humano restou configurada no quadro dos horrores do holocausto. (AMARAL, 2006)

Boeira (2018) aponta que a legitimidade da intervenção humanitária determinada pelo Conselho de Segurança da ONU deve ser analisada em três momentos distintos, quais sejam: aquele em que é autorizada/determinada, aquele no qual está sendo executada e no momento logo após sua consumação. Para tal autora a intervenção só seria legítima acaso verificado um juízo positivo nesses três momentos (BOEIRA, 2018).

Há de existir, outrossim, um certo juízo de “custo-benefício” entre os bens e os males provocados pela intervenção. E tal análise deve ser feita seja previamente, seja *a posteriori*.

Sobre a legitimação das intervenções humanitárias em sentido amplo, Amaral pontua que:

As intervenções humanitárias, intimamente ligadas à noção de paz e segurança mundial, legitimam-se justamente por serem instrumentos da sociedade internacional para garantir que direitos humanos de indivíduos não sejam violados ou para cessar as suas violações, visando com fim único à proteção da dignidade humana. (2006)

Alguns autores, utilizam as graves violações que ocorrem aos direitos humanos para sustentar que a legitimidade suplantara um vício de legalidade. Nesse sentido, Renata Amaral sustenta que:

A sociedade moderna exige das Nações Unidas e da sociedade internacional como um todo a garantia efetiva dos direitos fundamentais do ser humano, razão pela qual mesmo aquelas intervenções humanitárias não endossadas pelo Conselho de Segurança da ONU tiveram legitimidade de ação, já que o objetivo era comprovadamente a proteção de direitos humanos. (2006)

Pontua-se, por fim, que a doutrina costuma dividir a análise de legitimidade em três esteios, quais sejam: o solidarismo, o realismo e o pluralismo. Todavia, e pelo limite de tamanho do presente trabalho, de rigor guardar maiores incursões nessa temática para outro momento oportuno.

Passemos, então, às críticas ao instituto.

4 CRÍTICAS

4.1 A discricionariedade

Há uma discricionariedade completa e absoluta? Em caso de violação dos ditos limites de autorização/implantação de uma intervenção humanitária, quem faz o controle?

Alguns doutrinadores responderiam à segunda pergunta que, pelo menos no que se refere ao controle, uma das alternativas seria recorrer à Corte Internacional de Justiça. No entanto essa resposta parece não encontrar respaldo na doutrina majoritária, pelo menos atualmente tudo indica que o Conselho de Segurança é órgão autônomo e não sujeito à jurisdição daquele tribunal. É exatamente nesse sentido a conclusão de Boeira (2018), *ipsis litteris*: “O Conselho continua, a princípio, como órgão autônomo da ONU, não estando sujeito ao controle de legalidade de nenhum outro órgão.”

Quanto à primeira pergunta, aquela da discricionariedade em si, é sabido que a cautela é medida necessária nesse tocante, uma vez que há a ausência de requisitos objetivos na legislação sobre o tema. Existe, sem sombra de dúvidas, um risco alto em permitirem-se intervenções com uso de violência à míngua de requisitos objetivos aceitos pela doutrina. A subjetividade pode imperar, levando-nos a casos de pura arbitrariedade, o que é sempre um problema.

Existem, pelo menos no papel, alguns critérios que foram estabelecidos pela *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ou, em português, Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania). No entanto esses se afiguram, pelo menos *prima facie*, muito abertos.

Um desses requisitos seria o da segurança coletiva. Sobre ele, Viotti pontuou bem e sua dissertação de mestrado quando disse que:

O próprio conceito de segurança coletiva não está isento de incertezas. Uma de suas premissas, a de que os governos iriam à guerra por princípios abstratos, como a paz e a segurança internacionais, desconsidera a natureza descentralizada do processo de decisões políticas, a cargo de Estados nacionais. (2004, p. 140)

Há também uma cláusula de excepcionalidade. Nesse ponto a doutrina tende a concordar com esse elemento, repisando que a adoção das intervenções humanitárias seria uma exceção. Amaral declina que:

Estas ações são permitidas apenas em situações de maciço sofrimento humano, que estejam ocorrendo por um longo período de tempo, a serem avaliadas pela Comissão de Direitos Humanos e decididas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, que irá deliberar sobre a necessidade ou não de uma intervenção humanitária, pois é o órgão responsável pela manutenção da paz e da segurança mundiais, sendo ele o titular do direito de usar medidas coercitivas. (2006)

Outro critério aberto que podemos interpretar é o do interesse comum. O problema é que ele não soluciona a discricionariedade elevada. Muito pelo contrário. Tecendo críticas à visão turva dos “interesses comuns” Viotti assevera o seguinte:

A natureza descentralizada do sistema internacional garante que os Estados mantenham a faculdade de apreciar a situação e de eleger os meios para implementar sua decisão, o que pode levar à expansão de medidas unilaterais sob a roupagem de interesses comuns. Essa questão torna-se delicada na medida em que certos Estados parecem dispostos a recorrer individualmente à ação armada sob justificativa de proteger o ser humano. Além do risco de que o direito seja utilizado como mera legitimação do poder, essa prática vai de encontro à evolução jurídica pela qual se assegurou que o jus ad bellum deve estar dissociado do jus in bello, seja por motivos de princípio, seja por razões práticas. (2004, p. 127)

Existem outras questões merecedoras de atenção na seara da discricionariedade e do controle das intervenções. Nesse sentido, parcela da doutrina coloca que os próprios Estados-membros que fariam esse controle, ao não fornecer os meios para a execução da medida proposta pelo Conselho de Segurança, via artigo 43 da Carta das Nações Unidas¹³⁸.

Além disso, e dentro de uma perspectiva decolonial, vale tentarmos expandir as críticas para fora do comum. Viotti verbaliza uma crítica interessante a esse ponto de vista “eurocêntrico-salvador” que permeia as intervenções humanitárias, bem como as discussões de autorização ou não dessas. Vamos a ela:

¹³⁸ Por todos, podemos citar Ivana Rajčić, em “Legal Control over Decisions Taken by the United Nations Organs and Judicial Review of the Security Council Decisions”. *Pravnik*, v. 48, n. 1, 2014. Disponível em: <<https://hrcaj.srce.hr/file/216771>>. Acesso em: 18 dez 2022.

A expectativa de que “cavaleiros de armadura branca” – em postura simplesmente repressiva – possam garantir a sobrevivência de povos em Estados corruptos ou desestruturados omite que essas comunidades devem ter a responsabilidade primordial na reestruturação de suas sociedades. (2004, pp. 128-129)

Para sumarizar, no geral o problema de deixarmos tamanha discricionariedade com o Conselho de Segurança é que essa lacuna, ou melhor, essa moldura, será preenchida de acordo com os valores vigentes pelos integrantes de tal Conselho. E nas sábias palavras de Danilo Cunha:

Podemos concluir, pois, que nossos símbolos, ideias, valores, atos, comportamentos e mesmo emoções e sentimentos são produtos culturais e da consciência individual, sendo certo que pessoas de culturas diferentes veem o mundo de maneiras diversas e reagem a tais percepções também de forma distinta.

Sabemos, portanto, que nossos processos de escolhas têm fontes nos valores objetivos (mundo cultural) e nos valores subjetivos (produto íntimo de aceitação ou repulsa de comportamentos) e tomam as dimensões correspondentes à liberdade de escolhas e ações, sendo certo que dita orientação axiológica nos propicia percebermos as dimensões estéticas, éticas, comportamentais, religiosas e assim por diante. (2017, p. 237)

Logo, podem haver graves distorções sobre o que seria caso de autorizar uma intervenção e o que não seria. Ficará, infelizmente, “ao gosto do freguês” e esse freguês não será, usualmente, o Estado afetado, mas sim o que irá afetá-lo.

4.2 A gênese por resolução

Outra questão problemática é que as intervenções militares humanitárias são instituídas por resoluções da ONU. Isso pode levantar alguns questionamentos sobre a legitimidade, uma vez que não advém diretamente de Tratado, mas apenas indiretamente.

Veja-se, por exemplo, a Resolução 134 do Conselho de Segurança que atrela a proteção de direitos humanos à ameaça da “paz”. Poderia o Conselho estabelecer essa correlação de forma legítima?

Parte do problema surge do fato de que o próprio Conselho de Segurança é quem pontificou ser de sua própria competência a instauração das intervenções humanitárias, baseando-se na dicção do artigo 39 da Carta das Nações Unidas,

já veiculado anteriormente nesse trabalho. Seria mera regulamentação, o que tornaria tal disposição legal, ou seria uma odiosa inovação, que serviria tão somente para aumentar sua esfera de influência e poder?

Tais questões ainda devem ser mais bem exploradas pela doutrina antes de apontarmos uma suposta resposta correta. Fica aqui, como estabelecido que faríamos nesse capítulo, apenas a indagação e a fâsca da dúvida.

4.3 A colisão com princípios

As intervenções humanitárias se chocam, pelo menos aparentemente, com diversos princípios do Direito Internacional. Nesse sentido, como fica o respeito a princípios basilares como o da Soberania, o da Não Intervenção e o do Não uso da Força?

Considerando-se o espaço de discussão, bem como o fato de ser o mais trabalhado na doutrina, focaremos aqui no Princípio da Soberania. Mas antes, cabe definir a soberania em si.

Sobre a noção de soberania, vale destacar a definição sumarizada dada no primeiro parágrafo do vocábulo pelo Dicionário de Cultura Jurídica. *In verbis*:

A soberania é uma noção complexa e polissêmica que designa numerosas situações políticas ou jurídicas relativas À legitimidade do poder, ao exercício de prerrogativas e à definição de Estado. Assim, fala-se tanto de soberania do rei, da nação ou do povo, quanto de soberania do legislador, do constituinte ou do Estado. (MAULIN, 2012, p. 1670)

Além disso, soberania deve ser vista não só sob o prisma de autodeterminação do Estado. O conceito engloba, na verdade, um regime de deveres e direitos, atrelado à atual ideia de *accountability*.

Se calcarmos-nos nesse ideal, parece que a soberania pode coexistir com as intervenções nos casos de quebra dos deveres. Boeira inclusive pontua a soberania como uma “responsabilidade” (2018). Não é outra a interpretação da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estados, *in verbis*:

It is acknowledged that sovereignty implies a dual responsibility: externally – to respect the sovereignty of other states, and internally, to respect the dignity and basic rights of all the people within the state. In international human rights covenants, in UN practice, and in state practice itself, sovereignty is now

understood as embracing this dual responsibility. Sovereignty as responsibility has become the minimum content of good international citizenship. (ICISS, 2001, p. 8)

Em sentido diferente, mas também permitindo as intervenções, Amaral, entende que estaríamos diante de uma razão para a “quebra” da soberania estatal. Vejamos a palavra da autora:

Demonstra-se neste momento uma nítida mudança de paradigmas na ordem internacional, haja vista que as situações de maciço sofrimento humano têm dado azo à quebra da soberania dos Estados em que estejam ocorrendo violações de direitos humanos, geradas preliminarmente pelo desrespeito a esses direitos. (2006)

Logo, seja o doutrinador defendendo que a própria soberania comporta em si um nicho de deveres que autorizam essa incursão, seja o doutrinador defendendo que pode haver uma “quebra” da soberania, parece que é entendimento majoritário posicionamento de que a intervenção não é barrada pela soberania. Inclusive, acerca da soberania, Amaral lavrou uma boa interpretação sobre a evolução do conceito, que não se manteve estático desde sua formulação. Por tê-lo feito de forma sumarizada e precisa, reproduzimos aqui integralmente:

Até o século XV, entendia-se a soberania como poder perpétuo e ilimitado, que se sujeitava apenas às leis divina e natural. Mais adiante, no século XVI, autores como Thomas Hobbes passaram a publicar ideias que tripudiavam a origem divina do poder soberano, o que começou a fazer com que as pessoas passassem a encarar de forma diferente a intangibilidade e ilimitação do poder, concentrado nas mãos de um único homem.

Séculos se passaram e o conceito de soberania sofreu progressivos desgastes. Para atender às necessidades do mundo atual, com uma ordem jurídica completamente diferente da vista até o século XVIII, foi necessária uma remodelagem do conceito. Houve progressivamente uma transferência parcial da soberania interna, no sentido de atender às diretrizes traçadas no século passado de colaboração permanente entre os Estados, objetivando uma convivência pacífica global. (AMARAL, 2006)

Por fim, vale terminar esse espaço de cotejamento dos princípios com uma curiosa situação paradoxal envolvendo as intervenções humanitárias e os princípios. Tal situação foi vislumbrada por Moreira na conclusão de seu artigo, valendo ser expressa aqui na integralidade:

(...) os princípios da paz e segurança internacional, que fundamentam a existência da ONU, são aplicados de maneira paradoxal. O problema da prevenção das guerras é respondido com a promoção de guerras, o que se torna mais preocupante diante da notável seletividade das decisões do Conselho de Segurança da ONU. A Guerra ao Terror, ao negar o pressuposto de que uma ação militar contra outro país deve ocorrer apenas em caso de legítima defesa, subverte os princípios da paz e segurança internacional, tornando questionável a legitimidade e possibilidade de tais ações militares terem êxito. A idéia de fazer guerra como promoção da democracia e dos direitos humanos, além de ser sustentada numa visão particular de democracia com aspiração à universalidade, reforça o imperialismo nas relações internacionais. (MOREIRA, 2011, p. 10)

5 CONCLUSÃO

Desse breve capítulo, esperamos que o leitor e a leitora possam ter extraído valiosos *insights* sobre a problemática envolvendo as intervenções militares. Com efeito, o tema é rico e ainda precisa ser muito estudado para ser compreendido em sua inteireza.

Do que foi apresentado notamos que a intervenção militar humanitária deve ser exceção, nunca regra. Mas essa máxima de aplicação não é suficiente para aplacar todas as dúvidas que envolvem o instituto. Citamos alguns questionamentos:

- Como separar, se é que é possível, as intervenções humanitárias militares de cunho político daquelas de cunho realmente técnico, calcadas na mitigação à violação gravíssima dos direitos humanos?
- Seria a solução para a discricionariedade a criação de outro órgão para autorização? Seria a criação de outro órgão mera “terceirização” de um problema que persistirá?
- Há limites objetivos para a autorização das intervenções? Quais seriam esses limites?
- Quem faz o controle de revisão acaso o Conselho de Segurança decida extrapolar a sua competência?

Enfim, são inúmeros questionamentos que afloram nesse momento de incerteza doutrinária. Quero finalizar o artigo indagando se existiria um “Direito à ingerência humanitária?”. Crendo nele ou não, sua existência vocabular de fato já existe, vide abaixo:

Expressão empregada para designar a faculdade de intervenção, assumida ou autorizada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, sempre que forem cometidas violações graves ao direito humanitário e aos direitos do homem. Essa faculdade, surgida nos anos 1990 por iniciativa da diplomacia francesa, foi preconizada inicialmente pela sociedade civil e recebeu o apoio de várias autoridades políticas ou morais antes de ser consagrada em formas diversas pela prática das Nações Unidas. Sua juridicidade, ainda discutida, estabelece-se progressivamente com a multiplicação de precedentes, e a consistência e convicção por ela expressas prefiguram o nascimento de um costume. (BETTATI, 2012, p. 481)

Vê-se, então, que o direito à ingerência humanitária está em processo de se tornar *ius cogens*, o que o tornaria vinculante a todos os países, não bastasse a sua já muito real aplicação prática. É necessário, portanto, o estudo contínuo e o aprimoramento na temática.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Renata Vargas Análise jurídica de intervenção humanitária internacional. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 15, novembro, 2006. Disponível em: <https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao015/Renata_Amaral.htm>. Acesso em: 18 dez. 2022.

BETTATI, Mario. Direito à ingerência humanitária. In: ALLAND, Denis; RIALS, Stéphane (org.). **Dicionário da cultura jurídica**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2012. p. 481-484.

BOEIRA, Natália Caye Batalha. A legalidade e legitimidade da intervenção humanitária: uma medida ainda necessária. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 15, n. 3, p. 218-250, 2018. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/5756>>. Acesso em: 18 dez. 2022.

CUNHA, Danilo Fontenele Sampaio. **O sentido do Direito e o sentimento do Justo**: a dinâmica metafórica da trílice hélice energética vibrátil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. **The Responsibility To Protect**. Ottawa: International Development Research Centre, 2001. Disponível em: <https://walterdom.net/pdf/Responsibility-to-Protect_ICISS-Report_Dec2001.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2022.

MAULIN, Éric. Soberania. In: ALLAND, Denis; RIALS, Stéphane (org.). **Dicionário da cultura jurídica**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2012. p. 481-484.

MOREIRA, Júlio da Silveira. Uso da força no Direito Internacional e Intervenção Humanitária. **Revista Jurídica Direito e Realidade**, Minas Gerais, v.1, n.2, p. 1-11, 2011. Disponível em: <<https://iusgentium.ufsc.br/wp-content/uploads/2017/03/uso-da-forca-no-direito-internacional-e-intervencao-humanitaria.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2022.

RAJČIĆ, Ivana. **Legal control over decisions taken by the United Nations organs and judicial review of the Security Council decisions**. Pravnika, v. 48, n. 1, 2014. Disponível em: <<https://hrcak.srce.hr/file/216771>>. Acesso em: 18 dez 2022.

VIEIRA, Antonio. **Índice das coisas mais notáveis**. São Paulo: Hedra, 2011.

VIOTTI, Aurélio Romanini de Abranches. **Ações Humanitárias pelo Conselho de Segurança: entre a Cruz Vermelha e Clausewitz**. Dissertação (Mestrado) – Instituto Rio Branco/MRE, Brasília, 2004. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/316-Acoes_humanitarias_pelo_Conselho_de_Seguranca.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2022.

SANÇÕES ECONÔMICAS CONTRA A RÚSSIA: ENTRE O CUMPRIMENTO E A VIOLAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL

Tatiana Cardoso Squeff¹³⁹

RESUMO

O presente texto tem como objetivo central discutir as sanções econômicas adotadas individual e coletivamente por diversos Estados no plano internacional contra a Rússia em virtude da sua invasão à Ucrânia em fevereiro de 2022, na tentativa de dissuadi-la de continuar com a sua conduta ilícita. Assim, divide-se este estudo em duas partes, onde, na primeira, busca-se compreender as sanções econômicas no âmbito do Direito Internacional, perpassando pelo seu conceito, sua previsão legal e sua classificação, para que seja possível listar e analisar as sanções adotadas contra o Estado Russo. Já na segunda, almeja-se discutir a (i)legalidade das sanções econômicas adotadas no plano internacional desde uma perspectiva procedimental e material, tendo como ponto de reflexão as diversas contramedidas adotadas unilateralmente contra a Rússia. Ao cabo, assevera-se como essencial uma proposta que visa a supervisão das sanções econômicas adotadas contra os Estados transgressores para que estas não acabem promovendo/agravando as violações de direitos humanos ocasionadas pela imposição de contramedidas, tal como pode ocorrer na Rússia no futuro próximo.

Palavras-chave

Sanções Econômicas. Contramedidas. Rússia. Guerra na Ucrânia. ARSIWA.

¹³⁹ Professora da Graduação e do Mestrado em Direito na Universidade Federal de Uberlândia. Professora do Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria. Expert brasileira na HCCH, apontada pelo Ministério da Justiça, para o “Projeto Turista/ODR”. Doutora em Direito Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, com período sanduíche junto à University of Ottawa. Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, com bolsa CAPES e estudos junto à University of Toronto. Membro ASADIP e ILA-Brasil. Pesquisadora na FDV/ES, onde realiza estágio pós-doutoral em direitos e garantias fundamentais.

ABSTRACT

The main objective of this text is to discuss the economic sanctions adopted individually and collectively by several States at the international level against Russia due to its invasion of Ukraine in February 2022, in an attempt to dissuade it from continuing with its illicit conduct. Thus, this study is divided into two parts, where, in the first, we seek to understand economic sanctions within the scope of International Law, going through its concept, its legal provision and its classification, so that it is possible to list and analyze the sanctions adopted against the Russian State. In the second part, we aim to discuss the (il)legality of the economic sanctions adopted at the international level from a procedural and material perspective, having as a point of reflection the various countermeasures unilaterally adopted against Russia. In the end, we assert that the proposal regarding the supervision of economic sanctions adopted against transgressing States is deemed essential, so that the countermeasures imposed do not end up promoting/aggravating human rights violations, as it may occur in Russia in the near future.

Keywords

Economic Sanctions. Countermeasures. Russia. War in Ukraine. ARSIWA.

INTRODUÇÃO

A entrada da Rússia em território ucraniano em fevereiro de 2022 gerou uma série de desdobramentos no plano internacional, dentre os quais estão as inúmeras sanções econômicas adotadas contra aquele país, na tentativa de persuadi-la a desistir de sua incursão armada e seus anseios expansionistas. Não se trata de uma reação nova no Direito Internacional, afinal, por serem medidas coercitivas, as sanções são intrínsecas ao ordenamento jurídico haja vista essa ser uma característica essencial do próprio Direito.¹⁴⁰

Por outro lado, o mundo nunca vislumbrou esta quantidade de medidas impostas contra um Estado.¹⁴¹ Claro que existem motivos para tal. Por ser membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU), mostra-se realmente difícil adotar medidas de cunho político contra este Estado. Exemplo disso foi o próprio uso do veto por parte deste país na reunião de emergência havida em 25 de fevereiro de 2022 no Conselho, que almejava condenar a invasão

¹⁴⁰ KELSEN, Hans. Sanctions in international law under the Charter of the United Nations. *Iowa Law Review*, n. 31, pp. 499-543, 1946. p. 499.

¹⁴¹ THE ECONOMIST. Western sanctions on Russia are like none the world has seen. *The Economist*, 5 mar. 2022. Disponível em: <https://www.economist.com/briefing/2022/03/05/western-sanctions-on-russia-are-like-none-the-world-has-seen>. Acesso em: 20 dez. 2022.

realizada.¹⁴² Assim sendo, compreende-se a busca por outros mecanismos de fazer com que a Rússia cumpra com as suas obrigações internacionais.

Contudo, essa situação não é isenta de questionamentos. Apesar de muitas ações terem sido dirigidas contra autoridades russas ou personalidades próximas à Putin, as sanções econômicas adotadas individual e coletivamente por diversos Estados têm gerado impactos à população russa em geral, assim como a todos aqueles que se encontram em território russo (como turistas, estudantes estrangeiros, varejistas de redes internacionais, para citar alguns). E justamente diante deste quadro que surge o questionamento que guia este texto, qual seja, a da (i)legalidade dessas medidas.

Para desenvolver este tópico, dividir-se-á o presente texto em duas partes. Na primeira, volta-se ao estudo das sanções econômicas no Direito Internacional, perpassando pelo seu conceito, previsão legal, classificação, culminando na análise das sanções realizadas contra a Rússia em 2022. Ato contínuo, na segunda, discute-se os limites procedimentais e materiais que envolvem a adoção de sanções econômicas como forma de fazer com que um Estado cumpra com as suas obrigações internacionais, culminando, ao cabo, na análise de uma proposta que visa a supervisão das sanções econômicas adotadas contra os Estados transgressores. Afinal, a hipótese central que perpassa este estudo é de que as sanções, quando se prolongam no tempo, podem promover/agravar violações de direitos humanos, tal como pode ocorrer na Rússia no futuro próximo.

Metodologicamente, salienta-se a escolha pela realização de um estudo a partir do método hipotético-dedutivo de abordagem e dos métodos descritivo-explicativo de análise. Já quanto às técnicas de pesquisa, foram priorizados os modelos bibliográfico e documental – este englobando não só documentos da ONU, mas também de julgados de tribunais internacionais.

1 EM BUSCA DO CUMPRIMENTO DO DIREITO INTERNACIONAL: A ADOÇÃO DE SANÇÕES ECONÔMICAS CONTRA O ESTADO RUSSO

A primeira parte deste estudo tem como objetivo central compreender as sanções econômicas no âmbito do Direito Internacional, perpassando pelo seu conceito, sua previsão legal e sua classificação, para que, ao final deste ponto, possa-se listar e analisar as sanções adotadas contra o Estado Russo em 2022.

¹⁴² UN NEWS. Russia blocks Security Council action on Ukraine. *UN News*, 26 fev. 2022. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2022/02/1112802>. Acesso em: 20 dez. 2022.

1.1 Sanções econômicas unilaterais e coletivas: conceito e previsão legal

Sanções econômicas são medidas destinadas a induzir certo sujeito de Direito Internacional a agir de acordo com as normas previstas nesse campo, as quais estariam sendo violadas por ele.¹⁴³ Tais medidas, portanto, apresentam uma natureza político-coercitiva, visto que buscam persuadir o transgressor privativa e extrajudicialmente a voltar a operar dentro dos limites legais.¹⁴⁴ Contudo, essas sanções não compreendem a realização de atos necessariamente legais em si, visto que, caso ocorressem sem o citado pressuposto coercitivo, elas interfeririam “*in the sphere of interests normally protected by the law*”.¹⁴⁵

No passado, pode-se dizer que essas medidas sancionatórias de “auto-ajuda”¹⁴⁶ eram chamadas de represálias – medidas que se diferenciam da retorsão vez que estas, embora normalmente¹⁴⁷ adotadas contra atos ilegais anteriores, não são consideradas contrárias às regras convencionais ou costumeiras, sendo chamadas, por conseguinte, de *unfriendly but lawful acts*¹⁴⁸, cobertos por elementos punitivos ou retributivos¹⁴⁹. Assim sendo, hoje conhecidas como contramedidas, as represálias buscam persuadir o transgressor¹⁵⁰ do Direito Internacional a agir consoante as suas obrigações, apresentando limites estreitos de operação justamente por compreenderem atos considerados intrinsecamente ilícitos, mas cuja ilegalidade é excluída pelo art. 22 dos *Articles on State Responsibility*

¹⁴³ MARKS, Stephen P. Economic sanctions as human rights violations: reconciling political and public health imperatives. *American Journal of Public Health*, v. 89, n. 10, pp. 1509-1513, oct. 1999. p. 1509.

¹⁴⁴ “*Besides implementing state responsibility through formal claims – or through the process of negotiation and settlement that may avoid the need for such claims – states may also have recourse to certain extrajudicial self-help measures under international law, whether to induce compliance with an obligation or, sometimes, to express disapproval of another state’s conduct*”. [...] “*The concept of countermeasures is recognized both by governments and international courts and tribunals as a legitimate form of peaceful self-help under general international law, a necessary feature of the framework of ‘private justice’ in a decentralized system*”. CRAWFORD, James. *State Responsibility: the general part*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 675 e 684.

¹⁴⁵ KELSEN, *op cit*, p. 499.

¹⁴⁶ Crawford explica que as medidas de auto-ajuda são atos unilaterais adotados singularmente ou coletivamente que escapam aos meios judiciais. São, para ele, quatro as medidas de *self-help*: retorsão, a *exceptio inadimpleti contractus*, a suspensão de obrigações e as contramedidas (antigas represálias). CRAWFORD, *op cit*, p. 676-711.

¹⁴⁷ “*There is no requirement that the target state [to the retorsion] should have committed as internationally wrongful act first; it may itself have simply acted in an unwelcome or unfriendly way*”. CRAWFORD, *op cit*, p. 677.

¹⁴⁸ BAEK, Buhm-Suk. Economic Sanctions against human rights violations. *Cornell Law School Inter-University Graduate Student Conference Papers*. Paper n. 11, pp. 1-95, 2008. p. 23.

¹⁴⁹ CRAWFORD, *op cit*, p. 677.

¹⁵⁰ “*It is a generally accepted principle of international law that reprisals, i. e., limited interference in the sphere of interests of one state by another are allowed only as a reaction against a delict*”. KELSEN, *op cit*, p. 500.

(ARSIWA, na sigla em inglês), da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas de 2001¹⁵¹.

Cumprir reforçar o entendimento de que as contramedidas compreenderiam atos ilegais em si, pois a adoção destes, em regra, violariam o princípio da não-intervenção na esfera doméstica dos Estados, reconhecido não só enquanto tal na Declaração sobre Princípios de Direito internacional relativos às Relações Amigáveis entre os Estados de 1970¹⁵², senão também como regra costumeira pela Corte Internacional de Justiça (CIJ) no caso Nicarágua¹⁵³. Afinal, “*nowadays, this principle tends to be extended to the other means of intervention, namely economic and cultural*”.¹⁵⁴ Além disso, tem-se que ele deriva da interpretação indireta dos arts. 2(4)¹⁵⁵ e 2(7)¹⁵⁶ da Carta da ONU, notadamente, por demandarem que os Estados se abstenham de ameaças contra a independência política de seus pares e por não mencionarem atos individuais de *self-help* como sendo mecanismos disponíveis aos Estados, respectivamente.

Apesar disso, vale dizer que a ilegalidade *per se* de sanções econômicas não é uma visão pacífica na doutrina.¹⁵⁷ Baek¹⁵⁸ cita, por exemplo, que Oppenheim discorda dessa visão, tecendo que a Carta da ONU, por não dispor diretamente sobre o tema, não poderia ser interpretada de maneira extensiva a proibir as sanções unilaterais. Ademais, a própria CIJ já expressou no citado caso Nicarágua

¹⁵¹ Art. 22: “*The wrongfulness of an act of a State not in conformity with an international obligation towards another State is precluded if and to the extent that the act constitutes a countermeasure taken against the latter State in accordance with chapter II of part three*”. ONU. Assembleia Geral. Res. 56/83 de 2001. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf. Acesso em: 18 dez. 2022.

¹⁵² “[...] (c) *The duty not to intervene in matters within the domestic jurisdiction of any State, in accordance with the Charter*”. ONU. Assembleia Geral. Res. 2625 (XXV) de 1970. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/202170>. Acesso em: 18 dez. 2022

¹⁵³ “*The principle of non-intervention involves the right of every sovereign State to conduct its affairs without outside interference; though examples of trespass against this principle are not infrequent, the Court considers that it is part and parcel of customary international law*”. CIJ. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. Judgment of 27 June 1986 – merits. para. 202. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2022

¹⁵⁴ BAEK, *op cit*, p. 06.

¹⁵⁵ Art. 2(4): “4. Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas”. ONU. *Carta da ONU*. 1945. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm. Acesso em: 19 dez. 2022.

¹⁵⁶ Art. 2(7): “Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII”. ONU, *op cit* (1945).

¹⁵⁷ WHITE, Nigel; ABASS, Ademola. Countermeasures and Sanctions. In: EVANS, Malcolm D. (Ed.). *International Law*. 2a Ed. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 509-524.

¹⁵⁸ BAEK, *op cit*, p. 08.

em resposta a uma eventual violação estadunidense ao *Treaty of Friendship, Commerce and Navigation*, firmado em 1956 pelas partes por meio da imposição de sanções econômicas, que ela era “unable to regard such action on the economic plane as is here complained of as a breach of the customary-law principle of non-intervention”¹⁵⁹, visto que os Estados não são “bound to continue particular trade relations longer than it sees fit to do so”¹⁶⁰, demonstrando que não necessariamente a imposição destas contramedidas seria um ato ilegal em si, cuja exclusão de responsabilidade seria possível, tal como estipulado pelo ARSIWA.

De qualquer forma, as sanções econômicas unilaterais, enquanto contramedidas, são previstas no ARSIWA no artigo 49(1) como um mecanismo por meio do qual “an injured State may only take [...] against a State which is responsible for an internationally wrongful act in order to induce that State to comply with its obligations [...]”.¹⁶¹ Ademais, no referido documento, tem-se que tais medidas são temporalmente restritas ao período de “non-performance” por parte do Estado violador, haja vista o seu objetivo de “to permit the resumption of performance of the obligations in question”.¹⁶² Isto é, o Estado diretamente afetado por uma ação ilegal de outrem pode, pelo período em que estiver sofrendo tal ato, adotar contramedidas contra *este*.¹⁶³ Isso, pois, não seria admissível a adoção de medidas cruzadas, ou seja, adotadas contra terceiro que não esteja agindo contrariamente ao Direito Internacional, muito embora com a finalidade de atingir o Estado violador em si.¹⁶⁴

Já em relação às contramedidas de cunho econômico serem adotadas por outro Estado que não o diretamente afetado pela violação de Direito Internacional, mostra-se importante salientar, primeiramente, que o ARSIWA, apesar de não prescrever abertamente essa possibilidade, aduz que as suas previsões não prejudicariam “the right of any State [...] to invoke the responsibility of another State, to take lawful measures against that State to ensure cessation of the

¹⁵⁹ CIJ, *op cit* (1986), para. 245.

¹⁶⁰ CIJ, *op cit* (1986), para. 276.

¹⁶¹ ONU, *op cit*, 2001.

¹⁶² Cf. art. 49(2)(3). ONU, *op cit* (2001).

¹⁶³ Essa é uma questão interessante, pois quando se trata de retorsão, as medidas adotadas em resposta “are not required to be temporary or reversible”, tais como são, em regra, as contramedidas, uma vez que elas não apresentam caráter punitivo. CRAWFORD, *op cit*, p. 677 e 687-688 (nesta falando especificamente sobre o requisito da reversibilidade das contramedidas não ser absoluto).

¹⁶⁴ “In the first place [a countermeasure] must be taken in response to a previous international wrongful act of another State and must be directed against that State”. CIJ. *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*. Judgment of 25 September 1997. para. 83. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/92/092-19970925-JUD-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2022.

breach and reparation in the interest of the injured State or of the beneficiaries of the obligation breached".¹⁶⁵

Nesse sentido, em regra, poder-se-ia ter um terceiro Estado agindo individualmente contra o Estado violador em proteção aos interesses do Estado lesado. Essa questão, porém, dá ensejo outra importante discussão, qual seja, se há a necessidade desta contramedida ter sido requerida pelo Estado lesado ou não. Segundo Crawford¹⁶⁶, não haveria discussão se houvesse o pedido, sustentando que *"there seems to be no reason in principle why a state snjured by a breach of a multilateral obligation should be left alone to seek redress for the breach"*. O problema existiria, para ele, se não houvesse o citado pedido à luz da jurisprudência da CIJ, que, no caso Nicarágua, teria reafirmado o teor do art. 49(1) do ARSIWA sobre atos realizados contra o Estado violador sendo tomados apenas pelos Estados lesados.¹⁶⁷

Ainda, um terceiro ponto importante relativo às contramedidas de cunho econômico são atinentes a possibilidade de terceiros as adotarem contra um Estado transgressor de uma obrigação *erga omnes*¹⁶⁸. Este argumento deriva, de certa forma, da previsão do art. 48(1)(b) do ARSIWA, cuja redação expressa que qualquer Estado *"other than an injured State is entitled to invoke the responsibility of another State [...] if the obligation breached is owed to the international community as a whole"*.¹⁶⁹ Portanto, na ocorrência, por exemplo, de violações grosseiras de direitos humanos, como *"genocide, slavery and slavery-like practices; summary or arbitrary executions; torture and cruel, inhuman or degrading treatment or punishment;*

¹⁶⁵ Cf. art. 54. ONU, *op cit* (2001).

¹⁶⁶ CRAWFORD, *op cit*, p. 704.

¹⁶⁷ "[...] *The acts of which Nicaragua is accused, even assuming them to have been established and imputable to that State, could only have justified proportionate counter-measures on the part of the State which had been the victim of these acts, namely El Salvador, Honduras or Costa Rica. They could not justify counter-measures taken by a third State, the United States, and particularly could not justify intervention involving the use of force*". CIJ, *op cit* (1986), para. 249.

¹⁶⁸ Obrigações *erga omnes* vem definidas em *obter dictum* pela CIJ no caso Barcelona Traction, em que ela define as mesmas como *"obligations of a State towards the international community as a whole"*, posto que, pela sua natureza, elas são *"[of] the concern of all States"*. *"Such obligations derive, for example, in contemporary international law, from the outlawing of acts of aggression, and of genocide, as also from the principles and rules concerning the basic rights of the human person, including protection from slavery and racial discrimination. Some of the corresponding rights of protection have entered into the body of general international law [...]"*, inclusive, assumindo características cogentes; já *"others are conferred by international instruments of a universal or quasi-universal character"*, os quais, inclusive, geram obrigações *erga omnes partes*, vinculando os signatários de um tratado ao seu cumprimento. CIJ. *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)*. Preliminary objections - 2nd phase. Judgment of 5 February 1970. Paras. 33-34. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/50/050-19700205-JUD-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2022.

¹⁶⁹ ONU, *op cit* (2001)..

*enforced disappearance; arbitrary and prolonged detention; deportation or forcible transfer of population; and systematic discrimination, in particular on race or gender*¹⁷⁰, quaisquer Estados poderiam exigir que o transgressor cesse sua conduta¹⁷¹ por meio da aplicação de contramedidas econômicas de maneira unilateral¹⁷².

Pontua-se, ainda, que estas, por mais que possam ser tomadas pela comunidade internacional como um todo, não se confundem com as sanções multilaterais/coletivas desmilitarizadas que são adotadas no seio de organizações internacionais. Estas são medidas centralizadas/verticais, ou seja, são medidas institucionalizadas dirigidas aos Estados-Membros, apresentando como limites os próprios objetivos da Organização onde são geradas,¹⁷³ as quais, justamente por isso, não poderiam nem ser chamadas propriamente de contramedidas, segundo Crawford¹⁷⁴.

Na ONU, por exemplo, essas medidas multilaterais/coletivas podem ser aprovadas pelo Conselho de Segurança na tentativa de buscar manter a paz e a segurança mundial, nos termos do art. 41 da Carta¹⁷⁵. Já na União Europeia, para trazer mais um exemplo, a adoção de sanções econômicas decorrem do art. 21 do Tratado da União Europeia¹⁷⁶, que estipula as bases para a política externa e de segurança comum do bloco, buscando promover, entre outros, a democracia e os direitos humanos, além do próprio respeito à Carta da ONU e

¹⁷⁰ VAN BOVEN, Theo. *Study Concerning the Right to Restitution, Compensation and Rehabilitation for Victims of Gross Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms*. UN Doc. No. E/CN4/Sub2/1993/8. Final Report, 1993, para. 13. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/172321>. Acesso em: 18 dez. 2022.

¹⁷¹ CASESSE, Antonio. *International law*. 2a Ed. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 198-199.

¹⁷² BAEK, *op cit*, p. 20.

¹⁷³ Marks, sobre o tema, avulta as Maastricht Guidelines de 1997, a qual expressa que: “19. *The obligations of States to protect economic, social and cultural rights extend also to their participation in international organizations, where they act collectively. It is particularly important for States to use their influence to ensure that violations do not result from the programmes and policies of the organizations of which they are members*”. MARKS, *op cit*, p. 1511.

¹⁷⁴ CRAWFORD, *op cit*, p. 707 e 709.

¹⁷⁵ Art. 41: “O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas”. ONU, *op cit* (1945).

¹⁷⁶ UNIÃO EUROPEIA. *Tratado da União Europeia*. Jornal Oficial nº 115 de 09/05/2008. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008M021&from=EN>. Acesso em: 19 dez. 2022; Cf. uma série de casos em que a legalidade de sanções tomadas com base no art. 21 é questionada em: LEONARDO, Luigi. Common Foreign and Security Policy and the EU's external action objectives: an analysis of Article 21 of the Treaty on the European Union. *European Constitutional Law Review*, v. 14, n. 3, pp. 584-608, 2018.

ao direito internacional, incluindo a adoção unânime de mecanismos econômicos comunitários sancionatórios¹⁷⁷.

A adoção de medidas multilaterais/coletivas, porém, não impede que os Membros atuem individualmente, em sede de contramedidas. Por isso que, em uma última palavra, pode-se dizer que as sanções econômicas ainda poderiam ser aplicadas pelos Estados diretamente afetados ou mesmo quaisquer Estados em casos de desrespeito para com obrigações *erga omnes*, como demonstrado. Ademais, na medida em que respeitam o art. 49 do ARSIWA, essas condutas teriam a sua ilicitude excluída.

1.2 Dos tipos de sanções econômicas e as medidas adotadas contra a Rússia em 2021

As sanções desmilitarizadas aplicadas no plano internacional podem apresentar algumas classificações. Em relação aos tipos de medidas adotadas, de acordo com Marks¹⁷⁸, existiram quatro espécies: (i) embargos econômicos e a cessação de ajuda para fins de desenvolvimento, (ii) cortes de comunicação, restrições no sistema bancário e isolamento diplomático/cultural do Estado, (iii) embargos de armas e (iv) indicação de pessoas para julgamento em tribunais internacionais penais.

Naturalmente, enquanto os exemplos mais típicos dos dois últimos tipos seriam de medidas coletivas, tais como aquelas adotadas no âmbito do Conselho de Segurança da ONU para restringir a venda de armas (como ocorrera na Libéria, na Somália e na Iugoslávia no contexto de guerra civil¹⁷⁹), ou mesmo para indicar pessoas ao Tribunal Penal Internacional (TPI) (como no caso do Sudão do Sul¹⁸⁰); exemplos dos dois primeiros tipos se dividem em sanções unilaterais e coletivas destinadas a fazer cessar algum tipo de violação de direito internacional. Exemplos de contramedidas individuais adotadas mais recentemente em relação

¹⁷⁷ BAEK, *op cit*, p. 62 (o autor, ainda, cita um *draft* do Conselho da União Europeia chamado de *Basic Principles on the Use of Restrictive Measures* de 2004 para corroborar com a adoção de sanções econômicas).

¹⁷⁸ MARKS, *op cit*, p. 1509-1510.

¹⁷⁹ ONU. Conselho de Segurança. *S/RES/788 (1992)*. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/788>. Acesso em: 20 dez. 2022; ONU. Conselho de Segurança. *S/RES/733 (1992)*. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/135713>. Acesso em: 20 dez. 2022; ONU. Conselho de Segurança. *S/RES/713 (1991)*. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/126827>. Acesso em: 20 dez. 2022.

¹⁸⁰ ONU. Conselho de Segurança. *S/RES/1593 (2005)*. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/544817>. Acesso em: 20 dez. 2022.

aos dois primeiros tipos são apontadas por Neler¹⁸¹, respectivamente, como os embargos comerciais feitos em relação à China pelos Estados Unidos¹⁸² em virtude das violações de direitos humanos cometidas contra os Uigures que remontam a um genocídio aos olhos ocidentais, ou ainda o congelamento de bens de oficiais de Mianmar adotadas por Austrália, Canadá e Estados Unidos¹⁸³ em virtude do golpe militar ocorrido no país em fevereiro de 2021. Já exemplos de medidas coletivas referentes a tais tipos, segundo o autor, são as medidas adotadas pela ONU contra a Coreia do Norte, como aquelas relativas à venda de produtos têxteis¹⁸⁴ e da importação de bens de luxo¹⁸⁵.

As sanções econômicas, ainda, podem ser classificadas como ‘*comprehensive*’ (abrangente) e ‘*partial*’ (parcial), ou, ainda, ‘*smart*’ (inteligentes). Como explica Peksen¹⁸⁶, ‘*comprehensive sanctions*’ são aquelas que “*cut any economic and financial transactions between the sender and target countries*”, tais como aquelas conduzidas contra Cuba pelos Estados Unidos em 1962¹⁸⁷⁻¹⁸⁸; enquanto as ‘*partial sanctions*’ referem-se “*to limited trade and financial sanctions, such as investments bans or asset freezes and partial export restrictions, reduction or suspension of arms exports or limited dual-use technologies on military and other sorts of aid, and travel restrictions*”, tais como os atos conduzidos contra o Irã desde 2006 pelo Conselho de Segurança da ONU¹⁸⁹.

¹⁸¹ NELER, Aryeh. Do economic sanctions in response to Gross violations of human rights abuses do any good? *Just Security*, 29 abr. 2021. Disponível em: <https://www.justsecurity.org/75908/do-economic-sanctions-in-response-to-gross-human-rights-abuses-do-any-good/>. Acesso em 19 dez. 2022.

¹⁸² YEUNG, Jessie. US bans imports from China’s Xinjiang region over forced labor concern. *CNN*, 21 jun. 2022. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2022/06/21/us/us-import-ban-xinjiang-goods-forced-labor-china-intl-hnk/index.html>. Acesso em 19 dez. 2022.

¹⁸³ ALJAZEERA. US, UK, Canada sanction top Myanmar justice officials. *Aljazeera*, 31 jan. 2022. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2022/1/31/us-britain-canada-hit-top-myanmar-justice-officials-with-sanctions>. Acesso em 19 dez. 2022.

¹⁸⁴ ONU. Conselho de Segurança. *Res. S/RES/2375 (2017)*. Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/s/res/2375-%282017%29>. Acesso em: 20 dez. 2022

¹⁸⁵ ONU. Conselho de Segurança. *Res. S/RES/2270 (2016)*. Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/s/res/2270-%282016%29>. Acesso em: 20 dez. 2022.

¹⁸⁶ PEKSEN, Dursin. Better or Worse? The effect of Economic Sanctions on Human Rights. *Journal of Peace Research*, v. 46, n. 1, pp. 59-77 2009, p. 66.

¹⁸⁷ EUA. *Proclamation 3447 – Embargo on All Trade with Cuba*. John F. Kennedy. Washington D.C., 3 fev. 1962. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/proclamation-3447-embargo-all-trade-with-cuba>. Acesso em: 20 dez. 2022.

¹⁸⁸ Salienta-se que esta medida específica adotada contra Cuba poderia também ser classificada como sendo do tipo ‘bloqueio’ (total), “onde os Estados impedem o comércio internacional”. Apesar disso, ressalta-se que, nesta tipologia, o bloqueio seria uma forma diversa de represália (contramedidas), tal como argumenta-se no presente texto. Cf. WINTER, Luis Alexandre; MONTENEGRO, Juliana. O direito internacional e a natureza das sanções: o conflito Rússia x Ucrânia. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, a. 30, n. 131, pp. 299-312, mai./jun. 2022

¹⁸⁹ A primeira resolução fora: ONU. Conselho de Segurança. *Res. S/RES/1737 (2006)*. Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/s/res/1737-%282006%29>. Acesso em: 20 dez. 2022.

Por fim, as chamadas ‘*smart sanctions*’, consoante Bossuyt¹⁹⁰, seriam aquelas medidas “*conceived of as directly affecting the political leaders, while leaving the innocent civilians unaffected. They may target the personal foreign assets and access to foreign financial markets of members of the government, the ruling elite, or the military*”. Noutras palavras, elas seriam sanções seletivas (“*targeted sanctions*”)¹⁹¹, pois voltadas à estabelecer cortes de comunicação pontuais, restringir pessoas e empresas específicas de operarem no sistema bancário, de modo a promover um isolamento das lideranças, culminando, em última análise, numa circunscrição diplomática e/ou cultural do Estado. Nesse sentido, elas referir-se-iam ao tipo (ii) listado por Marks, supra assinalado, podendo ser adotadas unilateralmente, enquanto contramedidas, ou mesmo coletivamente, no seio de alguma Organização Internacional¹⁹².

No que tange especificamente à Rússia, pode-se dizer que grande parte das espécies de sanções desmilitarizadas estão presentes. Isso, pois, diversos países e organizações internacionais reagiram à sua intervenção armada em território ucraniano através da imposição de sanções, notadamente com o objetivo de evitar um novo conflito armado de escala continental/mundial. Ademais, quanto à classificação, afirma-se que todas as medidas adotadas foram parciais, não havendo ainda medidas abrangentes contra a Rússia. Além disso, muitas das ações tomadas pelos Estados e Organizações são inteligentes/seletivas.

Em relação aos tipos assinalados por Marks, tem-se que os primeiros – embargos econômicos – foram aplicados particularmente¹⁹³ ao petróleo e ao

¹⁹⁰ BOSSUYT, Marc. The adverse consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights. *Workshop on Unilateral Coercive Seminar*. Geneva: OHCHR, 5 abr. 2013. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/WCM/MarcBossuyt_WorkshopUnilateralCoerciveSeminar.pdf. Acesso em: 18 dez. 2022.

¹⁹¹ ELSUWEGE, Peter Van. The adoption of targeted sanctions and the potential for international litigation after Lisbon. *Journal of Contemporary European Research*, v. 7, n. 4, pp. 488-499, 2011; e TZANAKOPOULOS, Antonios. State Responsibility for “Targeted Sanctions”. *AJIL Unbound*, v. 113, pp. 135-139, 2019.

¹⁹² Inclusive, este tem sido o modelo preferido pelo Conselho de Segurança da ONU. É o que apontam Razavi e Zeynodini: “*instead of sanctions the target state’s whole economy the UNSC has moved to sanctioning certain sector and individuals directly related to the target state’s wrongful act*”. RAZAVI, Seyed M.; ZEYNODINI, Fateme. Economic Sanctions and Protection of Fundamental Human Rights: a review of the ICJ’s ruling on alleged violations of the Iran-US Treaty of Amity. *Washington International Law Journal*, v. 29, n. 2, pp. 303-340, 2020, p. 315.

¹⁹³ Outras medidas foram aplicadas ao ouro russo e à vodka. Ademais, limitações em relação ao repasse de verbas referentes à pesquisa e inovação foram impostas por parte dos britânicos. Cf. BBC. What are the sanctions on Russia and are they hurting its economy? *BBC News*, 30 set. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-60125659>. Acesso em: 20 dez. 2022; BINE, Pascal et al. US, UK and EU Impose New Sanctions and Export Controls on Key Elements of Russian Economy. *Skadden*, 25 abr. 2022. Disponível em: <https://www.skadden.com/insights/publications/2022/04/us-uk-and-eu-impose-new-sanctions-and-export-controls>. Acesso em: 20 dez. 2022.

gás russos, em que pese uma reticência inicial¹⁹⁴, haja vista o país ser o maior exportador de energia mundial¹⁹⁵, haja vista ser o segundo maior produtor de gás e o terceiro de petróleo¹⁹⁶. União Europeia programou-se para banir a importação de produtos derivados do refinamento de petróleo a partir de fevereiro de 2023, enquanto Estados Unidos já baniu a importação de gás e petróleo russos e os britânicos caminham na mesma direção até o fim de 2022.¹⁹⁷ A última medida adotada nesse sentido foi a adoção de um teto para o barril de petróleo em dezembro de 2022 pela União Europeia, pelo G7 (Estados Unidos, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão e Reino Unido) e pela Austrália, na tentativa de diminuir os lucros russos ainda mais.¹⁹⁸

No que toca o segundo tipo destacado por Marks, os quais também podem ser cunhados de sanções inteligentes, assevera-se que estes são bastante notórios no caso da Rússia, especialmente quanto à saída de diversas empresas ocidentais dos mais variados setores do país¹⁹⁹, à adoção de medidas relativas a exclusão da Rússia do sistema bancário mundial (sistema *swift*)²⁰⁰, medidas culturais/esportivas aplicadas contra o país²⁰¹, além da seleção de pessoas para

¹⁹⁴ NUGENT, Ciara. Why Sanctions on Russia Aren't Targeting Oil and Gas. *Time Magazine*, 25 fev. 2022. Disponível em: <https://time.com/6151493/russia-oil-gas-embargo-sanctions-ukraine/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

¹⁹⁵ HARRISON, Mark. Western sanctions on Russia are working, an energy embargo now is a costly distraction. *Vox EU*, 13 jun. 2022. Disponível em: <https://cepr.org/voxeu/columns/western-sanctions-russia-are-working-energy-embargo-now-costly-distraction/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

¹⁹⁶ STATISTA. *Russian natural gas industry*. Nov. 2022. Disponível em: <https://www.statista.com/topics/6207/russian-natural-gas-industry/>. Acesso em: 20 dez. 2022; STATISTA. *Russian oil industry*. Nov. 2022. Disponível em: <https://www.statista.com/topics/5399/russian-oil-industry/>. Acesso em: 20 dez.

¹⁹⁷ BBC, *op cit* (2022).

¹⁹⁸ EUA. Limiting Kremlin Revenues and Stabilizing Global Energy Supply with a Price Cap on Russian Oil. *U.S. Department of the Treasury*, 2 dez. 2022. Disponível em: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1141>. Acesso em: 20 dez.

¹⁹⁹ Já são mais de 1200 empresas dos mais diversos setores como: varejo e alimentação (como Adidas, Danone, Uniqlo, McDonalds, Heineken e Nestlé), energia (como Shell e Exxon), finanças (destaque para a visa e mastercard), mídia (como Netflix e Sony), serviços profissionais (como Ernest Young e Deloitte), tecnologia (como Amazon, Apple e Intel), viagens e logística (como Marriott, Hyatt, Airbus, DHL, FedEx, American e United Airlines), manufatura (como a carterpillar, Michelin e Siemens). NYT. Companies Are Getting Out of Russia, Sometimes at a Cost. *The New York Times*, 14 out. 2022. Disponível em: <https://www.nytimes.com/article/russia-invasion-companies.html>. Acesso em 19 dez. 2022.; YALE UNIVERSITY. Over 1,000 Companies Have Curtailed Operations in Russia—But Some Remain. *Yale School of Management*, 20 dez. 2022. Disponível em: <https://som.yale.edu/story/2022/over-1000-companies-have-curtailed-operations-russia-some-remain>. Acesso em: 20 dez. 2022.

²⁰⁰ Apesar disso, a Rússia introduziu um sistema próprio. REUTERS. BC da Rússia diz que 70 organizações de 12 países aderiram à alternativa ao Swift. CNN Brasil, 29 jun. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/bc-da-russia-diz-que-70-organizacoes-de-12-paises-aderiram-a-alternativa-ao-swift/>. Acesso em: 18 dez. 2022.

²⁰¹ A Rússia foi banida em diversos esportes. Não apenas não participou da Copa do Mundo de Futebol no Qatar, como também vê represálias no tênis, na Fórmula 1 e Hockey, para citar alguns. Cf. a lista

terem seus bens congelados e/ou sofreram restrições de viagens. Em relação especificamente a estas, são interessantes os dados da *Statista*, que apontam que até 30 de novembro de 2022, existem mais de 8.487 sanções adotadas contra indivíduos específicos relativas à congelamento de bens e restrições de viagens, além de 1.615 medidas adotadas contra empresas russas por Austrália, Canadá, União Europeia, França (individualmente), Japão, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos.²⁰²

Inclusive, oportuno referir que própria Ucrânia, Estado lesado, tem aplicado contramedidas deste tipo contra a Rússia e Belarus, que apoia os russos, compreendendo medidas de congelamento de bens, restrições de mobilidade dentro da Ucrânia e de concessão de vistos ou mesmo da admissão no país (essas medidas abarcam 2507 indivíduos, especialmente personalidades próximas a Putin e do setor militar tanto russo quanto bielorrusso), proibição de participação em atos de privatização, especialmente bancários, e proibição de aumento do tamanho do capital de diversas empresas (ao todo, são 1374 empresas afetadas por essas medidas).²⁰³

Já no que tange ao embargo de armas, pode-se apontar não só as sanções britânicas relativas à exportação de itens militares, cuja utilização pelos russos é significativa²⁰⁴, senão também a correção²⁰⁵ das medidas impostas ainda em 2014 pela União Europeia contra a Rússia em virtude da invasão/tomada da Criméia, as quais apresentavam falhas significativas, que culminavam na contínua exportação de equipamentos militares alemães e franceses ao país²⁰⁶.

completa em: GREZ, Matias; SUNG, Patrick; STERLING, Wayne. These are the sports that Russia has been suspended from. *CNN*, 7 mar. 2022. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2022/03/01/sport/sports-russia-banned-from-football-rugby-spt-intl/index.html>

²⁰² STATISTA. Total number of list-based sanctions imposed by Australia, Canada, the European Union (EU), France, Japan, Switzerland, the United Kingdom (UK), and the United States on Russia from February 22 to November 30, 2022, by target. *Dex*. 2022. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/1293531/western-sanctions-imposed-on-russia-by-target/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

²⁰³ SHEPTA, Hanna; SMYRNOVA, Hanna. Ukraine imposes new set of sanctions against Russia. *Sanctions & Export Control*, 1 nov. 2022. Disponível em: <https://sanctionsnews.bakermckenzie.com/ukraine-imposes-new-set-of-sanctions-against-russia/>

²⁰⁴ SALISBURY, Daniel. Sanctions-busting Russian arms industry in Ukraine. *Asian Times*, 6 mai. 2022. Disponível em: <https://asiatimes.com/2022/05/sanctions-busting-russian-arms-industry-in-ukraine/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

²⁰⁵ GUARASCIO, francesco. EU closes loophole allowing multimillion-euro arms sales to Russia. *Reuters*, 14 abr. 2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/europe/eu-closes-loophole-allowing-multimillion-euro-arms-sales-russia-2022-04-14/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

²⁰⁶ SIMSEK, Ayhan. Germany exported military equipment to Russia despite embargo: Report. *Anadolu Agency*, 18 mar. 2022. Disponível em: <https://www.aa.com.tr/en/europe/germany-exported-military-equipment-to-russia-despite-embargo-report/2539421>. Acesso em: 20 dez. 2022.

Por fim, em relação à quarta espécie de sanções desmilitarizadas apontadas por Marks, de recomendação de pessoas a um tribunal penal internacional, salienta-se o aceite pontual da jurisdição do TPI por parte dos ucranianos, a fim de que ele possa investigar delitos que tenham sido cometidos em seu território desde 8 de setembro de 2015, de maneira que eventuais crimes que tenham sido ali cometidos poderiam ser levados à conhecimento do Procurador.²⁰⁷ Além disso, avulta-se alguns debates relativos à eventual criação de um Tribunal Ad Hoc para julgar o crime de agressão²⁰⁸ ou mesmo outros crimes internacionais²⁰⁹, sendo este outro exemplo da espécie (iv), muito embora não apresente caráter econômico – objeto de estudo no presente texto.

De toda sorte, cumpre dizer que diversas sanções econômicas unilaterais (contramedidas) e multilaterais/coletivas estão sendo impostas contra a Rússia. Outrossim, “*the Russian economy has weathered the sanctions better than many expected*”, pois, retirando o setor de importações, as previsões de crescimento, desemprego e inflação não estão tão ruins como esperava-se diante das medidas impostas.²¹⁰ Isso se dá especialmente pela relevância russa no setor energético, assim como na cadeia global de suprimento de grãos e fertilizantes.

Ou seja, em um balanço, as sanções econômicas parecem não estar surtindo o efeito esperado de persuadir Putin a retirar-se da Ucrânia; por outra banda, a queda das importações e as restrições impostas parecem afetar um pouco o cidadão russo comum: “os cartões de crédito não funcionam, e eles não podem viajar para o exterior. Alguns confortos tecnológicos desapareceram. Nos metrô não se paga mais o bilhete mostrando o celular, agora tem que voltar ao velho tíquete”.²¹¹ Há quem diga, ainda, que, para além da falta de produtos, o poder

²⁰⁷ BIAZATTI, Bruno de O. Direito Penal Internacional ao Resgate: ‘Breves Respostas às Grandes Perguntas’ sobre a Responsabilização Individual pela Invasão Russa na Ucrânia. *ILA Brasil*, 3 nov. 2022. Disponível em: <http://ila-brasil.org.br/blog/tpi-ucrania-russia/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

²⁰⁸ COE. Parliamentary Assembly. *PACE calls for an ad hoc international criminal tribunal to hold to account perpetrators of the crime of aggression against Ukraine*. Strasbourg: CoE, 28 abr. 2022. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/pace-calls-for-an-ad-hoc-international-criminal-tribunal-to-investigate-war-crimes-in-ukraine>. Acesso em: 20 dez. 2022.

²⁰⁹ RAUHALA, Emily. E.U. proposes special tribunal to investigate Russian crimes in Ukraine. *The Washington Post*, 30 nov. 2022. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/world/2022/11/30/eu-russia-ukraine-tribunal-war-crimes/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

²¹⁰ EUA. CRS Reports: The Economic Impact of Russia Sanctions. *Congressional Research Service*, 13 dez. 2022. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12092>. Acesso em: 20 dez. 2022.

²¹¹ JORNAL NACIONAL. População da Rússia começa a sentir as sanções econômicas impostas ao país. *Jornal Nacional*, 01 mar. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/03/01/populacao-da-russia-comeca-a-sentir-as-sancoes-economicas-impostas-ao-pais.ghtml>. Acesso em: 20 dez. 2022.

de compra está diminuindo, o que pode gerar um impacto no futuro próximo em relação ao consumo básico.²¹² Diante deste quadro em potencial, questiona-se a legalidade dessas medidas econômicas, o que discutir-se-á no próximo ponto.

2 O LIMIAR DA (I)LEGALIDADE DA ADOÇÃO DE SANÇÕES ECONÔMICAS CONTRA ESTADOS E O CASO DA RÚSSIA

A segunda parte deste estudo tem como objetivo central discutir a (i) legalidade das sanções econômicas adotadas no plano internacional desde uma perspectiva procedimental e material, tendo como ponto de reflexão as diversas contramedidas adotadas unilateralmente contra a Rússia em 2022.

2.1 Da procedimentalidade e da desproporcionalidade das sanções econômicas unilaterais

A adoção de sanções econômicas unilaterais pelos Estados deve seguir não apenas um procedimento específico previsto no ARSIWA, senão também alguns passos mínimos para que ela seja considerada legal. No que toca as regras procedimentais, estas vem previstas no art. 52, apresentando a necessidade de o Estado lesado, antes de realizar a contramedida, (a) convidar o Estado transgressor a cumprir com a regra que está sendo violada por meio de um aviso²¹³, e (b) notificar o Estado transgressor da sua decisão de realizar contramedidas, oportunizando a este a realização de negociações.²¹⁴ Desta feita, importante ressaltar que o Estado lesado deverá demonstrar a realização deste chamamento, especialmente diante da recente decisão da CIJ no caso *Georgia v. Rússia*²¹⁵, em que a Corte asseverou que, diante da existência de uma previsão

²¹² BBC, *op cit* (2022); INHAM, Philip. Behind Moscow's bluster, sanctions are making Russia suffer. *The Guardian*, 8 out. 2022. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/2022/oct/08/behind-moscows-bluster-sanctions-are-making-russia-suffer>. Acesso em: 20 dez. 2022.

²¹³ Esse procedimento, de acordo com o ARSIWA, deve seguir os termos do art. 43 do mesmo instrumento, qual seja, do envio por parte do Estado lesado de um aviso ("notice") ao transgressor, nos seguintes termos: "1. An injured State which invokes the responsibility of another State shall give notice of its claim to that State. 2. The injured State may specify in particular: (a) the conduct that the responsible State should take in order to cease the wrongful act, if it is continuing; (b) what form reparation should take in accordance with the provisions of part two". ONU, *op cit* (2001), art. 43.

²¹⁴ ONU, *op cit* (2001), art. 52(1).

²¹⁵ CIJ. *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*. Preliminary Objections. Judgment of 1 April 2011. Paras. 158-162. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/en/case/140/judgments>. Acesso em: 20 dez. 2022.

convencional de negociar, seria necessário que o Estado (no caso do art. 52, o lesado) demonstre ter agido de boa-fé²¹⁶ perante a outra parte no que tange a possibilidade de concretização de negociações.

Por outra banda, se as circunstâncias do caso exigirem a adoção de contramedidas de maneira urgente para assegurar os direitos do Estado lesado, elas poderão ser tomadas sem que os requisitos acima citados sejam todos cumpridos *ex ante*.²¹⁷ Além disso, caso o Estado lesado tenha adotado contramedidas e o Estado transgressor tenha cessado a conduta ilícita geradora, atingindo, desta maneira, o objetivo das próprias sanções, faz-se necessário que estas sejam descontinuadas sem demora²¹⁸, sob pena de sua ilegalidade não ser mais excluída. Ademais, se o caso esteja pendente em um tribunal internacional ou qualquer outra autoridade com capacidade de adotar medidas vinculantes, tem-se que as contramedidas também deveriam ser sobrestadas, a não ser que o Estado transgressor falhe em implementar o procedimento de resolução de disputa em boa-fé²¹⁹, que, em si, já seria uma violação da própria Carta da ONU, a qual antevê no art. 2(2) que seus membros devem agir de boa-fé.

Sobre o tema, importante verificar a situação do Estado russo frente à corrente situação de transgressão cometida por ele frente à Ucrânia. Note-se que a Ucrânia, enquanto Estado lesado, teria a possibilidade de adotar contramedidas nos termos do art. 49 do ARSIWA. Já no caso dos demais Estados, vale dizer que os mesmos parecem agir unilateralmente amparados em uma violação de obrigação *erga omnes* cometida pelos russos, que é a da proibição do uso da força – regra essa que, ainda, tem natureza cogente²²⁰.

No caso concreto, é factível dizer que as medidas do art. 52 foram seguidas. Afinal, não só na ONU, mas individualmente os Estados – lesado e terceiros – têm solicitado que a Rússia cesse a sua intervenção militar na Ucrânia. Não apenas

²¹⁶ “To prove good faith the applicant needed to show that (i) it had genuinely attempted to negotiate; (ii) that the subject-matter of the negotiations and the dispute were related; (iii) that the negotiation was conducted with a view to resolving the substantive dispute; and (iv) that negotiations were pursued as far as possible”. ACHURRA, Maria Elisa Z. Making sense of the obligation to negotiate in international law through the lens of principled negotiation. *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, v. 36, n. 2, pp. 455-481, 2020, p. 471.

²¹⁷ ONU, *op cit* (2001), art. 52(2).

²¹⁸ ONU, *op cit* (2001), art. 52(3)(a).

²¹⁹ ONU, *op cit* (2001), art. 52(3)(b) e 52(4).

²²⁰ Apesar de a CIJ não ter ponderado no caso Nicarágua essa questão propriamente, ela teceu que ambos os Estados litigantes compreendiam a proibição do uso da força como cogente em seus memoriais. Ainda, Corten apresenta a interpretação ampla por parte dos Estados nesse sentido, demonstrando não ser uma visão pontual de Nicarágua e Estados Unidos. CIJ, *op cit* (1986), para. 190; CORTEN, Oliver. *The Law Against War: The Prohibition on the Use of Force in Contemporary International Law*. Oxford: Hart Publishing, 2012, p. 200-213.

isso, as contramedidas adotadas pelos Estados estão sendo gradativamente adotadas desde fevereiro, sempre buscando fazer com que a Rússia altere a sua conduta, em que pese, aparentemente, sem sucesso.

Por fim, sobre o ponto relativo a necessidade de se suspenderem as contramedidas caso a situação esteja sendo apreciada por tribunal internacional, cabe ressaltar que mesmo que a ilegalidade da intervenção militar esteja sendo apreciada pela CIJ²²¹, apresentando, inclusive, diversos terceiros intervenientes²²² que estão impondo sanções econômicas à Rússia, cabe lembrar que este país não compareceu às audiências orais realizadas em 7 de março de 2022 para a apreciação da solicitação de medidas provisórias feita pela Ucrânia²²³, apenas enviando uma declaração à Corte expressando os motivos pelos quais ela não compareceria por não concordar com a jurisdição do Tribunal²²⁴. Nessa toada, não há como sustentar uma conduta de boa-fé por parte da Rússia que justifique a suspensão das contramedidas que estão sendo aplicadas contra ela, mesmo²²⁵ tendo a CIJ decidido outorgar as medidas requeridas, acreditando ter jurisdição (*prima facie*)²²⁶.

Apenas outra questão que, ao ser verificada, é que poderia eventualmente fazer com que os países sobestassem as contramedidas que estão sendo aplicadas, qual seja, a desproporcionalidade das sanções. Esta questão vem prevista no art. 51 do ARSIWA, segundo o qual as sanções econômicas “*must be commensurate with the injury suffered, taking into account the gravity of the internationally wrongful*

²²¹ CIJ. *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*. Proceedings brought on 27 fev. 2022. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/en/case/182>. Acesso em: 20 dez. 2022.

²²² São eles na ordem de requerimento (de julho à dezembro): Letônia, Lituânia, Nova Zelândia, Reino Unido, Alemanha, Estados Unidos, Suécia, Romênia, França, Polônia, Itália, Dinamarca, Irlanda, Finlândia, Estônia, Espanha, Austrália, Portugal, Áustria, Luxemburgo, Grécia, Croácia, República Tcheca, Bulgária, Malta, Noruega, Bélgica, Canadá, Países Baixos, Eslováquia, Eslovênia, Chipre e Liechtenstein. CIJ. *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*. Interventions. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/en/case/182/intervention>. Acesso em: 20 dez. 2022.

²²³ CIJ. *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*. Verbatim record 2022/5. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/en/case/182/oral-proceedings>. Acesso em: 20 dez. 2022.

²²⁴ CIJ. *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*. Other Documents. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/en/case/182/other-documents>. Acesso em: 20 dez. 2022.

²²⁵ O entendimento de Crawford é que a solicitação de medidas provisórias faria com que as contramedidas não fossem mais necessárias. CRAWFORD, *op cit*, p. 702.

²²⁶ SQUEFF, Tatiana; CARRIJO, Augusto. A decisão da CIJ em sede de medidas provisórias no caso Ucrânia x Rússia. *Cnsultor Jurídico*, 22 mar. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-22/squeff-carrijo-cij-ucrania-russia>. Acesso em: 20 dez. 2022.

act and the rights in question".²²⁷ Afinal, as contramedidas não são ilimitadas e tampouco podem agravar as disputas.²²⁸

O princípio da proporcionalidade se aplica tanto em relação ao tipo de sanção que será levada a cabo pelo Estado lesado, quanto a sua intensidade.²²⁹ Isso decorre do fato de a contramedida não poder ser maior que o dano que está sendo causado pela violação de Direito Internacional, o que, inclusive, impediria a exclusão de responsabilidade do ato, como prevê o art. 22 do ARSIWA. Explica Crawford²³⁰ que a proporcionalidade não é apurada apenas em termos quantitativos, mas especialmente qualitativos, relativos aos efeitos que elas causam, a sua razoabilidade perante o caso concreto (notadamente diante das conseqüências derivadas da violação de Direito Internacional) e a sua adequação diante de todas as possibilidades existentes.

Essa é uma questão bastante importante, posto que se deve apreciar a gravidade da conduta ilícita a fim de "*ensur[e] that the measures adopted are compared against the proper function of the action of self-redress*".²³¹ Esta conclusão, aliás, deriva da ponderação realizada no caso *Gabčíkovo-Nagymaros*, em que a CIJ, apreciando a razoabilidade e a adequação do ato realizado e os direitos envolvidos, apontou pela desproporcionalidade da ação de desvio do Danúbio realizada pela Tchecoslováquia (contramedida), a qual culminou na privação da Eslováquia em usufruir do recurso natural compartilhado de modo permanente.²³²

Dito isto, é importante verificar se as medidas adotadas contra a Rússia não seriam desproporcionais ao considerar a sua adequação, razoabilidade e efeitos diante do direito violado e das suas conseqüências. Até o momento, por conseguinte, não é possível dizer que as contramedidas unilaterais e as demais sanções econômicas multilaterais/coletivas adotadas contra a Rússia são desproporcionais. Apesar disso, deve-se atentar para as conseqüências de um uso prolongado de sanções econômicas contra o Estado transgressor, particularmente quando aquelas que estão sendo adotadas podem fazer com que a economia do país "entr[e] em uma espiral que a fará mergulhar em uma recessão econômica

²²⁷ ONU, *op cit* (2001), art. 52.

²²⁸ CRAWFORD, *op cit*, p. 697 e 702.

²²⁹ CRAWFORD, *op cit*, p. 698.

²³⁰ CRAWFORD, *op cit*, p. 699.

²³¹ CRAWFORD, *op cit*, p. 699.

²³² CIJ, *op cit* (1997), para 85 e 87 (neste, aliás, a CIJ aponta que o ato deve ser reversível, o que tampouco foi o caso do Projeto).

mais profunda que aquelas do passado mais ou menos recente”, como ressalta Xavier²³³. Acerca disso, aliás, importante falar sobre as contramedidas proibidas.

2.2 Da impossibilidade de afetar Direitos Humanos Fundamentais e obrigações de cunho humanitário

Apesar das contramedidas não apresentarem um rol específico, podendo assumir diversas formas e roupagens²³⁴, o art. 50(1) do ARSIWA traz uma limitação importante quanto ao seu emprego contra Estados transgressores. A citada regra prevê que as sanções não podem violar (a) a proibição de ameaça ou o uso da força, (b) obrigações relativas à proteção de direitos humanos fundamentais, (c) obrigações de caráter humanitário, e (d) outras obrigações que detenham caráter cogente.²³⁵ A ideia da norma é justamente fazer com que “*expériences de l’humanité*” não sejam afetadas pelas contramedidas²³⁶, de modo que aquele que as aplica deve estar atento às suas consequências.

Nesse ponto específico existem muitas críticas em relação ao uso de contramedidas de cunho econômico contra Estados transgressores, notadamente pelos índices alcançados por tais medidas frente às consequências geradas à

²³³ XAVIER, Fernando César C. As sanções contra a Rússia violam o direito internacional? *Consultor Jurídico*, 19 mar. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-19/fernando-xavier-sancoes-russia-violam-direito-internacional>. Acesso em: 20 dez. 2022.

²³⁴ Acerca do tema, importante avultar a proposta do Subcomitê da ONU para a Promoção e Proteção de Minorias, feita por meio da Resolução 1997/35 de 28 de agosto de 1997, quanto ao oferecimento de um rol de contramedidas, a saber: “2. *With regard to the nature of the actions undertaken, a brief classification of sanctions was provided: (i) Two basic forms of economic sanctions: (a) Trade sanctions restricting imports and exports to and from the target country; (b) Financial sanctions addressing monetary issues. (ii) Other forms of sanctions include: (a) Sanctions against the travel of certain individuals or groups and sanctions against certain kinds of air transport; (b) Military sanctions including arms embargoes and the termination of military assistance or training; (c) Diplomatic sanctions revoking visas of diplomats and political leaders; (d) Cultural sanctions banning athletes from international sports competitions and artists from international events*”. Cf. BOSSUYT, *op cit*, p. 1.

²³⁵ ONU, *op cit* (2001), art. 50(1).

²³⁶ Essa é uma expressão proveniente de um caso arbitral envolvendo Portugal e Alemanha, em que este, agindo em retaliação à morte de três oficiais alemães em um forte em Angola, atacou e destruiu seis fortes portugueses naquele país, o que não foi considerado legítimo pelo tribunal por ter sido um ato desproporcional que não se atentou para os requisitos de humanidade e boa-fé. Segundo o Tribunal: “*La représaille est un acte de propre justice (Selbsthilfehandlung) de l’État lésé, acte répondant — après sommation restée infructueuse — à un acte contraire au droit des gens de l’État offensé. Elle a pour effet de suspendre momentanément, dans les rapports des deux États, l’observation de telle ou telle règle du droit des gens. Elle est limitée par les expériences de l’humanité et les règles de la bonne foi, applicables dans les rapports d’État à État. Elle serait illégale si un acte préalable, contraire au droit des gens, n’en avait fourni le motif. Elle tend à imposer, à l’État offensé, la réparation de l’offense ou le retour à la légalité, en évitation de nouvelles offenses*”. RIAA. *Naulilaa Affair (Portugal c. Allemagne)*. Sentence du 31 Julliet 1928. p. 1026 Disponível em: https://legal.un.org/riaa/cases/vol_II/1011-1033.pdf. Acesso em: 20 dez. 2022.

população local. Por exemplo, Marks²³⁷ e Carneiro²³⁸ apresentam estudos que demonstram uma taxa de apenas 34% de sucesso no que tange a reversão de atos ilícitos internacionais por meio da adoção de sanções econômicas. A conclusão de ambos os autores é de que as contramedidas prejudicam a preservação de direitos humanos da população em geral, culminando, na verdade, na redução de liberdades políticas e civis, vez que o país transgressor, normalmente, tende a se tornar (25%!) mais repressor na tentativa de controlar a população diante dos desafios impostos por limitações econômicas.²³⁹ Peksen²⁴⁰, inclusive, aponta para a ocorrência expressa de mais desaparecimentos forçados, assassinatos extrajudiciais, tortura e encarceramento indevido quando da adoção de sanções econômicas contra Estados transgressores.

Mas não são apenas violações civis e políticas que são vislumbradas como conseqüências das contramedidas. Há também relatos da ocorrência de violações de direitos econômicos, sociais e culturais a partir da formulação de sanções econômicas, tais como os direitos ao alimento, ao emprego, à saúde e à educação.²⁴¹ Aliás, essa é a razão pela qual o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC) da ONU, exige que o Estado ou Organização que imponha sanções (1) leve esses direitos em consideração ao projetar o regime de sanções, (2) monitore efetivamente a situação no país transgressor com relação a esses direitos, e (3) tome medidas para responder a qualquer sofrimento desproporcional experimentado por pessoas vulneráveis grupos dentro do país transgressor.²⁴²

A CIJ, recentemente, teve a oportunidade de debater o tema. No caso *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations and Consular Rights*, entre Irã e Estados Unidos, aquele Estado questionou a legalidade das contramedidas adotadas por este visto que esses atos limitavam o acesso do país à bens de cunho humanitário. Assim, o Irã requereu à Corte, em sede de medidas provisórias,

²³⁷ MARKS, *op cit*, p. 1510.

²³⁸ CARNEIRO, Cristiane de Andrade. Economic sanctions and human rights: an analysis of competing enforcement strategies in Latin America. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, n. 1, pp. 197-2015, 2014, p. 197.

²³⁹ CARNEIRO, *op cit*, p. 198; PEKSEN, *op cit*, p. 61; BOSSUYT, *op cit*, p. 2.

²⁴⁰ PEKSEN, *op cit*, p. 59.

²⁴¹ RAZAVI; ZEYNODINI, *op cit*, p. 307-308 (citando o exemplo da Iugoslávia, Nicarágua, Haiti e Iraque quanto à saúde e alimento); MARKS, *op cit*, p. 1510 (citando o exemplo do Haiti e Iraque quanto à saúde); PEKSEN, *op cit*, p. 60-62 (citando a educação, a saúde e o desemprego).

²⁴² ONU. Comitê DESC. *General Comment 8: The relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights*. UN Doc. n. E/C.12/1997/8 de 12 dez. 1997. Paras. 12 a 14. Disponível em: <https://www.es.cr-net.org/resources/general-comment-8>. Acesso em: 20 dez. 2022.

que as sanções econômicas específicas à estes bens impostas pelos Estados Unidos fossem levantadas, obtendo êxito em seu pleito.²⁴³⁻²⁴⁴ Com isso, denota-se a inclinação da CIJ em limitar as sanções econômicas quando elas violarem preceitos humanitários ou mesmo direitos humanos fundamentais.

Esse posicionamento é, ainda, corroborado pela doutrina²⁴⁵, a qual entende que “*the strong language of art. 50(1)(b) raises a question as to the level of obligation a sanctioning state is subject to when insuring that its countermeasures do not affect the protection of fundamental human rights*”, cuja simplificação poderia acarretar na responsabilização do Estado lesado ou terceiros! Nesse passo, de um modo geral, a doutrina exprime que as contramedidas, mesmo que tenham o condão de fazer pressão política para que as lideranças promovam mudanças (e, assim, operem de acordo com as regras internacionais), raramente conseguem atingir o seu objetivo, apresentando um alto custo humanitário²⁴⁶, o qual não pode ser por eles desconsiderado sob pena deste ser tachado como violador de Direito Internacional.

Nessa toada, percebe-se a relevância não só da proporcionalidade, mas também do tempo de duração dessas medidas, pois, caso não considerem as conseqüências em termos de direitos humanos da população do país transgressor ou perdurem por muito tempo, elas podem acabar tendo a sua legalidade questionada. Por isso é relevante a observação feita por Xavier em relação à Rússia no subitem anterior quanto aos impactos das sanções adotadas contra a Rússia, visto que, eventualmente poder-se-ia ter uma reviravolta no que tange a legalidade das medidas hoje aplicadas pelo Estado lesado, Ucrânia, e/ou por terceiros em virtude de agirem em prol da observância de regras *erga omnes*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente texto tinha como objetivo compreender o regime de sanções econômicas no âmbito do Direito Internacional, com o intuito de verificar se

²⁴³ ICJ. *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*. Provisional Measure. Order of 3 october 2018, para 95. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/en/case/175/orders>. Acesso em: 20 dez. 2022.

²⁴⁴ Em 2021, sobreveio decisão sobre a jurisdição da Corte para analisar o pedido iraniano, tendo este sido considerado plausível. CIJ. *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*. Preliminary Objections. Judgment of 3 february 2021, para 96. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/en/case/175/judgments>. Acesso em: 20 dez. 2022.

²⁴⁵ RAZAVI; ZEYNODINI, *op cit*, p. 304-305.

²⁴⁶ MARKS, *op cit*, p. 1510-1511; CARNEIRO, *op cit*, p. 210; PEKSEN, *op cit*, p. 60.

as medidas adotadas por diversos Estados contra a Rússia em resposta à sua intervenção na Ucrânia são, de fato, legítimas. Nesse escopo, dividiu-se o trabalho em duas grandes partes, sendo que na primeira, buscou-se exatamente explorar o conceito, a classificação e a previsão legal das sanções, assim como mapear-se as medidas que foram adotadas contra a Rússia. Já na segunda parte, a discussão centrou-se nos limites das contramedidas, sejam eles procedimentais ou materiais, ponderando especialmente sobre as eventuais consequências tais medidas.

Ao cabo, pode-se dizer que as sanções econômicas, enquanto um ato de *self-help* de política externa, apresentam um objetivo legítimo que é justamente fazer com que os países tentem fazer com que o Direito Internacional torne a ser seguido pelo Estado transgressor, sem a necessidade de buscar um Tribunal Internacional. Contudo, caso não sejam atendidos os requisitos legais, sobretudo, aqueles previstos no ARSIWA, esses atos podem ser considerados ilícitos. Por isso que, mesmo sendo verdadeiros atos domésticos com efeitos extraterritoriais, os Estados que os utilizam, seja o Estado lesado ou terceiros, devem estar atentos para os efeitos gerados dentro do Estado transgressor, principalmente em termos de direitos humanos ou da garantia de acesso à bens/serviços que tenham a preservação destes como fim.

A história recente demonstra que grande parte das sanções econômicas geraram prejuízos para a população em geral dos Estados transgressores em termos de direitos humanos, e não atingiram os objetivos pelos quais as contramedidas foram impostas. E isso mostra ser um grande problema no que diz respeito a sua contínua utilização nas relações inter-estatais no plano externo, particularmente se considerarmos o giro humanitário havido em 1945. Contudo, importa dizer que o problema não está na sanção em si.

Concorda-se, nesse passo, com Baek²⁴⁷ quando o mesmo tece que *“the problem is [...] in their effect. Therefore, the criticism on economic sanctions should focus on finding a way to decrease their negative effects, rather than on arguing for not imposing them without providing a better alternative”*. E dentre as alternativas listadas pela doutrina²⁴⁸ está uma muito interessante que é a adoção de um *“human rights impact assessment”*, o qual, porém, não seria um mero passo procedimental tal como ocorre com os estudos de impacto ambiental no Direito Internacional corrente – ele seria um *“non-derogable standard in cases of sanctions imposed by group of States or regional organizations”* a ser realizado tanto na fase anterior a

²⁴⁷ BAEK, *op cit.*, p. 60.

²⁴⁸ RAZAVI; ZEYNODINI, *op cit.*, p. 328-329.

adoção das sanções como após a sua implementação. Assim, o Estado lesado e/ou terceiros que adotaram a contramedida “*would be required to respond to any disproportionate suffering experienced by vulnerable groups within the targeted country*”, ou mesmo serem responsabilizados por tais atos, haja vista o disposto no art. 22 do ARSIWA.

Trata-se de uma solução importantíssima para atos que poderão ser vislumbrados na Rússia caso as sanções econômicas aplicadas passem a gerar efeitos (ainda mais) negativos, em termos de direitos humanos, frente à população em geral. Afinal, o conflito iniciou em fevereiro de 2021 e ainda não existem perspectivas para o seu fim – o que põe em cheque a própria efetividade das contramedidas já impostas.

REFERÊNCIAS

ACHURRA, Maria Elisa Z. Making sense of the obligation to negotiate in international law through the lens of principled negotiation. *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, v. 36, n. 2, pp. 455-481, 2020

ALJAZEERA. US, UK, Canada sanction top Myanmar justice officials. *Aljazeera*, 31 jan. 2022. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2022/1/31/us-britain-canada-hit-top-myanmar-justice-officials-with-sanctions>. Acesso em 19 dez. 2022.

BAEK, Buhm-Suk. Economic Sanctions against human rights violations. *Cornell Law School Inter-University Graduate Student Conference Papers*. Paper n. 11, pp. 1-95, 2008.

BBC. What are the sanctions on Russia and are they hurting its economy? *BBC News*, 30 set. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-60125659>. Acesso em: 20 dez. 2022; BINE, Pascal et al. US, UK and EU Impose New Sanctions and Export Controls on Key Elements of Russian Economy. *Skadden*, 25 abr. 2022. Disponível em: <https://www.skadden.com/insights/publications/2022/04/us-uk-and-eu-impose-new-sanctions-and-export-controls>. Acesso em: 20 dez. 2022.

BLAZATTI, Bruno de O. Direito Penal Internacional ao Resgate: ‘Breves Respostas às Grandes Perguntas’ sobre a Responsabilização Individual pela Invasão Russa na Ucrânia. *ILA Brasil*, 3 nov. 2022. Disponível em: <http://ila-brasil.org.br/blog/tpi-ucrania-russia/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

BOSSUYT, Marc. The adverse consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights. *Workshop on Unilateral Coercive Seminar*. Geneva: OHCHR, 5 abr. 2013. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/WCM/MarcBossuyt_WorkshopUnilateralCoerciveSeminar.pdf. Acesso em: 18 dez. 2022.

CASESSE, Antonio. *International law*. 2a Ed. Oxford: Oxford University Press, 2005.

CARNEIRO, Cristiane de Andrade. Economic sanctions and human rights: an analysis of competing enforcement strategies in Latin America. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, n. 1, pp. 197-2015, 2014

CIJ. *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)*. Preliminary objections - 2nd phase. Judgment of 5 February 1970. Paras. 33-34. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/50/050-19700205-JUD-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2022.

CIJ. *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*. Judgment of 25 September 1997. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/public/files/>

[case-related/92/092-19970925-JUD-01-00-EN.pdf](https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/92/092-19970925-JUD-01-00-EN.pdf). Acesso em: 20 dez. 2022.

CIJ. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. Judgment of 27 June 1986 – merits.. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2022

CIJ. *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*. Preliminary Objections. Judgment of 1 April 2011.. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/en/case/140/judgments>. Acesso em: 20 dez. 2022.

CIJ. *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*. Proceedings brought on 27 fev. 2022. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/en/case/182>. Acesso em: 20 dez. 2022.

CIJ. *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*. Other Documents. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/en/case/182/other-documents>. Acesso em: 20 dez. 2022.

CIJ. *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*. Verbatim record 2022/5. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/en/case/182/oral-proceedings>. Acesso em: 20 dez. 2022.

CIJ. *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*. Interventions. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/en/case/182/intervention>. Acesso em: 20 dez. 2022.

CIJ. *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*.

Preliminary Objections. Judgment of 3 february 2021, para 96. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/en/case/175/judgments>. Acesso em: 20 dez. 2022.

COE. Parliamentary Assembly. *PACE calls for an ad hoc international criminal tribunal to hold to account perpetrators of the crime of aggression against Ukraine*. Strasbourg: CoE, 28 abr. 2022. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/pace-calls-for-an-ad-hoc-international-criminal-tribunal-to-investigate-war-crimes-in-ukraine>. Acesso em: 20 dez. 2022.

CORTEN, Oliver. *The Law Against War: The Prohibition on the Use of Force in Contemporary International Law*. Oxford: Hart Publishing, 2012.

CRAWFORD, James. *State Responsibility: the general part*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013

ELSUWEGE, Peter Van. The adoption of targeted sanctions and the potential for international litigation after Lisbon. *Journal of Contemporary European Research*, v. 7, n. 4, pp. 488-499, 2011; e TZANAKOPOULUS, Antonios. State Responsibility for “Targeted Sanctions”. *AJIL Unbound*, v. 113, pp. 135-139, 2019.

EUA. *Proclamation 3447 – Embargo on All Trade with Cuba*. John F. Kennedy. Washington D.C., 3 fev. 1962. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/proclamation-3447-embargo-all-trade-with-cuba>. Acesso em: 20 dez. 2022.

EUA. Limiting Kremlin Revenues and Stabilizing Global Energy Supply with a Price Cap on Russian Oil. *U.S. Department of the Treasury*, 2 dez. 2022. Disponível em: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1141>. Acesso em: 20 dez.

EUA. CRS Reposrts: The Economic Impact of Russia Sanctions. *Congressional Research Service*, 13 dez. 2022. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12092>. Acesso em: 20 dez. 2022

GREZ, Matias; SUNG, Patrick; STERLING, Wayne. These are the sports that Russia has been suspended from. *CNN*, 7 mar. 2022. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2022/03/01/sport/sports-russia-banned-from-football-rugby-spt-intl/index.html>. Acesso em: 20 dez. 2022.

GUARASCIO, Francesco. EU closes loophole allowing multimillion-euro arms sales to Russia. *Reuters*, 14 abr. 2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/europe/eu-closes-loophole-allowing-multimillion-euro-arms-sales-russia-2022-04-14/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

HARRISON, Mark. Western sanctions on Russia are working, an energy embargo now is a costly distraction. *Vox EU*, 13 jun. 2022. Disponível em: <https://cepr.org/voxeu/columns/western-sanctions-russia-are-working-energy-embargo-now-costly-distraction/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

INHAM, Philip. Behind Moscow’s bluster, sanctions are making Russia suffer. *The Guardian*, 8 out. 2022. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/2022/oct/08/behind-moscows-bluster-sanctions-are-making-russia-suffer>. Acesso em: 20 dez. 2022

JORNAL NACIONAL. População da Rússia começa a sentir as sanções econômicas impostas ao país. *Jornal Nacional*, 01 mar. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/03/01/populacao-da-russia-comeca-a-sentir-as-sancoes-economicas-impostas-ao-pais.ghtml>. Acesso em: 20 dez. 2022.

KELSEN, Hans. Sanctions in international law under the Charter of the United Nations. *Iwoa Law Review*, n. 31, pp. 499-543, 1946.

MARKS, Stephen P. Economic sanctions as human rights violations: reconciling political and public health imperatives. *American Journal of Public Health*, v. 89, n. 10, pp. 1509-1513, oct. 1999.

NELER, Aryeh. Do economic sanctions in response to Gross violations of human rights abuses do any good? *Just Security*, 29 abr. 2021. Disponível em: <https://www.justsecurity.org/75908/do-economic-sanctions-in-response-to-gross-human-rights-abuses-do-any-good/>. Acesso em 19 dez. 2022.

NUGENT, Ciara. Why Sanctions on Russia Aren’t Targeting Oil and Gas. *Time Magazine*, 25 fev. 2022. Disponível em: <https://time.com/6151493/russia-oil-gas-embargo-sanctions-ukraine/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

NYT. Companies Are Getting Out of Russia, Sometimes at a Cost. *The New York Times*, 14 out. 2022. Disponível em: <https://www.nytimes.com/article/russia-invasion-companies.html>. Acesso em 19 dez. 2022.

ONU. Assembleia Geral. *Res. 56/83 de 2001*. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf. Acesso em: 18 dez. 2022.

ONU. Assembleia Geral. *Res. 2625 (XXV) de 1970*. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/202170>. Acesso em: 18 dez. 2022.

ONU. Conselho de Segurança. *S/RES/788 (1992)*. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/788>. Acesso em: 20 dez. 2022.

ONU. Conselho de Segurança. *S/RES/733 (1992)*. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/135713>. Acesso em: 20 dez. 2022

ONU. Conselho de Segurança. *S/RES/713 (1991)*. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/126827>. Acesso em: 20 dez. 2022.

ONU. Conselho de Segurança. *S/RES/1593 (2005)*. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/544817>. Acesso em: 20 dez. 2022.

ONU. Conselho de Segurança. *Res. S/RES/1737 (2006)*. Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/s/res/1737-%282006%29>. Acesso em: 20 dez. 2022.

ONU. Conselho de Segurança. *Res. S/RES/2270 (2016)*. Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/s/res/2270-%282016%29>. Acesso em: 20 dez. 2022.

ONU. Conselho de Segurança. *Res. S/RES/2375 (2017)*. Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/s/res/2375-%282017%29>. Acesso em: 20 dez. 2022

ONU. *Carta da ONU*. 1945. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm. Acesso em: 19 dez. 2022.

ONU. Comitê DESC. *General Comment 8: The relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights*. UN Doc. n. E/C.12/1997/8 de 12 dez. 1997. Paras. 12 a 14. Disponível em: <https://www.eschr-net.org/resources/general-comment-8>. Acesso em: 20 dez. 2022

PEKSEN, Dursin. Better or Worse? The effect of Economic Sanctions on Human Rights. *Journal of Peace Research*, v. 46, n. 1, pp. 59-77 2009, p. 66.

RAUHALA, Emily. E.U. proposes special tribunal to investigate Russian crimes in Ukraine. *The Washington Post*, 30 nov. 2022. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/world/2022/11/30/eu-russia-ukraine-tribunal-war-crimes/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

RAZAVI, Seyed M.; ZEYNODINI, Fateme. Economic Sanctions and Protection of Fundamental Human Rights: a review of the ICJ's ruling on alleged violations of the Iran-US Treaty of Amity. *Washington International Law Journal*, v. 29, n. 2, pp. 303-340, 2020.

REUTERS. BC da Rússia diz que 70 organizações de 12 países aderiram à alternativa ao Swift. CNN Brasil, 29 jun. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/bc-da-russia-diz-que-70-organizacoes-de-12-paises-aderiram-a-alternativa-ao-swift/>. Acesso em: 18 dez. 2022.

RIAA. *Naulilaa Affair (Portugal c. Alemanha)*. Sentence du 31 Julliet 1928. p. 1026 Disponível em: https://legal.un.org/riaa/cases/vol_II/1011-1033.pdf. Acesso em: 20 dez. 2022.

SHEPTA, Hanna; SMYRNOVA, Hanna. Ukraine imposes new set of sanctions against Russia. *Sanctions & Export Control*, 1 nov. 2022. Disponível em: <https://sanctionsnews.bakermckenzie.com/ukraine-imposes-new-set-of-sanctions-against-russia/>. Acesso em: 19 dez. 2022.

SALISBURY, Daniel. Sanctions-busting Russian arms industry in Ukraine. *Asian Times*, 6 mai. 2022. Disponível em: <https://asiatimes.com/2022/05/sanctions-busting-russian-arms-industry-in-ukraine/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

SIMSEK, Ayhan. Germany exported military equipment to Russia despite embargo: Report. *Anadolu Agency*, 18 mar. 2022. Disponível em: <https://www.aa.com.tr/en/europe/germany-exported-military-equipment-to-russia-despite-embargo-report/2539421>. Acesso em: 20 dez. 2022.

SQUEFF, Tatiana; CARRIJO, Augusto. A decisão da CIJ em sede de medidas provisórias no caso Ucrânia x Rússia. *Cnsultor Jurídico*, 22 mar. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-22/squeff-carrijo-cij-ucrania-russia>. Acesso em: 20 dez. 2022

STATISTA. *Russian natural gas industry*. Nov. 2022. Disponível em: <https://www.statista.com/topics/6207/russian-natural-gas-industry/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

STATISTA. *Russian oil industry*. Nov. 2022. Disponível em: <https://www.statista.com/topics/5399/russian-oil-industry/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

STATISTA. Total number of list-based sanctions imposed by Australia, Canada, the European Union (EU), France, Japan, Switzerland, the United Kingdom (UK), and the United States on Russia from February 22 to November 30, 2022, by target. *Dex*. 2022. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/1293531/western-sanctions-imposed-on-russia-by-target/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

THE ECONOMIST. Western sanctions on Russia are like none the world has seen. *The Economist*, 5 mar. 2022. Disponível em: <https://www.economist.com/briefing/2022/03/05/western-sanctions-on-russia-are-like-none-the-world-has-seen>. Acesso em: 20 dez. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado da União Europeia*. Jornal Oficial nº 115 de 09/05/2008. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008M021&from=EN>. Acesso em: 19 dez. 2022.

UN NEWS. Russia blocks Security Council action on Ukraine. *UN News*, 26 fev. 2022. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2022/02/1112802>. Acesso em: 20 dez. 2022.

VAN BOVEN, Theo. *Study Concerning the Right to Restitution, Compensation and Rehabilitation for Victims of Gross Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms*. UN Doc. No. E/CN4/Sub2/1993/8. Final Report, 1993, para. 13. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/172321>. Acesso em: 18 dez. 2022.

WHITE, Nigel; ABASS, Ademola. Countermeasures and Sanctions. In: EVANS, Malcolm D. (Ed.). *International Law*. 2a Ed. Oxford: Oxford University Press, 2006.

WINTER, Luis Alexandre; MONTENEGRO, Juliana. O direito internacional e a natureza das sanções: o conflito Rússia x Ucrânia. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, a. 30, n. 131, pp. 299-312, mai./jun. 2022.

XAVIER, Fernando César C. As sanções contra a Rússia violam o direito internacional? *Consultor Jurídico*, 19 mar. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-19/fernando-xavier-sancoes-russia-violam-direito-internacional>. Acesso em: 20 dez. 2022.

YALE UNIVERSITY. Over 1,000 Companies Have Curtailed Operations in Russia—But Some Remain. *Yale School of Management*, 20 dez. 2022. Disponível em: <https://som.yale.edu/story/2022/over-1000-companies-have-curtailed-operations-russia-some-remain>. Acesso em: 20 dez. 2022.

YEUNG, Jessie. US bans imports from China's Xinjiang region over forced labor concern. *CNN*, 21 jun. 2022. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2022/06/21/us/us-import-ban-xinjiang-goods-forced-labor-china-intl-hnk/index.html>. Acesso em 19 dez. 2022.

O CONSELHO DE SEGURANÇA COMO ÂNCORA PARA A RESPONSABILIZAÇÃO INTERNACIONAL

Vladimir Pinto Coelho Feijó²⁴⁹

Resumo

A edificação de um ambiente internacional pautado pelo cumprimento de obrigações internacionais é um experimento recente e remonta a pouco mais de cem anos de coexistência com instituições internacionais voltadas para facilitar ou ampliar a executoriedade do Direito Internacional. Um novo consenso emergiu das cinzas das Grandes Guerras para ressignificar o papel da diplomacia atrelando-a a um conjunto de normas essenciais da sociedade internacional. As mesmas normas de jus cogens passaram a ser referência para o juízo internacional sobre a atuação interna dos estados. Na medida em que ilícitos sejam reconhecidos há espaço para a intervenção legítima internacional sendo o Conselho de Segurança uma âncora mestre a pressionar os estados ao respeito pelo Direito Internacional.

Abstract

The creation of a new international environment just a little more than a hundred years ago tied the states to the fulfillment of the international obligations. This new environment consists in the coexistence of the states with international institutions aimed at facilitating or expanding the enforceability of International Law. A new consensus emerged from the ashes of the Great Wars to redefine the role of diplomacy, linking it to a set of essential norms of international society. The same norms of jus cogens became a reference for the international judgment on the internal performance of states. When illicit acts are recognized there is room for legitimate international intervention. The Security Council have been the anchor in favor of the respect of the International Law by the states.

²⁴⁹ Vladimir Pinto Coelho Feijó – Advogado. Doutor em Direito Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professor da Faculdade Arnaldo Jansen

INTRODUÇÃO

A institucionalização internacional após a Segunda Grande Guerra como forma de alterar a estrutura do sistema internacional produziu ótimos frutos. São muitos os indícios do sucesso, sendo o maior deles a prevenção de um terceiro conflito de magnitude semelhante ou maior que daquelas que assolaram a humanidade na primeira metade do século XX. Mais adiante serão apresentados os argumentos do papel do Conselho de Segurança neste sentido, porém, antes se faz necessário conferir o devido crédito aos anos em que a possibilidade de hecatombe nuclear evitou um conflito direto apesar das tensões entre Estados Unidos e União Soviética e o jogo de *deterrence* entre eles e as respectivas alianças. Como o foco do presente texto segue a linha acadêmica de seu autor então deixa-se em segundo plano as Relações Internacionais para abraçar o Direito Internacional reconhecendo, entretanto, ser impossível dissociar ambos. Momentos de crise²⁵⁰ são propícios a revisionismos. Eis o caso das duas grandes guerras entre 1914 e 1945, somadas ao contínuo avanço da tecnologia de guerra, fizeram emergir o apoio do regime de segurança internacional e da série de organizações internacionais a contribuírem para a sua promoção. Das crises de segurança nacional que promoveram crise na segurança internacional emergiu um consenso de fazer dela uma oportunidade para revisão das práticas internacionais. O termo consenso empregado aqui no sentido dado por Hall *et al* (1978, p.216), qual seja de uma maioria política a usar as estruturas de governo para consolidar liderança cultural e ideológica, no caso, a construção de um novo arranjo internacional a reorientar as práticas e promover uma ideologia.

²⁵⁰ “A própria palavra “crise” vem do grego antigo, significando “decisão”. Crises são situações que não podem durar e nas quais alguma decisão precisa ser tomada. Elas emergem quando o status quo é insustentável e nada ainda o substituiu. É isso que queremos dizer quando falamos que “a situação atingiu um ponto crítico”: quando os médicos dizem que alguém está em crise, significa que o paciente vai se recuperar ou morrer, mas não pode continuar como está. As crises podem ser mais agudas ou menos agudas: em algumas, o ponto de não retorno pode ser iminente, mas há crises que se arrastam de maneira indefinida, com todos os seus sintomas mórbidos.” (PRZEWORSKI, 2020, posição 327). Entretanto, como Alejandro Moreno expôs o sistema que fundiu mercado-política-cidadania não deixa nenhuma dúvida sobre o futuro, ou seja, não é um sistema produtor de crises, momentos transitórios de situações passada e futura, porque vem anunciando continuamente e inequivocamente que o futuro é de desastre para as grandes majorias cada vez mais excluídas (MORENO, 2005, p.98). Talvez essa percepção de oportunidade de mudanças em crise sejam apenas a inclusão de mais um mito ou esquema de encobrir essa vontade determinística do sistema, através de agrados na forma de migalhas que não deixem transparecer que a exclusão já acontece.

A TENTATIVA DE IMPLEMENTAÇÃO PRÁTICA DO SONHO DA TEORIA IDEALISTA

A visão majoritária e vencedora das negociações no pós primeira guerra pode ser nomeada como Liberal Internacionalista, pelos seus críticos como Liberal Utópica devido à visão de que a emergência da cooperação internacional promovida pela institucionalização da Liga das Nações (HURRELL, 1999) e o compromisso supostamente consensual de que uma próxima guerra deveria ser evitada atacando quatro falhas fatais do regime de governança do século XIX, frequentemente chamado de Concerto Europeu, em que as grandes potências europeias realizavam reuniões ocasionais de cúpula para discutir questões que encontraram urgente. Buscava-se eliminar tais problemas. No lugar de impérios monárquicos competidores o princípio da auto-determinação nacional criaria um mundo de Estados-nação independentes,

livre de interferência externa; a diplomacia secreta da velha ordem seria substituída pela discussão e resolução de disputas em aberto; os blocos aliança militar seriam substituídos por um sistema de garantias coletivas de segurança; e desarmamento acordado impediria a repetição da corrida armamentista que colecionou tensões internacionais na década de pré-guerra.

As grandes potências vitoriosas no final da Grande Guerra (França e Grã-Bretanha) teriam preferido ir mais longe que revisar o Sistema de Congresso. O espírito dos tempos, no entanto, que foi predominantemente personificado no presidente dos EUA, Woodrow Wilson, empurrou para a criação de uma organização global mais abrangente, que incluísse todos os Estados independentes, e em que mesmo o menor Estado tivesse voz. Reconhece-se que um dos principais idealizadores da Liga foi o então presidente norte-americano, que já em 1918, havia apresentado a proposta de um acordo de paz, pregando, entre outros pontos, a transparência nas relações internacionais (PECEQUILO, 2003, p.99). A proposta de paz conhecida como Quatorze Pontos, feita pelo presidente Wilson, em mensagem enviada ao Congresso dos EUA em 8 de janeiro de 1918. Com essa mensagem ele obteve autorização para viajar à Europa e negociar com as potências beligerantes. Os Pontos propunham as bases para a paz e a reorganização das relações internacionais ao fim da Primeira Guerra Mundial, e o pacto para a criação da Sociedade das Nações constituíram os 30 primeiros artigos do Tratado de Versalhes.

Infelizmente, o pensamento de Wilson sobre a maneira que a autodeterminação iria funcionar no mundo real, e sobre a obtenção de sua ideia de uma “comunidade de poder” de cima para baixo, permaneceu vago. Em parte, isso

era para não alarmar a opinião pública americana isolacionista. De maneira simplória a ideia seria de que os estados com projeção de força deveriam ser responsáveis pela construção e manutenção do consenso internacional, utilizando de suas forças nacionais não em favor de projeto de exclusivo interesse nacional mas em favor do consenso internacional promovendo, sempre que necessário a intimidação a outros estados, os desviantes do padrão desejado, podendo eventualmente representar inclusive o uso da força em esforços militares dentro deste estado que persistisse no desvio. Trata-se de uma modalidade de guerra, legítima no interesse do sistema e da ordem internacional. Mas em qualquer caso, quando a Liga foi acordado na Conferência de Paz de Paris em 1919, o Senado dos Estados Unidos recusou-se a ratificá-lo. Como a Liga teria trabalhado com a participação americana continua a ser um dos grandes “*what if*” da história moderna. Como era, a direção do sistema foi deixado nas mãos dos Estados - principalmente Inglaterra e França - cujo altruísmo era questionável e cujos recursos econômicos tinham sido mutilados pela guerra a Liga começou a morrer logo à nascença. A retirada dos americanos afeta irremediavelmente a credibilidade da Sociedade das Nações, o que só piorou pelo fato de terem ficado de fora os vencidos da guerra. A Alemanha só entrará em 1926 e a União Soviética em 1934. Sem todas as potências, ou seja, todos com projeção de força a participar da construção e manutenção do consenso internacional, a comunidade de segurança não pode ser testada como no projeto idealizado (DE CAMPOS2020, p.19).

Para além disso a Sociedade das Nações tinha outros problemas. Era composta por uma Assembleia e por um Conselho (nove membros, dos quais cinco permanentes), que, nas questões de fundo, decidiam por consenso, o que contribuiu para paralisar a organização já que qualquer voto contrário a uma Resolução impedia que fosse implementada. No entanto, a Liga das Nações surpreendentemente funcionou bem, pelo menos por uma década depois da guerra. Até dezembro de 1920, 48 Estados haviam assinado o Pacto Liga, comprometendo-se a trabalhar em conjunto para eliminar a agressão entre os países. Uma série de disputas - entre a Alemanha e a Polônia sobre a Alta Silésia, entre Itália e Grécia, e entre a Grécia e Bulgária - foram resolvidas sob a supervisão da Liga. Havia uma crença generalizada, ou esperança, de que o prestígio da Liga fosse crescendo gradativamente (BENES, 1932). Os métodos de investigação de disputas foram regularizados e ajudaram a manter a paz. Mas de forma geral, o método de atuação do Conselho da Sociedade das Nações se provou incapaz de impedir a emergência de um novo grande conflito entre as Potências.

Quando os Aliados finalmente começaram a se preparar para o fim da Segunda Guerra Mundial, eles rejeitaram qualquer ideia de restaurar a Liga, e em vez decidiram estabelecer uma nova organização, a Organização das Nações Unidas (ONU). Em 1945, representantes de 50 países se reuniram em San Francisco na Conferência das Nações Unidas sobre a Organização Internacional. Esses delegados deliberaram sobre a base das propostas elaboradas pelos representantes da China, da União Soviética, o Reino Unido e os Estados Unidos em Dumbarton Oaks, Estados Unidos, em agosto-outubro de 1944. A ONU entrou oficialmente em existência em 24 de outubro de 1945, quando a Carta foi ratificada pela China, França, União Soviética, Reino Unido, Estados Unidos e, por maioria de outros signatários. Dia das Nações Unidas é comemorado em 24 de outubro de cada ano. A estrutura da ONU foi para dar uma posição muito mais forte para as grandes potências tradicionais, através do Conselho de Segurança das Nações Unidas. “A ONU, portanto, deveria ter um sistema de imposição mais efetivo. Para tanto, atribuiu-se ao Artigo 25 que todos os países deveriam aceitar e cumprir as decisões do Conselho de Segurança” (REZENDE; DE AZEVEDO, 2011). A coisa mais importante sobre a sua criação, talvez, é que desta vez os EUA não recuou. Um número significativo de objetivos e métodos da velha Liga foram transmitidos para a nova organização em 1945. Entre eles também estavam instituições eficazes (como o Tribunal Internacional e da Organização Internacional do Trabalho), mas também as hipóteses de trabalho do secretariado, e algumas operações chave - incluindo aquelas que logo viriam a ser chamadas de “operações de manutenção da paz”.

A sorte da ONU está nas mãos dos membros permanentes do Conselho de Segurança, pois são eles que definem o seu papel nas crises internacionais. Trata-se da reedição, supostamente melhorada, da invenção sugerida pelo presidente americano. Era o último dos 14 pontos que apresentou na Conferência de Versalhes e a trave mestra de um sistema de “segurança coletiva” que prevenisse os conflitos. Mas antes de seguir ao papel significativo do Conselho de Segurança vejamos outro mecanismo em favor da paz mundial. Durante todo este período as Nações Unidas exerceram um papel dirigente na descolonização e de amortecedor nas tensões internacionais, embora a existência de dois blocos com direito de veto a impedissem de ser o ator central nas grandes crises, diretamente negociadas pelas superpotências. Terminada a guerra fria, desaparecidos os blocos inimigos, a ONU é submetida a uma prova de fogo: demonstrar a sua adaptação ao novo quadro “anárquico” das relações internacionais.

O período pós-Guerra Fria testemunhou, indubitavelmente, crescentes reivindicações por formas mais firmes e coercivas de aplicação internacional das normas. Uma parte (mas somente uma) do debate concentrava-se na possibilidade de que as Nações Unidas poderiam funcionar como um sistema de segurança coletiva capaz de fazer cumprir o que o Conselho de Segurança decidisse tanto em episódios de agressão formal entre estados (por exemplo, a invasão iraquiana do Kuwait) como em casos que expandem a noção tradicional de “segurança e paz internacionais” (como o da Somália, de Ruanda, da antiga Iugoslávia, do Iraque do Norte, do Haiti). Presenciamos, desta forma, uma escala ascendente de ações multilaterais tanto das Nações Unidas como dos organismos regionais. Entre essas contam-se o não-reconhecimento (como no caso da OEA e o Haiti); a aplicação de sanções econômicas; a resolução de conflitos e a reconstrução política (como no Cambodja ou em El Salvador); os caso de pacificação e de manutenção da paz com fortes elementos humanitários (como na Somália, Ruanda ou Bósnia) e uma maior ênfase na força e coerção militares; a intervenção militar para restaurar um governo deposto (Haiti); a ação coletiva e coercitiva de larga escala contra o Iraque. O elemento mais importante desses desenvolvimentos foi a retração do critério de não-intervenção e a inclusão dos direitos humanos e de preocupações humanitárias dentro do compasso das ameaças à paz e à segurança internacionais, permitindo a ação do Conselho de Segurança sob o capítulo VII. (HURRELL, 1999)

No que diz respeito à periferia internacional, o fim da guerra fria se mostrou diferente do ocorrido no período entre as guerras mundiais. Em vez de compartilhar as possessões coloniais de seus inimigos derrotados como os despojos tradicionais de vitória, os membros fundadores da Liga, com previsão admirável e contenção, considerados estes territórios como mandatos internacionais e alguns Estados-membros foram designados para administrá-los em nome da organização mundial. Este sistema mandato em uma forma modificada foi continuada no regime de tutela evoluiu pelos fundadores da ONU. No entanto, ao contrário do Pacto, a Carta estipula expressamente que os países que administram têm a obrigação de promover o desenvolvimento progressivo dos territórios colocados sob sua responsabilidade para com o autogoverno ou a independência. Desta forma, vemos claramente que a Carta das Nações Unidas estabelece um Conselho Econômico e Social para a cooperação nesse domínio da Segurança Humana, destaque-se com base no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos.

A ONU trouxe também uma pluralidade maior que a Liga, ao trazer o conceito que atender às necessidades econômicas, culturais e humanitárias era também uma forma de contribuir para a manutenção da paz e segurança internacional. Dois pontos, contudo, continuaram centrais para a nova organização: tratar-se-ia de uma organização de Estados soberanos, sem supra-nacionalidade, e não teria autoridade para intervir em assuntos internos dos Estados-membro. (REZENDE; DE AZEVEDO, 2011).

Ao longo de sua existência, a ONU, em conjunto com as suas agências especializadas, assumiu gradualmente a responsabilidade principal de apoiar o desenvolvimento econômico e social das nações-membro não-industrializadas. Como uma organização internacional criada por Estados o peso das decisões de seus membros interfere em muito no rumo da realização dos objetivos propostos na respectiva carta. Desta sorte, no mínimo quando da definição do orçamento a ser levantado pelos membros, bem como eventual dotação segmentada para a consecução dos projetos da organização, o peso das negociações diplomáticas entre os membros será sentido. Parte da eficácia da organização fica à mercê dos resultados dos esforços diplomáticos. Assim sendo, passa-se à revisão sobre a diplomacia no ambiente internacional.

O PAPEL DA DIPLOMACIA NO AMBIENTE INTERNACIONAL

Diplomacia secreta é o termo utilizado para se referir a uma prática entre dois ou mais países, intencionalmente e modo sigiloso, para acobertar determinadas políticas. A diplomacia secreta geralmente refere-se a atividades flagrantemente improdutivas ou mesmo danosas ao interesse comum de todos os povos. (DE CAMPOS, 2020, p.11). A prova irrefutável está nos Quatorze Pontos propostos no discurso proferido pelo presidente Woodrow Wilson, perante o Congresso dos Estados Unidos, onde ele buscava justificar a luta do país na guerra e estabelecer ainda conceitos a serem seguidos nas conversações que poriam um termo formal à guerra. No primeiro ponto Wilson deixava claro que “a diplomacia deveria atuar sempre francamente e à luz do público”. Certamente a franqueza e a necessidade de publicidade dos atos públicos não quer dizer que os acordos diplomáticos devam abandonar qualquer forma de sigilo, que muitas vezes é necessário para o sucesso de uma negociação. O que se busca condenar é a prática escusa, a atividade danosa aos interesses de qualquer coletividade, em qualquer ocasião, para se beneficiar os objetivos

de alguns poucos. Fala-se de situação de eterna desconfiança entre os Estados. De tão frequente o uso da diplomacia secreta e tantas críticas à seriedade (e até existência) do Direito Internacional, há uma teoria (dita realista) que afirma que na sociedade internacional a ética ocupa espaço reduzido, uma vez que, os Estados ao buscar a sobrevivência podem quebrar qualquer acordo e desobedecer qualquer regra moral.

A relação entre os Estados na sociedade internacional, como já dito antes, é nutrida por uma instabilidade provocada pela convivência e interação de diferentes interesses políticos de núcleos estatais diferenciados entre si. Esta instabilidade é natural e mais natural ainda é a ocorrência de conflitos entre eles e a opção pela escolha da guerra é determinada pela observância do grau de desenvolvimento estatal e humano nas relações internacionais na medida em que se criam novos valores a evitar essa opção. Por isso mesmo, a paz é um acontecimento por exceção na sociedade internacional. (SALOMÃO, 2014, p.44)

No início do século XX ganhou força uma nova maneira de encarar a sociedade internacional. Ela deriva de séculos de discussões sobre as situações internas e internacionais, e tem como referência as obras de Rousseau, Grotius e Kant. Seus teóricos são os liberais, para os quais as relações internacionais podem envolver cooperação e paz, possibilitando o crescimento do comércio livre e a expansão dos direitos universais dos homens. O princípio da publicidade tem grande importância, por seus reconhecidos valores (moral, social e jurídico), com proteção em muitas Constituições e Declarações de Direito, sendo característica inerente à própria ideia de liberdade, de direito e de ordem jurídica. Os tratados internacionais tem-se tornado após a criação da ONU fonte mais importante do direito internacional público. Na falta de uma autoridade para editar leis, a sociedade internacional supre essa ausência por meio da conclusão de tratados multilaterais. Mas nada adiantaria se não houvesse amplo conhecimento desses acordos. Publicidade dos tratados internacionais é a ação pela qual eles são tornados de conhecimento geral, são feitos notórios e patentes, isto é ultrapassam os limites dos Estados que o concluíram, ficando à disposição da comunidade internacional. Como consequência, a diplomacia secreta não tem respaldo do Direito Internacional contemporâneo porque não poderá ser levado a julgamento pela Corte Internacional de Justiça, ou mesmo, arguida em favor da pressão coletiva exercida com apoio do Conselho de Segurança.

VANTAGENS E DESVANTAGENS DA APLICAÇÃO DO CONCEITO DE CONSTITUCIONALIZAÇÃO PARA O AMBIENTE INTERNACIONAL

Na doutrina internacionalista há certo consenso em afirmar que os direitos fundamentais serviram de base para a construção da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Igualmente presente na doutrina a afirmação de que com a afirmação completa da Carta Internacional de Direitos Humanos a atividade nacional passou a trabalhar pela incorporação desses direitos como essenciais também no ordenamento interno. O combinado de ferramentas em busca da efetivação dos direitos é referido como parte do processo de constitucionalização do direito internacional. Imaginou-se que como família humana havíamos dado um salto civilizatório, inclusive afirmando como princípio o do não retrocesso. Alguns países chegaram a firmar em seus ordenamentos a *eternal clause* (*ewigkeitsklausel*, *entrenchment clause*, limites materiais à reforma, e equivalentes) visando fincar a estrutura jurídica em certas trincheiras de proteção. Uma perspectiva moderna. Uma aposta no Direito de texto escrito como se fosse um Direito certo, um palpite na essência da segurança dos sentidos que o constitucionalismo fornece, pois “[...]a Constituição na sua essência deve ser tão forte e perene que nenhum poder constituinte pode romper com seus fundamentos e estrutura, mas somente um poder social tão forte, que nem mesmo a Constituição poderá segurá-lo pois é o poder de transformação social [...]” (DE MAGALHÃES, 2008, s.n.). Grande parte desta aposta reside na promessa da existência de normas de proteção do indivíduo, de coletividades ou mesmo de toda a sociedade. São os direitos fundamentais, que vistos por outro ângulo são os direitos humanos. A interdependência e indissociabilidade de todas as dimensões dos direitos humanos no foro internacional igualmente tem elementos de contestação. O século XXI tem trazido ao noticiário internacional fatos preocupantes. Temos acompanhado uma sequência de golpes de Estado. Vemos também guerras civis que não se encerram. São muitas as nações incapazes de reagir diante de governos que promovem alterações constitucionais incoerentes com os objetivos fundamentais traçados nas respectivas constituintes. Há também os casos de normalização de políticas de exceção e de escancaradas violações ao processo político eleitoral. Cabe salientar tratar-se de cenário observado em todos os continentes e em praticamente todas as regiões. Por causa dele muito debate tem ocorrido, até na mais alta instância política internacional.

Em algum momento a academia tenta dar aura de ciência lançando o mito do contrato social, bem como do constitucionalismo, visando legitimar o

usa da força contra qualquer tentativa populacional de implementar a efetiva soberania popular. Em “ Do Contrato social à Constituição” (DA FONSECA, 1978, p.249-250) está relatado como sendo uma ideia delineada na Idade Média mas efetivamente gestada nos séculos XV e XVI juntamente com a modernidade, especialmente com as ideias da ciência política que seguirão dominantes nos séculos seguintes. João Bosco da Fonseca relata como o estoicismo alia-se ao racionalismo, tirando proveito da certeza e da evidência desenvolvidas na matemática para adotar os métodos dedutivo e analítico e, com isso, edificar a teoria do corpo político e desdobrar nos princípios gerais admissíveis para todos os povos. Tanto governo quanto pessoas estariam sujeitas ao governo das normas. Rupturas e violências estariam proibidas a partir do momento em que o Contrato Social recebe adição da Constituição e o elemento político efetivamente passa a ter vida jurídica (DA FONSECA, 1978, p.261-262) no *rule of law* dito logo acima. No lugar das revoluções o processo republicano (democracia representativa) haveria de surtir efeitos em assegurar as transformações lentas e contínuas e, com isso assegurar a promoção da liberdade de todos. A essência da democracia estaria no imaginário de um sistema em que os membros da sociedade poderiam exercer manejo do seu desígnio (EMPOLI, 2019, p.113), em especial, usando das escolhas pessoais como instrumento dos ajustes contínuos para assegurar a dignidade.

O modelo moderno projetou o Estado Nação como centro de defesa mas também de garantia da produção de uma sociedade homogeneizada via os processos de ocultação dos “mais diferentes”. Não à toa que logo houve a consolidação da cultura jurídica pautada em uma constituição. Cai como uma luva no modelo. Veja que o Estado de Direito, pauta-se pelo constitucionalismo para promover limitações, dentre as mais importantes à possibilidade de revolução, na prática contendo as vontades gerais de romper com o sistema. Uma clara ferramenta contra os dissidentes, os que ousem pensar diferente. Extraindo de Ricardo Sanín-Restrepo (2016, p.40) trecho que bem resume a armadilha do constitucionalismo que desativa a efervescência de debates e demandas sociais dentro da norma jurídica, porque é nela que está circunscrita a soberania, supostamente afirmada como sendo o povo soberano, porém, adstrito às normas materiais e formais da constituição. O ensinamento vai além, nos lembra que abafar as querelas, as pessoas ficam privadas do acesso a toda a potencialidade da linguagem e acabam por “expulsar seus corpos à máquina trituradora do mercado” (SANÍN-RESTREPO, 2016, p.40). Ou ainda “[o] constitucionalismo se apresenta como a teoria e prática do governo limitado: limitado pelo

controle jurisdicional dos atos administrativos e, acima de tudo, limitado pela organização do poder constituinte pela lei” (NEGRI, 1999, p.11)²⁵¹, isto implica que movimentos que rompem as amarras de um sistema e conseguem tornar-se um povo soberano, conferindo-se o *status* de poder constituinte, acabam por consequência minando as chances de uma democracia efetiva, no sentido do poder da multitude em efervescência que não ocorrerá porque precisa ser domado em favor da ordem.

A gestação de crises e aculturação dos membros da sociedade a um individualismo competitivo pode ser aproveitada para radicalizar a democracia. Veja que a existência do *populus* pensador e argumentativo pode ser catalizador de revoluções por dentro do sistema. O reconhecimento dos direitos de expressão, de reunião e de associação estão inseridos no Estado de Direito com esse objetivo. E de uma sociedade civil ativa, com suas múltiplas ideologias em diálogo, ocorrem os esforços pela hegemonia ideológica acerca do modelo de governança a ser adotado. A defesa da democracia pode e deve ser construída em cima das críticas que a democracia popular recebe.

Passando do nacional para o ambiente internacional vejamos qual o salto. Partindo do tema da constitucionalização do direito internacional, como arranjo político da governança do sistema internacional no pós-segunda grande guerra, identifica-se que houve uma opção clara de reconhecer os compromissos internacionais como ferramental importante para produção de estabilidade. Houve uma afirmação política sobre a existência da preocupação internacional sobre o tratamento da pessoa natural, sobre a existência da valorização de certos elementos da estrutura social e econômica presente ou possível, assegurada ou em risco de perda presente ou futura (SCHABER, 2011, p.61-62). “No entanto, as demandas de um cumprimento mais duro e coercivo das normas internacionais têm levantado problemas específicos. Esquemas legítimos de cumprimento obrigatório são cruciais para o progresso institucional” (HURRELL, 1999). Por causa disso houve também afirmação da necessidade de se reconhecer que apesar da soberania proteger os Estados de ingerência externa ela não é absoluta, porque violações aos direitos humanos seriam motivo suficiente para emissão de relatórios com condenações diplomáticas, boicotes econômicos ou de trânsitos, imposição de conformidade com os direitos como requisito a ajuda, ou em casos extremos, até a intervenção militar.

²⁵¹ Texto no original: Constitutionalism poses itself as the theory and practice of limited government: limited by the jurisdictional control of administrative acts and, above all, limited through the organization of constituent power by the law.

Logo no preâmbulo da Carta das Nações Unidas extrai-se trecho comprovante de compromisso declarado de progressivamente firmar condições para que o direito internacional seja visto como detentor de normas de *hard law*: “Nós, os povos das nações unidas, resolvidos [...] a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos [...]” (BRASIL, 1945). À época a justificativa de tal compromisso girou entorno do que se dizia ultrage das gerações vivas na Era das duas grandes guerras a primeira metade do Século XX com os “flagelos da guerra” (BRASIL, 1945) e com “os atos de barbárie que revoltam a consciência da Humanidade” (AGNU, 1948). Chegara o momento e as condições de usar da cooperação internacional para impulsionar a segurança humana. Estabelecendo o padrão de tratamento digno às pessoas naturais haveriam freios e orientações ao comportamento de cada um dos estados. O Responsabilidade para Proteger (ICISS, 2001), já no Século XXI reafirmou este valor. No documento é fácil extair afirmação no sentido de a soberania era entendida como responsabilidade absoluta do estado, tanto como compromisso internacional em responsabilidade externa, e ainda uma responsabilidade interna, em especial para com seus cidadãos mas também para com qualquer humano em sua jurisdição. Com isso se tem que o poder ilimitado do Estado fazer o que quiser com a sua população não é uma ideia aceitável. Nesse sentido, os Estados só seriam vistos como iguais se eles estiverem cumprindo suas responsabilidades domésticas, de acordo com o esperado pelo restante da comunidade internacional. O cenário da edificação dos Direitos Humanos nos termos acima só foi possível porque houve tanto amparo geopolítico quanto filosófico (MOYNS, 2018, p. 45). Do lado geopolítico destaca a vitória das Nações Unidas na Segunda Guerra sob uma bandeira de união contra os Estados do Eixo, estes caracterizados pela discriminação e negação de direitos e aqueles pela diversidade, tolerância e solidariedade. Do lado filosófico, destaca Samuel Moyn (2018, p. 45), que diferentes reformadores trabalharam em proximidade com o presidente dos Estados Unidos para associar a liberdade a um desdobramento novo, o da liberdade em face da necessidade, como requisito para edificação de um mundo justo.

Que se destaque que o embate contra as forças fascistas fora vencido pelos grupos apegados a um padrão mínimo de serviço social a contribuir com a redução das desigualdades; mesmo os conservadores aceitavam um bom patamar desse tipo de ação estatal enquanto muito dos ditos liberais (já neoliberais) estiveram atrelados às forças de tentativa de assegurar um sistema

de sobrevivência e benefício aos “mais aptos”. Ao final da guerra, assim sendo, criou-se aura de consenso da existência de opinião pública geral que chegara a Era do Direito a ser afirmada em escala universal. Visão essa reforçada quando nos mesmos documentos produzidos à época extraímos trecho indicativo de metas que o direito internacional deixasse de ser produzido entre Estados e para os Estados, para progressivamente ter elementos para preservar e progressivamente ampliar a dignidade da pessoa natural: “Nós, os povos das nações unidas, resolvidos [...] a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano [...] e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla [...]” (BRASIL, 1945), ou ainda “[...] o advento de um mundo em que os seres humanos sejam livres de falar e de crer, libertos do terror e da miséria, foi proclamado como a mais alta inspiração do Homem [...]” (AGNU, 1948). Esse compromisso não parou nos 1940s, seguiu sendo reafirmado com a adoção dos Pactos Internacionais de direitos em 1966 e está presente também na Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993, adotada na Conferência Mundial de Direitos Humanos, donde se lê: [...] Reconhecendo e afirmando que todos os direitos humanos derivam da dignidade e do valor inerentes à pessoa humana, e que a pessoa humana é o sujeito central dos direitos humanos e das liberdades fundamentais [...] (OHCHR, 1993)²⁵². A justificativa básica segue sendo o firme compromisso com a dignidade humana, seja ela dita como inerente ou seja ela politicamente afirmada. A afirmação histórica da proteção internacional dos direitos humanos não exigiu aceite expresso unânime dos Estados apesar de ele estar implícito na Carta das Nações Unidas, organização que conta com 193 membros ou, da Declaração de Viena, citada acima, ter sido afirmada por 197 Estados, ambos demonstrando ampla aceitação universal. A preocupação internacional deriva do *moral high ground* (superioridade moral)²⁵³ que não depende de votos democráticos e sim da existência desses valores serem de *status* jurídico especial do ponto de vista moral (SCHABER, 2011, p.67-68).

²⁵² Texto no original: [...] Recognizing and affirming that all human rights derive from the dignity and worth inherent in the human person, and that the human person is the central subject of human rights and fundamental freedoms [...]

²⁵³ Lembremos, porém, que o mesmo argumento já serviu de justificativas para o colonialismo e toda sorte de atrocidade praticada pelos exploradores espanhóis nas américas. Vejamos um exemplo: “O universalismo que se desenhava no século XV, recheado de justificativas exaltantes da superioridade moral e científica europeia, teve sua genética de violência denunciada pelo padre espanhol Bartolomé de Las Casas. Convencido das injustiças advindas da exploração do Novo Mundo, em especial o sistema de *encomiendas*, Las Casas se opôs ao modelo colonial, travando amplos debates com representantes da Igreja, da Corte e opositores acadêmicos” (AFONSO; DE MAGALHÃES, 2012, p.463)

A CONVIVÊNCIA ENTRE LIBERDADE DE AÇÃO DO ESTADO NO AMBIENTE INTERNACIONAL E O INSTITUTO DA RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DO ESTADO

Assim como o consenso dos perigos do nazi-fascismo justificaram a coordenação de esforços para derrotar tal aliança a qualquer custo, mesmo reconhecendo as perdas humanas e materiais indizíveis, no ambiente pós-guerra de materialização da autodeterminação dos povos houve discussões sobre os limites da atuação para a sua consecução. Sobre a normalização da exceção, uma nota importante a ser feita foi a justificativa de assegurar a luta anticolonial e a autodeterminação dos povos, igualmente normalizou em alguma medida no sistema Direito Internacional (dentro do Direito Humanitário) certas formas de violência, em especial quando direcionadas a governos e regimes, mas que no final das contas são exercidos por pessoas e vez por outra, em tentando acertar aqueles, ocorrem violências ou danos “colaterais”. O conjunto de interesses do Estado, como pessoa jurídica internacional, foi colocado em certa medida acima da pessoa natural. Mesmo sob a aura humanitária de limitar a violência em palco de conflitos, houve zelo de proteger e salvaguardar os interesses soberanos do Estado quando das “incontornáveis exigências da guerra (SWINARSKI, 2003, p.40). A Carta das Nações Unidas expressamente reconhece a guerra justa (indica como objetivo a autodeterminação) e ainda outra forma de emprego de guerra, qual seja, a convocada pelo Conselho de Segurança como compatível com os propósitos da ONU (DE MACEDO, 2005, p.104).

Entretanto, como se verá no próximo tópico, parte da existência do Conselho de Segurança é exclusivamente político de sorte que nem todos os casos chegam a ter discussões e menos ainda casos em que se forma quórum suficiente para emitir uma resolução reconhecendo a legitimidade de um conflito. Assim sendo, permanece a situação sob a interpretação unilateral ou coletiva daqueles que agem sob a ideia de fazerem legitimamente. Depois das tentativas infrutíferas da Sociedade das Nações, passa-se assim de um sistema de “guerra justa”, em que a ação militar parte do poder quase discricionário dos Estados soberanos (represálias, reparação de uma injúria, cobrança de dívida...), a um sistema fundamentado na legalidade racional. “A resolução pacífica convencionou a intenção de inserir essa alternativa nas relações internacionais do novo sistema [...] agora plasmado sobre o objetivismo do Direito Internacional ao qual o *pacta sunt servanda* sustentaria a base de efetividade dos acordos [...]” (SALOMÃO, 2014, p.57). Daí em diante, a ação armada só é autorizada em

duas situações, com base em critérios objetivos: (a) uma agressão que justifique a legítima defesa ou (b) uma ameaça contra a paz constatada pelo Conselho de Segurança que imponha sua intervenção. A mera invocação de valores superiores, por definição variáveis segundo os países, não é mais suficiente para justificar a guerra. Além disso, qualquer recurso à força deve ser autorizado ou supervisionado pelo Conselho e, como vimos, nem sempre a decisão ocorre. Apesar do seu rigor, as regras introduzidas pela Carta não impediram o começo de várias guerras fora dos mecanismos previstos. Em nome de “causas justas”, a URSS e os EUA empreenderam ações militares unilaterais [URSS: Hungria (1956), Tchecoslováquia (1968), Afeganistão (1979); EUA: Cuba (1961), Nicarágua (anos 1980), Granada (1983), Panamá (1989)]. Ao sul, os conflitos de “baixa intensidade” multiplicaram-se na África, Ásia e América Latina; a ocupação da Palestina perdura. O Conselho de Segurança se encontra reduzido a um de órgão de gestão de um cessar-fogo organizando as “operações de manutenção da paz”.

O CONSELHO DE SEGURANÇA E O DIREITO INTERNACIONAL

Acontece que, como bem exposto nas palavras de Ian Hurd (2014, p.9), na implementação da Carta das Nações percebe-se que o poder prático do Conselho de Segurança só pode ser entendido na interseção de sua autoridade legal e sua composição política. Isto significa que são igualmente relevantes a literalidade normativa da Carta e o peso internacional dos membros permanentes e eleitos do Conselho. Isso tudo sem esquecer que ocorre ainda uma influência dos diplomatas escolhidos para representar os estados, portanto, os interesses em voga. No campo jurídico não deveria haver estranhamento dessa posição visto que na esfera doméstica também se atenta ao peso dos operadores do direito quando da implementação de norma legislada. No caso do ambiente internacional é preciso entrar ao fundo no discurso da política internacional e como ela pode produzir e já produziu efeitos muito maiores que a Carta em sua literalidade prevê. Que se destaque de cara a própria decisão política de resolver a quem cabe os assentos permanentes que, segundo a literalidade da Carta, pertencem a estados que não existem mais. Trata-se da República da China e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Coube à política internacional legitimar o assento para a República Popular da China e para a Federação Russa como sucessores daqueles estados. Outro tema diz respeito à leitura que se faz do Artigo 27(3) da Carta, de sorte que nos grandes debates da Conferência de San Francisco havia consenso que a abstenção de um membro permanente seria

equivalente à um veto, porém, na prática a operação da ONU tem demonstrado adoção de princípio oposto (HURD, 2014, p.11).

Além da Carta nas Nações o Conselho de Segurança retira seus poderes de decisão, reforçando a banda de atuação política dos seus membros, das Regras de Procedimento Provisórias e outros documentos como a Nota 507 que complementa as regras provisórias (DEPLANO, 2015, p.2088). “A relação entre o Conselho de Segurança e o direito internacional é complexa. O Conselho é claramente um produto do direito internacional, mas também é autor e intérprete do direito, e em diferentes momentos alterna entre sentar-se dentro e fora do direito”²⁵⁴ (HURD, 2014, p.3). Ao realizar uma pesquisa analítica com metodologia quantitativa sobre a atuação do Conselho de Segurança, Rossana Deplano (2015, p.2093) conseguiu concluir que em determinados conjuntos de resoluções ocorre abundância de fontes de direito internacional, mas também em outros igualmente determinados conjuntos de resoluções há escassez de fundamentação no direito internacional além dos documentos das Nações Unidas nos textos dessas resoluções. Vê-se, portanto, que apesar da sonhada constitucionalização do ambiente internacional, a prática real das potências não se envergonha de decidir à margem do direito internacional. Quando mundo usa a retórica de que tais resoluções representam a construção de novo direito internacional. Apesar de não citadas no Estatuto da Corte Internacional de Justiça, as decisões de organizações internacionais de fato frequenta o rol de fontes do direito internacional. “As conclusões da análise mostram que o Conselho de Segurança desenvolveu uma mente jurídica independente sob a égide da Carta da ONU”²⁵⁵ (DEPLANO, 2015, p.2101). Veja que, assim sendo, não parece haver muita dúvida de que “[o] Conselho cria novas obrigações legais onde antes não existiam. Toda decisão de impor sanções exige que os Estados membros sigam algum conjunto de ações ou se abstenham de outras ações”²⁵⁶ (HURD, 2014, p.5).

Para encerrar, vejamos que se construiu um consenso na literatura jurídica internacionalista sobre os limites legais a atuação do Conselho de Segurança a partir de decisões de tribunais domésticos e tribunais internacionais.

²⁵⁴ Texto no original: The relation between the Security Council and international law is complex. The Council is clearly a product of international law, but it is also the author of, and interpreter of, law, and in different moments it alternates between sitting inside and outside of the law.

²⁵⁵ Texto no original: The findings of the analysis show that the Security Council has developed a self-contained legal mind under the aegis of the U.N. Charter.

²⁵⁶ Texto no original: The Council creates new legal obligations where none existed before. Every decision to impose sanctions requires that member states follow some set of actions, or refrain from some other actions.

É raro encontrar quem siga defendendo a possibilidade do Conselho anular completamente o direito internacional humanitário. Veja o caso do seguinte extrato, sobre como o Conselho de Segurança ser obrigado “[...]a respeitar as regras do direito internacional, ou seja, os limites de suas próprias competências sob a Carta das Nações Unidas e também as regras do direito internacional geral” (CORNELL, 2000). e que o mandato do Conselho deve ser circunscrito pelo compromisso mais amplo com o direito humanitário internacional. Mary Ellen O’Connell (2005) afirma que a despeito do Conselho de Segurança possuir ampla autoridade para impor sanções, sua atuação deve ser pautada para assegurar a observância de padrões para a imposição das sanções, mesmo que isso signifique que as sanções são menos eficazes”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Direito Internacional não pode ser visto como uma varinha mágica a solucionar os problemas do ambiente internacional. Sua existência é inegável e seu lento e progressivo desenvolvimento contribuiu, contribui e seguirá contribuindo tanto para a prevenção como um meio para a solução de conflitos internacionais. O Liberalismo Internacionalista de primeira geração, utópica, sem dúvidas exagerou na percepção de qual seria o peso da transformação das normas internacionalistas em *hard law* além de ter superestimado as alterações que ocorreriam com a criação da Liga das Nações. Ainda assim, as experiências das primeiras décadas do século XX contribuíram significativamente para que o rolo compressor do progresso internacionalista seguisse com as Nações Unidas.

A institucionalização jurídica das Nações Unidas e a conduta política histórica dentro do Conselho de Segurança por si contribuíram em grande medida para o Direito Internacional migrar dos costumes para os tratados como principais fontes. O consenso internacional em favor de normas de *jus cogens*, especificamente os Direitos Humanos, também se mostra como força significativa. A possibilidade de ação coletiva imposta pelo Conselho de Segurança em muito deve ter servido de força preventiva a reorientar os estados a tornarem-se respeitadores de obrigações internacionais e por conta própria usarem as ferramentas internas de freios e contrapesos para corrigir condutas de algum de seus órgãos em descompasso com o Direito Internacional. Quando não ocorreu isso os diferentes meios de solução de controvérsia puderam e foram usados em centenas de casos. No que tange ao exercício de suas atribuições o Conselho de Segurança abriu caminho para aperfeiçoar da Carta das Nações e

aprovar as Regras de Procedimento Provisórias e outros documentos, ampliando a lista de fontes do direito e produzindo referência analítica e interpretativa para que os estados ajam de acordo com o consenso existente.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Henrique Weil; DE MAGALHÃES, José Luiz Quadros. O estado plurinacional da Bolívia e do Equador: matrizes para uma releitura do Direito Internacional Moderno. **Revista brasileira de direito constitucional**, v. 17, n. 1, p. 263-276, 2011. Disponível em: <<http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/249/242>>. Acesso em: dez, 2022.

Assembleia Geral da ONU. (1948). “**Declaração Universal dos Direitos Humanos**” (217 [III] A). Paris. Versão portuguesa traduzida e disponibilizada pelo Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf>. Acesso em: dez, 2022.

BENES, Eduard. The League of Nations: successes and failures. **Foreign Affairs**, v. 11, p. 66, 1932.

BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a **Carta das Nações Unidas**, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em: dez, 2022.

CORNELL, Michael L. A Decade of Failure: The Legality and Efficacy of United Nations Actions in the Elimination of Iraqi Weapons of Mass Destruction. **Connecticut Journal of International Law**, v. 16, p. 325, 2000.

DA FONSECA, João Bosco Leopoldino. Do Contrato social à Constituição. -20 **Rev. Faculdade Direito Universidade Federal Minas Gerais**, v. 19, p. 248, 1978. Disponível em: <<https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1095/1028>>. Acesso em: dez, 2022.

DE CAMPOS, Filipe Queiroz. **Diplomacias Secretas: o Brasil na Liga das Nações**. Editora Appris, 2020.

DE MACEDO, Paulo Emílio Vauthier Borges. A ingerência humanitária e a guerra justa. **REVISTA QUAESTIO IURIS**, v. 1, n. 2, p. 103-131, 2005. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/viewFile/11617/9101>>. Acesso em: dez, 2022.

DE MAGALHÃES, José Luiz Quadros. Reflexões sobre democracia e poder constituinte. 29 de fevereiro de 2008. **Âmbito Jurídico**. Disponível em: <<http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/viewFile/282/275>>. Acesso em: dez, 2022.

DEPLANO, Rossana. The use of international law by the United Nations Security Council: An empirical framework for analysis. **Emory International Law Review**, v. 29, 2015. Disponível em: <<https://scholarlycommons.law.emory.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1026&context=eilr-recent-developments>>. Acesso em: dez, 2022.

EMPOLI, Giuliano Da. **Os engenheiros do caos**, tradução Arnaldo Bloch. São Paulo: Vestígio, 2019.

HALL, Stuart *et al.* **Policing the crisis: Mugging, the state and law and order**. Londres: Macmillan International Higher Education, 1978.

HURD, Ian. The UN Security Council and the international rule of law. **The Chinese Journal of International Politics**, v. 7, n. 3, p. 361-379, 2014. <https://faculty.wcas.northwestern.edu/ihu355/Home_files/cjip%20hurd%202014_1.pdf>. Acesso em: dez, 2022.

HURRELL, Andrew. Sociedade internacional e governança global. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, p. 55-75, 1999. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64451999000100003>>. Acesso em: dez, 2022.

ICISS (2001). International Coalition for the Responsibility to Protec. The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa: International Development Research Centre.

MORENO, Alejandro. Superar a exclusão, conquistar a equidade: reformas, políticas e capacidades no âmbito social, p96-103. *In*: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais: Perspectivas Latino-Americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005. Disponível em <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624102738/10_Moreno.pdf>. Acesso em: dez, 2022.

MOYN, Samuel. **Not Enough: Human Rights in an Unequal World**. Cambridge: Harvard University Press, 2018.

NEGRI, Antonio. **Insurgencies: Constituent power and the modern state**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999. Disponível em <https://antonionegriinenglish.files.wordpress.com/2010/09/insurgencies_constituent_power_and.pdf>. Acesso em: dez, 2022.

O'CONNELL, Mary Ellen. The United Nations Security Council and the Authorization of Force: Renewing the Council through Law Reform. *In*: **The Security Council and the Use of Force**. Brill Nijhoff, 2005. p. 47-63.

OHCHR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos. **The Vienna Declaration and Programme of Action**, adotada em 25 de junho de 1993 pela World Conference on Human Rights in Vienna. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action>>. Acesso em: dez, 2022.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A Política Externa dos Estados Unidos: Continuidade ou Mudança?** Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da Democracia**. Tradutor: Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Editora Zarár, 2020. eBook

REZENDE, Lucas Pereira; DE AZEVEDO, Cesar Augusto Lambert. Sobre o Sistema de Segurança Coletiva e a Legitimidade das Operações de Paz da ONU. **Carta Internacional**, v. 6, n. 1, p. 23-38, 2011. Disponível em: <<https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/22/9>>. Acesso em: dez, 2022.

SALOMÃO, Wiliander França. OS TRATADOS DE PAZ NA RESTRUTURAÇÃO DA ORDEM JURÍDICA MUNDIAL APÓS OS PERÍODOS DE GUERRAS. **Revista Eletrônica do Curso de Direito–PUC Minas Serro**, n. 9, p. 38-61, 2014. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/DireitoSerro/article/view/8542/7311>>. Acesso em: dez, 2022.

SANÍN-RESTREPO, Ricardo. **Decolonizing democracy**: Power in a solid state. (Global Critical Caribbean Thought) (English Edition). Lanham: Rowman & Littlefield, 2016.

SCHABER, Peter. Human rights without foundations?, p. 61-72. *In* ERNST, Gerhard; HEILINGER, Jan-Christoph. **The philosophy of human rights: Contemporary controversies**. de Gruyter, 2011. Disponível em: <<https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/31638/626382.pdf>>. Acesso em: dez, 2022.

SWINARSKI, Christophe. O Direito Internacional Humanitário como Sistema de Proteção Internacional da Pessoa Humana. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, [S.l.], n. 4, p. 33-48, dez. 2003. Disponível em: <<http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/5>>. Acesso em: dez, 2022.