

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MARCOS AUGUSTO REINALDET DOS SANTOS

A FIGURA JURÍDICA DE CONTRAMEDIDAS NA IMPLEMENTAÇÃO DA
RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL: ENSAIO SOBRE O CONFLITO ARMADO
ENTRE RÚSSIA E UCRÂNIA

CURITIBA

2022

MARCOS AUGUSTO REINALDET DOS SANTOS

A FIGURA JURÍDICA DE CONTRAMEDIDAS NA IMPLEMENTAÇÃO DA
RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL: ENSAIO SOBRE O CONFLITO ARMADO
ENTRE RÚSSIA E UCRÂNIA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Professora Doutora Larissa Odreski Ramina.

CURITIBA

2022

TERMO DE APROVAÇÃO

A figura jurídica de contramedidas na implementação da responsabilidade internacional: ensaio sobre o conflito armado entre Rússia e Ucrânia

MARCOS AUGUSTO REINALDET DOS SANTOS

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Larissa Odreski Ramina
Orientador

Coorientador



Tatyana Scheila Friedrich
1º Membro



Rui Carlo Dissenha
2º Membro

RESUMO

O presente trabalho se propõe a analisar a figura jurídica das contramedidas enquanto instrumento de implementação da responsabilidade dos Estados por ato ilícito internacional, valendo-se de estudo de caso do conflito armado russo-ucraniano, para examinar a legalidade dos atos de represália, bem como suas implicações políticas e econômicas sobre os países transgressor e lesado e terceiros Estados. Partindo desse escopo de investigação, busca-se verificar a implementação da responsabilidade internacional, que, nos moldes atuais, caracteriza-se pela ausência de mecanismos institucionais específicos para sua fiscalização e controle, produzindo um ambiente geopolítico onde entes soberanos buscam, unilateralmente, fazer valer as normas de Direito das Gentes que julgam terem sido violadas, afastando as possibilidades de apreciação multilateral da matéria. Avança-se a tese de que a aplicação de contramedidas por Estados não diretamente lesados pela violação do Direito das Gentes, quando não autorizada por órgão de instância multilateral com competência para isso, constitui ato ilícito internacional e, como observado no caso russo-ucranino, implicam consequências econômicas significativas, mas não contribuem para a mudança de comportamento do Estado transgressor. Dessa forma, defende-se a necessidade de maior fiscalização dos aspectos relativos ao estabelecimento e à implementação da responsabilidade dos Estados por ato ilícito internacional, bem como a adoção de contramedidas em outro formato, mais direcionado aos indivíduos que possuem poder decisório no âmbito estatal.

Palavras-chave: responsabilidade internacional; ato ilícito internacional; contramedidas; represálias; guerra russo-ucraniana.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	4
2	A IMPLEMENTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL E A FIGURA DE CONTRAMEDIDAS	5
3	AS CONTRAMEDIDAS NO CONFLITO RUSSO-UCRANIANO.....	14
4	CONCLUSÃO	21
	REFERÊNCIAS	27

I. INTRODUÇÃO

O presente conflito, desvelado pela Federação Russa contra a Ucrânia, tem suas raízes em um conjunto de fatores geopolíticos, econômicos e sociais deflagrados ao longo das duas primeiras décadas do século XXI que acarretaram mudanças profundas na ordem internacional estabelecida no pós-Guerra Fria.

A tentativa de consolidação e fortalecimento de uma zona de influência geopolítica estável por parte do Estado russo, no início deste século, deu-se em resposta ao avanço dos modelos ocidentais de mercado e de organização política internacional sobre as antigas repúblicas do bloco soviético na década de 1990. Nações que, até então, estavam sob influência direta de Moscou, na definição de suas agendas de política, externa passaram a integrar o sistema multilateral de relações internacionais. Exemplo disto foram as sucessivas modificações das estruturas compositivas de países membros na União Europeia, OTAN e demais organizações internacionais de notado caráter ocidentalizado¹.

Com a paulatina recuperação econômica e reestruturação política após as contínuas crises da última década do século XX, bem como a partir da ascensão de Vladimir Putin ao Kremlin em 2000, o Estado russo passou a adotar postura mais ostensiva frente às investidas ocidentais às referidas repúblicas, gerando uma crescente preocupação por parte do governo nacional pela restauração de uma zona de influência geopolítica. Isto pôde verificar-se com as investidas militares de Moscou na Guerra da Geórgia (2008), assim como nas sucessivas tentativas de fortalecer regimes de governos aliados a Putin – notadamente o caso bielorrusso – e de influenciar processos eleitorais visando a desestabilizar instituições internas em países vizinhos, tal como ocorrido na Ucrânia a partir de 2010 e na Moldávia em 2012².

Este é o contexto no qual se insere a escalada de tensões entre Rússia e os distintos atores ocidentais de Direito Internacional, em especial no que concerne às posições adotadas pelos *players* em relação à Ucrânia, país-chave para a manutenção de uma barreira geográfica e política entre o Kremlin e os países membros da OTAN e da UE. A crise internacional acentuou-se com a anexação da região ucraniana da Crimeia pela Rússia em 2014, após a deposição do presidente Viktor Yanukovich, estimulada pelos Estados Unidos, o que gerou importantes repercussões na ordem institucional do país agredido, culminando em significativas modificações na política interna da Ucrânia já nas eleições de 2015³ e,

¹ MANUEL, Héric Sequeira Ramos. *A reformulação da política externa russa durante a presidência Putin-Medvedev*. Lisboa: ISCSP, 2018. p. 135.

² MANUEL, *Op. cit.*, p. 141.

³ MANUEL, *Op. cit.*, p. 155.

principalmente, no pleito presidencial de 2019, com o ascendimento ao poder do governo pró-ocidente de Volodymyr Zelensky.

Para além das ebulições políticas internas ocorridas na Ucrânia após a anexação da Crimeia pelo Estado russo e do subsequente aumento das tensões com conflitos civis nas regiões de Donetsk e Luhansk, ao leste do país, os países ocidentais, não diretamente lesados, passaram a impor, de maneira largamente descentralizada e unilateral, contramedidas econômicas ao governo de Putin, que viriam a se intensificar de maneira sem precedentes contemporâneos a partir da invasão russa generalizada ao território ucraniano em 24 de fevereiro de 2022.

A intensificação da adoção de contramedidas frente ao Estado russo a partir da crise ucraniana revelou importantes problemas no atual modelo de implementação da responsabilidade dos Estados por ato ilícito internacional, caracterizando o exacerbado voluntarismo desse sistema, que fomenta o unilateralismo de terceiros Estados ante às limitações de mecanismos multilaterais institucionalizados para manutenção da paz e segurança internacionais.

Diante desse cenário, o presente trabalho propõe-se a analisar a licitude da adoção de contramedidas, bem como seus impactos políticos e econômicos no que concerne à efetividade do atual modelo de implementação da responsabilidade internacional.

II. IMPLEMENTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL E A FIGURA DE CONTRAMEDIDAS

Para analisar a licitude das contramedidas aplicadas contra a Rússia, é fundamental, antes de tudo, examinar o sistema contemporâneo de responsabilização dos Estados por ato ilícito internacional. Nesse contexto, temos como grande referência o Projeto da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas sobre Responsabilidade Internacional dos Estados de 2001, que reflete o atual costume internacional sobre a matéria.

Atualmente, três grandes temas constituem o alicerce do regime de responsabilidade internacional: identificação e atribuição, conteúdo e implementação da responsabilidade. Vale notar que, para o exame da licitude de contramedidas, é necessário analisar, em ordem, os aspectos relativos à identificação e atribuição, conteúdo da responsabilidade e, somente então, sua implementação. Dessa maneira, não se deve formular questionamentos acerca da implementação, se não foi identificado ato ilícito internacional atribuível a um Estado ou, caso ele seja verificado, o Estado transgressor tenha cumprido com o conteúdo de sua

responsabilidade internacional, ou seja, tenha oferecido reparação satisfatória ao Estado lesado.

Salienta-se, antes de tudo, que a responsabilidade dos Estados constitui um corolário do Direito Internacional, de modo que todo ato ilícito implica o surgimento de uma relação jurídica entre o Estado violador e o Estado lesado, a qual exprime um dever de reparação⁴. Essa noção é consagrada no Projeto da CDI:

Art. 1º A responsabilidade do Estado por seus atos internacionalmente ilícitos. Todo ato internacionalmente ilícito de um Estado acarreta sua responsabilidade internacional.⁵

Para que se tenha configurada a responsabilidade internacional, dois elementos são necessários: a violação de uma obrigação internacional que estava em vigência no momento em que foi desobedecida e a respectiva atribuição desse ilícito a um determinado Estado. Assim, se todo ato ilícito acarreta responsabilidade internacional, basta que tal conduta, incompatível com a obrigação estatal, seja atribuível ao referido ente.

Note-se, aqui, que o estabelecimento da responsabilidade internacional independe, *a priori*, da verificação de dano, dolo ou culpa⁶. Isso porque as regras que regulam a responsabilização dos Estados possuem a característica de normas secundárias. Em outras palavras, elas não estabelecem o conteúdo substantivo das obrigações estatais, como o fazem as normas primárias, mas tão somente as consequências jurídicas de sua violação para o Estado transgressor. Essa conclusão é um dos pilares da moderna teoria da responsabilização internacional dos Estados⁷.

Em seguida, é necessário verificar a atribuição de ato ilícito internacional a um Estado determinado. Para que isso seja possível, é necessário identificar, na conduta ilícita, um “ato de Estado”. Nesse sentido, dispõe o Projeto da CDI que:

Art. 4º Conduta dos órgãos de um Estado 1. Considerar-se-á ato do Estado, segundo o Direito Internacional, a conduta de qualquer órgão do Estado que exerça função legislativa, executiva, judicial ou outra qualquer que seja sua posição na organização do Estado -, e

⁴ SHAW, Malcolm. *International law*. 16ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 589.

⁵ ILC. Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. Yearbook, 2001, art. 1. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf

⁶ SLOBODA, Pedro Muniz Pinto. A responsabilidade internacional dos Estados após a “revolução Ago”. In.: MENZES, Wagner. *Direito Internacional em expansão*. vol. XI. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017. p. 450.

⁷ CRAWFORD, James. *The international law commission's articles on State responsibility: introduction, text and commentaries*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 15.

independentemente de se tratar de órgão do governo central ou de unidade territorial do Estado⁸.

O termo “órgão de Estado” é empregado de maneira propositalmente genérica, pois tem o objetivo de indicar qualquer pessoa ou entidade que tenha esse status, de acordo com o direito interno do Estado. Dessa maneira, a abstração presta-se ao papel de abarcar a diversidade de denominações adotadas pelos mais variados ordenamentos jurídicos e evitar que determinado ente estatal busque, com base nisso, desvincular-se da responsabilização internacional.

A segunda grande preocupação do Projeto da CDI versa acerca do conteúdo da responsabilidade internacional. Em outras palavras, examina-se, aqui, aspectos relativos à reparação que deve ser oferecida pelo Estado transgressor ao Estado lesado, a qual constitui a essência da relação jurídica estabelecida entre os dois.

Em linhas gerais, há duas grandes consequências jurídicas da responsabilização internacional. A primeira delas é a cessação, que possui efeitos retrospectivos, e consiste na interrupção da conduta delituosa e, em determinados casos, o oferecimento de garantias de não repetição:

Art. 30. Cessação ou não-repetição O Estado responsável pelo ato internacionalmente ilícito tem a obrigação de:

- a) cessar aquele ato, se ele continua;
- b) oferecer segurança e garantias apropriadas de não-repetição, se as circunstâncias o exigirem⁹.

A segunda consequência, de natureza prospectiva, é a reparação completa, que pode assumir a forma de restituição, compensação ou satisfação, tomadas individualmente ou em conjunto:

Art. 31. Reparação 1. O Estado responsável tem obrigação de reparar integralmente o prejuízo causado pelo ato internacionalmente ilícito¹⁰.

A restituição visa ao restabelecimento do *status quo ante*, desde que seja materialmente possível e que não implique um ônus desproporcional em relação ao benefício derivado da restituição. A compensação, por sua vez, consiste no pagamento de determinada quantia, não necessariamente em pecúnia, para compensar eventuais danos decorrentes do ato

⁸ ILC, *Op. cit.*, art. 4º.

⁹ ILC, *Op. cit.*, art. 30.

¹⁰ ILC, *Op. cit.*, art. 31.

ilícito. Como se pode supor, essa forma de reparação é especialmente adequada para compensar dano material. Finalmente, a satisfação envolve a prática de atos simbólicos que visam a demonstrar o arrependimento do Estado violador, como o reconhecimento da violação ou um pedido formal de desculpas.

As contramedidas representam a terceira grande preocupação elencada pelo Projeto de Artigos da CDI, qual seja, a implementação da responsabilidade internacional. Vale lembrar, todavia, que só se deve falar de implementação se estivermos diante de violação inequívoca de uma obrigação internacional, atribuível a um Estado, e se, estabelecida a relação jurídica entre o ente violador e aquele ao qual a reparação é devida, não se procedeu à interrupção da conduta ilícita, nem foi oferecida a reparação completa, na forma de restituição, compensação ou satisfação. Primordialmente, é necessário diferenciar, em linhas gerais, a implementação do direito no âmbito estatal e no campo das relações interestatais. Domesticamente, as relações jurídicas são caracterizadas pela existência de um superior hierárquico, o Estado, o qual possui o monopólio do uso legítimo da força¹¹. Nesse contexto, opera uma lógica de subordinação, em que o aparato estatal se superpõe ao indivíduo.

No âmbito das relações interestatais, todavia, as interações são caracterizadas pela inexistência de um superior hierárquico, em razão do princípio da igualdade soberana dos Estados. Dessa forma, opera uma lógica de coordenação, em que as relações são marcadas pela horizontalidade e, como consequência, a implementação do direito ocorre, normalmente, de modo descentralizado, à diferença do que se verifica no âmbito doméstico. Nesse sentido, atualmente, são os próprios Estados que se incumbem de garantir a responsabilização internacional de seus pares, o que produz, frequentemente, situações caracterizadas pela anarquia e discricionariedade.

De um modo geral, a implementação dar-se-á por atos de retaliação (também conhecidos como medidas de coerção) e sanções punitivas. Essas medidas configuram, em última instância, consequências jurídicas que nascem do cometimento de um ato ilícito internacional. Sua licitude, portanto, estaria fundada em um motivo gerador prévio, qual seja, a violação do Direito Internacional.

As sanções punitivas são atos que possuem o condão de apenar o Estado violador e, nesse sentido, diferenciam-se das retorsões. Em virtude do princípio da igualdade soberana, essas medidas são, normalmente, proibidas no âmbito das relações puramente estatais, embora algumas organizações internacionais possuam poderes para aplicar tais sanções, como é o

¹¹ WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 2011. p. 38.

caso do Conselho de Segurança das Nações Unidas, detentor da responsabilidade primária sobre a manutenção da paz e segurança internacionais. O referido órgão, pode, por exemplo, com fulcro no capítulo VII da Carta das Nações Unidas, impor medidas de natureza política, econômica e militar a qualquer Estado, inclusive aqueles que não são membros da ONU.

Os atos de retaliação são ações que visam à mudança de comportamento por parte do Estado violador e dividem-se em duas grandes categorias: as retorsões e as contramedidas (frequentemente chamadas de “represálias”).

As retorsões caracterizam-se pelo fato de não exigirem, necessariamente, a verificação de ilícito anterior, para que possam ser utilizadas. Dessa maneira, não é necessário, aqui, provar que o Direito Internacional foi violado, já que estamos tratando de atos que, hodiernamente, podem ser levados a efeito sem que se incorra em violação de obrigações internacionais. À título de exemplo, pode-se mencionar como atos de retorsão a ruptura de relações diplomáticas, a suspensão de ajuda voluntária, a suspensão de vistos.

As contramedidas ou represálias, por seu turno, configuram atos que são autorizados apenas em resposta a violações anteriores do Direito Internacional e devem cumprir, para que possam ser aplicadas, um conjunto de requisitos consagrados pelo costume internacional. Nesse sentido, o recurso a contramedidas na ausência de ato ilícito configura violação do Direito Internacional e, portanto, abre a possibilidade de responsabilização do ente violador. O objetivo principal das contramedidas é, assim, forçar o cumprimento do Direito Internacional por parte do Estado transgressor¹², por meio da suspensão de obrigações devidas, ato normalmente proibido pelo Direito das Gentes. Tomadas em conformidade com o costume internacional, todavia, as contramedidas constituem excludente de ilicitude:

Art. 22. Contramedidas em relação a um ato internacionalmente ilícito A ilicitude de um ato de um Estado em desacordo com uma obrigação internacional em relação a um outro Estado será excluída se e na medida em que o ato constitua uma contramedida tomada contra o último Estado em conformidade com o Capítulo II da Parte Três¹³.

As contramedidas, dessa maneira, emergem no fim de uma cadeia de ações iniciada com a violação do Direito Internacional pelo Estado transgressor¹⁴. O requisito para a sua

¹² ALLAND, Denis. The definition of countermeasures. *In.*: CRAWFORD, James; PELLET, Alain; OLLESON, Simon. *The law of international responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 1135.

¹³ ILC, *Op. cit.*, art. 22.

¹⁴ ALLAND, Denis. Countermeasures of general interest. *In.*: *European journal of international law*. vol. 13. n. 5. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 1226.

utilização é, portanto, a existência de um ato ilícito internacional que tenha lesado o Estado que pretende adotar as represálias.

No que diz respeito a aspectos procedimentais, cumpre notar que, antes de tomar contramedidas, o Estado lesado possui o dever de demandar a cessação do ato ilícito ao Estado transgressor e, ao optar pela adoção de represália, o ente vitimado deve, antes, notificar o Estado violador de sua decisão. Caso isso não seja feito, essas medidas de retaliação não podem ser adotadas. Convém ressaltar, igualmente, que o recurso a contramedidas deve ser afastado enquanto são conduzidas negociações de boa-fé entre o Estado transgressor e o Estado lesado.

As contramedidas podem ser positivas, que consistem na imposição de medida danosa ao Estado violador, como é o caso de embargos comerciais e sanções econômicas, ou negativas, como a suspensão de obrigações internacionais¹⁵.

Em primeiro lugar, É preciso salientar que as contramedidas não possuem caráter punitivo, mas são dotadas de natureza instrumental. Dessa maneira, elas precisam ser reversíveis, de modo a possibilitar a sua retirada, tão logo o Estado violador proceder à implementação do Direito Internacional, garantido uma reparação completa ao ente vitimado:

Art. 49, §2º. As contramedidas deverão, na medida do possível, ser tomadas de tal modo a permitir a retomada da realização das obrigações em questão¹⁶.

Em segundo lugar, as contramedidas devem observar o princípio da proporcionalidade. Em outras palavras, um Estado não pode causar, ao recorrer ao uso de represálias, um prejuízo maior do que aquele que está sofrendo, o que ratifica a natureza instrumental dessas medidas:

Art. 51. As contramedidas devem ser estabelecidas de acordo com o prejuízo sofrido, levando em consideração a gravidade do ato internacionalmente ilícito e os direitos em questão¹⁷.

Em decorrência de sua natureza instrumental, as contramedidas não podem afetar determinadas obrigações internacionais. Em especial, o Art. 50 do Projeto da CDI dispõe que

¹⁵ SICILIANOS, Linos-Alexandre ; FORLATI, Laura Picchio. Sanctions institutionnelles et contre-mesures: tendances récentes. In.: ACCARDO, Julia. *La pratique des contre-mesures unilatérales*. Genebra : Law Career Star, 2004. Disponível em: <<https://lawcareerstart.ch/la-pratique-des-contre-mesures-unilaterales/>>. Acesso em: 19/04/2022.

¹⁶ ILC, *Op. cit.*, art. 49, §2º.

¹⁷ ILC, *Op. cit.*, art. 51.

atos de retaliação não podem significar o descumprimento de obrigações relativas à ameaça ou uso da força, aos direitos humanos, ao Direito Internacional humanitário e às normas imperativas de Direito Internacional geral. Nesse sentido, o recurso a contramedidas não pode constituir uma “carta em branco”, onde o Estado, sob o pretexto de defender seus direitos, ignora obrigações devidas à comunidade internacional como um todo.

Como as contramedidas não podem compreender o recurso ao uso da força, o qual, após a institucionalização do sistema de defesa coletiva pela Carta das Nações Unidas, em 1945, ficou restrito a hipóteses específicas, é evidente que elas não se confundem com legítima defesa, hipótese em que o Direito Internacional autoriza o emprego de ação armada.

Com efeito, enquanto as contramedidas têm por finalidade mudar o comportamento do Estado transgressor e buscar eventual reparação de danos decorrentes da violação do Direito Internacional, a legítima defesa é direito inerente à soberania do Estado, consagrado na Carta das Nações Unidas.

A legítima defesa, assim, não possui o caráter implementador, característico da contramedida, mas tem por escopo assegurar a sobrevivência do Estado que está sendo alvo de ataque armado. Ademais, se as retaliações são medidas que surgem ao fim de uma sequência de eventos desencadeada pela violação de obrigação internacional, a legítima defesa é cabível tão somente em face de risco atual ou iminente de injusta agressão, devendo ser utilizada em observância aos princípios da necessidade e da proporcionalidade. Finalmente, como já sublinhado, as contramedidas não podem envolver, em nenhuma hipótese, o recurso ao uso da força.

O Projeto de Artigos da CDI reconhece que o Estado que foi vítima do ato ilícito não é o único legitimado para invocar a responsabilidade internacional do ente violador. Isso vale, essencialmente, para obrigações *erga omnes* parte, em que a obrigação é devida a um conjunto de Estados (como é o caso da Carta de São Francisco) e para obrigações *erga omnes*, em que a obrigação é devida à comunidade internacional como um todo (como é o caso de eventual violação de norma imperativa de Direito Internacional). Com efeito, reza o Art. 54 do Projeto de Artigos:

Art. 54. Este Capítulo não prejudica o direito de qualquer Estado, apto, de acordo com o Art. 48, parágrafo 1º, de invocar a responsabilidade de outro Estado para tomar medidas lícitas contra o Estado a fim de assegurar a cessação da violação e a reparação no

interesse do Estado lesado ou dos beneficiários da obrigação violada¹⁸.

Essa possibilidade parece consolidar uma perspectiva comunitarista do Direito Internacional, calcada no princípio da solidariedade, em contraposição ao bilateralismo do Direito das Gentes clássico¹⁹.

Se, todavia, a invocação da responsabilidade internacional não cabe apenas ao Estado lesado, o mesmo não ocorre quando tratamos da imposição de contramedidas. Com efeito, a única parte autorizada a aplicar as represálias, unilateralmente, são os entes diretamente lesados violação do Direito Internacional. Aos demais, reservado o direito de invocação de responsabilidade por transgressão de obrigações *erga omnes* parte ou *erga omnes*, cabe apenas a aplicação de retorsões²⁰, em decorrência de seu legítimo interesse jurídico no cumprimento da referida obrigação. Essa posição parece ser ratificada, inclusive, pelo Art. 49 do Projeto de Artigos da CDI, que, ao regular as contramedidas, menciona explicitamente o termo "Estado lesado":

Art. 49. Objeto e limites das contramedidas 1. Um Estado lesado somente pode adotar contramedidas contra um Estado que seja responsável por um ato internacionalmente ilícito com o objetivo de induzi-lo a cumprir com suas respectivas obrigações dispostas na Parte Dois²¹.

Dessa maneira, entende-se que contramedidas, quando aplicadas por Estados que não foram diretamente lesados pela violação do Direito das Gentes, constitui ato ilícito internacional. Esse entendimento, inclusive, encontra respaldo na jurisprudência da Corte Internacional de Justiça, que, ao apreciar o Caso Nicarágua²², declarou que que:

“The acts of which Nicaragua is accused, even assuming them to have been established and imputable to that State, could only have justified proportionate countermeasures on the part of the State which had been the victim of these acts, namely El Salvador, Honduras or Costa Rica (...)”

¹⁸ ILC, *Op. cit.*, art. 54.

¹⁹ SLOBODA, Pedro Muniz. *A síndrome de Brás Cubas: sanções unilaterais e a responsabilidade internacional dos estados*. Brasília: FUNAG, 2018. p. 58.

²⁰ SLOBODA, *Op. cit.*, p. 284.

²¹ ILC, *Op. cit.*, art. 49, §1º.

²² ICJ. Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua: (Nicaragua v. United States of America). Yearbook 1986. p. 117. Disponível em: < <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-EN.pdf>>. Acesso em: 26/04/2022.

Efetivamente, sendo a responsabilidade dos Estados por ato ilícito regulada pelo costume internacional, parece inequívoco que a aplicação de contramedidas coletivas, isto é, por Estados que não foram diretamente lesados pela violação da obrigação, carece dos elementos que conformam o direito consuetudinário²³. A prática da adoção de contramedidas por Estados não diretamente lesados pela violação do Direito Internacional revela-se, afinal, limitada e embrionária²⁴, e foram tomadas, previamente, de maneira esparsa e por um número restrito de Estados. Dessa maneira, represálias adotadas nesses moldes não possuem *inverterata consuetudo*, ou seja, a prática reiterada, geral e uniforme, nem *opinio juris*, que é a convicção da obrigatoriedade jurídica da referida prática. Em outras palavras, não há legitimidade, segundo o Direito das Gentes, para que Estados não diretamente lesados adotem contramedidas de "interesse coletivo".

Um esclarecimento terminológico se faz necessário. O termo “contramedidas coletivas” não deve ser confundido com atos de represália decididos coletivamente, no âmbito de instâncias multilaterais. Ao contrário, elas consistem, frequentemente, em tentativas unilaterais de implementação da responsabilidade dos Estados, eivadas, correntemente, de ilicitude.

A adoção de contramedidas por Estados que não foram lesados pela violação do Direito Internacional, ainda que desfrutem de direitos e obrigações *erga omnes* ou *erga omnes* parte, constitui ilícito internacional e, como tal, abre a possibilidade de ulterior responsabilização do ente estatal, nos termos do Art. 1 do Projeto da CDI. A situação, aqui, não deixa de ser paradoxal: os Estados que, imbuídos de pretensa legitimidade para defender o Direito Internacional, acabam incorrendo, eles próprios, na violação das normas que dizem defender.

Eventual adoção de contramedidas por Estados que não foram lesados, portanto, podem apenas ocorrer no âmbito de instâncias multilaterais, notadamente aquelas dotadas de poderes para a preservação da paz e segurança internacionais, como é o caso do Conselho de Segurança. O recurso unilateral à adoção de contramedidas, inclusive, vem sendo rejeitado por numerosas instâncias multilaterais, que reconhecem, de um lado, sua ilicitude e, de outro, seus efeitos deletérios sobre o bem-estar da sociedade civil.

Em fevereiro de 2021, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas afirmou que:

²³ SLOBODA, *Op. cit.*, p. 248.

²⁴ CRAWFORD, *Op. cit.*, p. 302.

“(…) soulignant que les mesures et lois coercitives unilatérales sont contraires au droit international, au droit international humanitaire, à la Charte et aux normes et principes régissant les relations pacifiques entre les États (…)”, e “(…) réaffirmant qu’aucun État ne peut avoir recours ni encourager le recours à une quelconque mesure, y compris mais pas uniquement des mesures économiques ou politiques (...)”²⁵

III. AS CONTRAMEDIDAS NO CONFLITO RUSSO-UCRANIANO

Embora seja possível argumentar que a Rússia atuou em violação a uma miríade de obrigações internacionais, podemos nos restringir à análise da mais óbvia delas: a obrigação de solução pacífica de controvérsias. Ao invadir o território ucraniano, a Rússia violou a proibição do uso da força, consagrado no Art. 2º, §3º e §4º, da Carta de São Francisco:

Art. 2. A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes Princípios:

§3. 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.

§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.

Com efeito, o sistema de segurança coletiva estabelecido em 1945 limita, consideravelmente, as hipóteses do uso da força nas relações internacionais, estabelecendo um verdadeiro *jus contra bellum*. Atualmente, reconhece-se, de maneira geral, duas situações em que esse recurso é autorizado: ações determinadas pelo Conselho de Segurança, com base no capítulo VII da Carta de São Francisco, e legítima defesa individual ou coletiva.

No que concerne à primeira hipótese, não há dúvidas que a violação da integridade territorial ucraniana não foi determinada pelo Conselho de Segurança, mas derivou de decisão unilateral da Rússia, em um contexto de crescimento das tensões com o ocidente.

Seria ingênuo argumentar, igualmente, que a agressão russa encontra amparo na segunda hipótese de uso da força, qual seja, a legítima defesa. Afinal, é cediço que o exercício do direito de legítima defesa não pode resultar de avaliação meramente unilateral e discricionária, ao arrepio dos contornos jurídicos que caracterizam o instituto. Nesse sentido, para que o recurso à força tenha cabimento, é fundamental a observância aos princípios da

²⁵ CDH. Quarante-sixième session du Conseil des Droits de l’Homme. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/010/47/PDF/G2101047.pdf?OpenElement>. Acesso em: 26/04/2022.

necessidade e da proporcionalidade, conforme estabelecido no Caso Caroline²⁶. O primeiro nos informa que é preciso haver uma ação armada injusta, iminente (que já foi iniciada, mas ainda não produziu resultados) ou atual (que já produza resultados concretos) contra o Estado agredido, de tal maneira que não haja alternativa senão o exercício do direito de legítima defesa. O segundo princípio, por seu turno, determina que a resposta do país agredido deve ocorrer apenas na medida necessária a repelir a injusta agressão, não podendo, nesse sentido, gerar vantagens ao país que exerce o direito de legítima defesa, como vantagens territoriais ou concessões de outra natureza.

É evidente, portanto, que a agressão armada russa não pode ser justificada por legítima defesa. As perspectivas de ingresso da Ucrânia na União Europeia, OTAN ou sua aproximação com aliados ocidentais, embora percebidas como ameaças pelo Kremlin, não se enquadram, em hipótese alguma, no princípio da necessidade. Não se identifica, portanto, injusta agressão atual ou iminente. Além disso, a operação militar russa ocorre em flagrante violação ao princípio da necessidade. Afinal, se a alegada agressão visava a defender as populações de etnia russa que habitam a região do Donbass, fica evidente que a ação armada russa, ao buscar a capitulação de Kiev e de outras importantes cidades ucranianas, não ocorreu na medida necessária para repelir o suposto ato de agressão.

Conforme informa o costume internacional, ante a violação de obrigação vigente por “ato de Estado”, é necessário lidar com as consequências jurídicas da responsabilidade dos Estados por ato ilícito internacional. Nesse sentido, sabemos que a Rússia descumpru o dever de cessar a violação, oferecer garantias de não repetição e promover, por meio de restituição, compensação e/ou satisfação, uma reparação completa pela violação do Direito das Gentes.

A resistência do Estado transgressor em cessar e reparar o ilícito autoriza, portanto, o exame de questões relativas à implementação da responsabilidade internacional. No que concerne aos atos de retaliação, cumpre observar, em primeiro lugar, que qualquer Estado membro da ONU, em decorrência da violação de obrigações *erga omnes* partes, estaria autorizado a adotar atos de retorsão contra a Rússia.

Esse raciocínio, todavia, não é aplicável à adoção de contramedidas pela comunidade internacional. De fato, o uso de represálias, nesse caso, seria cabível apenas em duas hipóteses. A primeira delas é a adoção de contramedidas pela Ucrânia, Estado diretamente lesado pela violação do Direito das Gentes. A segunda delas é a aplicação de contramedidas pelos demais Estados que desfrutam de obrigações *erga omnes* parte violadas, desde que isso

²⁶ SHAW, *Op. cit.*, p. 1131.

fosse determinado por instância de organismo multilateral com competência para tal, como o Conselho de Segurança. Nesse sentido, esse órgão teria indiscutível competência para determinar a imposição de contramedidas, já que a Carta de São Francisco lhe atribui responsabilidade primária na manutenção da paz e segurança internacionais (Art. 24, §1º), competência para investigar qualquer controvérsia ou situação suscetível de provocar atrito entre as nações (Art. 33, §1º) e poder para decidir medidas a serem tomadas em situações de ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão (Art. 39). A possibilidade de aplicação de contramedidas por Estados não diretamente lesados pela violação do Direito Internacional teria de decorrer, portanto, de uma decisão coletiva, tomada no âmbito de instâncias que possuem competência para estabelecer a adoção de represálias.

Esse, entretanto, não foi o caso. Como vimos, o Conselho de Segurança não obteve consenso, entre seus membros, para determinar a adoção de contramedidas, especialmente pelo exercício do direito de veto pela Rússia. Em verdade, esse órgão não logrou aprovar sequer uma resolução que condena os ataques russos à Ucrânia²⁷. Na ocasião, malgrado 11 votos favoráveis, houve três abstenções (China, Índia e Emirados Árabes Unidos) e a Rússia, na qualidade de membro permanente, exerceu o direito de veto.

Para que fosse manifestada reprovação às ações russas, foi necessário invocar a Resolução *Uniting for Peace*²⁸, também conhecida como Resolução Acheson. Esse instrumento, que data dos tempos da Guerra Fria, permite que, ante situações em que o Conselho de Segurança não consiga cumprir suas funções na manutenção da paz e segurança internacionais, em razão da falta de consenso entre os membros permanentes, a Assembleia Geral poderia apreciar a matéria e emitir recomendações (não vinculantes) sobre a questão. Em consequência, foram aprovadas resoluções condenando a agressão russa, que contaram

²⁷ Vide: “Rússia veta resolução condenando invasão da Ucrânia no Conselho de Segurança da ONU; Brasil vota a favor”. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/ucrania-russia/noticia/2022/02/25/russia-veta-resolucao-condenando-invasao-da-ucrania-no-conselho-de-seguranca-da-onu.ghtml>. Acesso em: 19/04/2022.

²⁸ Vide: “Conselho de Segurança da ONU deve analisar hoje crise na Ucrânia”. Disponível em: https://www.google.com.br/search?q=resolu%C3%A7%C3%A3o+uniting+for+peace+%C3%A9+invocada&sxsrf=APq-WBvXlxLEfUNSKLSzQj85Hbl1RTVjSQ%3A1650822966774&source=hp&ei=No9IYsC_Lf6z5OUPk_WTsA8&iflsig=AHkkrS4AAAAAYmWdRq42poow6P5Q2AAIORS29dAhHWar&ved=0ahUKEwjAspTkoq33AhX-GbkGHZP6BPYQ4dUDCAc&uaact=5&oq=resolu%C3%A7%C3%A3o+uniting+for+peace+%C3%A9+invocada&gs_lcp=Cgdnd3Mtd2l6EAMyBwghEAoQoAEyBwghEAoQoAEyBwghEAoQoAE6BAgjECc6BAgAEEM6BQgAEIAEOgcILhDUAhBDOgsIABCABBcxAxCDAToLCC4QgAQQsQM0GwE6CAgAELEDEIMBOgcIABcxAxBDOgUIABCxAzoICAAQgAQQsQM6CwguEIAEEMcBENEDOgcIABCABBaKOGgIABCABBdJAzoGCAAQFhAeOgUIIRCgAToICCEQFhAdEB46BAghEBVQAFjENWDHNmgBcAB4AIABswGIAecmkgEEMC4zOJgBAKABAQ&scient=gws-wiz. Acesso em: 19/04/2022.

com votos favoráveis da maioria dos Estados da Assembleia Geral²⁹. Posteriormente, o mesmo órgão aprovaria a suspensão da Rússia do Conselho de Direitos Humanos³⁰, principal instância da organização no tratamento da matéria.

Se as decisões tomadas pela Assembleia Geral são dotadas de inegável peso político e demonstram, nesse sentido, o repúdio da comunidade internacional aos injustificáveis atos de agressão russos, a paralisia do órgão ao qual compete a responsabilidade primária na manutenção da paz e segurança representa as limitações na atuação das instâncias multilaterais. Frente a um cenário em que essas instituições parecem mostrar-se incapazes de impedir violação grave do Direito das Gentes, alguns Estados entendem, erroneamente, que cabe a eles decidir a respeito da implementação da responsabilidade internacional, sem submeter-se a qualquer forma de fiscalização ou controle. Dessa maneira, adotam, a partir de juízo unilateral e em desacordo com direito consuetudinário, as referidas contramedidas contra o Estado transgressor.

A aplicação de contramedidas contra a Rússia pelo bloco ocidental, com destaque para Estados Unidos e União Europeia, constitui, portanto, prática ilícita e ilegítima. Ilícita porque o atual costume internacional veda a aplicação de contramedidas por Estados que não foram diretamente lesados pela violação do Estado transgressor, quando estas não resultam de decisão de órgão internacional com competência para tal. Ilegítima porque as contramedidas vêm sendo aplicadas como fruto de decisão de um pequeno grupo de atores, malgrado o respaldo político que ela possua na comunidade internacional. Se, afinal, essas medidas defendem, alegadamente, o interesse coletivo, elas deveriam, igualmente, serem determinadas coletivamente, no âmbito de instâncias multilaterais.

Por óbvio, não se busca realizar uma apologia dos atos da Rússia. Não resta dúvida que esse país violou, de maneira grave, o Direito das Gentes, atentando contra a integridade territorial de outra nação. Também não resta dúvida de que o Estado transgressor deve ser responsabilizado pelos atos ilícitos que cometeu. O que se questiona, em verdade, é a forma como a responsabilidade vem sendo aplicada, de modo unilateral e ilícito, ao arripio do Direito Internacional que se alega defender.

Além de as contramedidas impostas à Rússia serem eivadas de ilicitude, elas possuem impactos econômicos e políticos adversos, que, de um lado, fazem com que o próprio objeto

²⁹ *Vide*: “Assembleia Geral da ONU condena invasão da Rússia à Ucrânia”. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/03/02/assembleia-geral-da-onu-condena-invasao-da-russia-a-ucrania.ghtml>. Acesso em: 19/04/2022.

³⁰ *Vide*: “ONU decide suspender Rússia do Conselho de Direitos Humanos”. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/onu-decide-suspender-russia-do-conselho-de-direitos-humanos/>. Acesso em: 19/04/2022.

das represálias, qual seja, a mudança de comportamento do Estado transgressor, seja perdido, e, de outro, castigam a população civil e minam as possibilidades de diálogo internacional.

Do ponto de vista econômico, é forçoso reconhecer que as contramedidas aplicadas contra a Rússia possuem um impacto significativo. Embora os efeitos de médio e longo prazos das contramedidas adotadas em 2022 ainda não estejam plenamente evidentes, é possível tomar como referência os impactos das contramedidas adotadas após a anexação russa da Crimeia, em 2014. Por serem setoriais³¹, as medidas de retaliação afetaram substancialmente os indicadores econômicos do país. Nesse contexto, observou-se uma depreciação significativa do rublo³², a moeda nacional russa, em decorrência da queda do preço do petróleo, de cuja exportação a Rússia é dependente. De uma maneira geral, a desvalorização da moeda tem como efeito a redução da capacidade de importação do país, o que implica uma aceleração da espiral inflacionária, já que insumos produtivos importados ficarão mais caros e a concorrência de produtos no mercado interno do país será reduzida. Além disso, as condições de crédito no país foram prejudicadas, o que afeta variáveis importantes, como o investimento e o consumo no país³³, ambos componentes do Produto Interno Bruto (PIB). Como consequência, a Rússia pode experimentar uma significativa desaceleração de seu crescimento econômico³⁴.

Os principais afetados com o impacto das contramedidas impostas à Rússia não são, todavia, aqueles efetivamente vinculados ao processo decisório que pode pôr fim ao conflito na Ucrânia. Após 2014, em um contexto de estrangulamento econômico, o governo russo se viu obrigado a realizar ajustes fiscais, o que implicou a redução de linhas de crédito e de investimentos públicos em setores essenciais, como saúde e infraestrutura. Como é de se esperar, o preço maior não é cobrado da elite política que participou da decisão que levou à invasão da Ucrânia, mas do cidadão comum.

Os efeitos econômicos adversos de contramedidas sobre a sociedade civil é objeto de amplo reconhecimento internacional. Especialistas independentes afirmam, por exemplo, que

³¹ DOLIDZE, Tatia. *EU sanctions policy towards Russia: the sanctioner-sanctionee's game of thrones*. Lund: Lund University, 2017. p. 40.

³² WANG, Wan. Impact of western sanctions on Russia in the Ukraine crisis, *journal of politics and law*. In.: *Journal of politics and law*. vol. 8. n. 2. Toronto: Canadian Centre of Science and Education, 2015. p. 3-4.

³³ SILAKOVA, Anastasiia. *Western sanctions against Russia and Russian countermeasures: implications and perspectives*. Lund: Lund University, 2017. p. 41.

³⁴ Vide: “Economia russa está em ‘choque’ por guerra econômica sem precedentes, diz Kremlin”. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/economia-russa-esta-em-choque-por-guerra-economica-sem-precedentes-diz-kremlin/>. Acesso em: 19/04/2022.

o recurso a retaliações obsta o direito ao desenvolvimento³⁵, direito humano inalienável, reconhecido por uma miríade de instrumentos internacionais, como a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável.

No plano político, por sua vez, as contramedidas estão longe de alcançar seus objetivos. Em primeiro lugar, elas falharam em cumprir sua finalidade essencial, qual seja, a mudança de comportamento do Estado violador do Direito Internacional. Após mais de um mês do início do conflito e da aplicação de contramedidas, as tropas russas seguem em território ucraniano, e o impacto humanitário da guerra aumenta a cada dia. Além disso, o governo russo não demonstra interesse em determinar a retirada de suas forças, e os cessar-fogo negociados até o momento mostraram-se precários e, não raro, foram violados pouco tempo após de serem estabelecidos³⁶. A pressão sobre a elite política russa com influência no governo (os chamados “oligarcas russos”), embora tenha sido considerável, não parece ter tido, até o momento, impactos significativos sobre a convicção do regime em dar continuidade ao conflito.

No plano doméstico, o objetivo das contramedidas ocidentais era, essencialmente, minar as bases de apoio de Vladimir Putin e colocar pressão sobre o regime, visando ao término da invasão. Todavia, pesquisas indicam que a popularidade do mandatário russo apenas aumentou desde o início do conflito³⁷. A reação ocidental parece ter, em verdade, instigado o nacionalismo e o patriotismo no país, e o Kremlin vem sendo, até o momento, bem-sucedido na mobilização de tais sentimentos.

Efetivamente, uma reação parecida foi observada na sequência de eventos que sucederam a anexação da Crimeia, em 2014. A imposição de contramedidas pelos países ocidentais é vastamente percebida, na Rússia, como uma iniciativa para enfraquecer a economia russa e desestabilizar o país³⁸. Essas ações corresponderiam, nesse sentido, não a uma tentativa de implementação da responsabilidade internacional que busca a mudança de comportamento do Estado transgressor, mas ao resultado da hostilidade das nações ocidentais em relação à Rússia, com vistas a exercer pressão política no país.

³⁵ Vide: “Punição de ‘civis inocentes’ por meio de sanções unilaterais deve acabar, afirmam especialistas da ONU”. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/140067-punicao-de-civis-inocentes-por-meio-de-sancoes-unilaterais-deve-acabar-afirmam-especialistas>. Acesso em: 19/04/2022.

³⁶ Vide: “Rússia viola cessar-fogo na Ucrânia e civis morrem”. Disponível em: <https://www.canalmeio.com.br/edicoes/2022/03/07/russia-viola-cessar-fogo-na-ucrania-e-civis-morrem/>. Acesso em: 19/04/2022.

³⁷ Vide: “Popularidade de Putin aumenta desde a ofensiva na Ucrânia, diz pesquisa independente”. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/mundo/popularidade-de-putin-aumenta-desde-a-ofensiva-na-ucrania-diz-pesquisa-independente/>. Acesso em: 19/04/2022.

³⁸ SILAKOVA, *Op. cit.*, p. 40.

Além de não promoverem a mudança de comportamento do Estado transgressor, as contramedidas adotadas impelem a Rússia a adotar represálias próprias, contra nações ocidentais percebidas como “hostis”. Para além dos impactos econômicos que essas “contramedidas de contramedidas” possuem, que, como explicado, não são desprezíveis, o efeito mais duradouro dessa reação talvez seja político-diplomático: a obstrução do diálogo equilibrado entre Rússia e ocidente. Assim, a implementação anárquica da responsabilidade dos Estados, ante a paralisia de instâncias multilaterais com mandato para manter a paz e segurança internacionais, como o Conselho de Segurança, cria um ambiente hostil às tentativas de negociação.

Além de problemas relacionados à ilicitude e à perda da finalidade das contramedidas, é necessário reconhecer que a sua aplicação corresponde a interesses individuais de natureza política. Com efeito, argumenta-se que a defesa do Direito Internacional e da integridade territorial da Ucrânia não é a única razão que motiva os países do bloco ocidental, com destaque para Estados Unidos e União Europeia, a aplicar contramedidas ilícitas contra a Rússia.

De fato, parece ingênuo acreditar que as represálias impostas ao país euroasiático representam única e exclusivamente o espírito altruísta ocidental, que busca a justa implementação de normas internacionais frente ao ato ilícito de um “Estado bandido”. O verniz de solidariedade que cobre as contramedidas unilaterais, se não são completamente falsos, representam apenas parcialmente as reais motivações por trás do recurso a essas medidas. Ainda que a defesa de um interesse coletivo seja alegada para fundamentar o unilateralismo das contramedidas ocidentais, isso não significa, por óbvio, que esse “interesse geral” não seja questionável, ou que os Estados não busquem avançar interesses próprios com essas ações³⁹

Os Estados Unidos, por exemplo, são conhecidos críticos da dependência energética europeia em relação à Rússia. Na visão norte-americana, a importação de gás russo deixa o aliado ocidental excessivamente vulnerável aos caprichos de um ator que, na avaliação do Departamento de Estado, é uma potência revisionista que não pode ser confiada. Muito antes da Guerra da Ucrânia, os Estados Unidos já vinham adotando medidas contra empresas envolvidas na construção do gasoduto NordStream 2, que tem o potencial de dobrar

³⁹ ALLAND, *Op. cit.*, p. 3.

as exportações de gás russo para a Europa⁴⁰. Na esteira dos eventos na Ucrânia, a União Europeia já aprovou, inclusive, um programa que prevê a redução da dependência energética russa⁴¹. Os pontos de atritos, todavia, não se resumem à questão energética: ainda há a suspeita de interferência russa nas eleições americanas⁴² e o envolvimento russo na Guerra da Síria, em apoio ao governo de Bashar al Assad⁴³, constituem outros importantes focos de tensão nas relações do bloco ocidental com a Rússia.

Se, do ponto de vista do Direito Internacional, não restam dúvidas de que a Rússia violou obrigações estabelecidas na Carta das Nações Unidas, do ponto de vista geopolítico, parece ingênuo acreditar que as contramedidas não foram motivadas, também, pelo desejo de punir uma potência percebida como inimigo sistêmico das nações ocidentais. Dessa maneira, sob a pretensão de salvaguardar valores universais, viola-se o Direito das Gentes e promove-se o interesse particular de um reduzido grupo de atores.

IV. CONCLUSÃO

A adoção de contramedidas por terceiros Estados no conflito russo-ucraniano, portanto, não constitui apenas uma violação do Direito Internacional, mas ela representa, também, as limitações do atual modelo de implementação da responsabilidade dos entes estatais.

Trata-se, afinal, da manifestação de um “direito de revanche” generalizado⁴⁴, em voga desde a Guerra Fria, em que os Estados buscam fazer justiça com as próprias mãos, notadamente por meio de represálias econômicas, que, não raro, correspondem a interesses de natureza política.

O unilateralismo da aplicação de contramedidas é revelador, portanto, das debilidades da ordem liberal multilateral criada a partir de 1945 e demonstra, nesse contexto, a impotência das instâncias de manutenção da paz e segurança internacionais, refletida em um voluntarismo

⁴⁰ Vide: “EUA aplicam sanções à empresa responsável por gasoduto NordStream 2”. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2022-02/eua-aplicam-sancoes-empresa-responsavel-por-gasoduto-nord-stream-2>. Acesso em: 19/04/2022.

⁴¹ Vide: “UE divulga plano para eliminar dependência do gás da Rússia antes de 2030”. Disponível em: <https://exame.com/mundo/ue-divulga-plano-para-eliminar-dependencia-do-gas-da-russia-antes-de-2030/>. Acesso em: 19/04/2022.

⁴² Vide: “Inteligência dos EUA indica nova interferência da Rússia nas eleições de 2022”. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/inteligencia-dos-eua-indicam-nova-interferencia-da-russia-nas-eleicoes-de-2022/>. Acesso em: 19/04/2022.

⁴³ Vide: “Que interesses levam a Rússia a apoiar a Síria? Especialistas respondem”. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/que-interesses-levam-a-russia-a-apoiar-a-siria-especialista-responde.ghtml>. Acesso em: 19/04/2022.

⁴⁴ ACCARDO, Julia. *La pratique des contre-mesures unilatérales*. Genebra : Law Career Star, 2004. Disponível em : <<https://lawcareerstart.ch/la-pratique-des-contre-mesures-unilaterales/>>. Acesso em: 19/04/2022.

estatal característico das relações de poder que precederam a criação do sistema de defesa coletivo das Nações Unidas.

Ante os déficits de eficácia, legitimidade e representatividade de instâncias como Conselho de Segurança, os entes estatais sentem-se legitimados a fazer justiça com as próprias mãos e adotar contramedidas de modo unilateral, o que configura ato ilícito internacional e enfraquece a implementação da responsabilidade dos Estados. Isso, frequentemente, não implica a mudança de comportamento do Estado violador, mas tão somente reduz as possibilidades de cooperação e diálogo e impactam a população civil, dificultando, sobremaneira, a discussão de soluções duradouras e a promoção da paz sustentável.

Verifica-se o retorno, dessa maneira, a um estado de natureza hobbesiano, governado pelo caráter belicoso das paixões humanas, onde a anarquia e a competição são características inescapáveis da ordem internacional⁴⁵. As possibilidades de cooperação, nesse cenário, quando existem, são sobrepostas pelos interesses de autoajuda dos entes soberanos, que percebem as relações interestatais como um jogo de soma zero, em que as únicas chances de sucesso advêm da derrota de potências rivais. Em consequência, as contramedidas são renovadas e o Estado transgressor adota represálias próprias.

Afasta-se, dessa forma, dos princípios liberais que presidiram, com maior ou menor sucesso, a ordem internacional criada pela Carta das Nações Unidas, baseada na noção de que o desenvolvimento de regras comuns e de instituições internacionais favorecem a manutenção da paz e limitam as possibilidades de conflitos interestatais⁴⁶. Dessa forma, a adoção discricionária de contramedidas é incompatível com a tendência de institucionalização do Direito Internacional, marcada pela criação de foros de cooperação multilateral e pelo estabelecimento de mecanismos de solução pacífica de controvérsias. Essa ordem, nascida das cinzas do conflito mundial, tem por finalidade, precisamente, a mitigação de posturas calcadas na autoajuda e no voluntarismo das potências estatais.

Os problemas que concernem à implementação da responsabilidade internacional, em especial a adoção ilícita de contramedidas por Estados não lesados, apontam para a urgente necessidade de reforma das estruturas multilaterais. A correção do déficit democrático que hoje se observa nesses foros é, portanto, condição essencial para que exista legitimidade, transparência e eficiência na aplicação do Direito Internacional.

⁴⁵ NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das relações internacionais - correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 23.

⁴⁶ NOGUEIRA; MESSARI, *Op. cit.*, p. 66.

A implementação da responsabilidade dos Estados por ato ilícito, em geral, e a adoção de contramedidas, em particular, são caracterizados, atualmente, por uma lógica eminentemente voluntarista, que exclui a resposta a um ilícito da apreciação da sociedade internacional. Nesse sentido, não há, em regra, controle sobre a licitude dessas ações, as quais, frequentemente, são objeto de abuso de direito e respondem a interesses individuais de certos atores. Ficam, dessa maneira, à margem do controle das instituições multilaterais e possuem, por essa razão, o potencial para enfraquecer as bases de um Direito Internacional comunitarista, que busca salvaguardar os interesses compartilhados da comunidade de nações³⁵.

A descentralização exacerbada na aplicação de contramedidas e a falta de controle sobre sua licitude, portanto, abrem margem para considerável discricionariedade em sua aplicação, a qual, frequentemente, não obedece aos limites impostos pelo Direito Internacional, mas respondem a juízos unilaterais de Estados que se dizem, com base em avaliações subjetivas, lesados por uma suposta violação do Direito das Gentes. Isso significa, em termos práticos, que a adoção de contramedidas não seria a consequência de uma cadeia de ações iniciada por uma violação do Direito Internacional, mas a consequência do voluntarismo estatal, orientado por uma lógica de autoajuda.

Paradoxalmente, os Estados que adotam, unilateralmente, essas contramedidas, arrogam para si o direito de defender o “mundo civilizado” e consideram-se os únicos legítimos intérpretes e aplicadores do Direito Internacional, enxergado nas represálias uma panaceia capaz de assegurar a observância às normas que regem as relações interestatais. Consagram, nesse sentido, uma implementação anárquica e discricionária da responsabilidade internacional, cujos efeitos são, na melhor das hipóteses, insatisfatórios.

O caminho para superar o estado hobbesiano na implementação da responsabilidade internacional, dessa maneira, não pode ser outro que não o fortalecimento das instâncias multilaterais, concebidas em moldes representativos e democráticos. Nesse sentido, o voluntarismo e a discricionariedade na aplicação de contramedidas poderia ser, se não afastado, ao menos mitigado, e os espaços de cooperação e diálogo ampliados

Roberto Ago, Relator Especial da CDI entre 1963 e 1979 e pai da moderna teoria de responsabilidade internacional dos Estados⁴⁷, já chamava a atenção para a necessidade de um tratamento institucionalizado para a questão⁴⁸. Nesse sentido, o jurista italiano, imbuído de

⁴⁷ SLOBODA, *Op. cit.*, p. 444.

⁴⁸ PROUKAKI, Elena Katselli. *The problem of enforcement in international law: countermeasures, the non-injured State and the idea of international community*. New York: Routledge, 2010. p. 74.

uma perspectiva comunitarista do Direito das Gentes, entendia que a determinação sobre a existência de uma violação desse direito e a consequente decisão a respeito das medidas a serem adotadas em resposta deveriam caber não aos Estados individualmente, mas a organizações e instituições internacionais, como a ONU. Embora reconhecesse que, em matéria de responsabilidade, não haveria mais um monopólio do Estado diretamente lesado, Ago entendia que a facultar a terceiros Estados a possibilidade de adotar contramedidas representaria um risco demasiado⁴⁹.

Para que esse risco seja mitigado, é fundamental que exista uma instância de controle da implementação da responsabilidade dos Estados, que aprecie a identificação do ato ilícito internacional atribuível a determinado sujeito de direito e delimite as medidas implementadoras cabíveis às partes lesadas e àquelas que desfrutam de direitos e obrigações *erga omnes* e *erga omnes* parte. Igualmente, é importante haver controle sobre o modo como tais medidas serão aplicadas. Nesse sentido, deve-se garantir a responsabilização de Estados que, ao fazerem uso de medidas implementadoras, violem o Direito Internacional.

De fato, o controle da implementação da responsabilidade dos Estados em instâncias multilaterais é compatível com a própria possibilidade de terceiros Estados poderem invocar a responsabilização internacional. Afinal, se a obrigação devida resguarda direitos coletivos, as ações a serem tomadas diante de sua violação não podem ser feitas de maneira unilateral e discricionária. A nenhum Estado cabe, portanto, a competência exclusiva de interpretar e aplicar o Direito Internacional.

O interesse público da comunidade de nações, assim, não pode ser submetido à discricionariedade de um grupo exclusivo de Estados, sob pena de retornarmos à hegemonia da “política das grandes potências”. Entende-se, à luz do exposto, que implementação da responsabilidade internacional só pode ser legítima, representativa e eficaz se ela for fiscalizada por instâncias coletivas, notadamente no âmbito da ONU, organização que encontra na promoção da paz, segurança e direitos humanos sua razão de ser.

Não se propõe, aqui, a solução hobbesiana para a permanente anarquia que caracteriza o estado de natureza humana. O controle sobre a determinação de atos ilícitos internacionais e a implementação da responsabilidade dos Estados não se confunde com a criação de um leviatã, nem com a subversão da lógica de coordenação que rege as relações interestatais. Sem negar a centralidade da igualdade soberana dos Estados, consagrada na Carta de São

⁴⁹ OLIVEIRA, Danielle Candido de. *A responsabilidade internacional do Estado por violações a normas protetoras de direitos humanos: a possibilidade de aplicação de contramedidas por Estados “não diretamente lesados”*. São Paulo: FDUSP, 2011. p. 283.

Francisco, reconhece-se, tão somente, a necessidade de se fiscalizar a aplicação das normas relativas à responsabilidade dos Estados, a fim de que nenhum ente viole o Direito Internacional sob a justificativa de defendê-lo.

A instância responsável pelo controle da implementação da responsabilidade dos Estados poderia, por exemplo, ser estabelecida por tratado de aceitação geral que regule a matéria. Não se defende, necessariamente, a criação de novo mecanismo voltado a esse fim específico. A própria Carta das Nações Unidas prevê, em seu Art. 33, um rol não taxativo de meios pacíficos de solução de controvérsias. Nesse sentido, poder-se-ia atribuir o controle da implementação a um mecanismo arbitral compulsório ou ao Conselho de Segurança reformado, dotado de legitimidade e representatividade.

Eventual convenção destinada a regular o a responsabilidade dos Estados por ato ilícito internacional deveria, também, delinear claramente os contornos jurídicos da figura do Estado “lesado”. Com efeito, o uso do termo sem maiores explicações possibilita que terceiros Estados, que não sofrem os efeitos diretos da violação da obrigação internacional, adotem contramedidas contra o ente transgressor, alegando se enquadrar na hipótese do Art. 49, §1º do Projeto da CDI. Por se tratar de conduta normalmente vedada pelo Direito Internacional, a adoção de contramedidas deve ser objeto de mais rigorosa regulação, portanto.

Ademais, é necessário reconhecer, também, que o efetivo fortalecimento das instituições multilaterais exige um Conselho de Segurança reformado. De fato, na composição atual, desigual e antidemocrática por excelência, o órgão carece de legitimidade, representatividade e eficácia. Em primeiro lugar, é necessário garantir a expansão dos seus membros, tanto na categoria permanente quanto na categoria não permanente. Nesse contexto, é fundamental observar uma repartição geográfica, incluindo representantes de regiões como a América do Sul, Caribe, África e Oriente Médio. Para além da reforma na composição, é imperativa uma reforma nos métodos de trabalho do referido órgão. Nesse contexto, a questão do veto em votações não procedimentais constitui o maior entrave à adoção de medidas conjuntas em questões de paz e segurança que envolvam os interesses diretos dos Estados nuclearmente armados, como é o caso das contramedidas, conforme observado nas deliberações do órgão sobre o conflito russo-ucraniano. Assim, reconhecendo-se que a supressão do direito de veto constitui mudança que encontraria pouca ou nenhuma adesão entre os atuais membros permanentes, é essencial que seja adotada uma limitação desse poder. Seria possível, por exemplo, restringir o seu uso a determinadas situações, proibindo o veto de violações graves à Carta de São Francisco. Ademais, em um Conselho de Segurança reformado, seria possível estabelecer um quórum que permita derrubar o veto exercido por

um membro permanente, previsão que ofereceria um caráter mais democrático ao exercício desse direito.

Discussões futuras acerca da implementação da responsabilidade dos Estados por meio de contramedidas devem levar em consideração, além disso, o abandono do uso de retaliações “abrangentes”. Como identificado, o recurso a contramedidas dessa natureza, além de mostrar-se inefetivo no cumprimento de seus objetivos, possui impactos maiores sobre a população civil do país-alvo, não sobre os indivíduos efetivamente envolvidos no processo decisório que pode promover a mudança de comportamento do Estado transgressor.

Dessa maneira, pode-se priorizar, quando o recurso a contramedidas realmente se mostre lícito, as chamadas “sanções inteligentes”⁵⁰ Essas, em vez de ter como alvo a economia do país como um todo, visam a afetar um grupo específico de pessoas, notadamente aquelas responsáveis pela violação do Direito Internacional, ou um setor determinado da economia, que possa ter impacto decisivo na mudança de comportamento do ente transgressor.

Conclui-se, portanto, que, embora a Rússia seja internacionalmente responsável pela violação da integridade territorial da Ucrânia, a aplicação de contramedidas coletivas, quando não autorizadas por órgão de organismo internacional com competência para isso, constitui ato ilícito passível de responsabilização. Observa-se, igualmente, que a adoção de contramedidas coletivas constitui uma lamentável reação à paralisia das instâncias internacionais na manutenção da paz e segurança. Como consequência, observa-se importantes impactos econômicos sobre o país-alvo e sobre sua população, mas uma inefetividade inequívoca no que concerne à mudança de comportamento do Estado transgressor. Consolida-se, portanto, um sistema de implementação da responsabilidade internacional demasiadamente voluntarista e inefetivo, que obsta, sobremaneira, as possibilidades de cooperação e diálogo.

Compreende-se, dessa forma, que a solução para o problema passa pela fiscalização institucional da implementação da responsabilidade internacional, pela reforma dos mecanismos multilaterais e pela adoção de sanções que tenham efeitos menos danosos às populações civis. A superação do estado de natureza exige, portanto, ações coordenadas e cooperativas da comunidade internacional.

⁵⁰ SILAKOVA, *Op. cit.*, p. 41-42.

REFERÊNCIAS

ACCARDO, Julia. *La pratique des contre-mesures unilatérales*. Genebra : Law Career Star, 2004.

ALLAND, Denis. Countermeasures of general interest. *In.: European journal of international law*. vol. 13. n. 5. Oxford: Oxford University Press, 2002.

_____. The definition of countermeasures. *In.: CRAWFORD, James; PELLET, Alain; OLLESON, Simon. The law of international responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

CDH. Quarante-sixième session du Conseil des Droits de l'Homme. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/010/47/PDF/G2101047.pdf?OpenElement> .

CRAWFORD, James. *The international law commission's articles on State responsibility: introduction, text and commentaries*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

DOLIDZE, Tatia. *EU sanctions policy towards Russia: the sanctioner-sanctionee's game of thrones*. Lund: Lund University, 2017.

ICJ. Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua: (Nicaragua v. United States of America). Yearbook 1986. Disponível em: < <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-EN.pdf>>.

ILC. *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*. Yearbook, 2001. Disponível em: <https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf>.

MANUEL, Héric Sequeira Ramos. *A reformulação da política externa russa durante a presidência Putin-Medvedev*. Lisboa: ISCSP, 2018.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das relações internacionais - correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OLIVEIRA, Danielle Candido de. *A responsabilidade internacional do Estado por violações a normas protetoras de direitos humanos: a possibilidade de aplicação de contramedidas por Estados "não diretamente lesados"*. São Paulo: FDUSP, 2011.

PROUKAKI, Elena Katselli. *The problem of enforcement in international law: countermeasures, the non-injured State and the idea of international community*. New York: Routledge, 2010.

SHAW, Malcolm. *International law*. 16ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

SICILIANOS, Linos-Alexandre ; FORLATI, Laura Picchio. Sanctions institutionnelles et contre-mesures: tendances récentes. *In.: ACCARDO, Julia. La pratique des contre-mesures unilatérales*. Genebra : Law Career Star, 2004. SILAKOVA, Anastasiia. Western sanctions

against Russia and Russian countermeasures: implications and perspectives. Lund: Lund University, 2017.

SLOBODA, Pedro Muniz Pinto. A responsabilidade internacional dos Estados após a “revolução Ago”. In.: MENZES, Wagner. *Direito Internacional em expansão*. vol. XI. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

_____. *A síndrome de Brás Cubas: sanções unilaterais e a responsabilidade internacional dos estados*. Brasília: FUNAG, 2018.

WANG, Wan. Impact of western sanctions on Russia in the Ukraine crisis, journal of politics and law. In.: *Journal of politics and law*. vol. 8. n. 2. Toronto: Canadian Centre of Science and Education, 2015.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 2011.