

Revisitando o Direito Internacional das Catástrofes: Novos Desafios e Caminhos a serem percorridos

Revisiting the International Catastrophe Law: New Challenges and Paths To Follow

Sidney Guerra¹
Pedro Nery²

Resumo: No cenário global do século XXI, o Direito Internacional é constantemente confrontado com elementos de risco que perpassam limites fronteiriços, seja no que tange sua criação ou seus efeitos. Nesse contexto, o Direito Internacional das Catástrofes (DIC) é um ramo que tem por função precípua a coordenação de respostas internacionais de uma forma eficiente para a gestão desses riscos. Sendo assim, o presente estudo almeja analisar quais seriam alguns dos desafios presentes a essa inovadora abordagem impostos pela conjuntura atual do cenário global e do próprio Direito Internacional, frente às características e objetivos propostos pelo ramo.

Palavras-chave: Direito Internacional. Direito Internacional das Catástrofes. Globalização. Riscos. Desafios.

Abstract: In the 21st century International Law is constantly confronted with risk elements which cross borders, whether in terms of their creation or effects. In this context, International Catastrophe Law (ICL) is a branch whose primary function is to coordinate international responses in an efficient way to manage these risks. Therefore, the present study aims to analyze what would be some of the present challenges to this innovative approach imposed by the current global scenario and by International Law itself, in view of the characteristics and objectives proposed by this new branch.

Keywords: International Law. International Catastrophe Law. Globalization. Risks. Challenges.

¹ Pós-Doutor pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra; Pós-Doutor pelo Programa Avançado em Cultura Contemporânea da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pós-Doutor pelo Programa em Direito – Mackenzie –SP. Doutor e Mestre em Direito (UGF). Doutorando em Relações Internacionais (UCC-Argentina). Professor Titular - Universidade Federal do Rio de Janeiro e Universidade do Grande Rio. Advogado

² Mestrando em Direito Internacional (UERJ). Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, com período de estudos junto ao Institut d'Études Politiques (IEP Sciences Po) de Lyon, França. Orador semifinalista na edição de 2017 da Interamerican Human Rights Moot Court Competition - IAMOOT. Foi estagiário jurídico do Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e assistente de proteção do Programa para Assistência de Refugiados e Solicitantes de Refúgio da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro.

1. Introdução

A sociedade global no mundo contemporâneo convive diariamente com uma plethora de riscos de múltiplas naturezas: econômicas, geopolíticas, sociais, industriais, tecnológicas, ambientais etc (GUERRA, 2021, pp. 44-45). Nesse sentido, o risco se traduz por uma percepção de perigo, de uma ameaça acerca de uma catástrofe em potencial destinada a um indivíduo, grupo ou comunidade (VEYRET, 2007, p.11).

Para Ulrich Beck, a razão de ser do evento catastrófico são as forças sistêmicas por detrás do risco que transformam um eventual erro em algo incompreensível (BECK, 1995, p.216). Há, portanto, uma construção social do risco na medida em que essas estruturas promovem mudanças na percepção social desses riscos, minimizando-os de acordo com a importância do tema (BECK, 1995, pp.22-24).

Conforme assentado em outra oportunidade, o Direito Internacional das Catástrofes (DIC) almeja promover respostas internacionais à gestão de riscos de crises econômicas, ambientais, provenientes de conflitos armados, além de outros cenários cujo maior objetivo esteja voltado à proteção de vítimas em situações decorrentes de catástrofes (GUERRA, 2021, p.16;63).

Nesta esteira, o presente estudo tem como finalidade analisar os principais desafios e potenciais impostos ao Direito Internacional nesta perspectiva voltada às catástrofes. Para tanto, impende analisar os pressupostos, características e objetivos do DIC para apresentar alguns potenciais obstáculos e dificuldades que se colocam no sistema internacional. Notadamente, os diferentes cenários de catástrofes, com suas particularidades, vão impor desafios específicos a serem lidados pelo DIC. Paralelamente, os objetivos do DIC igualmente requerem um esforço profundo com fulcro de investigar as possibilidades de serem criadas normas e estruturas efetivas no sistema internacional para a) prevenção das catástrofes futuras, b) gestão das catástrofes presentes e de seus riscos, c) reparação das catástrofes pretéritas (GUERRA, 2021, p. 63).

Ademais, podem ainda ser assinalados alguns desafios que são associados a questões clássicas do Direito Internacional. Assim, o DIC precisa lidar com uma questão central dentro de sua atuação em tragédias: a relação do sistema internacional desenhado para lidar com catástrofes e a soberania do Estado nacional, nomeadamente, nas circunstâncias em que o Estado nacional apresenta limitações para sanar as dificuldades existentes admitindo-se o seguinte questionamento: esse sistema internacional deve suplementá-lo ou substituí-lo? (GUERRA, 2021, p. 65).

Sem embargo, registra-se que o propósito principal deste estudo reside no fato de contemplar os desafios gerais da implementação e concepção de um DIC autônomo e focado na proteção da pessoa humana. Nessa medida, a intenção do presente trabalho consiste também em questionar e apresentar alguns potenciais desafios para o Direito Internacional das Catástrofes. Para alcançar estes objetivos, serão abordados desafios inerentes a um pressuposto essencial para a noção de risco na sociedade atual: a globalização; em seguida, serão apresentados obstáculos existentes para a prevenção e gestão de riscos em cenários de catástrofes no sistema internacional; logo após serão trazidos problemas que envolvem o processo de reparação de catástrofes e, por fim, nas últimas duas sessões iremos abordar os desafios na formulação de um arcabouço jurídico-normativo no Direito Internacional, bem como problemáticas atinentes à criação de uma estrutura institucional de caráter global para lidar com o tema que seja capaz de incluir a participação de outros atores.

2. Alguns desafios provenientes da Globalização e o Direito Internacional das Catástrofes

Dentro da construção teórica do Direito Internacional das Catástrofes, a Globalização se insere como um dos elementos catalisadores do impacto dos

eventos catastróficos. Nessa perspectiva, esse processo conjuga diversas culturas, etnias e raças em diferentes graus de protagonismo na esfera global, uns como atores chave e outros de menor relevância. Outrossim, essa maior integração entre Estados e outras diferentes entidades afeta os efeitos de determinadas ações, podendo estas terem desdobramentos transnacionais não previstos. Entretanto, ocorre que os riscos nessa sociedade globalizada não tendem a ser repartidos de maneira proporcional, ou seja, quem mais contribui para determinado fator de risco nem sempre é o ente que sofre diretamente com a ocorrência de um evento catastrófico (GUERRA, 2021, p. 25). Notadamente, observa-se a referida tendência quando tratados do caso, por exemplo, dos Pequenos Estados insulares em desenvolvimento (*Small Island Developing States - SIDS*). Nesse contexto, o *SIDS* é um grupo heterogêneo de 38 Estados Membros das Nações Unidas e cerca de 20 Estados não membros associados que, em razão de suas características ambientais e geográficas remotas e únicas, enfrentam uma série de desafios econômicos, de desenvolvimento e de preservação de um meio ambiente sadio que limitam sua possibilidade de desenvolvimento (ONU, *About Small Island Developing States*, Disponível em <https://www.un.org/ohrlls/content/about-small-island-developing-states>).

Com efeito, no campo ambiental muitos dos Estados do grupo sofrem extensivamente com as consequências das mudanças climáticas, não somente em razão de furacões e tempestades, mas pela própria elevação do nível do mar. Inclusive, alguns Estados e comunidades insulares sofrem perigos existenciais no que tange o aumento do nível do mar, tanto na perspectiva prática, exigindo a relocação da sua população, quanto no âmbito jurídico, perdendo elementos essenciais da estatalidade perante o Direito Internacional (BAIAMONTE; REDAELLI, 2017, pp. 8-12). Ademais, destaca-se que se trata de uma população de cerca de 66 milhões de pessoas espalhadas por regiões como o Caribe, Oceanos Atlântico, Pacífico e Índico, bem como o Mar Mediterrâneo e o Mar do Sul da China, cuja situação de

especial vulnerabilidade já foi reconhecida pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (*United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC*), assinada em 1992 (KOSTAKOS, 2014, p.4). Desse modo, ressalta-se que, entre os anos de 2000 e 2015, não somente a ocorrência de desastres climáticos tem escalado, como também as perdas diretas causadas por danos provenientes de causas climáticas aumentaram nesses países e chegaram às cifras de U\$22,7 bilhões de dólares (BANCO MUNDIAL, 2016, pp.9-12). Frente isso, representantes da República de Vanuatu anunciaram que planejam acionar a Corte Internacional de Justiça para emissão de uma opinião consultiva sobre o tema dos direitos de gerações presentes e futuras serem protegidas das mudanças climáticas, afirmando que o nível de ação nos mecanismos de cooperação internacional tem produzido resultados insuficientes (CARREON, 2021).

Em verdade, nota-se de maneira geral que os Estados de menor desenvolvimento relativo afetados por catástrofes não somente acabam por serem impactados de maneira muito mais profunda, como também experimentam menores oportunidades de recuperação. Nesse sentido, esses Estados normalmente convivem com dificuldades históricas nos âmbitos econômico, social e político que prejudicam sua infraestrutura e capacidade prática de promover respostas efetivas aos cenários de catástrofe. Com efeito, ocorre que não somente esses Estados possuem menos condições de lidar isoladamente com cenários de catástrofes, como também suas características e histórico facilitam a perpetuação desses contextos.

Como resposta, Guerra coloca uma importância especial nos princípios da solidariedade, da não indiferença e na cooperação para a gestão internacional eficaz dos diferentes cenários de catástrofes dentro desse contexto de marcada assimetria entre os entes estatais.

Em linhas gerais o princípio da solidariedade, nessa conjuntura, consolidaria uma espécie de responsabilidade mútua de assistência entre Estados, sobretudo no campo normativo. Concomitantemente, o princípio da

não indiferença propõe o reconhecimento de que determinadas situações, apesar de aparentemente estarem restritas à esfera interna de um Estado, podem ter consequências em outros locais, de modo que a solução de crises e cenários de catástrofes é abstratamente de interesse da comunidade internacional. Por fim, o princípio da cooperação integra a noção de estimular a implementação de ações integradas entre os diversos Estados para o alcance de resultados mais efetivos a partir de interesses recíprocos, sendo consagrado tanto na experiência da Carta das Nações Unidas, como também nas estruturas da sociedade globalizada atual (GUERRA, 2021, pp.299-302; 303-305; 307-311).

Em que pese a importância dos valores elencados por esse conjunto de princípios na compreensão da gestão de catástrofes, destaca-se que a coordenação entre diferentes membros da comunidade internacional, levantamento de recursos financeiros e promoção de uma abertura jurídico-política para a solução e prevenção desses cenários são aspectos pragmáticos que ainda podem diminuir o interesse dos Estados e obstar a consecução perfeita dessas disposições.

No tema de mudanças climáticas, nota-se que essas assimetrias globais têm figurado nos debates promovidos nas Nações Unidas. Nesse diapasão, o artigo 9 do Acordo de Paris estabelece a obrigação de países desenvolvidos disponibilizarem recursos financeiros para países em desenvolvimento na mitigação de efeitos climáticos, adaptação e manutenção das obrigações da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (ONU, 2015, Artigo 9). Inclusive, a Secretária Executiva das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas Patricia Espinosa caracterizou o apoio financeiro a longo prazo destinado a países em desenvolvimento como um dos pilares do Acordo de Paris. Todavia, a própria Secretária Executiva reconhece a promessa feita em 2010 por parte de Estados de maior grau de desenvolvimento relativo, de alocar cerca de U\$ 100 bilhões de dólares para apoiar nações em desenvolvimento nesse esforço (UN CLIMATE CHANGE NEWS, 2021).

Concomitantemente, a Organização Meteorológica Mundial, uma agência das especializadas das Nações Unidas, destaca que, dentre as condições necessárias para almejar um efetivo desenvolvimento sustentável, estão inclusas estratégias de combate à pobreza, desigualdade, melhoramentos à saúde e educação (ORGANIZAÇÃO METEREOLÓGICA MUNDIAL, 2020, p.31).

Desse modo, dentro do contexto do tratamento de cenários de emergência gerados por catástrofes, o Direito Internacional das Catástrofes necessita promover efetivas respostas para essa sorte de assimetrias de caráter político, histórico e econômico, a fim de conferir a Estados de menor desenvolvimento relativo uma alternativa para combater consequências negativas geradas pela concretização do risco, sobretudo nos casos em que os referidos entes estatais não possuem condições de, por si só, superá-las.

3. Prevenção, risco e gestão de catástrofes: alguns desafios

Preliminarmente, impende assinalar que há várias agências internacionais, governamentais e não governamentais que atuam em temas e cenários com repercussões potencialmente catastróficas. Nesse sentido, a própria coordenação de informações técnicas entre diversos entes para estabelecer previsões concretas sobre eventuais cenários de catástrofes já é um desafio em si.

Além disso, a implementação na prática de medidas destinadas à prevenção desses eventos é uma problemática à parte. Nessa perspectiva, em muitos contextos, a criação de medidas macroeconômicas e estruturais para conferir resistência aos choques proporcionados por catástrofes são caminhos para a concepção de uma infraestrutura capaz de mitigar seus efeitos negativos e riscos. Em que pese o potencial valor dessas iniciativas para Estados particularmente vulneráveis ou de menor grau de desenvolvimento relativo, ocorre que tais modelos são baseados em esforços coletivos e de

caráter estrutural para que as catástrofes sejam efetivamente prevenidas (ORGANIZAÇÃO METEOROLÓGICA MUNDIAL, 2020, p.44). Notadamente, ressalta-se que a implementação concreta dessas iniciativas se relaciona intrinsecamente com o tema da soberania em Direito Internacional, uma vez que não somente se faz necessária uma coordenação de um conjunto de Estados (individualmente considerados ou dentro do âmbito de uma organização internacional), mas também da existência de vontade política desses entes para se engajar ou permitir o engajamento de outros na prevenção desses eventos.

A soberania é um dos conceitos e valores mais antigos e importantes do Direito Internacional. Nessa perspectiva, Guggenheim afirma que o conceito de soberania possui múltiplas facetas, podendo assumir determinadas nuances distintas a partir do ponto de vista do exame (GUGGENHEIM, 1952, pp.83-84). No campo do Direito Internacional e da relação entre Estados, a soberania assume os contornos de independência, significando o direito de exercer, dentro de um determinado espaço, as funções de Estado, excluindo-se aí qualquer outro ente estatal (GUGGENHEIM, 1952, pp.84-85). Com efeito, reconhece-se a noção de uma soberania relativa por parte do Estado, na medida que é independente da esfera jurídica dos demais Estados e ao mesmo tempo está submetido à ordem jurídica do direito das gentes, como se observa nesta passagem:

"La notion d'indépendance est donc identique à celle de souveraineté étatique. Elle permet toutefois de donner à cette dernière une interprétation dogmatique plus rigide. La pratique judiciaire internationale emploie souvent aussi la notion de souveraineté extérieure qui correspond à celle d'indépendance au sens technique, en ce qu'elle admet que l'Etat souverain est soumis à l'ordre juridique international." (GUGGENHEIM, 1952, p. 85)

Paralelamente, em que pese estarem submetidos à ordem internacional, o caráter vinculante das normas de Direito Internacional perante a ordem jurídica estatal também é um tema controverso dentre

internacionalistas. Nesse contexto, historicamente temos que determinada parcela da doutrina coloca um peso maior no consentimento estatal como elemento maior na formulação das obrigações e normas de Direito Internacional (voluntaristas) (TOMUSCHAT, 1993, pp.209-210). Em contraste, apesar da importância do Estado como bloco elementar dos parâmetros legais das relações internacionais, outros autores entendem que não unicamente o consentimento pode ser o elemento que explica a força vinculante do Direito Internacional, divergências que acarretam a formulação de modelos diferentes acerca da ordem jurídica internacional (TOMUSCHAT, 1993, p.210). Nessa medida, o modelo do consentimento puro não seria capaz de refletir as especificidades da ordem jurídica internacional na atualidade, sobretudo tendo em vista o crescimento do protagonismo de outros atores como organismos internacionais, como as Nações Unidas, que denotaria um modelo mais comunitário de Direito Internacional onde os entes estatais estariam inseridos dentro de um arcabouço jurídico determinado que confere direitos e obrigações. Ainda, a comunidade internacional da atualidade apresenta maiores necessidades regulatórias coletivas, com proteção de interesses comuns globais nos campos da economia, poluição, perigo nuclear, migração, crime, conflitos armados etc. Igualmente, as hipóteses de impactos externos que as atividades que um Estado tem, ainda que dentro de suas fronteiras, são eminentemente variadas (TOMUSCHAT, 1993, pp.212-215). Desse modo, exige-se um alto grau de sofisticação do DI e do próprio DIC para lidar com essa espécie de anacronismo da ideia de liberdade soberana absoluta: ao mesmo tempo que os Estados são soberanos para tomar suas decisões, estão inseridos em uma espécie de conjuntura comunitária internacional cujas ações podem potencialmente contrariar seus interesses. Aqui, ressalta-se que as medidas necessárias para o desempenho das funções de prevenção às catástrofes exigem um grau de ingerência, potencialmente elevado, nos assuntos internos dos Estados afetados e com risco de estarem em choque com interesses estatais, na medida que se tratam de iniciativas de

modificações de políticas públicas, alocação de recursos em setores em que o retorno de investimento não é tão claro etc. Nesse sentido, os órgãos internacionais incumbidos pelo DIC da atuação na prevenção de catástrofes necessitam de autonomia frente os Estados, tanto para terem liberdade de definir as medidas preventivas a serem adotadas, mas também para efetivamente implementá-las. Sendo assim, nota-se que a importância de fomentar a vontade política dos Estados em prol desse determinado objetivo de prevenção pode ser particularmente problemático dentro do cenário internacional.

Outro ponto importante a ser tratado na questão de prevenção de catástrofes são determinados efeitos psicológico-comportamentais intrinsecamente presentes no tratamento de cenários de risco. Nesse contexto, a chamada *Hot-Hand Fallacy* foi um termo cunhado em 1985 após um estudo proposto pelos psicólogos Thomas Gilovich, Robert Vallone and Amos Tversky a partir da análise de arremessos no basquete. Eles chegaram à conclusão de que as sequências de erros e acertos seriam indistinguíveis de sequências cara ou coroa (GILOVICH; VALOONE; TVERSKY, 1985, pp. 295-314). Essa falácia constitui-se por um viés analítico que tende a acreditar que os jogadores continuariam a marcar pontos simplesmente pelo fato de terem marcado anteriormente. Nessa perspectiva, nossa estrutura cognitiva é conduzida ao erro a partir de uma análise restrita de informações e a presunção que o que aconteceu nesse período continuará acontecendo (THE DECISION LAB, 2022, Disponível em <https://thedecisionlab.com/biases/hot-hand-fallacy>). Da mesma forma, dentro do contexto de instituição de medidas preventivas no que tange catástrofes, Estados também podem estar naturalmente inclinados a não as promover, pois acreditam que os eventos catastróficos não ocorrerão, em razão dessa falha no viés analítico. Ainda, essa resistência dos Estados é potencializada a depender da natureza e do grau de ingerência das medidas preventivas sugeridas pelos órgãos vinculados ao DIC.

Desse modo, nota-se como os órgãos encarregados pelo DIC de promover medidas de prevenção devem lidar com um conjunto amplo de conjunturas, política, econômica, psicológica etc absolutamente desafiadoras no sentido de fomentar os interesses dos Estados em se engajar na prevenção de catástrofes, sobretudo em relação a Estados de menor desenvolvimento relativo. Torna-se, portanto, ter em mente que as medidas preventivas aqui mencionadas não se tratam de caridade, mas sim fruto de uma compreensão mais ampla de que, como a ocorrência de um cenário catastrófico em um local pode ter consequências não previstas em outro lugar do mundo completamente diferente, se fazem necessárias medidas coletivas com base nos já mencionados princípios da solidariedade, cooperação e não indiferença.

Uma vez ocorrendo um cenário de catástrofe, rapidez e eficácia são elementos absolutamente valiosos para proteção da dignidade humana (GUERRA, 2021, p.295). Paralelamente, por se tratarem de cenários de exceção, o combate a cenários de catástrofes podem importar em determinadas restrições de direitos. Nesse sentido, durante a pandemia do COVID-19 no mundo, notadamente uma das medidas mais eficazes para controle do contágio entre as pessoas era a restrição da circulação, sobretudo antes da estruturação de uma cobertura vacinal, com as chamadas medidas de *lockdown* (BARRUCHO, 2021). No mais, nota-se que mesmo com o andamento da vacinação, outras sortes de medidas restritivas passaram a ser adotadas para controlar o avanço da doença e suas variantes, como por exemplo, a exigência de certificados de vacinação para que indivíduos possam viajar internacionalmente ou mesmo frequentar bares e restaurantes, locais em que há a possibilidade de contaminação dada a concentração de pessoas³.

³ Uma série de países procuraram estabelecer uma espécie de passaporte sanitário para credenciar a imunização contra a COVID-19 e, assim, permitir a flexibilização de algumas das medidas restritivas anteriormente adotadas. Ver CNN BRASIL. Saiba que países estão adotando ‘passaporte da vacina’ para suspender restrições. Internacional. 27 de Julho de 2021. Disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/saiba-que-paises-estao-adotando-passaporte-da-vacina-para-suspender-restricoes/>. Acesso em 07 de Fevereiro de 2021. Além disso, os países adotam restrições de viagem para estrangeiros. Ver CONSULADO GERAL DO BRASIL EM PARIS. COVID-19 - Entrada

Apesar de catástrofes se tratarem de cenários de exceção, podendo importar em restrição de direitos, é mister não implementar medidas que, em que pese efetivas, serão uma restrição ou uma violação de direitos fundamentais desproporcional para a dignidade humana, visto que a legitimidade das medidas de gestão está em um delicado balanço entre a natureza da restrição e o bem jurídico que se almeja proteger. Sendo assim, um alerta geral para o Direito Internacional das Catástrofes é ter sempre em mente esse singelo arranjo de valores para que as medidas de gestão de caráter restritivo, que seus órgãos venham a ordenar, não sejam desproporcionais em relação aos valores que o próprio DIC quer proteger.

Outrossim, como o DIC se propõe a contemplar cenários diversos, como também em contextos internos de Estados de diferentes graus de desenvolvimento relativo, é importante saber e ter claro em mente essas particularidades para moldar os objetivos e a natureza da intervenção. Notadamente, restam claras essas preocupações se compararmos que tipo de medidas seriam necessárias para auxiliar na gestão de um cenário de catástrofe hipotético na Alemanha versus um mesmo evento na República Democrática do Congo. Nesse diapasão, sendo o primeiro um Estado de maior grau de desenvolvimento relativo, ele possui uma infraestrutura mais adaptada para o provimento de medidas rápidas e eficazes de controle do evento catastrófico. Em virtude dessas assimetrias, apesar do cenário hipotético de catástrofe ser o mesmo, a resposta provida pelo DIC no caso da República Democrática do Congo deve ser eminentemente diferente.

Sem embargo, nota-se que Estados de menor desenvolvimento relativo vão necessitar de intervenções mais profundas para prevenção, gestão e mesmo de reparação, de forma efetiva, das catástrofes. Dessa forma, esse tema também levanta a questão ao DIC de que tipos de medidas serão implementadas: tão somente medidas de assistência pontual de caráter

França. Ministério das Relações Exteriores. Atualizado em 31 de Janeiro de 2021. Disponível em http://cgparis.itamaraty.gov.br/pt-br/entrada_na_franca.xml. Acesso em 06 de fevereiro de 2022.

paliativo ou medidas estruturais mais profundas capazes de mexer nas bases fundamentais do Estado com o fim de evitar resultados negativos futuros?

Esse ponto evidencia uma questão maior: qual o papel do DIC frente os Estados? Aqui, é importante notar que quanto menor for o grau de desenvolvimento relativo, maior será o grau de ingerência e intervenção necessários para prevenir ou mesmo promover a gestão eficaz da catástrofe. Nesse contexto, voltamos também à questão da relativização da soberania estatal, uma vez que quanto mais ingerência interna no Estado na gestão da catástrofe, maior será a ingerência dos órgãos do DIC e maior será a relativização da soberania estatal, de modo que Estados podem não estar confortáveis com esse nível de interferência externa na sua esfera de poder.

É mister destacar que, no campo da assistência humanitária, apesar da ideia central por trás dessas iniciativas esteja a proteção aos direitos humanos, sobretudo na noção de que o Estado não é o único capaz de socorrer suas vítimas, bem como fazer cessar graves e repetidas violações a esses direitos, muitos Estados observam essas atividades como manifestações políticas da esfera de influência de Estados hegemônicos (BETTATI, 1996, p.96). Paralelamente, ocorre que a responsabilidade pelo atendimento das necessidades da população vitimada pertence, em primeiro lugar, ao próprio Estado afetado, cabendo aos Estados estrangeiros, organizações internacionais e organizações não governamentais tão somente uma atuação subsidiária no campo da assistência.

Ora, nota-se, pois, que não há o dever jurídico específico do Estado afetado de permitir o acesso dos agentes ao território, bem como de facilitação do trabalho de agentes humanitários (GUERRA, 2021, pp.322-324)⁴. Dessa forma, em que pese a existência de Resoluções da Assembleia Geral das

⁴ Ver também ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolution n. 46/182. Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations*. 19 de Dezembro de 1991. Disponível em https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/46/182&Lang=E&Area=RESOLUTION. Acesso em 07 de Fevereiro de 2022.

Nações Unidas no sentido da facilitação do trabalho de agentes humanitários. Estados ainda possuem o poder discricionário de recusar a atuação ou dificultar a atuação dessas agências em várias frentes⁵.

Por fim, é preciso notar que tanto as medidas solicitadas pelos órgãos do DIC, como as normas gerais devem ser efetivas, o que significa a existência de força vinculante e mecanismos de fazê-las valer no âmbito interno dos Estados alvos das iniciativas de prevenção, gestão ou mesmo das reparações. Nessa linha, Sidney Guerra expressa preocupação com o desafio normativo na falta de vontade política de transformar em *hard law* as estratégias de *soft law* e de erigir uma estrutura supranacional, de nível mundial para fazer face à gestão do risco de eventos extremos (GUERRA, 2021, p.330). Acrescenta-se a esta questão o fato de que o DIC também necessita de mecanismos e instrumentos concretos para fazer valer seu arcabouço normativo, seja por intermédio de uma via política ou jurisdicional.

4. Desafios à criação de uma organização internacional das catástrofes a partir do sistema ONU

A abordagem teórica do Direito Internacional das Catástrofes consubstancia propostas práticas para o enfrentamento coletivo de cenários potencialmente danosos à comunidade humana considerada em seu todo. Para tal, se faz necessário um arcabouço institucional capaz de levar à frente as medidas específicas de assistência e fazer valer as normas gerais do DIC. Nessa perspectiva, a organização do poder e da legitimidade em organizações internacionais é um outro tema problemático no Direito Internacional. Isso

⁵ Nesse sentido, ver as Resoluções 43/131, de 1988, 45/100, de 1990, e 46/182, de 1991. ESPIELL, Hugo Gross. Os fundamentos jurídicos do direito a assistência humanitária. In: O direito a assistência humanitária: anais do coloquio internacional sobre o direito a assistência humanitária. Trad. de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. Garamond. Rio de Janeiro. 1999. p. 31; Ver também SOUZA, Carolina Romero; SALES, Ramiro Gonçalves. A Assistência Humanitária Internacional em Caso de Desastres Naturais: O Exemplo da Atuação Brasileira no Haiti Após o Terremoto de 2010. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=2f380b99d45812a2>. Acesso em 04 de Fevereiro de 2022. p. 3.

porque a hegemonia política e econômica de Estados de maior grau de desenvolvimento relativo acaba por influenciar o protagonismo e as ações de organizações internacionais, potencialmente comprometendo o exercício salutar de suas atribuições.

A estrutura das Nações Unidas é marcada por problemas de legitimidade em razão da atuação política hegemônica de seus membros, especificamente na figura do Conselho de Segurança, órgão que age sob autoridade de todos os membros com o conjunto de atribuições mais expansivo da ONU, responsável pela outorga de medidas de intervenção em prol da manutenção da paz e segurança internacional, previstas do Capítulo VII de seu ato institutivo. Nesse contexto, critica-se o modelo dessa estrutura, pois ela reflete uma estrutura de poder arcaica, datada do período do pós segunda guerra, sem que permita novos espaços institucionais para outros atores importantes e emergentes da esfera internacional para solução das questões globais. O Conselho de Segurança possui um total de 15 membros, sendo 5 deles, permanentes (Estados Unidos, Rússia, China, Reino Unido e França) e os demais de caráter rotativo, sendo escolhidos para mandatos de 2 anos pela Assembleia Geral. Concomitantemente, segundo o artigo 27 da Carta, os membros permanentes do Conselho gozam de um poder de veto em todas as matérias salvo procedimentais, exigindo-se voto positivo de todos os cinco. Evidencia-se que qualquer voto negativo de um dos membros permanentes é suficiente para vetar qualquer resolução a ser adotada pelo Conselho (SHAW, 2014, p.877)⁶. Com efeito, o poder de veto foi concebido como um mecanismo para viabilizar a estruturação do sistema onusiano frente à percepção do bloco

⁶ É importante ressaltar que os 10 assentos de membros não permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas são distribuídos equitativamente por disposição geográfica. Nesse sentido, 5 assentos são destinados para Estados Africanos ou Asiáticos, 1 para Europa Oriental, 2 para a América Latina e 2 para Europa Ocidental e outros poderes. Ver ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolution 1991 (XVIII)*. 17 de Dezembro de 1963. Disponível em [https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1991\(XVIII\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1991(XVIII)). Acesso em 08 de Fevereiro de 2022.

soviético que os órgãos do Conselho e da Assembleia Geral estariam marcados por um viés em prol do ocidente (NICHOLAS, 1975, pp.10-13).

Apesar da participação de outros Estados no âmbito do Conselho de Segurança, o poder de veto apresenta-se como um aspecto vital para a cristalização da estrutura política do órgão. Nessa linha, os artigos 108 e 109 da Carta da ONU estabelecem que para a alteração ou emenda do instrumento, se faz necessário o consentimento de todos os membros permanentes do Conselho de Segurança (SHAW, 2014, pp. 877-878). Com efeito, observa-se que não somente esses membros gozam de um poderio político, econômico na prática, mas também de caráter institucional, sendo capazes de impedir quaisquer iniciativas de modificações nessa estrutura que comprometam sua posição e seus interesses. Desse modo, com o descolamento temporal da estrutura de poder de 1945 que é a base para estruturação da ONU, levantam-se crescentemente questões de legitimidade acerca da adoção de um modelo organizacional mais participativo, com uma distribuição política mais equitativa e mais adequada à atualidade.

Apresentadas as críticas sobre o sistema vigente nas Nações Unidas, as estruturas a serem propostas no âmbito do DIC levarão em conta uma dinâmica própria e diferenciada para a consecução de seus objetivos *in casu* nos mecanismos e estruturas que possam mitigar essas questões de legitimidade.⁷

Frise-se, por oportuno, que as atividades, bem como medidas de prevenção e gestão dos órgãos do DIC necessitam ser custeadas de alguma forma, sendo certo que a autonomia financeira das organizações internacionais torna-se um elemento de suma importância na medida que elas desenvolvem suas atividades e, em certos casos, acabam por invadir o domínio tradicional das competências dos Estados, tratando-se um indício e um instrumento da salvaguarda de suas competências e da própria

⁷ O estudo que corresponde a uma Organização Internacional de atual própria em cenários de catástrofes será apresentada de maneira autônomo.

efetividade da sua personalidade jurídica (PELLET; FORTEAU; DAILLIER, 2009, p.663).

O reconhecimento deste aspecto para a estruturação pragmática do DIC apresenta-se como elemento importante, colocando a possibilidade de criação de um fundo internacional específico para prestação de auxílio e desenvolvimento das atividades e programas de prevenção, gestão etc (GUERRA, 2021, pp.324-326).

Dentro do modelo orçamentário das Nações Unidas, de acordo com os artigos 17 e 18, a Assembleia Geral é o órgão encarregado da autoridade em matéria de orçamento, votando-o como uma "questão importante" por decisões de maioria de dois terços. Nesse sentido, as receitas da organização seriam angariadas por intermédio da repartição dos valores necessários para o desempenho das funções entre os Estados membros. Notadamente, as contribuições dos Estados são divididas entre mandatórias, ou seja, aquelas estabelecidas como obrigatória pelo instrumento normativo constitutivo do tratado e voluntárias, que não resultam de obrigações convencionais (PELLET; FORTEAU; DAILLIER, 2009, p.664). Ainda, no âmbito das Nações Unidas, apesar das diversas classificações de funções de seus ramos, bem como suas respectivas parcelas orçamentárias refletirem a evolução dos trabalhos da organização, é importante ressaltar que uma parte importante dos fundos necessários para o desempenho dos programas operacionais mais específicos foge ao processo tradicional de organização orçamentária, sendo predominante, em verdade, a oferta de contribuições voluntárias por parte dos Estados (PELLET; FORTEAU; DAILLIER, 2009, pp.663-665).

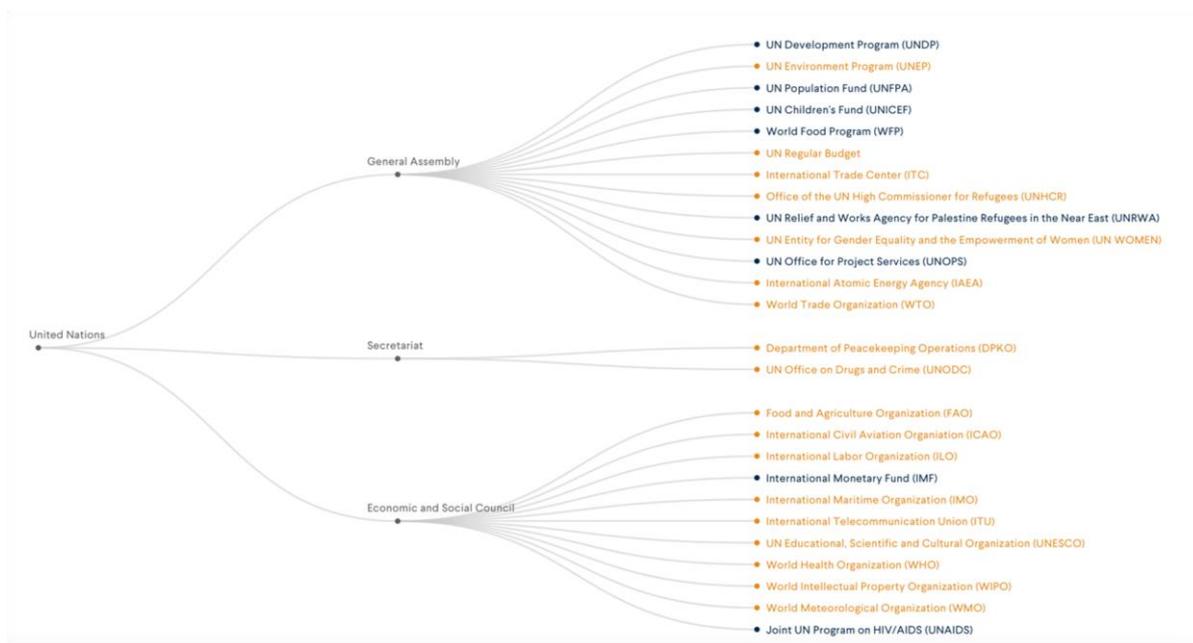


Figura 1: Divisão de entidades onusianas com orçamento inteiramente ou parcialmente mandatório (em amarelo) e totalmente voluntário (azul) (SHENDRUK; ROSENTHAL, 2021)

Nessa perspectiva, nota-se que apesar do orçamento da ONU colocar uma contribuição mandatória mínima para os Estados, evidencia-se que os fundos temáticos são estruturados a partir de contribuições voluntárias. Com efeito, ressalta-se a morosidade na disponibilização dos recursos econômicos para os Estados afetados por catástrofes pode ser um elemento prejudicial à efetividade das atividades e propósito do DIC. Nesse contexto, a existência de uma lacuna entre o momento em que uma crise começa e quando efetivamente chega, em grande parte devido ao tempo que leva para obter materiais e organizar uma resposta apresenta-se como algo especialmente relevante quando a agilidade é um fator vital na mitigação dos danos (GUERRA, 2021, p. 325; 327).

Finalmente, na medida que as agências do DIC se engajarem na promoção de medidas de caráter estrutural, sobretudo no que tange a prevenção de catástrofes futuras e outorga de reparações, notadamente o dispêndio de recursos será maior. Nesse contexto, frente o exposto, há de se

conceber mecanismos para que se garanta o mínimo de autonomia em termos de recursos para que a morosidade, a falta de vontade política dos Estados de contribuir financeiramente de maneira proativa e os próprios montantes necessários para o desempenho das atividades dos órgãos do DIC não sejam obstáculos à proteção da dignidade das vítimas de catástrofes, objetivo maior que subjaz o tema aqui tratado.

No campo das reparações, para além das preocupações financeiras, é preciso se atentar para a natureza das medidas outorgadas e qual órgão possuiria a competência para determiná-las. Primeiramente, como visto, diferentes determinações para promover a reparação e promoção de dignidade de populações afetadas requerem diferentes graus de ônus político para os Estados afetados e para os órgãos do DIC. Nesse diapasão, reparações de natureza pecuniária para as vítimas, medidas para a garantia da dignidade da população civil afetada, iniciativas de recuperação do meio ambiente e da vida social prejudicada pelo cenário de catástrofe são exemplos de ações de reparação que devem ser debatidas no âmbito do DIC.

Notadamente, a natureza do órgão competente para outorgar essas medidas também acarreta séries específicas de desafios. Nessa perspectiva, a exemplo do Conselho de Segurança, a existência de um órgão de natureza política competente para tal significa que a hegemonia política, econômica de determinados Estados será um elemento mais determinante na tomada de decisão dos órgãos. Paralelamente, um órgão de natureza jurisdicional deve lidar com a questão da efetividade de suas decisões, uma vez que não seriam os Estados as autoridades encarregadas da decisão. Ainda, cortes e tribunais internacionais devem igualmente estar atentos para a influência política dos Estados no funcionamento desses organismos, elemento que pode prejudicar a autonomia inerente a entes jurisdicionais.

5. À Guisa de conclusão inacabada

A partir dos estudos existentes sobre o Direito Internacional das Catástrofes, a proposta deste artigo foi de trazer alguns desafios que se apresentam neste *novel* ramo do Direito Internacional. É bem verdade que muitos deles espelham, em certa medida, problemáticas já experimentadas pelo Direito Internacional.

De toda sorte, torna-se evidente que em razão de um mundo globalizado e interconectado, onde as consequências de determinadas ações de um Estado não necessariamente serão sofridas por ele, mas poderão produzir efeitos significativos para outros, sejam pensadas e repensadas.

Não por acaso, o estudo das catástrofes reaviva o debate sobre soberania, tema caro para os estudos de direito internacional, e os interesses coletivos e difusos existentes no sistema internacional.

Neste espaço de reflexão há, indubitavelmente, grandes desafios que precisam ser enfrentados. Muitos deles escapam, inclusive, a questão eminentemente jurídica, posto que a discussão recai e envolve aspectos políticos. Estes (aspectos políticos), por exemplo, a partir da existência de um sistema cooperativo de gestão de catástrofes que envolve Estados, bem como a questão da efetividade das normas jurídicas internacionais, frente à vontade dos sujeitos primários de Direito Internacional, se mostram como obstáculos a serem superados.

Como se trata de um *direito* em construção, o presente estudo pretendeu revisitar ideias postas e lançadas, mas também suscitar novas questões e enfatizar que o Direito Internacional das Catástrofes⁸ se coloca como mais uma possibilidade no campo normativo em razão das profundas mudanças e desafios que se apresentam em um mundo que se encontra em permanente transformação e ameaçado por múltiplas catástrofes.

Referências

⁸ GUERRA, Sidney. Direito Internacional das Catástrofes. Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade. Curitiba. 2021. p. 333.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolution 1991 (XVIII)*. 17 de Dezembro de 1963. Disponível em [https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1991\(XVIII\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1991(XVIII)). Acesso em 08 de Fevereiro de 2022.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolution n. 46/182. Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations*. 19 de Dezembro de 1991. Disponível em https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/46/182&Lang=E&Area=RESOLUTION. Acesso em 07 de Fevereiro de 2022.

BAIAMONTE, Valentina; REDAELLI, Chiara. *Small Islands Developing States and Climate Change: an overview of legal and diplomatic strategies*. *Journal of Public & International Affairs*. Princeton University. 2017. Disponível em https://www.academia.edu/32142883/Small_Islands_Developing_States_and_Climate_Change_An_Overview_of_Legal_and_Diplomatic_Strategies. Acesso em 01 de Fevereiro de 2022.

BANCO MUNDIAL; OCDE. *Climate and Disaster Resilience Financing in Small Island Developing States*. 2016. Disponível em <https://documents1.worldbank.org/curated/en/626571492596854843/pdf/114389-WP-v2-PUBLIC-CDRFinSIDs-20170208-webversion.pdf>. Acesso em 28 de Janeiro de 2022.

BARRUCHO, Luís. Coronavírus: 'Não há dúvida sobre eficácia de lockdown', diz ex-chefe do combate à pandemia em Israel. BBC News. 17 de Março de 2021. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56417661>. Acesso em 06 de Fevereiro de 2022.

BECK, Ulrich. A reinvenção da política In: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética*. São Paulo: Editora UNESP. 1995. 1-52.

BETTATI, Mario. *O direito de ingerência: mutação da ordem internacional*. Trad. de Ana Faria. Lisboa: Instituto Piaget. 1996.

CARREON, Bernadette. "Vanuatu to seek international court opinion on climate change rights". *The Guardian*. 26 de Setembro de 2021. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2021/sep/26/vanuatu-to-seek-international-court-opinion-on-climate-change-rights>. Acesso em 27 de Janeiro de 2022.

CNN BRASIL. Saiba que países estão adotando 'passaporte da vacina' para suspender restrições. *Internacional*. 27 de Julho de 2021. Disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/saiba-que-paises-estao-adotando-passaporte-da-vacina-para-suspender-restricoes/>. Acesso em 07 de Fevereiro de 2021. Além disso, os países adotam restrições de viagem para estrangeiros.

CONSULADO GERAL DO BRASIL EM PARIS. COVID-19 - Entrada na França. Ministério das Relações Exteriores. Atualizado em 31 de Janeiro de 2021. Disponível em http://cgparis.itamaraty.gov.br/pt-br/entrada_na_franca.xml. Acesso em 06 de fevereiro de 2022.

ESPIELL, Hugo Gross. Os fundamentos jurídicos do direito a assistência humanitária. In: *O direito a assistência humanitária: anais do coloquio internacional sobre o direito a assistência humanitária*. Trad. de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. Rio de Janeiro: Garamond. 1999.

GILOVICH, Thomas; VALLONE, Robert; TVERSKY, Amos. *The hot hand in basketball: On the misperception of random sequences*. *Cognitive Psychology*. Vol. 17. N. 3. 1985. 295-314.

GUERRA, Sidney. *Curso de Direito Internacional Público*. 14. Ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

GUERRA, Sidney. *Direito Internacional das Catástrofes*. Centro de Estudos da Contemporaneidade. Curitiba: Instituto Memória. 2021.

GUGGENHEIM, Paul. "Les principes de droit international public". *Academia da Haia de Direito Internacional. Recueil des cours*. Volume 80. 1952. 2-189.

KOSTAKOS, Georgios; ZHANG, Ting; VEENING, Wouter. *Climate Security and Justice for Small Island Developing States: An Agenda for Action. Policy Brief 9. The Hague Institute for Global Justice*. Março de 2014. Disponível em <https://www.thehagueinstituteforglobaljustice.org/wp-content/uploads/2015/11/PB9-Climat-security.pdf>. Acesso em 25 de Janeiro de 2022.

NICHOLAS, Herbert G. *The United Nations as a Political Institution*. 5 ed. Oxford: Oxford University Press. 1975.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *About Small Island Developing States" Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States*. Disponível em <https://www.un.org/ohrlls/content/about-small-island-developing-states>. Acesso em 01 de Fevereiro de 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Adoption of the Paris Agreement. Decision -/CP.21. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima*. 12 de Dezembro de 2015. FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1. Disponível em <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>. Acesso em 01 de Fevereiro de 2022.

ORGANIZAÇÃO METEOROLÓGICA MUNDIAL. *State of the Global Climate 2020*. WMO-No. 1264. Disponível em https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10618. Acesso em 04 de Fevereiro de 2022.

PELLET, Alain; FORTEAU, Mathias; DAILLIER, Patrick. *Droit International Public*. 8ed. Paris: Lextenso Éditions (L.G.D.J). 2009.

SHAW, Malcolm N. *International Law*. 7 ed. Cambridge: Cambridge University Press. 2014.

SHENDRUK, Amanda; ROSENTHAL, Zachary. *Funding the United Nations: What Impact Do U.S. Contributions Have on UN Agencies and Programs?*. Council on Foreign Relations. 04 de Agosto de 2021. Disponível em <https://www.cfr.org/article/funding-united-nations-what-impact-do-us-contributions-have-un-agencies-and-programs>. Acesso em 10 de Fevereiro de 2022.

SOUZA, Carolina Romero; SALES, Ramiro Gonçalves. *A Assistência Humanitária Internacional em Caso de Desastres Naturais: O Exemplo da Atuação Brasileira no Haiti Após o Terremoto de 2010*. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=2f380b99d45812a2>. Acesso em 04 de Fevereiro de 2022. p. 3.

THE DECISION LAB. *"Why do we expect previous successful performance to lead to future successful performance? The Hot Hand Fallacy Explained"*. Disponível em <https://thedeclarationlab.com/biases/hot-hand-fallacy/>. Acesso em 07 de Fevereiro de 2022.

TOMUSCHAT, Christian. "Obligations arising for states without or against their will". Academia da Haia de Direito Internacional. Recueil des cours. Volume 241. 1993. pp.195-374.

UN CLIMATE CHANGE NEWS. "UN Climate Chief Urges Countries to Deliver on USD 100 Billion Pledge". 07 de Junho de 2021. Disponível em <https://unfccc.int/news/un-climate-chief-urges-countries-to-deliver-on-usd-100-billion-pledge>. Acesso em 13 de Fevereiro de 2022.

VEYRET, Yvette. *Os riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente*. São Paulo: Editora Contexto. 2007.

Artigo recebido em: 08/02/2023.

Aceito para publicação em: 02/08/2023.