

# **O conflito armado Federação Russa-Ucrânia, o papel regulatório do Direito Internacional e desafios para a sua reforma no quadro de reforço da governança global pós-crise**

MIGUEL SANTOS NEVES \*

**Resumo:** O conflito armado internacional entre a Federação Russa e a Ucrânia representa uma ameaça estrutural não apenas à paz e segurança globais mas aos próprios fundamentos da ordem internacional que vigora desde 1945, envolvendo a sua regulação um complexo cruzamento entre diversas áreas do direito internacional quer na vertente violação das regras quer na vertente de reação à, e consequências da violação. O presente artigo pretende contribuir para a análise dos contornos da actual crise internacional, olhando de forma holística para a regulação do conflito pelo direito internacional e pelas instituições internacionais responsáveis pela sua implementação, procurando identificar as respostas e limitações em termos da contenção da violência organizada e da efectivação das responsabilidades internacionais, assim como estimular a reflexão sobre as possíveis reformas na governança global que terão de ser equacionadas e implementadas no pós-conflito para minimizar os riscos de conflitos armados e garantir uma paz duradoura no sistema internacional. Embora o conflito represente um momento de crise do direito internacional na sequência da violação de princípios estruturantes fundamentais, representa também um catalizador do seu processo de reforma

---

**JURISMAT**, Portimão, 2022, n.º 15, pp. 75-122.

\* Professor Associado no Instituto Universitário Militar e no ISMAT; Presidente do Network of Strategic and International Studies.

no pós-crise colocando na agenda internacional a necessária melhoria do sistema de governança global por forma a prevenir futuras crises. Neste contexto, e em resposta aos problemas que ganham visibilidade com a actual crise, são identificadas áreas prioritárias que incluem o sistema de segurança colectiva da ONU com a solução da questão da regulação do veto; o reforço da justiça internacional e da responsabilização com especial destaque para o reforço do TPI e a criação de um tribunal internacional de direitos humanos; a efectiva implementação de uma lógica preventiva na abordagem das crises internacionais; a regulação efectiva da mobilidade humana; o reforço da coerência e efectividade do Direito Internacional.

**Abstract:** The international armed conflict between the Russian Federation and Ukraine constitutes a structural threat not only to global peace and security but also to the very foundations of the post-1945 international order. Its regulation entails a complex interaction between different areas of international law both in the dimension of rules' violation and consequences of that violation. This paper aims at contributing to the analysis of the current international crisis adopting an holistic approach to the regulation of the conflict by international law and international institutions responsible for its implementation, with a view to identify the responses and limitations in terms of containing organised violence and enforce international responsibilities as well as to stimulate a reflection on possible global governance reforms in the post-conflict to minimize risks of armed conflicts and ensure international stability and security. Although the conflict entails a crisis of international law it is also a catalyst for reform putting global governance reform in the international agenda to prevent future crises. In this context and in order to deal with the different problems highlighted by the current crisis, different priority areas should be considered if global governance is to be strengthened including the collective security system and the reform of the Security Council Permanent Members veto; strengthening international justice and responsibility by reinforcing the International Criminal Court and setting up an International Human Rights Tribunal; a new emphasis on the preventive approach to international crisis in opposition to the dominant reactive approach; the effective regulation of human mobility; and upgrading the coherence and effectiveness of international law.

## 1. Introdução

O conflito armado entre a Federação Russa e a Ucrânia é, até ao momento, o mais grave conflito do século XXI que envolve um elevado risco de escalada para uma confrontação directa entre a NATO e a Rússia na Europa e mesmo para um novo conflito global. Nesta perspectiva representa uma ameaça estrutural não apenas à paz e segurança globais mas aos fundamentos da própria ordem internacional que vigora desde 1945. Para além da dimensão da soberania, existe uma dimensão humana fundamental que nos remete para as inúmeras vítimas inocentes, o seu sofrimento extremo e destruição dos respectivos projectos de vida em resultado das atrocidades e violações em massa de direitos humanos, cometidas por Estados e Actores Não-Estatais, que traduzem a profunda desumanidade que a guerra envolve. Apesar da maior viabilidade deste conflito de grande escala, não podemos esquecer que este é um fenómeno global com múltiplos conflitos armados não-internacionais que proliferam pelo mundo e que em 2020 envolviam 169 conflitos com diferentes perfis que provocaram mais de 81 mil mortes<sup>1</sup> sendo alguns dos mais graves os que decorrem na Síria, Yemen, Sudão do Sul, Afeganistão, Etiópia, Somália e no México envolvendo os carteis de droga.

O presente artigo pretende contribuir para a análise dos contornos da actual crise internacional, olhando de forma holística para a regulação do conflito pelo direito internacional e pelas instituições internacionais responsáveis pela sua implementação, procurando identificar as respostas e limitações em termos da contenção da violência organizada e da efectivação das responsabilidades internacionais, assim como estimular a reflexão sobre as possíveis reformas na governança global que terão de ser equacionadas e implementadas no pós-conflito para minimizar os riscos de conflitos armados e garantir uma paz duradoura no sistema internacional.

O artigo está estruturado em quatro partes. Na primeira são analisadas as causas e dinâmica do conflito armado entre a Federação Russa e a Ucrânia. A segunda parte considera as áreas fundamentais de regulação do direito internacional relevantes no presente conflito e as violações fundamentais cometidas. A terceira parte analisa as consequências quer jurídicas quer políticas das violações do direito internacional e as limitações do processo de responsabilização internacional. Finalmente, a quarta parte discute algumas áreas críticas para a reforma da governança global que devem ser equacionadas num quadro pós-conflito.

---

<sup>1</sup> Uppsala Conflict Data Program 72 conflitos non-state violence, 56 conflitos state-based violence e 41 conflitos one-sided violence (acessível <https://ucdp.uu.se/year/2020>, consultado 3.4.2022)

## 2. O conflito armado Federação Russa-Ucrânia: causas e dinâmica

A análise das causas do actual conflito armado requer uma abordagem interdisciplinar que entre outras áreas cruza as perspectivas das relações internacionais e do direito internacional, considerando que os principais paradigmas das relações internacionais, em especial o realismo, o institucionalismo liberal e o construtivismo têm diferentes interpretações sobre o funcionamento do sistema internacional e por consequência sobre o actual conflito armado, assim como diferentes visões sobre a relevância e papel do direito internacional na construção de uma solução.

Por outro lado, compreender esta decisão fundamental de política externa da Federação Russa de uso da força contra a Ucrânia é facilitada pela adopção de uma abordagem de “foreign policy analysis” (FPA) (Alden e Aran, 2011) que implica uma análise complexa e dinâmica assente em 3 factores essenciais que a diferenciam da abordagem tradicional centrada no Estado visto como actor uno e racional: focagem no processo de decisão com a diversidade de actores e dinâmicas e não apenas nos outputs; análise da interação entre a dimensão interna e a dimensão externa na perspectiva do “two-level game” recusando encará-las como compartimentos estanques; análise da implementação da política e seus efeitos e não apenas da decisão.

Neste contexto, é possível argumentar que a guerra resulta da interação entre três processos causais que se cruzam condicionando a natureza, dinâmica e eventuais vias de solução para o conflito.

Num primeiro nível, factores domésticos da Federação Russa os quais têm sido menos analisados embora sejam muito relevantes para compreender a decisão de desencadear a guerra. A Federação Russa sofreu um severo impacto da pandemia Covid-19 cujos efeitos se agravaram desde Agosto de 2021, revelando uma situação de taxas de mortalidade muito elevadas, quatro vezes superiores às registadas em média nos países desenvolvidos, associada a uma taxa de vacinação muito baixa da ordem dos 38% (World Bank, 2021, fig O-8 e O.9). Esta situação teve vários efeitos negativos no plano económico, político e social. As dificuldades económicas agravaram-se durante a primeira fase da pandemia em resultado da descida dos preços do petróleo por quebra na procura afectando as receitas de exportação de que a Rússia é muito dependente, agravada pela guerra de preços com a Arábia Saudita e o conflito com a OPEC que pretendia reduzir a produção, estratégia a que Moscovo se opôs. A recuperação económica iniciada nos dois primeiros trimestres de 2021 foi abruptamente interrompida no 3º trimestre associado a um agravamento da inflação superior a 8%, quase o dobro da inflação global, e a uma significativa quebra do rublo (World Bank,

2021). O impacto da pandemia e a degradação da situação económica reforçaram o processo de dissidência e contestação política com crescente perda de confiança no governo por parte da população e um agravamento do processo de fragmentação interna.

No plano militar, estrutura essencial de apoio do regime, a pandemia teve um impacto negativo com a mudança de funções tradicionais militares para funções domésticas de apoio às populações no combate à pandemia face ao agravamento da situação o que, combinado com o efeito dos sucessivos confinamentos, se traduziu na redução das operações normais de treino e coordenação de forças gerando um deficit de treino e nível de prontidão das forças armadas russas, acompanhado de problemas de manutenção do material militar e na própria indústria de defesa forçando a Rússia a comprar armamento à China. Este deficit de treino e prontidão é um factor relevante no quadro de implementação da decisão para explicar a má performance das forças russas no terreno e ineficácia em atingir objectivos militares na Ucrânia.

A combinação dos efeitos severos da pandemia, com a crise económica, o reforço da contestação política e os problemas militares gerou uma sensação de debilidade e vulnerabilidade que conduziu à decisão da guerra, aprofundando o processo que já estava em curso desde 2014 e que tinha contado com a passividade das potências ocidentais, procurando através da projeção de força viabilizar as ambições de reconstrução do império soviético e criar um factor de união numa sociedade em fragmentação. Em suma, a decisão não reflecte uma posição de força do regime russo mas sim de fragilidade interna, que apostou também na passividade e fragilidade das potências ocidentais ocupadas com o combate à pandemia e com a recuperação económica, para através de uma operação militar “*blitzkrieg*” ocupar e controlar a Ucrânia e conter a expansão da NATO.

Num segundo nível, existem factores estruturais geopolíticos relacionados com o processo de redistribuição de poder no pós-Guerra Fria e o balanço/rebalanço de poder global. Na análise de um dos mais influentes estrategas geopolíticos americanos Zbigniew Brzezinski na sua obra pós-Guerra Fria, e reflectindo sobre as condições de manutenção da hegemonia dos EUA no século XXI,<sup>2</sup> a

---

<sup>2</sup> Zbigniew Brzezinski, 1997, *The Grand Chessboard: American primacy and its geostrategic imperatives*, Basic Books, pg. 41, identificou na Euroásia 5 “geostrategic players” (França, Alemanha, Rússia, China e Índia) e 5 “geopolitical pivots” (Ucrânia, Azerbaijão, Turquia, Coreia do Sul e Irão) fundamentais no processo de novo balanço de poder, sendo a Ucrânia o mais relevante. Os *geopolitical pivots* são definidos como os Estados cuja importância não resulta do seu poder ou motivação, mas sim da sua localização sensível e das consequências da sua condição de potencial vulnerabilidade para o comportamento dos *geostrategic players*.

Ucrânia é claramente identificada como o “*geopolitical pivot*” crítico na consolidação do poder americano e da sua capacidade para evitar a reconstrução do império soviético, no sentido de que a independência do Estado Ucrainiano e a sua manutenção na esfera de influência dos EUA seria o principal factor de contenção da Rússia e do seu projecto imperial

*“Ukraine, a new and important space on the Eurasian chessboard, is a geopolitical pivot because its very existence as an independent country helps to transform Russia. Without Ukraine, Russia ceases to be a Eurasian empire...However, if Moscow regains control over Ukraine, with its 52 million people and major resources as well as access to the Black Sea, Russia automatically again regains the wherewithal to become a powerful imperial state, spanning Europe and Asia. Ukraine's loss of independence would have immediate consequences for Central Europe, transforming Poland into the geopolitical pivot on the eastern frontier of a united Europe.”*<sup>3</sup>

Esta perspectiva influenciou o pensamento geoestratégico dos EUA mas também, numa lógica de efeito de espelho, o da Federação Russa de Putin que encarou a adesão da Ucrânia à NATO não só como uma ameaça mas também como um obstáculo estrutural à implementação do sonho imperial.

Relacionado com esta questão, e numa lógica realista, está também em causa a preservação do equilíbrio nuclear baseado na lógica da Mutual Assured Destruction (MAD) que funcionou durante a Guerra Fria e que continua a operar, já que, na perspectiva da Rússia, poderia ser alterado em seu desfavor em consequência do facto de a adesão à NATO poder significar o estacionamento de armas nucleares em território ucraniano, a poucos minutos de distância de Moscovo comprometendo a sua capacidade de resposta efectiva, situação com semelhanças evidentes com a colocação de armas nucleares soviéticas em Cuba em 1962 como resposta à colocação de mísseis nucleares em Itália e na Turquia. Importa recordar que a Ucrânia foi objecto de um processo de desnuclearização na sequência do Memorando de Budapeste de 1994<sup>4</sup>, assinado entre a Ucrânia,

<sup>3</sup> Brzezinski, *ibidem*, pg. 46.

<sup>4</sup> Memorandum de Budapeste assinado em 5.12.1994 entre a Ucrânia, Reino Unido, EUA e Federação Russa, através do qual as potências membros permanentes do CS envolvidos prestaram garantias de segurança à Ucrânia na sequência da desnuclearização desta com retirada de armas nucleares da Península da Crimeia e a assinatura pela Ucrânia do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares NPT como Estado não-nuclear, designadamente os compromissos de respeitarem a soberania, a independência e as fronteiras da Ucrânia (ponto 1.), não usarem a força contra a Ucrânia (ponto 2.), activarem o Conselho

Federação Russa, Reino Unido e EUA, no qual os três membros permanentes do Conselho de Segurança prestaram diversas garantias de segurança à Ucrânia, e que seria desta forma posto em causa.

Finalmente, e numa perspectiva mais institucionalista liberal, o reforço visível da aliança entre autocracias que envolve a China e a Rússia e numa posição secundária a Coreia do Norte, é relevante para compreender a iniciativa russa que, contando desde o início com o apoio informal da China, representaria uma iniciativa concertada da aliança para escalar a confrontação com as democracias. Importa sublinhar que a partir de 2014 a consolidação da aliança das autocracias foi marcada por uma importante transformação qualitativa com a adopção de uma posição revisionista da ordem internacional, bem ilustrada pela intervenção da Rússia na Ucrânia, pelo projecto Belt and Road Initiative (BRI) da China e pelos avanços do programa nuclear da Coreia do Norte e a capacidade dos novos mísseis intercontinentais, mercê da tecnologia russa, atingirem território americano.

Num terceiro nível, estão em causa factores inter-relacionais entre a Rússia a UE e os EUA, envolvendo um deficit de visão geoeconómica que gerou uma percepção de fragilidade e desunião do bloco ocidental que a Rússia encarou como uma oportunidade para agir e consolidar o controlo sobre a Ucrânia. Na verdade, desde 2014 o reforço da unidade do bloco autocrata contrasta com a crescente divisão e conflitualidade no seio do bloco democrático, bem ilustrado pela degradação das relações transatlânticas na era Trump e que se agravaram com a saída problemática do Afeganistão em 2021 gerando uma imagem de fragilidade da NATO.

Por outro lado, a ausência de uma resposta efectiva dos EUA e da UE à agressão anterior e consequente anexação da Crimeia em 2014, não tendo sido aplicadas sanções económicas robustas e mesmo as poucas adoptadas, como o embargo de venda de armas decretado pela UE, foram violadas por vários Estados Membros, bem como aos crimes de guerra em grande escala praticados na Síria. De igual modo não houve reacção adequada aos processos contínuos de interferência da Rússia nos sistemas políticos democráticos (interferências nas eleições EUA, financiamento de partidos de extrema-direita radicais na UE e nos EUA) nem às interferências na segurança interna (operações de envenenamento de opositores no Reino Unido, ciberataques, acção de estruturas de crime organizado russo).

---

de Segurança da ONU no caso de agressão à Ucrânia (ponto 4.) e de não usarem armas nucleares contra a Ucrânia (ponto 5.) (disponível em <https://policymemos.hks.harvard.edu/links/ukraine-budapest-memorandum-1994>)

O deficit de coesão interna e de um pensamento holístico e estratégico na UE associado à dependência energética estrutural relativamente à Rússia, contribuiu também para acentuar uma percepção de fragilidade que Moscovo antecipou como incapacidade para reagir à agressão da Ucrânia. Apesar de ser o primeiro parceiro comercial da Federação Russa e o principal mercado de exportação absorvendo 37.9% do total das exportações russas em 2020,<sup>5</sup> a UE não explorou esta vantagem deixando-se antes dividir e aumentar a dependência energética agravando a sua insegurança energética. A ausência de uma abordagem geoeconómica e o predomínio da lógica estritamente económica, da lógica dos negócios e do branqueamento de capitais de oligarcas russos nas principais praças financeiras europeias, em especial na City de Londres, ignorando as interconexões com as dimensões política e de segurança, geraram uma perigosa vulnerabilidade no relacionamento com o regime russo. Este processo foi liderado pela Alemanha que tem privilegiado relações promíscuas com as autocracias, motivada pelo reforço do poder nacional alemão e consolidação da sua liderança da UE, à custa da coesão interna e da capacidade de esta agir como um actor global, inspirada equivocadamente na doutrina “*wandel durch handel*” que, longe de gerar mudança, contribui antes para o financiamento e consolidação das autocracias.

Na perspectiva da Federação Russa, enquanto as duas primeiras categorias de factores alimentaram o sentido da necessidade de agir, a terceira categoria alimentou o sentido da oportunidade, apostando na falta de unidade e capacidade de reagir de forma coordenada por parte do Ocidente. Estes processos contribuíam para explicar a dinâmica da crise. A estratégia russa implicava inicialmente uma operação militar *blitzkrieg* que num curto espaço de tempo permitisse controlar o território ucraniano, conquistar Kiev e obter a rendição incondicional. Este cenário não se concretizou em resultado da conjugação entre a deficiente preparação da máquina militar russa, a resistência robusta e inesperada das forças ucranianas e a inesperada resposta coordenada e firme dos EUA e da UE, contribuindo para um insucesso militar e o arrastamento da situação. Tal tem consequências negativas para a reputação da Rússia e para a base de poder interna de Putin pelo que aumentou a pressão para uma vitória militar a qualquer custo, ditando o agravamento das atrocidades, violação das leis da guerra e

---

<sup>5</sup> Eurostat, 2021 Russia-EU international trade in goods statistics, February 2022. Em 2021 as exportações da Rússia para a UE foram de € 154 milhares de milhões de Euros e as importações com origem na UE de € 89 milhares de milhões de euros (disponível em [https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?oldid=483794#EU\\_and\\_Russia\\_in\\_world\\_trade\\_in\\_goods](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?oldid=483794#EU_and_Russia_in_world_trade_in_goods); <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/russia/#:~:text=In%202020%2C%20the%20EU%20was%20Russia%27s%20first%20trade,the%20EU%20and%20Russia%20amounted%20to%20%E2%82%AC257.5%20billion.>)

dos direitos humanos e protelando o processo de negociação da paz que a Rússia não quer iniciar sem uma vitória militar prévia.

A compreensão da complexidade do fenómeno da guerra beneficia de uma articulação entre o paradigma realista e o paradigma institucionalista liberal que em geral coexistem na mente dos decisores, quer na identificação das causas, onde a visão realista sobre balanço de poder tem especial relevância, quer na estruturação da solução e das condições de estabilidade futura, dimensão em que o paradigma institucionalista liberal poderá ter um papel mais influente. A visão sobre o direito internacional e o seu papel na gestão da crise é diferente para os dois paradigmas: marginal para o realismo, essencialmente visto como instrumento de exercício do poder pelos mais poderosos; mais relevante e activo para o institucionalismo liberal que lhe reconhece o papel de regulação da anarquia e capacidade de limitar o comportamento abusivo dos Estados e o recurso à guerra.

Tendo em conta esta divergência importa analisar a capacidade e limitações do Direito Internacional na regulação do conflito armado entre a Federação Russa e a Ucrânia, que envolve o cruzamento entre diversas áreas do direito internacional quer na vertente violação das regras quer na vertente de reacção à, e consequências da violação, procurando identificar vias de reforma e consolidação da governança global no pós-crise que permitam prevenir de forma eficaz crises semelhantes.

### **3. Multidimensionalidade das violações do Direito Internacional**

O conflito armado embora seja regulado numa primeira linha pelo Direito Internacional Humanitário, na realidade envolve também outras áreas do direito internacional que se cruzam, em especial o direito internacional do uso da força, o direito internacional dos direitos humanos e o direito internacional da mobilidade humana cujas normas fundamentais foram violadas.

#### **3.1. Direito Internacional do Uso da Força**

A ordem internacional pós-1945 tem como pilar essencial o sistema de segurança colectiva mitigado criado pela Carta das Nações Unidas e que representa simultaneamente uma continuidade e uma ruptura com o paradigma positivista dominante até ao final da II Guerra Mundial. Apesar do sistema de segurança colectiva, cuja primeira concretização se deu com a criação do sistema da Sociedade das Nações em 1919 (art. 16º do Pacto), ser fortemente influenciado pela tradição idealista liberal e pelo pensamento kantiano, na realidade a Carta da ONU encerra um compromisso essencial entre duas orientações divergentes.

Por um lado, um pilar positivista consubstanciado no Conselho de Segurança que traduz um regresso mitigado a 1815 e ao modelo de Viena baseado numa lógica de balanço de poder, implicando o reconhecimento do estatuto privilegiado de potência e a atribuição de uma responsabilidade directa às potências pela manutenção da paz e segurança internacionais traduzida no papel dos 5 Membros Permanentes. Por outro, um pilar idealista associado à Assembleia Geral onde não existe estatuto de potência, todos os Estados têm um estatuto de igualdade e as deliberações são tomadas por maioria de votos. Este compromisso gerou um equilíbrio complexo e instável em que por um lado o centro de poder está no Conselho de Segurança mas, por outro, todo o sistema é alicerçado na regra fundamental da proibição do uso da força que limita as próprias potências, o que constitui uma diferença essencial face ao modelo de 1815 onde o princípio dominante era o da liberdade de uso da força por parte dos Estados. No paradigma positivista, contrariamente ao paradigma jusnaturalista anterior, o *Jus ad bellum* passou a ser visto como uma questão da ordem da política que não devia ser regulada pelo Direito Internacional, sendo subtraída ao âmbito regulatório deste.

A guerra da Ucrânia é um conflito armado internacional, nos termos do art.2º comum das Convenções de Genebra, relativamente raros nos quase 77 anos de vigência da Carta da ONU, constituindo uma ruptura da paz internacional e abrindo uma crise no sistema de segurança colectiva decorrente da violação de regras fundamentais do direito internacional do uso da força. O sistema de segurança colectiva envolve três regras fundamentais interligadas: (i) a proibição do uso da força nas relações entre os Estados, regra primária estruturante que impõe que os conflitos sejam resolvidos com recurso a meios pacíficos, prevista no art.2º nº 4 da Carta; (ii) a obrigação jurídica dos Estados membros do sistema em caso de violação da regra primária consubstanciada numa agressão reagirem de forma colectiva e concertada para neutralizar o agressor, parar a agressão e restabelecer a paz e segurança internacionais (arts. 43º nº 1 e 45º); (iii) a aplicação de sanções jurídicas ao agressor no âmbito do capítulo VII da Carta (arts. 41º e 42º).

O ataque armado de grande escala realizado pela Federação Russa à Ucrânia em 24 de fevereiro 2022 constitui uma violação inequívoca da Carta da ONU do seu art.2º, nº 4 já que este uso da força não se enquadra em nenhuma das duas excepções à proibição previstas na Carta, não existindo nem uma situação de autorização do Conselho de Segurança, concretizada numa resolução aprovada nos termos dos arts. 24º e 42º, nem se verificam os fundamentos da legítima defesa nos termos do art. 51º. Contudo, importa salientar que, apesar da maior visibilidade e intensidade deste ataque armado de 2022, a agressão à Ucrânia se iniciou em 2014 com a intervenção militar na Crimeia e no Donbass. Na altura a Federação Russa não levou a cabo um ataque armado directo, negando o en-

volvimento de forças armadas russas, recorrendo antes a uma estratégia mista combinando o apoio militar aos grupos insurgentes separatistas em Donetsk e Lugansk com a participação de militares russos não uniformizados, agindo como voluntários “em férias”, empresas militares privadas e conselheiros militares russos.

Este cenário configura uma situação de “ataque armado indirecto” construída pela jurisprudência inovadora do Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) no acórdão *Nicarágua v EUA*<sup>6</sup>, para todos os efeitos equivalente a um ataque armado directo. Na realidade, um Estado pode não utilizar directamente as suas forças militares mas grupos rebeldes, mercenários ou militares não uniformizados para concretizar um ataque armado contra outro Estado, sendo o critério decisivo para que se possa considerar a existência de um ataque armado indirecto que o Estado agressor tenha o controlo efectivo e total sobre os objectivos e decisões operacionais e não se limite a prestar apoio financeiro, armamento ou aconselhamento militar. Ora todos os factos concorrem no sentido de que a Federação Russa tinha o controlo efectivo sobre os objectivos e decisões relativas a operações militares dos combatentes no terreno no Donbass e na Crimeia.

O alcance da regra de proibição do uso da força e o regime internacional do uso da força resultam da articulação entre instrumentos de *hard law*, as regras da Carta e de costume internacional, com instrumentos de *soft law*, designadamente as três Resoluções da Assembleia Geral da ONU sobre *Declaration on the Non-use of Force*,<sup>7</sup> *Definition of Agression*<sup>8</sup> e *Declaration on Friendly Relations*,<sup>9</sup> assim como da jurisprudência internacional do Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) com especial destaque para o Acórdão do caso *Nicarágua v. EUA*<sup>10</sup> mas também no parecer sobre *the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* e no Acórdão do caso *DRC v Uganda*.<sup>11</sup>

A regra de proibição do uso da força é simultaneamente uma regra de um tratado internacional e uma regra de costume internacional como clarificou a juris-

<sup>6</sup> *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v United States of America)*, Merits, Judgement, ICJ Reports 1986, Summary of Judgement 27 June 1986, pg. 164

<sup>7</sup> *Declaration on the Enhancement of the Effectiveness of the Principle of Refraining from the Threat or Use of Force in International Relations* GA Res 44/22 de 18.11.1982

<sup>8</sup> *Definition of Aggression*, GA Resolution 3314(XXXIX) de 14.12.1974

<sup>9</sup> *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations* GA Res 2625 (XXV) de 24.10.1970

<sup>10</sup> *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v United States of America)*, Merits, Judgement, ICJ Reports 1986

<sup>11</sup> *Armed Activities on the Territory of the Congo (DRC v Uganda)*, Judgements, ICJ Reports, 2005

prudência do TIJ no acórdão Nicarágua v EUA (summary pag. 165). Tal implica não uma mera duplicação formal de normas com o mesmo conteúdo mas sobretudo efeitos jurídicos distintos a três níveis: (i) a vinculatividade universal da regra de costume internacional que vincula todos os Estados, mesmo os que manifestam oposição, em contraste com a vinculatividade restrita aos Estados parte da regra do tratado; (ii) a diferença de regras de interpretação já que a norma do tratado tem necessariamente de ser interpretada de acordo com as regras da Convenção de Viena do Direito dos Tratados (arts.31º a 33º) o que não sucede com a regra de costume; (iii) a exceção de incumprimento, admissível no caso da regra do tratado mas inadmissível no caso da regra de costume internacional. Para além disso, a regra de proibição do uso da força é considerada uma regra de *jus cogens*, como salienta na sua *separate opinion* o Juiz Presidente do TIJ Nagendra Singh no acórdão Nicarágua v EUA (summary, pg. 168), uma norma estruturante fundamental da ordem internacional, integrante do núcleo restrito do direito internacional constitucional, com uma natureza imperativa e insusceptível de derrogação, prevalecendo sobre outras regras de direito internacional e de direito nacional.

A proibição do uso da força é mais ampla do que a proibição da guerra, abrangendo simultaneamente a guerra propriamente dita e as represálias, de menor intensidade, duas categorias do uso da força previstas no estatuto da Sociedade das Nações que geraram ambiguidade e manipulações que contribuíram para o insucesso da organização. A interpretação sobre o conteúdo normativo do art. 2º nº 4 tem suscitado interpretações divergentes a diferentes níveis (Gray, 2018).

Em primeiro lugar, a definição do conceito de força que numa visão mais restritiva e que tem sido dominante, é identificada com “força militar” enquanto numa visão mais ampla implicaria também a proibição da coação económica/financeira como decorre expressamente da *Declaration on Friendly Relations* da AGNU, resultando numa perspectiva mais restritiva sobre o uso da força. Em segundo lugar, quanto ao âmbito da proibição, e considerando a expressão “relações internacionais”, o debate sobre se a proibição seria geral, proibindo o uso da força quer no plano internacional quer interno, abrangendo conflitos armados internacionais e não-internacionais, ou mais limitada proibindo apenas o uso da força nas relações entre os Estados, por conseguinte restrita aos conflitos armados internacionais na óptica do direito internacional humanitário, visão que tem prevalecido. Uma terceira questão relaciona-se com a aplicabilidade desta regra ao espaço cibernético, se a regra pensada para o cenário de um conflito armado convencional também abrange a proibição da ciberguerra, questão a que a doutrina deu resposta positiva no contexto do Manual de Tallinn versões

1.0 (regra 10) e 2.0 (regra 68),<sup>12</sup> elaborado por iniciativa da NATO na sequência do ataque cibernético de grande escala que afectou a Estónia em 2007 demonstrando a gravidade das ameaças das novas formas de guerra híbrida. Os peritos envolvidos defenderam a tese de que um ciber ataque pode ser equiparado a um ataque armado convencional com base no critério da comparabilidade de escala e efeitos (regra 11 versão 1.0).

Em quarto lugar, a controvérsia sobre a natureza da proibição, se está em causa uma proibição absoluta ou uma proibição relativa do uso da força. Este último aspecto constitui o debate mais relevante desde o fim da Guerra Fria sobre o alcance da proibição do uso da força e que, no contexto actual, é especialmente relevante para a análise do conflito armado entre a Federação Russa e a Ucrânia, em particular a validade da argumentação do agressor. Na perspectiva da proibição absoluta, a regra da proibição do uso da força é o princípio fundamental do sistema pelo que só são admitidas as duas excepções à proibição explicitamente previstas na Carta, a autorização do Conselho de Segurança e a legítima defesa, esta última em termos bastante restritivos. Aliás, a regra do art. 2º nº 4 existe em articulação com uma outra regra que atribui ao Conselho de Segurança o monopólio para decidir e regular o uso da força quando tal for necessário, restringindo de forma drástica a auto-tutela dos Estados.

A doutrina da proibição relativa invoca o elemento literal do art. 2º nº 4 salientado que a proibição está associada a três resultados concretos: a violação da integridade territorial, o comprometimento da independência política ou objectivos inconsistentes com os fins da Carta. Neste contexto argumenta que, se o uso da força não implicar nenhum destes 3 efeitos, se não ameaçar a independência política, a integridade territorial e for consistente com os fins da ONU, então seria possível usar a força legitimamente noutros casos para além das duas excepções explicitamente previstas na Carta sem violar o art.2º nº 4. Este alargamento da lista de excepções foi particularmente invocado pelos EUA e Israel para a proteção de cidadãos nacionais em grave perigo em território de Estados estrangeiros, fundamentando operações de resgate no Uganda e em Granada, mas sobretudo na legitimação da doutrina da “intervenção humanitária” que se estruturou na década de 90 sob o impulso dos EUA e do Reino Unido e que teve na intervenção da NATO no Kosovo o seu ponto mais crítico.

A doutrina da intervenção humanitária, que pretendia constituir uma base de legitimação autónoma para o uso da força precisamente quando há ausência de autorização do Conselho de Segurança, teve a sua génese durante a primeira guerra do Iraque, na sequência das operações de retaliação conduzidas por Sad-

<sup>12</sup> Michael Schmitt (ed.), 2017, *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, Cambridge University Press

dam Hussein contra os Curdos no Norte e os Xiitas no Sul após o fim da operação “Desert Storm”. Materializou-se na criação em 1992 de “no fly zones” sobre as regiões xiitas e curdas no Iraque para proteger civis e os seus direitos humanos, imposta e patrulhada por 3 Membros Permanentes do Conselho de Segurança - EUA, França e Reino Unido - sem que existisse uma autorização prévia de uso da força contra o Iraque aprovada pelo Conselho de Segurança. Neste contexto, o Reino Unido desenvolveu a doutrina da intervenção humanitária formalizando seis princípios fundamentais numa carta enviada ao Secretário-Geral da ONU Koffi Annan. Esta doutrina para além de ter gerado uma profunda divisão na comunidade internacional e ter sido contestada pela maioria dos Estados, em especial a China, a Rússia e os Não Alinhados, contribuiu objectivamente para fragilizar o regime internacional e a regra da proibição do uso da força alimentando a ideia de que poderia ser sujeita a múltiplas excepções o que ditaria inevitavelmente o seu esvaziamento e descaracterização.

Na intervenção pública de 24.2.2022 o Presidente da Federação Russa Vladimir Putin justificou aquilo a que chamou uma “operação militar especial” com a necessidade de prevenir o genocídio e proteger as populações de origem russa de Donbass invocando a existência de alegadas valas comuns em Lugansk. Esta argumentação ressuscita o debate e está claramente alicerçada na doutrina da proibição relativa do uso da força e da intervenção humanitária, em clara contradição com a posição tradicional da Rússia de defesa da tese da proibição absoluta que a levou a opor-se e considerar ilegítima a intervenção da NATO no Kosovo. Ironicamente Putin recorre a uma doutrina desenvolvida no passado pelos EUA e Reino Unido, e implementada pela NATO, para procurar sustentar a legitimidade do uso da força contra a Ucrânia. Ora não só não existe qualquer evidência credível sobre o alegado processo de genocídio como o contexto internacional se alterou significativamente considerando-se hoje como inválida a doutrina da proibição relativa do uso da força porque inconsistente com os princípios da Carta e os alicerces de um sistema de segurança colectiva. Curiosamente, nas alegações escritas apresentadas ao TIJ no processo iniciado pela Ucrânia em 26.2.2022, a Federação Russa alterou a sua argumentação invocando a legítima defesa, implicitamente reconhecendo a incoerência e falta de legitimidade da linha de argumentação inicial.

Como resposta à crise do paradigma da intervenção humanitária evidente após a intervenção no Kosovo, e porque a proteção dos direitos humanos e prevenção/reação aos *mass atrocity crimes* continuava a exigir uma solução, emergiu o paradigma da Responsabilidade de Proteger (R2P) como resultado da ação concertada de um conjunto de potências médias em aliança com ONGs internacionais e organizações da sociedade civil dos respectivos países (Bellamy, 2009). Este paradigma da R2P implica uma prioridade à responsabilidade de prevenir e a identificação de uma potencial intervenção militar como última

ratio no âmbito do exercício da responsabilidade de proteger secundária, titulada pela comunidade internacional, e que tem de ser legitimada por uma autorização do Conselho de Segurança. Também nesta perspectiva, e se a questão do alegado genocídio no Donbass enquanto um dos casos de *mass atrocity crimes* possa sugerir alguma conexão com a R2P, a conduta da Federação Russa não encontra qualquer fundamentação neste paradigma não só porque a intervenção militar nunca poderia ser a primeira linha de resposta, mas também porque o exercício da responsabilidade de proteger da comunidade internacional não poderia ser protagonizado por um único Estado e sem uma prévia autorização do Conselho de Segurança. Por outras palavras, contrariamente à doutrina da intervenção humanitária que ambicionava ser um fundamento autónomo para o uso da força, a R2P não é um fundamento autónomo, mas sim um critério essencial de fundamentação da resolução do Conselho de Segurança que autoriza o uso da força, como sucedeu no caso da intervenção na Líbia, no contexto de prevalência de uma concepção de proibição absoluta do uso da força.

Face à violação da regra de proibição do uso da força por parte da Federação Russa, o sistema de segurança colectiva não funcionou quer na dimensão reacção à agressão, com a neutralização do agressor e a reposição da paz e segurança internacionais, quer na dimensão sancionatória de aplicação de sanções ao agressor. O Conselho de Segurança tem nos termos da Carta a responsabilidade primária de manter a paz e segurança internacionais (art. 24º nº 1) e a competência para certificar a existência de um acto de agressão e adoptar as medidas colectivas para restaurar a paz e segurança internacionais (art. 39º), designadamente actuando ao abrigo do capítulo VII da Carta nos termos dos arts. 41º e 42º.

Não obstante a convocação de uma reunião do Conselho de Segurança em 26.2.2022 na qual foi submetida uma proposta de resolução exigindo o fim do ataque armado da Federação Russa à Ucrânia e a retirada das forças militares russas, e o facto de ter obtido a maioria qualificada de 3/5 ou 9 em 15 – 11 votos a favor e 3 abstenções (China, Índia e Emiratos Árabes Unidos) – a resolução não foi adoptada em virtude do voto contra, equivalendo ao exercício do veto, por parte da Federação Russa nos termos das regras de votação do art 27º nº 3 da Carta uma vez que se tratava de uma questão substantiva (não-processual). O veto paralisou o Conselho de Segurança impedindo-o de exercer a sua responsabilidade primária pela manutenção da paz e segurança internacionais como explicitamente refere a resolução 2623 (2022), inviabilizando quer a certificação e condenação da agressão quer a adopção de medidas colectivas para neutralizar o agressor, bloqueando deste modo o funcionamento do sistema de segurança colectiva.

A via alternativa face à inação do Conselho de Segurança foi provocar uma sessão especial de emergência da Assembleia Geral através da aprovação da resolução S/RES/2623 (2022) de 27.2.2022, a que se aplicou a regra de deliberação do art. 27º nº 2 dado tratar-se de questão processual para a qual basta uma maioria de 9 votos não admitindo veto dos P5 o que inviabilizou o bloqueio da Federação Russa. A Assembleia Geral veio a aprovar uma resolução<sup>13</sup> que obteve a necessária maioria qualificada de 2/3 (141 votos a favor, 35 abstenções e 5 votos contra) a qual claramente certifica que a Federação Russa é o agressor, cometeu um acto de agressão contra a Ucrânia violando o art.2º nº 4 da Carta (para. 2) e exige a cessação imediata do uso da força e a retirada das forças militares russas (para. 3).

Neste âmbito importa recordar que segundo a jurisprudência internacional, expressa na *Advisory Opinion* do TIJ sobre Namíbia e África do Sul,<sup>14</sup> os Estados Membros das Nações Unidas têm neste contexto uma dupla obrigação legal: reconhecer que a conduta de um Estado viola uma obrigação legal internacional; não prestar auxílio ou colaborar nessa violação do direito internacional. Tal suscita questões sobre a posição dos Estados que se abstiveram ou votaram contra a Resolução da AG quanto à obrigação de reconhecer, bem como relativamente aos Estados que prestaram, caso da Bielorrússia, ou vierem a prestar, caso da China quanto a um eventual fornecimento de armas e ajuda financeira, auxílio à Federação Russa, no que respeita à obrigação de não colaborar. Em ambas as situações estarão em causa a prática de actos ilícitos que decorrem da violação de obrigações internacionais e que geram responsabilidade internacional dos Estados.

O problema do veto não regulado dos membros permanentes do Conselho de Segurança, exercido de uma forma livre e até arbitrária, constitui o maior problema estrutural do sistema de segurança colectiva já identificado mesmo antes da entrada em vigor da Carta. Com efeito, esta foi a questão mais controversa no processo negocial da Carta das Nações Unidas que decorreu entre 1942-1945 entre os EUA, o Reino Unido, a União Soviética e a China, com duas posições divergentes em confronto. De um lado os EUA e o Reino Unido defenderam o veto com uma regulação mínima e parcialmente limitado no sentido de que o membro permanente que fosse parte de um conflito envolvendo o uso da força não poderia votar nem usar o veto para impedir o Conselho de Segurança de agir e exercer a sua responsabilidade quanto a esse conflito. Do outro, a posição

<sup>13</sup> UN General Assembly Resolution A/ES-11/L.1, 1 March 2022

<sup>14</sup> ICJ Advisory Opinion, Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), ICJ Reports 1971, 21.6.1971, pg.46

da União Soviética defendia um veto absoluto sem qualquer limitação, refletindo uma visão radical de soberania absoluta. Esta foi a última questão negociada a ser fechada, tendo ficado pendente na Conferência de Dumbarton Oaks de outubro de 1944 que aprovou o essencial do projecto da Carta, só tendo sido finalizado o acordo na Conferência de Yalta, na Crimeia, em fevereiro de 1945.<sup>15</sup> O acordo a que se chegou consagrou no essencial a posição soviética de um veto sem qualquer regulação, tendo sido marginalmente acolhida a tese da limitação mas apenas quanto a deliberações no âmbito do Capítulo VI (solução pacífica de conflitos) já que uma parte de um conflito, incluindo membros permanentes, não poderá votar nos termos do art. 27, nº3 *in fine*, mas não no âmbito do capítulo VII o mais fundamental da Carta que envolve o uso da força.

Precisamente no caso da agressão à Ucrânia, a Federação Russa, membro permanente, é parte do conflito na posição de agressor (a mesma questão se colocaria se fosse vítima da agressão), exerceu o direito de veto de forma arbitrária e com desvio de poder, usando-o para proteger os seus interesses nacionais e não para garantir a paz e segurança internacionais, objectivo essencial do Conselho de Segurança e razão última para atribuição do direito de veto aos seus membros permanentes. A presente crise e o seu impacto devastador sobre a paz e segurança internacionais, coloca novamente no centro da agenda internacional o problema da necessidade de regulação do direito de veto dos membros permanentes do Conselho de Segurança e de revisão da Carta por forma a rectificar o erro originário. As várias tentativas, designadamente a sugestão contida no relatório da Comissão de 2001 sobre a Responsibility to Protect (R2P) no sentido da criação de um código de conduta dos P5 para regulação do veto, não tiveram impacto efectivo, impedindo o exercício da R2P no caso da Síria igualmente em resultado do veto da Federação Russa.

### **Legítima Defesa**

A Ucrânia face à agressão de que foi vítima tem o direito à legítima defesa nos termos do art. 51º da Carta, podendo usar legitimamente a força contra a Federação Russa. A legítima defesa, enquanto expressão de auto-tutela dos Estados, foi consagrada na Carta de uma forma bastante restritiva. Para que a legítima defesa possa ser exercida têm de se verificar cumulativamente um conjunto de pressupostos essenciais: (i) a consumação de um ataque armado, conceito jurídico que pressupõe a combinação dos critérios organização dos beligerantes e nível elevado de intensidade do uso da força (ii) o princípio da proporcionalidade

---

<sup>15</sup> Security Council Research Report 2015, No. 3, 19 October 2015, [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/research\\_report\\_3\\_the\\_veto\\_2015.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/research_report_3_the_veto_2015.pdf)

de, no sentido de que a intensidade e duração da resposta tem de ser proporcional ao ataque, não pode ser excessiva, (iii) a necessidade, no sentido de que não existe qualquer outra via alternativa, negocial, diplomática, senão o recurso à força; (iv) carácter transitório que implica a obrigação de comunicação ao Conselho de Segurança e a titularidade do direito só enquanto o Conselho de Segurança, que tem o monopólio da decisão sobre o uso da força, não tomar medidas e estiver em controlo da situação.

No entanto, o aspecto mais decisivo sobre a legítima defesa é o seu elemento sistemático e teleológico que não está expressamente referido no art. 51º, a última ratio que se relaciona com o objectivo exclusivo de suster, parar o ataque armado em curso, excluindo qualquer objectivo de restituição ou retaliação no exercício da legítima defesa. Na lógica da Carta a segurança colectiva prevalece sobre a segurança individual de um Estado, e a segurança prevalece sobre a justiça. O objectivo primordial é impedir a escalada da violência e a difusão do conflito armado pelo que em caso de ter terminado o ataque e a situação ter estabilizado, o Estado vítima do ataque armado que, por hipótese, tenha parte do seu território ocupado pelo agressor, terá de pacientemente aguardar que o Conselho de Segurança intervenha para restabelecer a legalidade internacional. Relativamente à Ucrânia os pressupostos fundamentais verificam-se e o seu direito permanece activo no início de Abril dado que se verificam duas condições fundamentais. Em primeiro lugar, o ataque armado continua, não terminou, e a situação não estabilizou pelo que o propósito de suster o ataque armado russo se mantém válido. Situação diferente existiria se após a invasão tivessem sido ocupadas zonas do território pelas forças russas e entretanto os ataques tivessem cessado. Em segundo lugar, dado que o Conselho de Segurança, precisamente porque bloqueado pelo veto da Federação Russa, não tomou qualquer medida efectiva para controlar a situação e restaurar a paz e segurança internacionais, a Ucrânia continua a poder exercer o direito de legítima defesa. A cessação de qualquer uma destas condições faz cessar só por si o direito de legítima defesa.

Um aspecto fundamental que tem relevância para Estados terceiros, nomeadamente os membros da NATO, é o facto de a Carta também admitir a possibilidade de legítima defesa colectiva para além da individual, possibilitando que outros Estados membros da ONU possam auxiliar o membro que age ao abrigo da legítima defesa, inclusivé usando a força, ação lícita à luz do direito internacional. A possibilidade de legítima defesa colectiva, clarificada pelo TIJ no acórdão Nicarágua v. EUA na apreciação da argumentação dos EUA, tem como pressuposto essencial que o Estado agredido tenha invocado quer a existência de uma agressão quer a legítima defesa, o que a Ucrânia fez, indo até mais longe na medida em que solicitou expressamente o apoio militar e financeiro a outros Estados para se defender. Assim, as ações de fornecimento de armamen-

to, inteligência e apoio financeiro por parte de Estados membros da UE, dos EUA e de outros Estados à Ucrânia são perfeitamente lícitas ao abrigo da legítima defesa colectiva.

Em contrapartida, o argumento formal apresentado pelos membros da NATO para não intervir militarmente na Ucrânia, invocando que o país não é membro da NATO e por isso legalmente o art. 5º da Carta do Atlântico não se aplica, não tem fundamento à luz da Carta. Na verdade, antes de serem membros da NATO estes Estados são membros da ONU e como tal podem, e na lógica do sistema de segurança colectiva devem, legitimamente participar num esforço de legítima defesa colectiva enquanto o direito de legítima defesa permanecer activo, designadamente contribuindo com forças militares no terreno. As razões para afastar essa opção são de natureza política e estratégica, claramente relacionadas com a contenção da escalada do conflito no contexto de uma potencial ameaça nuclear da Federação Russa, e não de natureza jurídico-formal.

### **3.2. Direito Internacional Humanitário e os crimes de guerra**

O Direito Internacional Humanitário (DIH) ou Direito dos Conflitos Armados tem um papel de particular relevo na regulação da crise da Ucrânia que constitui um conflito armado internacional, nos termos do art. 2º comum das Convenções de Genebra de 1949, a que se aplicam as 4 Convenções na sua plenitude, o Protocolo Adicional I de 1977 e as 161 regras de costume internacional identificadas pelo Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV), codificadas na sua base de dados e identificadas no estudo de 2005.<sup>16</sup> O DIH reveste-se de uma natureza imperativa e neutra, aplicando-se de igual forma às partes do conflito independentemente da legitimidade da sua posição e de terem ou não violado o direito internacional, e está alicerçado em 4 princípios fundamentais que devem ser observados em todas as decisões, planeamento e execução de operações militares, permitindo analisar de forma mais rigorosa o comportamento dos beligerantes: princípio da distinção; princípio da necessidade militar; princípio do sofrimento desnecessário; princípio da proporcionalidade (Solis, 2016).

O princípio da distinção, previsto nos arts. 48, 51 (2) e 52(2) do Protocolo Adicional I de 1977 às Convenções de Genebra é simultaneamente uma regra de costume internacional (regras 1 e 7 CICV) e impõe a obrigação de distinguir combatentes e não-combatentes e de apenas poder atacar combatentes e alvos militares (alvos legais) sendo proibido atacar civis e alvos civis (alvos ilegais). Este princípio, consolidado por influência do iluminismo a partir do sec. XVIII,

---

<sup>16</sup> ICRC IHL Database, Customary IHL (disponível em <https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docindex/home>)

é qualificado pelo TIJ como um “cardinal principle” do DIH e uma regra de costume internacional,<sup>17</sup> reveste-se de vinculatividade universal para todos os Estados, mesmo para aqueles que não ratificaram as Convenções de Genebra, e para os actores não-estatais que participam em conflitos armados não-internacionais do art. 3º das Convenções de Genebra. Existe evidência de violação em grande escala deste princípio por parte das tropas da Federação Russa, com especial gravidade nas cidades de Mariupol e Karkyev e mais recentemente em Bucha, as quais têm atacado directamente quer civis quer alvos civis, em especial zonas residenciais, escolas, hospitais, igrejas e templos, bens culturais e redes de abastecimento de água; promovido deportações forçadas de civis para território russo e pilhagem de bens civis. Tal representa um retorno a uma concepção de “guerra total”, sem limites, envolvendo violações graves que podem constituir crimes de guerra nos termos art.8º do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.

O princípio da necessidade militar previsto no art. 23º g) do Regulamento de Haia IV 1907 constitui também uma regra de costume internacional (regra CICV) implica que a destruição de um alvo ainda que legal tem de ser justificada pela sua relevância para atingir objectivos militares relevantes, tornando ilegítima a concepção da destruição pela destruição. Assim, não basta o alvo ser legal é necessário também que a sua destruição seja necessária para atingir objectivos militares.

O princípio do sofrimento desnecessário, previsto na lei de Haia, Regulamento IV 1907, e na lei de Genebra art. 35 (2) do Protocolo adicional I, igualmente uma regra de costume internacional (regra 70 CICV) é também definido pelo TIJ como um “cardinal principle” do DIH.<sup>18</sup> Visa proteger os combatentes proibindo armas, métodos e táticas que causem sofrimento desnecessário. Existem relatórios credíveis que comprovam que as forças russas têm usado armas proibidas, em especial bombas de fragmentação (*cluster bombs*) proibidas pela Convention on Cluster Munitions (CCM) que entrou em vigor em 2010, existindo igualmente alegações de que as forças ucranianas usaram estas armas,<sup>19</sup> e minas anti-pessoais. Por outro lado, também existem indícios de recurso a táticas proibidas, em especial usar a fome e a privação de água a civis através do cerco e impedimento de abastecimentos, como tática de guerra pelas forças russas, proibida nos termos art. 54 (1) do Protocolo Adicional I e pelo costume

<sup>17</sup> ICJ Nuclear Weapons Case, Advisory Opinion, para. 179.

<sup>18</sup> ICJ Nuclear Weapons Case, Advisory Opinion, para. 238.

<sup>19</sup> Intervenção da Alta Comissária para os Direitos Humanos Michele Bachelet na 47ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos 30.3.2022 (acessível <https://reliefweb.int/report/ukraine/update-human-rights-council-ukraine-49th-session-human-rights-council-item-10-oral>, consultado 30.3.2022)

internacional (regra 53 CICV), bem como a utilização da violação sistemática a civis. O agravamento da situação dos civis e da crise humanitária tem resultado da inviabilização, na prática, por partes das forças russas do funcionamento dos corredores de ajuda humanitária, apesar de formalmente acordados entre as partes, em violação das regras do DIH que obrigam os beligerantes a permitir e facilitar a passagem de ajuda humanitária para civis em risco nos termos do art. 23 da IV Convenção de Genebra e das regras de costume internacional (regra 55 CICV).

O princípio da proporcionalidade envolve especial complexidade, previsto no art 51 (5) do Protocolo Adicional I de 1977 e também uma regra de costume internacional (regra 15 CICV), implica uma avaliação comparativa entre a vantagem militar e a probabilidade de serem causados danos indirectos a civis e alvos civis e impõe que se o risco for demasiado elevado e desproporcional em relação à vantagem militar expectável o ataque não deve ser realizado. Tal significa que elevados danos colaterais, morte de civis e destruição de bens civis, resultam em regra da violação do princípio da proporcionalidade não sendo uma inevitabilidade da guerra. Mesmo quando as forças russas não visam directamente alvos civis e atacam alvos militares legais, o recurso a bombardeamentos aéreos indiscriminados e armas legais mas com efeitos indiscriminados, provoca danos colaterais excessivos constituindo uma violação do princípio da proporcionalidade.

Importa salientar que a concepção sobre a proporcionalidade na perspectiva do DIDH é diferente já que ela parte do princípio da ilegitimidade do uso da força letal colocando o acento tónico na minimização dos danos e preservação da vida pelo que é uma visão muito mais restrita que implica que se existe um risco para a vida dos civis, mesmo que mínimo, o ataque não deve ser feito enquanto para o DIH só se os danos colaterais forem excessivos é que o ataque é ilegal. A aplicação simultânea do DIH e do DIDH e a sua harmonização implica uma restrição maior ao uso da força letal, uma minimização dos danos mesmo contra combatentes na lógica de que, apesar de ser legal matar o combatente inimigo, se imporia a regra de que deve prevalecer a opção de ferir sobre matar, e a opção de prender/neutralizar sobre ferir.

O elevado nível de violações do DIH e do DIDH resulta não só das ordens do comando russo e da impreparação dos soldados russos mas também do processo de “privatização da guerra” que se traduz no envolvimento no terreno de empresas militares privadas e mercenários, em especial do Grupo Wagner<sup>20</sup> envolvido

---

<sup>20</sup> O Wagner Group é a principal empresa militar privada russa, liderada pelo oligarca Yevgeny Prigozhin, registada internacionalmente em Chipre e em Hong Kong, com relações de grande proximidade com o Ministério da Defesa e as estruturas militares russas,

em Donbass desde 2014, e cuja utilização visa contornar precisamente as leis da guerra, diluir a responsabilidade do Estado russo e reduzir custos financeiros e políticos, baixando artificialmente o número de baixas militares oficiais. Também do lado ucraniano o envolvimento da Blackwater International, a maior empresa militar privada americana, tem sido referenciado, diluída no grupo de combatentes internacionais, mostrando uma outra face do conflito na Ucrânia como palco do fenómeno da privatização da guerra e confronto entre empresas de mercenários<sup>21</sup> paradoxalmente no âmbito de um conflito armado internacional.

Apesar da irracionalidade, frieza e brutalidade, estas violações em larga escala e os seus efeitos devastadores sobre os civis parecem ter uma racionalidade perversa muito clara. Na verdade é utilizada como estratégia política visando um duplo objectivo. Em primeira linha pretende intimidar, quebrar a vontade de resistência e forçar a uma rendição incondicional. Em segundo plano, explorar a estratégia da “*weaponising migration*” (Neves, 2019) que a Rússia vem usando há vários anos, e que ensaiou recentemente através da ação da Bielorrússia junto da fronteira com a Polónia, de modo a criar pânico e movimentos de fuga em massa de populações ucranianas em fluxos direccionados contra os países da UE com o objectivo de os destabilizar e agravar tensões políticas.

### 3.3. Direito Internacional dos Direitos Humanos

O contexto de conflito armado gera um elevado risco e condições favoráveis à violação em massa de direitos humanos e do direito internacional dos direitos humanos (DIDH) em paralelo com a violação do DIH já que ambos os corpos de normas se aplicam em simultâneo no caso de conflitos armados. Com efeito, a visão de separação total defendida pela doutrina Bush, de que o DIH se aplicaria no tempo de guerra e o DIDH se aplicaria apenas em tempo de paz, não tem qualquer fundamento no direito internacional já que o DIDH se aplica sempre, tanto em tempos de paz como em tempo de guerra.

---

empregando ex-membros das forças especiais russas, com um longo historial de envolvimento directo em vários conflitos armados em especial na Síria, Líbia, República Centro-Africana, Sudão e na Ucrânia desde 2014 cfr. US Congressional Research Service Report Russian Private Military Companies (PMCs), 16 September 2020 (disponível em <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/if/if11650>)

<sup>21</sup> The Eurasian Times, *Wagner Group vs Blackwater – As Battle-Hardened Mercenaries Clash In Ukraine, How The US, Russian Groups Earned Notoriety Elsewhere* 26.3.2023 (disponível <http://postconflictjustice.com/jus-post-bellum-and-the-justice-of-peace-some-preliminary-reflections-part-1-2/>, consultado 10.4.2022)

Subsiste, no entanto, uma controvérsia sobre a forma como se articula esta aplicação simultânea e gere a interação confrontando-se 3 doutrinas distintas:<sup>22</sup> (i) doutrina da lei geral-lei especial apoiada na jurisprudência do TIJ na Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (1996), sustentando que sendo o DIH a lei especial esta prevalece sobre a lei geral, o DIDH, que só se aplicaria em caso de integração de lacunas ou interpretação de conceitos fundamentais; (ii) doutrina da complementaridade/síntese sustentada pela jurisprudência do Comité dos Direitos Humanos no âmbito do Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos,<sup>23</sup> e que considera que ambas as normas devem ser aplicadas sendo necessário harmonizá-las; (iii) doutrina Sassoli, que sustenta que não deve existir uma regra geral mas uma solução caso a caso, devendo nas circunstâncias específicas de cada caso concreto aplicar a norma que garantir maior proteção efectiva ao ser humano.

As violações de direitos humanos no contexto do conflito na Ucrânia envolvem 3 níveis distintos mas interligados. O primeiro nível relaciona-se com as violações cometidas pelos Estados beligerantes, em particular a Federação Russa através das suas forças militares que afectam especialmente os civis e envolvem a violação da Internacional Bill of Rights, incluindo a Declaração Universal dos Direitos Humanos e os dois Pactos internacionais sobre Direitos Cívicos e Políticos e sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, e de outros instrumentos, em especial a Convenção contra a Tortura e todas as formas de Tratamento Cruel, Desumano ou Degradante de 1984 e a Convenção de Prevenção e Combate ao Genocídio de 1948. A violação abrange desde logo os direitos de 1ª geração, civis e políticos: direito à vida através do assassinato com execuções sumárias mas também da imposição de condições que causam a morte como o uso da fome como tática de guerra; a prática de tortura; a violação da liberdade, através de prisões arbitrárias; da liberdade de expressão reprimindo manifestações públicas de cidadãos ucranianos em cidades ocupadas pelas forças russas; da liberdade de movimentos promovendo deportações forçadas para a Rússia de cidadãos ucranianos, possivelmente para os integrar em redes de tráfico humano. Não é de excluir a violação de direitos humanos por parte da Ucrânia decorrentes de recrutamento forçado de civis para funções militares, ou de eventuais execuções sumárias dos prisioneiros de guerra russos em violação da III Convenção de Genebra.

<sup>22</sup> Cordula Droege, "The interplay between international humanitarian law and international human rights law in situations of armed conflict", *Israel Law Review*, Vol. 40, No. 2, 2007, pp. 310-355; ICRC, *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts*, October 2011, pp. 13-20.

<sup>23</sup> UN Human Rights Committee, General comment No. 31, Article 2 (Right to life), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add. 1326 May 2004 (paras 10-11); UN Human Rights Committee, General comment No. 35, Article 9 (Liberty and security of person), UN Doc. CCPR/C/GC/35 (paras 63-65)

Por outro lado, a Federação Russa é ainda responsável pela violação de direitos de 2ª geração, económicos sociais e culturais, em especial dos direitos à habitação, à saúde e à educação quer através da destruição de infra-estruturas quer da não criação, enquanto “*occupying power*”, de condições de exercício dos direitos em zonas ocupadas, como era seu dever. Após a libertação da cidade de Bucha aumentaram as acusações pelas autoridades ucranianas da prática de genocídio pelas forças russas, que constitui uma violação estrutural, porventura a mais grave, de direitos humanos que deverá agora ser investigada.

Estes factos ressuscitam a terrível memória do genocídio cometido por Estaline na Ucrânia em 1932-33 que causou entre 4-7 milhões de vítimas, sobretudo entre a população rural, usando a fome, Holodomor (“kill by starvation”), como principal estratégia. Esta estratégia procurou simultaneamente destruir as comunidades camponesas que melhor representavam a cultura e tradições ucranianas e os produtores familiares (kulaks) responsáveis pela produção de alimentos para o povo ucraniano,<sup>24</sup> numa lógica de repressão das aspirações independentistas da Ucrânia obedecendo a uma fórmula simples identificada por Mace “no people, therefore no separate country, and thus no problem”<sup>25</sup> que parece continuar a aplicar-se na situação presente.

O segundo nível relaciona-se com a violação de direitos humanos por actores não-estatais, as estruturas de Crime Organizado ucranianas associadas ao tráfico de seres humanos (TSH) na Ucrânia e no exterior. Antes da invasão russa, o nível de TSH já era elevado mas a guerra aumentou exponencialmente o risco uma vez que, até ao momento, provocou mais de 11.4 milhões de pessoas em mobilidade, dos quais 7.1 milhões são deslocados internos e 4.3 milhões saíram do país, a maioria pessoas especialmente vulneráveis, crianças, incluindo menores não acompanhados, e mulheres dos quais 58% através da Polónia.<sup>26</sup> A inci-

<sup>24</sup> Documentação sobre o processo de colectivização no âmbito do 1º Plano Quinquenal da URSS 1928-33 e o processo de destruição dos kulaks ucranianos (agricultores de classe média), combinado com a retaliação pela tentativa de independência da Ucrânia em 1918-22, que produziram uma fome sistémica deliberadamente provocada em resultado da destruição de culturas (envenenamento das batatas) e confisco de alimentos bem como de instrumentos agrícolas, disponível em Genocide Watch <https://app.timestream.co/shared/9a48b7c1-27e5-4064-a319-8745f8ac7ff2&guid=9a48b7c1-27e5-4064-a319-8745f8ac7ff2> consultado em 2.4.2022)

<sup>25</sup> James Mace, Harvard Historian, Director of the US Commission, Sub-Committee on the 1932-33 famine (disponível <https://www.theroadtotruth.org/the-holodomor>, consultado 23.3.2022)

<sup>26</sup> UNHCR, Summary *UNHCR spokesperson Matthew Saltmars*, 8.4.2022 (disponível <https://www.unhcr.org/news/briefing/2022/4/624fee7e4/unhcr-redoubles-its-aid-inside-ukraine-region.html>, consultado 8.4.2022)

dência do TSH era já elevada antes da guerra, como demonstra o relatório de 2021 do Departamento de Estado dos EUA<sup>27</sup> que integra o país no tier 2. O perfil do tráfico incluía quer a exploração de ucranianos e de estrangeiros na Ucrânia quer a exploração de ucranianos no exterior, em particular na Rússia, na Polónia, na Alemanha e noutros países da UE. O tráfico humano intensificou-se desde 2014 nas zonas de conflito armado, em especial Donbass sobretudo por parte de forças controladas pela Rússia que usaram crianças-soldado em operações militares. Por outro lado, o perfil do tráfico também apresenta novos contornos com o aumento do número de vítimas do sexo masculino, urbanas e mais jovens utilizadas sobretudo para exploração laboral e actividades criminosas (correios de droga).

O TSH é controlado e gerido pelo crime organizado ucraniano, provavelmente em cooperação com o crime organizado russo, que tem uma capacidade de actuação elevada como decorre da análise do Global Organized Crime Index 2021.<sup>28</sup> A Ucrânia apresenta um score elevado de criminalidade organizada 6.18 ocupando a 34ª posição entre 193 Estados que resulta da combinação de um nível elevado em termos de “criminal actors” (31º no ranking) e “criminal markets” (50º no ranking) por um lado, com um nível baixo de resiliência, capacidade para combater/desestruturar o crime organizado integrando o último terço do ranking (133º), por outro. A análise mostra igualmente que a actividade dominante do crime organizado ucraniano é o tráfico de armas, seguida pelo TSH e pelo auxílio à migração irregular ao mesmo tempo que a sua forma dominante é a infiltração na estrutura do Estado seguida dos networks criminosos. Assim, também está em causa a violação da obrigação de proteger por parte do Estado ucraniano que deveria reprimir a ação do crime organizado, começando por controlar as suas próprias estruturas que são plataforma para as actividades criminosas.

O terceiro nível relaciona-se com a violação de direitos humanos da responsabilidade de Estados de destino dos fluxos de mobilidade humana provenientes da Ucrânia, incluindo vários Estados Membros da UE, que para além da manifestação de solidariedade e disponibilidade para acolher cidadãos ucranianos que fogem da guerra, têm o dever de proteção dos mesmos contra as violações praticadas pelas redes de tráfico humano que operam nos respectivos países. Tal implica intensificar o combate e mecanismos de proteção num contexto de

---

<sup>27</sup> US State Department, 2021 *Trafficking in Persons Report*, pgs. 572-575 (disponível em <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/09/TIPR-GPA-upload-07222021.pdf>, consultado 24.3.2022)

<sup>28</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime, *Global Organized Crime Index Report 2021, Appendix 3*, pgs. 150-179 (disponível em <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2021/09/GITOC-Global-Organized-Crime-Index-2021.pdf>, consultado 24.3.2022)

aumento exponencial do risco como alertaram a Europol<sup>29</sup> e a Organização Internacional para as Migrações (OIM), que considera como riscos mais significativos os de tráfico para exploração sexual, exploração laboral, actividades criminosas e mendicidade frisando que as estratégias utilizadas mais frequentes são as falsas promessas de transporte, alojamento e emprego. Este alerta é especialmente relevante para países como a Polónia e a Alemanha, que são há vários anos pontos fortes de destino das rotas de TSH de ucranianos, na medida em que a tendência será, nesta fase, intensificar com mais vítimas o uso das rotas em operação e não criar novas rotas.

Sucede que não existe evidência da adopção de medidas excepcionais efectivas de reforço ao combate ao, e prevenção do TSH pela generalidade dos Estados membros da UE, incluindo Portugal, por exemplo através de ações nas fronteiras de controlo sobre “iniciativas privadas” e sensibilização dos “refugiados” sobre os riscos que correm e quais as medidas adequadas de minimização. Tal significa que estes Estados estão a violar o dever de proteção, decorrente do art. 2º nº 1 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e do Comentário Geral nº 31 (para.8) do Comité dos Direitos Humanos,<sup>30</sup> e o dever de prevenção a que estão obrigados nos termos do art. 5º nº 2 da Convenção de Varsóvia *Convention on Action Against Trafficking in Human Beings* do Conselho da Europa.

### 3.4. Direito Internacional da Mobilidade Humana

A regulação internacional dos refugiados/asilo e das migrações caracteriza-se pelo seu carácter fragmentário, incoerente, incompleto e em tensão com os standards fundamentais de direitos humanos, sobretudo a proibição da discriminação em especial quanto ao direito de *non-refoulement*. Com efeito, não existe um instrumento internacional que regule a mobilidade humana de uma forma holística e coerente, e que defina princípios uniformes baseados numa abordagem de direitos humanos (Neves, 2019). Apesar disto, o grande número de

<sup>29</sup> EUROPOL, Early Warning Notification, 30 March 2022 The Hague, Ref. No.: 2022-340, Europol Operations Directorate Operational and Analysis Centre, European Migrant Smuggling Centre (disponível [https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Early\\_Warning\\_Notification\\_War\\_in\\_Ukraine\\_%E2%80%93\\_refugees\\_arriving\\_to\\_the\\_EU\\_from\\_Ukraine\\_at\\_risk\\_of\\_exploitation\\_as\\_part\\_of\\_THB.pdf](https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Early_Warning_Notification_War_in_Ukraine_%E2%80%93_refugees_arriving_to_the_EU_from_Ukraine_at_risk_of_exploitation_as_part_of_THB.pdf), consulta-do 2.4.2022) ; IOM, March 2022, IOM Warns Of Increased Risk Of Trafficking in Persons for People Fleeing Ukraine (disponível <https://www.iom.int/news/iom-warnsincreased-risk-trafficking-persons-people-fleeing-ukraine>).

<sup>30</sup> Committee on Human Rights, General Comment No. 31, ‘The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant,’ adopted 29 March 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. (General Comments) reproduzido em ‘Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies,’ UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, 12 May 2004, at 192

cidadãos ucranianos que saíram do país por causa da guerra ou que se encontram deslocados internamente ultrapassa os 10 milhões, constituindo o maior movimento de “refugiados” desde a II Guerra Mundial, verificando-se violações de princípios e regras, ainda que pouco robustas, aplicáveis a estas pessoas.

No que respeita aos deslocados internos, “internally displaced persons” (IDPs) tendem a ser discriminados pelo direito internacional inexistindo até final dos anos 90 qualquer instrumento regulatório. Em 1998 com a aprovação dos *Guiding Principles on Internal Displacement*, um instrumento de *soft law*, foram definidos princípios específicos que inspirados em regras fundamentais de direitos humanos procuram garantir proteção aos deslocados internos adaptada às suas condições específicas de vulnerabilidade, regulando a proteção contra o “*displacement*” (princípios 5-9), durante o “*displacement*” (princípios 10-23) e a prestação da assistência humanitária (princípios 24-27). No contexto da guerra na Ucrânia as obrigações definidas vinculam desde logo o Estado em cujo território se encontram, mas também quaisquer autoridades *de facto*, que inclui a Rússia enquanto “*occupying power*”. As tropas russas nas zonas sob o seu controlo têm promovido “*displacements*” arbitrários proibidos pelo princípio 6 (2), como uma espécie de punição colectiva, e forçados violando o princípio 7 (3c)), submetendo os deslocados a execuções sumárias, a desaparecimentos forçados e à fome proibidos pelo princípio 10 (1/2). Acresce que estes deslocados são também sujeitos a tratamento cruel desumano e degradante e alguns a formas de tráfico humano, incluindo prostituição forçada, sendo inclusivamente conduzidos para território russo (princípio 11). Também as obrigações de garantir alimentação, água, alojamento e assistência médica não têm sido cumpridas (princípio 18) assim como a de respeitar o direito de propriedade já que os deslocados têm sido sujeitos a pilhagens (princípio 21).

Relativamente aos que saíram do país em direção a diferentes países de destino, a maioria dos Estados não tem concedido o estatuto de refugiado, nos termos da Convenção de Genebra de 1951, mas sim estatutos menos robustos de “proteção temporária” na UE<sup>31</sup> e “temporary protected status” nos EUA. Formalmente segundo a Convenção de Genebra, em geral, não cumprem os fundamentos para poderem ser considerados refugiados já que a guerra não constitui fundamento.

<sup>31</sup> A UE aplica a todos os cidadãos ucranianos que acedem ao território o estatuto da protecção temporária, distinto da protecção subsidiária, previsto pela Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 art. 29 a) c), activada pela Council Implementing Decision (EU) 2022/382. A sua aplicação assenta num conjunto de pressupostos: (i) Influxo em massa de pessoas deslocadas de um país terceiro cujo volume pode comprometer a capacidade de processamento do sistema de asilo; (ii) fugiram de zonas de conflito armado ou de violência endémica, sem possibilidade de retorno ao país de origem, ou que correm risco sério de, ou sofreram violações sistemáticas e generalizadas de Direitos Humanos; (iii) duração da protecção 1 ano, prorrogável por períodos de 6 meses até 1 ano.

Tal resulta de um conceito de refugiado demasiado restritivo e não adaptado às circunstâncias atuais, inclusive em relação às vítimas das alterações climáticas, e que só pode ser flexibilizado em casos pontuais quando as leis nacionais de asilo consagram um regime mais favorável e um leque de fundamentos mais amplo. Para ultrapassar esta dificuldade e responder a situações de grave crise e fluxos de larga escala de pessoas que fogem de conflitos armados para proteger as suas vidas, como no caso da Ucrânia, o UNHCR desenvolveu o estatuto de “*prima facies refugees*” de atribuição colectiva e presumindo a necessidade de protecção com base em circunstâncias objectivas e aparentes do país de origem que determinaram o exódo, em contraste com a atribuição individual e avaliação do fundado receio e risco de perseguição que prevalece na Convenção de Genebra. Este estatuto pretende garantir a admissão no território de um Estado, a protecção contra o *refoulement* e o tratamento humanitário mínimo discutindo-se a sua natureza, i.e. se é um estatuto provisório diferente do estatuto de refugiado da Convenção de Genebra de 1951 ou se é um estatuto idêntico apenas adquirido de modo distinto.

Neste plano poderá colocar-se a questão de violação do princípio de *non-refoulement*, traduzido em eventuais processos de retorno forçado à Ucrânia, que se poderão colocar num futuro próximo, não existindo contudo casos referenciados até ao momento. O aspecto em que a violação do direito internacional se pode colocar é aquela em que os direitos destas pessoas podem ser colocados em causa à luz dos regimes de protecção temporária em resultado da negação de acesso a cuidados de saúde, ou à educação ou ao mercado de trabalho nos países de destino. Por exemplo, no caso da Polónia para onde se dirigiram cerca de 55% (2.8 milhões) dos ucranianos que saíram à procura de protecção, é garantido o direito ao trabalho, a cuidados de saúde gratuitos, ao ensino e transferências sociais para famílias com crianças. Contudo, tal não significa que os cuidados de saúde mais urgentes estejam a ser prestados, como tem alertado a Organização Mundial de Saúde relativamente à prestação de cuidados de saúde mental que afectam muitos refugiados, alguns sofrendo de stress pós-traumático, sem que existam condições de resposta em escala adequada.

Por outro lado, a situação de vulnerabilidade em que estas pessoas têm acesso ao mercado de trabalho, em condições precárias e sem a devida monitorização, gera situações de exploração laboral em violação dos standards da OIT de trabalho digno e das regras da Convenção Internacional sobre os Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, e mesmo risco de tráfico humano para exploração laboral.

#### 4. Consequências das violações do Direito Internacional

As violações multidimensionais do Direito Internacional envolvendo o direito internacional do uso da força, o DIDH e o DIH geram dois tipos de consequências. Em primeiro lugar consequências jurídicas reguladas pelo direito internacional de dois tipos fundamentais: a responsabilidade criminal individual dos responsáveis pelas violações, no âmbito da justiça penal internacional; a responsabilidade internacional dos Estados por actos ilícitos, regulada pelo costume internacional, implicando o dever de reparação dos danos causados.

Em segundo lugar, consequências políticas que afectam o Estado agressor e indirectamente a sua população assim como o desenvolvimento do processo de negociação da paz no qual o direito internacional tem também um papel a desempenhar.

##### 4.1. Consequências jurídicas

As consequências jurídicas da violação do direito internacional nas diferentes áreas supra analisadas envolvem dois tipos fundamentais: a responsabilidade internacional da Federação Russa e o seu dever de reparação dos danos causados; e a responsabilidade criminal individual de dirigentes políticos, comandantes militares, combatentes e membros de estruturas de crime organizado, quer russos quer ucranianos, que vierem a ser acusados da prática de crimes internacionais previstos pelo direito penal internacional.

##### 4.1.1. Direito Penal Internacional e Justiça Penal

A violação sistemática pelas forças russas dos princípios fundamentais do DIH, em especial dos princípios da distinção, do sofrimento desnecessário e da proporcionalidade, constituem “*grave breaches*” das Convenções de Genebra que geram a prática de crimes de guerra, de natureza internacional, previstos no Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (TPI).

A jurisdição do TPI estaria em princípio afastada pelo facto de os dois Estados beligerantes não serem parte do Estatuto de Roma. No entanto, tal não se verifica na medida em que embora a Ucrânia não seja um membro do Tribunal Penal Internacional, aceitou a jurisdição do TPI em termos temporários *ad hoc* nos termos do art. 12 (3) do Estatuto de Roma, sobre crimes cometidos no seu território na sequência das duas declarações do Governo ucraniano: a primeira de 17.4.2014 referente aos crimes cometidos entre 21.11.2013 e 22.2.2014; a segunda datada de 8.9.2015 aceitando a jurisdição desde 20.2.2014 e sem data

limite, assumindo em consequência a obrigação de cooperar com o Tribunal.<sup>32</sup> Assim, os crimes cometidos em território ucraniano por qualquer das partes do conflito, incluindo os praticados pelas forças russas, seus comandantes militares e responsáveis políticos, ou por militares e políticos ucranianos, podem ser investigados e julgados pelo TPI mas apenas quanto a 3 tipos de crimes previstos no Estatuto de Roma: genocídio (art.6º), crimes contra a humanidade (art. 7º) e crimes de guerra (art.8). Relativamente ao crime de agressão, dado que quer a Ucrânia quer a Federação Russa não são membros do TPI, o tribunal não tem jurisdição quanto a este crime previsto no art.8º bis do estatuto de Roma nos termos da RC/Res.6 de 11.6.2010.

A prática de eventuais crimes de guerra pelos indivíduos responsáveis pela decisão, planeamento e execução das operações militares têm sido sobretudo associados às forças russas mas não exclui eventual responsabilidade criminal do lado ucraniano. Muitos dos factos e situações relatadas e documentadas integram-se no tipo legal previsto no art. 8º do Estatuto de Roma, envolvendo “grave breaches” das Convenções de Genebra e do DIH, em especial os actos previstos no nº2 alínea a) (i) homicídio intencional, (ii) tortura e tratamento desumano, violação do princípio da necessidade militar (iv); e alínea b) princípio da distinção (i), (ii), violação princípio da proporcionalidade (iv), (v),(ix) , violação do princípio do sofrimento desnecessário (xx), (xxiv) (xxv).

A efectividade da justiça penal internacional depende quer de uma rápida e eficaz investigação criminal quer do eficiente funcionamento do TPI mas também dos sistemas judiciais e tribunais nacionais dos Estados parte do Estatuto de Roma que têm a responsabilidade primária pela aplicação da justiça penal internacional.

Presentemente está em curso uma investigação aberta pelo TPI, na sequência da decisão do Procurador Karim Khan, acelerada pelo requerimento de 39 Estados parte entre os quais Portugal, de iniciar uma investigação activa à situação na Ucrânia conforme decisão de 2 março notificada à Presidência do TPI<sup>33</sup> e que se pautará por critérios de imparcialidade, objectividade e neutralidade. A rapidez na ação do TPI viabilizou o início do processo de recolha sistemática e credível de provas, que pode assim ser organizado quase em tempo real, o que constitui um precedente inédito e muito positivo de como deve funcionar a justiça penal

<sup>32</sup> Press release ICC Prosecutor extends preliminary examination of the situation in Ukraine following second article 12(3) declaration (disponível em <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1156>, consultado 20.3.2022)

<sup>33</sup> Statement by ICC Prosecutor on the situation in Ukraine 2.3.2022 (disponível em <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=2022-prosecutor-statement-referrals-ukraine>, consultado 19.3.2022)

internacional de forma a evitar a impunidade, o que em boa medida depende da recolha de prova sólida e consistente para sustentar uma acusação robusta e uma condenação. Importa sublinhar que o TPI não irá apenas investigar crimes de guerra, genocídio ou crimes contra a humanidade cometidos desde 24.2.2002 mas sim todos os praticados desde 21.11.2013, conforme resulta das declarações da Ucrânia supra referidas, incluindo assim eventuais crimes contra a humanidade e crimes de genocídio praticados fora do contexto de conflito armado.

Por outro lado, embora o ênfase tenda a ser colocado na ação do TPI, os sistemas de justiça e os tribunais nacionais dos Estados parte do Estatuto de Roma têm um papel fundamental a desempenhar na punição dos crimes cometidos na Ucrânia uma vez que, atendendo ao princípio da complementaridade do TPI (para. 10 preambulo e art. 17º), têm o dever de exercer jurisdição de primeira linha para julgar e punir os crimes praticados nos respectivos territórios, bem como julgar os responsáveis indiciados por crimes praticados noutros Estados mas que se encontrem nos respectivos territórios. No caso do Estado Português essa responsabilidade está claramente prevista no art.2º nº1 do acto de ratificação do Estatuto de Roma do TPI pelo Estado Português que prevê “*Portugal manifesta a sua intenção de exercer o poder de jurisdição sobre pessoas encontradas em território nacional indiciadas pelos crimes previstos no n.º 1 do artigo 5.º do Estatuto*”.<sup>34</sup> Neste capítulo, e sobretudo nesta primeira fase, assume prioridade a cooperação de Estados membros do TPI no plano da investigação criminal para reforçar a capacidade de investigação através do envio de equipas nacionais experientes de investigação criminal que, sob coordenação do Procurador do TPI, ajudem na recolha de provas atendendo à elevada escala e complexidade da investigação.

Um aspecto essencial que deve ser sublinhado é que o objectivo fundamental do TPI não é apenas julgar e condenar os responsáveis pela prática de crimes incluídos na sua jurisdição mas também garantir os direitos das vítimas dos crimes, aspecto decorrente das obrigações do direito internacional dos direitos humanos, e que sinaliza um progresso na direcção de um paradigma de justiça restaurativa que contrasta com o paradigma tradicional de justiça retributiva que tem predominado na justiça penal, quer internacional quer nacional, e que marginaliza a vítima. Esta incorporação da perspectiva dos direitos humanos, que se traduz na atribuição de um estatuto reforçado à vítima, constitui uma das inovações mais relevantes do Estatuto de Roma consagrada nos arts. 68º (1) e (3), 75º e 79º, e os critérios da regra 97 da Rules of Procedure and Evidence do TPI, com especial destaque para o direito de participação no processo e no julgamento, com uma voz independente relativamente ao Procurador como reconhece a

<sup>34</sup> Decreto do Presidente da República n.º 2/2002 de 18 de Janeiro e Resolução da Assembleia da República n.º 3/2002

jurisprudência do Pre-Trial Chamber I,<sup>35</sup> e o direito à reparação, em particular o direito a serem indemnizadas pelos danos sofridos. Apesar disto, o TPI tem revelado limitações quanto à operacionalização da reparação e representação das vítimas não tendo desde o caso Lubanga concretizado a atribuição de indemnizações individuais como seria devido e previsto na regra 97 (1) das Rules of Procedure and Evidence (Neves, 2017), situação que deveria ser melhorada para garantir a indemnização das vítimas ucranianas.

Em paralelo, e no plano da solução de litígios entre Estados, a Ucrânia iniciou em 26.2.2022 um processo contra a Federação Russa junto do Tribunal Internacional de Justiça (TIJ)<sup>36</sup> com base na Convenção sobre a Prevenção e Punição do Genocídio de 1948 de que quer a Ucrânia quer a Federação Russa são Estados parte. A Ucrânia faz referência à alegação de Putin que justificou a “operação militar especial” com o genocídio em Donbass que, nos termos do art. I da Convenção, se destinaria a prevenir e punir actos de genocídio. Ao afirmar que esta é uma falsa alegação e manipulação do conceito de genocídio, a Ucrânia argumenta não haver base para qualquer ação de prevenção ou punição do genocídio pelo que a agressão não tem fundamento. Nestes termos, argumenta existir um litígio entre os dois Estados sobre interpretação e implementação da Convenção que, nos termos do art. IX da Convenção, deve ser solucionado pelo TIJ cuja jurisdição se vê assim justificada.

Ao iniciar este processo a Ucrânia tem objectivos jurídicos e políticos. No plano jurídico visa dois objectivos. Em primeiro lugar, pretende que o TIJ certifique que não existiram actos de genocídio praticados em Donbass pela Ucrânia e, por conseguinte, que não existe fundamento legal para a Rússia agir ao abrigo da Convenção, incluindo usar a força, pelo que a “operação militar especial” se baseia numa falsa invocação do genocídio (para. 30 a) b) d) requerimento). O segundo objectivo, uma vez certificada a prática de um acto ilícito pela Federação Russa, é despoletar o processo para obter a reparação plena dos danos causados pela Rússia à Ucrânia que o TIJ deverá arbitrar (para.30 f) requerimento). No plano político, a Ucrânia pretende deixar claro perante a comunidade internacional que, em contraste com o desprezo pelo direito internacional demonstrado pela Federação Russa, Kiev respeita e valoriza o direito internacional e recorre aos tribunais internacionais para solucionar de forma pacífica o litígio, ao mesmo tempo que procura explorar custos reputacionais ao colocar a Fed-

<sup>35</sup> Ver Pre-Trial Chamber I, Situation in the Democratic Republic of Congo ICCM01/04M101Mt, Decision on the Application for Participation in the Proceedings of VPRS1, VPRS2, VPRS3, VPRS4, VPRS5, VPRS6, 17.1.2006, para.51

<sup>36</sup> Ver Application instituting proceedings, Dispute relating to allegations of Genocide - Ukraine v. Russian Federation (disponível <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220227-APP-01-00-EN.pdf>, consultado 2.4.2022)

ração Russa numa nova situação de incumprimento da decisão do TIJ que ordenou à Federação Russa a paragem das operações militares.

A deliberação do TIJ sobre medidas cautelares representa uma derrota para a Federação Russa uma vez que o Tribunal reconheceu ter jurisdição (para.48) e deu acolhimento a 3 das 4 “provisional measures” solicitadas pela Ucrânia, por uma larga maioria de 13 votos contra 2, tendo ordenado à Federação Russa que suspenda de imediato as operações militares no território da Ucrânia.<sup>37</sup> Por outro lado, sem se pronunciar sobre a existência ou não de prática de genocídio em Donbass, o TIJ considerou que a Convenção nunca legitimaria o uso unilateral da força por um Estado para prevenir ou combater o genocídio. Um aspecto interessante é o facto de nas suas alegações escritas a Federação Russa ter alterado a sua justificação para o uso da força invocando agora a legítima defesa art. 51º da Carta, sem qualquer demonstração de preenchimento dos requisitos, afastando desta forma a justificação inicial de Putin de prevenir o genocídio. Com o objectivo de contestar a jurisdição do TIJ a Federação Russa negou que a operação militar especial se tenha fundado no art.I da Convenção de Prevenção e Combate ao Genocídio, como a Ucrânia alegou, a qual nunca poderia constituir uma base legal para a operação militar (para.32).

#### **4.1.2. Responsabilidade internacional da Federação Russa e o dever de reparação**

A dimensão do direito internacional da responsabilidade internacional do Estado está também envolvida na regulação do conflito armado internacional entre a Federação Russa e a Ucrânia constituindo uma consequência dos actos ilícitos praticados pela primeira. Com efeito, a ação da Federação Russa constitui uma violação da Carta e da obrigação jurídica internacional de não uso da força configurando um acto ilícito que gera a responsabilidade internacional do Estado nos termos das normas de costume internacional reflectidas nos Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (2001).<sup>38</sup> A violação da obrigação internacional primária (não uso da força) gera de forma automática por operação do direito internacional da responsabilidade do Estado, um conjunto de obrigações secundárias de que se destaca a obrigação de cessa-

<sup>37</sup> ICJ, Ordonnance ALLEGATIONS OF GENOCIDE UNDER THE CONVENTION ON THE PREVENTION AND PUNISHMENT OF THE CRIME OF GENOCIDE (UKRAINE v. RUSSIAN FEDERATION), 16.3.2022 (disponível em <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf>, consultado 29.3.2022).

<sup>38</sup> Elaborado em 2001 pela International Law Commission Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts in Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-third Session, UN GAOR, 56<sup>th</sup> Sess, Supp.nº10, at 43, UN Doc. A/56/10 (2001)

ção da actividade ilícita (art. 30º draft articles DA) e a obrigação de reparação integral dos danos (art. 31º DA). A reparação pode assumir três formas diferentes, isolada ou conjuntamente: restituição, compensação e satisfação (art. 34º DA) (Crawford e Olleson 2014).

O uso da força contra a Ucrânia envolve a violação de uma norma peremptória de *jus cogens* e constitui um acto ilícito enquanto o uso da força por parte da Ucrânia contra as tropas da Federação Russa constitui um acto lícito, uma vez que a legítima defesa é uma causa de exclusão da ilicitude quando exercida nos termos da Carta da ONU (art. 21º), não gerando por isso responsabilidade internacional. Contudo, a responsabilidade internacional da Federação Russa não decorre apenas da violação de obrigações internacionais no quadro do direito internacional do uso da força, mas também da violação de outras obrigações internacionais de respeito pela soberania e integridade territorial da Ucrânia, e violações do direito internacional dos direitos humanos e do direito internacional humanitário verificadas no decurso do conflito armado.

Relativamente à obrigação de reparação da Federação Russa as três formas são objectivamente aplicáveis. No que respeita à restituição que visa restabelecer o *status quo ante*, a situação existente antes da prática do acto ilícito, estará em causa desde logo a restituição do território ucraniano ocupado pelas forças russas, assim como de pessoas, em especial prisioneiros, de bens confiscados assim como, no plano jurídico, a modificação de uma situação legal relacionada com a anulação de acto legislativo/constitucional de anexação da Crimeia de 2014 que, recorde-se, do ponto de vista do direito internacional é nulo e não produz quaisquer efeitos já que não é possível a aquisição *de facto* de território através do uso da força, mas apenas aquisições *de jure*.

A questão da compensação reveste-se de enorme relevância tendo em conta o elevadíssimo nível de danos causados resultante da enorme escala de perda de vidas humanas, destruição de infra-estruturas e lucros cessantes provocadas pelo ataque armado russo. Nos termos do direito internacional, o conceito de danos a ser considerado para efeitos de indemnização é amplo, incluindo quer danos directos e indirectos, associados a lucros cessantes, quer danos materiais e morais, incluindo os resultantes do sofrimento infligido aos cidadãos ucranianos e o decorrente da morte de familiares (art. 31. nº 2 Draft Articles).

Num recente Acórdão do TIJ de 9.2.2022 no âmbito do *Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (DRC v. Uganda)*<sup>39</sup> o Uganda foi

<sup>39</sup> Acórdão TIJ DRC v. Congo de 9 February 2022 (disponível <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/116/116-20220209-JUD-01-00-EN.pdf>, consultado 28 Março 2022)

condenado a pagar à República Democrática do Congo (RDC) uma indemnização global de US\$ 325 milhões pelos danos causados a pessoas, propriedade e recursos naturais da RDC durante a guerra que desenvolveu entre 1998-2003 (pg. 106, para.405) e que representa a mais elevada indemnização alguma vez arbitrada por um tribunal internacional por violações de direitos humanos e do direito internacional humanitário. Este Acórdão confirma jurisprudência anterior no sentido de que o Estado responsável por um acto internacional ilícito tem a obrigação de reparar integralmente os danos causados pelo acto (Acórdão ICJ 9.2.2022, pg. 27, para. 69).<sup>40</sup> Permite ainda concluir que, no caso de uma agressão armada, estão em causa diversos tipos de danos que resultam do uso ilegal da força, da violação da soberania e integridade territorial, de violações do direito internacional dos direitos humanos e do direito internacional humanitário e de exploração de recursos naturais. No cálculo do valor da indemnização o TIJ teve em conta um princípio essencial de que esta tem uma função compensatória e não um carácter punitivo ou retaliatório (pg. 35 para.102).

Analisando o caso da Ucrânia é possível observar paralelos relevantes que permitem antecipar as diferentes componentes dos danos a serem indemnizados pela Federação Russa. A primeira componente relaciona-se com danos directos a pessoas, a mais significativa arbitrada pelo TIJ no caso DRC v. Uganda (US\$ 225 milhões), que tem como fundamento essencial a violação dos direitos humanos e do direito internacional humanitário. Incluem-se aqui danos associados à perda de vidas, ferimentos infligidos a pessoas, violação e violência sexual, deslocalização de populações em grande escala e danos morais decorrentes do sofrimento severo causado pela violência directa e pela morte de familiares. O grande problema que aqui se colocou é que o TIJ arbitrou indemnizações colectivas globais e não individuais, embora os danos atinjam pessoas individuais e o direito à reparação das vítimas consagrado no direito internacional dos direitos humanos imponha a necessidade de atribuir indemnizações individuais proporcionais à gravidade do dano.

A segunda componente envolve danos directos à propriedade, pública e privada, que resultam da elevada destruição de infra-estruturas civis, do parque habitacional e de património cultural, tipo de danos que a Ucrânia já começou a documentar através do projecto desenvolvido pelo Kyiv School of Economics (KSE) Institute. As estimativas são ainda preliminares mas o KSE estima que até 24 de

---

<sup>40</sup> Caso dos Acórdãos *Gabcikovo-HagymarosProject* (Hungary v. Slovakia) Judgement ICJ Reports 1997, p.81, para 152; Acórdão *Avena and other Mexican Nationals* (Mexico v. USA) Judgement, ICJ Reports 2004, p.59, para 119.

Março o valor dos danos em infra-estrutura atinge já US\$ 63 mil milhões e o valor global dos danos entre US\$ 543 a 600 mil milhões.<sup>41</sup>

A terceira componente envolve danos ao ambiente, potencialmente graves num país com várias estruturas de energia nuclear, especialmente se da ação militar russa resultar contaminação nuclear por destruição parcial ou falta de controlo das 4 centrais nucleares ucranianas e depósitos de resíduos nucleares, com graves consequências para o solo, cursos de água e aquíferos subterrâneos, fauna e flora.

A quarta componente, envolverá danos indirectos, lucros cessantes, essencialmente relacionados com danos macroeconómicos, que o TIJ admitiu como relevantes embora tenha considerado que a prova não foi suficiente no caso RDC v. Uganda, relacionados com forte quebra da actividade económica e perdas de impostos que o Governo ucraniano já invocou.

É previsível uma grande resistência por parte da Federação Russa para cumprir a sua obrigação internacional de reparação, em especial na vertente de pagamento da compensação atendendo ao simbolismo mas também ao previsível montante muito elevado, devendo a mesma, em regra, ser negociada e acordada entre as partes do conflito. Tal implicará a necessidade de recurso aos tribunais internacionais num processo que será certamente longo sendo fundamental que a comunidade internacional garanta que a questão da compensação não é marginalizada na medida em que ela não visa apenas mitigar consequências negativas da agressão mas também reforçar a efectividade/autoridade das normas violadas e reconhecer quer o dano quer as vítimas do dano. Assim, na eventualidade de um incumprimento não só a Ucrânia poderá legitimamente confiscar bens russos no seu território, como os Estados que congelaram bens da Federação Russa e certos fundos privados deverão contribuir para que esses recursos sejam afectos à reparação efectiva dos danos e a financiar a reconstrução de um país devastado.

Finalmente, coloca-se a questão da satisfação, que no caso em concreto poderá implicar garantias por parte da Federação Russa de não repetição do acto ilícito no contexto de um plano de paz.

---

<sup>41</sup> Kyiv School of Economics Institute statement estima que só em infraestrutura os danos atingem US\$ 63 mil milhões sendo as principais componentes a destruição de estradas, habitação e aeroportos civis (disponível em <https://kse.ua/about-the-school/news/zbitki-naneseni-infrastrukturi-ukrayini-v-hodi-viyini-skladayut-mayzhe-63-mlrd/>, consultado 30 Março 2022)

#### 4.2. Consequências políticas

A violação multidimensional do Direito Internacional não acarreta apenas consequências jurídicas, designadamente a aplicação de sanções jurídicas, mas tem igualmente importantes consequências não-jurídicas de natureza política com impacto relevante sobre os Estados e outros actores não-estatais. Em primeiro lugar, gera custos reputacionais, a perda de reputação da Federação Russa, afectando a sua credibilidade e originando um crescente isolamento internacional que se materializou na aprovação por larga maioria da Resolução da AG da ONU de condenação da agressão, na suspensão da participação da Federação Russa no Conselho da Europa e no Conselho de Direitos Humanos da ONU.

Em segundo lugar, desencadeou a utilização de um instrumento poderoso de política externa, as “sanções negativas”. A aplicação sem precedentes por um número significativo de Estados de sanções económicas e políticas robustas, potenciadas pela coordenação entre os EUA e a UE, tiveram como alvos fundamentais as exportações energéticas da Rússia, a sua principal fonte de divisas, o sistema financeiro russo, limitando severamente a capacidade de participação no sistema financeiro internacional e causando uma abrupta desvalorização do rublo, e a riqueza e bens da elite de oligarcas que apoia o regime, com os objectivos de causar uma quebra significativa da economia russa e punir a elite responsável. Estas sanções têm não só uma natureza sancionatória, como substituto à impossibilidade de aplicação de sanções ao abrigo do art. 41º da Carta, mas procuram também criar dificuldades sérias ao financiamento do esforço de guerra aumentando a pressão política sobre a Rússia para parar a agressão e sentar-se à mesa das negociações com vista a encontrar uma solução negociada.

Em terceiro lugar, gerou uma mobilização da opinião pública internacional e das sociedades civis em vários países, em apoio solidário à Ucrânia e às vítimas da guerra, gerando pressão política crítica sobre os respectivos Governos para agirem em duas vias complementares: prestação de auxílio financeiro, militar e humanitário à Ucrânia; aplicação de sanções efectivas à Federação Russa.

Em quarto lugar, o aumento potencial do protesto e agitação política interna na Federação Russa em consequência do efeito conjugado do impacto das sanções na quebra do PIB e degradação das condições económicas, por um lado, e do aumento significativo de baixas de militares russos,<sup>42</sup> por outro. Este processo

---

<sup>42</sup> Estimativas apresentadas por uma fonte da NATO em final Março apontavam para um total de 7.000-15.000 mortes de soldados russos num total de 40.000 soldados russos mortos, feridos, feitos prisioneiros ou desaparecidos Washington Post 24.3.2022 (disponível em <https://www.washingtonpost.com/world/2022/03/24/russia-troops-casualties-nato-ukraine/>).

tenderá a gerar crescentes dificuldades a Putin na frente interna aumentando ainda mais a pressão não tanto para parar a guerra a curto prazo mas sobretudo para obter uma vitória militar a qualquer custo na frente externa.

Em quinto lugar, no plano da segurança ironicamente está em curso um processo de alargamento da NATO envolvendo a provável adesão de outros Estados europeus, precisamente o efeito que a Federação Russa queria evitar com a guerra inviabilizando a adesão da Ucrânia. Este é um resultado indirecto da agressão da Federação Russa e do efeito de demonstração envolvendo Estados neutralizados, a Finlândia e a Suécia, cujo perfil geoestratégico tem fortes semelhanças com a Ucrânia já que têm fronteira com a Rússia.

Por último pode verificar-se o paradoxo de não obstante uma eventual vitória militar da Rússia esta acabar por perder a guerra. Neste domínio é fundamental ter em conta a distinção entre *War* que é o fenómeno global, politico e envolvendo diversas dimensões e a *Warfare* mais restrita, significando apenas a dimensão militar da *War*, pelo que é possível ganhar a *Warfare* mas perder a *War* tal como os EUA experienciaram no Iraque. Tendo em conta o nível tão elevado de violações de direitos humanos e de regras da guerra é provável que, independentemente do resultado da campanha militar da Rússia e de uma eventual vitória na *Warfare*, a Federação Russa venha a perder a *War*.

#### **4.3. Negociações de Paz e o papel do Direito Internacional**

As negociações de paz assumem um papel decisivo quer para criar as condições de uma paz negativa, interromper as hostilidades através de um acordo de cessar-fogo, quer para a paz positiva, a paz duradoura de longo prazo assente numa solução estrutural estável para as relações Federação Russa-Ucrânia. A evolução das negociações tem sido difícil e lenta existindo reservas sobre a real vontade da Rússia em se empenhar nas negociações antes de uma vitória militar simbólica no terreno.

No actual contexto as negociações enfrentam alguns obstáculos que fragilizam o processo. O primeiro problema é a incerteza e a falta de robustez da mediação, algo errática, com uma tentativa inicial de Israel, mais recentemente um papel activo da Turquia num quadro de ausência da ONU com uma eventual mediação do Secretário-Geral afastada pela Rússia. Não é evidente quem poderá desempenhar o papel de mediador cuja ação é essencial para aproximar as partes e formular propostas criativas para construir o acordo de paz.

O segundo obstáculo fundamental é a questão mais controversa, o problema da Crimeia e da região de Donbass cujos territórios a Federação Russa pretende anexar, pretensão que muito dificilmente será aceite pela Ucrânia. A anexação

unilateral da Crimeia ocorrida em 2014 é nula e totalmente inválida à luz do direito internacional que não admite aquisições *de facto* de território apenas *de jure*. Neste contexto, a Rússia tem como objectivo legalizar a anexação da Crimeia legitimando-a através de um tratado de paz assinado com a Ucrânia em que a cessão de território seja consagrada, contudo esta solução dificilmente será aceite por Kiev.

O terceiro problema é gerado pelas violações em grande escala de direitos humanos e de regras do DIH, uma vez que o elevado nível de atrocidades cometidas pelas tropas russas cria problemas no diálogo e obstáculos sérios para chegar a um acordo, directamente proporcionais à gravidade dos danos.

O quarto obstáculo relaciona-se com a responsabilidade internacional da Federação Russa e a reparação dos avultadíssimos danos causados pelo ataque militar russo, quer pelo seu aspecto simbólico quer pelos montantes envolvidos. Esta questão será também um obstáculo fundamental a um acordo já que a Rússia colocará grande resistência a assumir reparações de guerra à Ucrânia, e mais ainda a acordar um montante indemnizatório significativo que implique um elevado encargo financeiro para Moscovo, sobretudo no contexto das grandes dificuldades económicas que Moscovo enfrenta. No curto prazo a solução para ultrapassar o problema e viabilizar um acordo de paz passará pelo acordo na submissão do litígio à apreciação do Tribunal Internacional de Justiça que arbitrar os montantes compensatórios.

O direito internacional tem um papel relevante na construção da paz quer ao nível da aprovação de um cessar-fogo e sua monitorização quer ao nível da conclusão de um tratado de paz cuja implementação será bastante exigente. O *jus post bellum* tem um papel relevante na construção da paz positiva. O seu conteúdo é objecto de controvérsia envolvendo 3 perspectivas diferentes (i) sistema de normas e princípios de transição do conflito para a paz (ii) critério de interpretação (iii) mecanismo para coordenar a aplicação de normas, solucionar conflitos de normas e conciliar interesses conflictuantes (Stahn, 2016). A perspectiva mais convincente é a de um conjunto de princípios normativos que geram uma base interpretativa para articular e conferir coerência a normas já existentes de diversa natureza,<sup>43</sup> combinando direito internacional e nacional, que devem orientar a gestão da situação pós-conflito. Após a celebração do acordo de paz, existiriam vantagens claras na eventual aprovação de uma missão de *peacebuilding* pelo Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VI para garantir a implementação do acordo de paz e a gestão da reconstrução pós-

<sup>43</sup> No seu trabalho pioneiro Brian Orend (2000) *Just Post Bellum*, 31 *Journal of Social Philosophy* propõe os princípios da proporcionalidade e publicidade, reposição dos direitos, discriminação, compensação, punição e reabilitação.

conflito, orientada pelo princípio de que os esforços de reconstrução devem ser feitos para o benefício da população (De Brabandere, 2014).

### **5. Implicações para a reforma da Global Governance e reforço do Direito Internacional**

As características do conflito armado entre a Federação Russa e a Ucrânia e a sua enorme repercussão à escala global geraram uma crise multidimensional de segurança do Estado e humana, económica, política e do sistema de governação global. A solução desta crise impõe uma reflexão urgente sobre as necessidades de reforma de aspectos essenciais da governança global que, embora identificados, não têm sido efectivamente solucionados.

A primeira área relaciona-se com as deficiências e necessidade de reforma do sistema de segurança colectiva, com especial destaque para a regulação do direito de veto dos membros permanentes do Conselho de Segurança de modo a evitar que este órgão, titular da responsabilidade primária de restaurar a paz e segurança internacionais em situações de grave crise, fique bloqueado em situações extremas assistindo passivamente à proliferação do uso da força à escala global e deixando de exercer a função para a qual foi criado. A não regulação do veto e o seu uso arbitrário e abusivo pelos P5 com desvio de poder, quer em termos formais quer nos casos menos visíveis de “pocket veto” e “duplo veto”, é o elemento mais crítico que contribui para fragilizar o sistema de segurança colectiva e a regra fundamental de proibição do uso da força. Apesar da enorme dificuldade em concretizar uma revisão formal da Carta da ONU sobretudo no curto prazo, esta questão não pode ser mais ignorada sendo necessário retornar, no mínimo, à solução preconizada pelos EUA e Reino Unido em 1944 e que foi consagrada para decisões ao abrigo do capítulo VI como referido atrás, alargando esta regra também para as decisões no âmbito do capítulo VII: o membro permanente que é parte de um conflito deve abster-se de votar, logo não podendo usar o veto na decisão sobre esse conflito nem impedir o Conselho de Segurança de agir nos termos do seu mandato.

A dificuldade na revisão da *hard law* não afasta a possibilidade de explorar a via da *soft law* no curto prazo em duas perspectivas. A primeira perspectiva tem sido explorada mas não concretizada através de diversas propostas de âmbito mais restritivo que se centram em duas soluções alternativas: (i) a regulação do veto para não ser usado em casos de *mass atrocity crimes* (genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade) que possa impedir o Conselho de Segurança de agir e proteger as populações em risco como proposto pela International Commission on Interventions and State Sovereignty (2001) através de um código de conduta dos P5; pelo Accountability, Coherence and Transparency ACT

Group (2015) um código de conduta aplicável a todos os membros no sentido de não votarem contra resoluções credíveis para pôr fim ou prevenir *mass atrocity crimes*; ou a proposta do grupo de Elders (2015), em reação à incapacidade do Conselho agir eficazmente na Síria, no sentido de todos os membros do Conselho de Segurança nos casos de *mass atrocity crimes* não usarem o veto sem explicarem de forma clara e pública qual a solução alternativa para proteger as populações em risco, tendo em conta a paz e segurança internacionais e não o interesse nacional; (ii) regular minimamente o veto em geral, evitando o desvio de poder e o seu uso abusivo através da exigência da apresentação pública de uma explicação dos fundamentos do uso do veto consistentes com os princípios e objectivos da Carta, no caso das propostas do S5 (2005).<sup>44</sup> Algumas correntes da doutrina têm considerado o próprio direito de veto como contrário aos princípios da Carta da ONU, um problema de incoerência interna, violando o princípio da igualdade soberana entre Estados. Nas palavras de Kelsen<sup>45</sup>

*The veto right of the five permanent members of the Security Council places them above the law of the United Nations, establishes their legal hegemony over all the other Members, and thus stamps the Organization with the mark of an autocratic regime.*

A segunda perspectiva, tendo em conta o contributo relevante do Tribunal Internacional de Justiça na clarificação da interpretação do art. 27, n° 3 e do conteúdo do veto, tornando claro que a abstenção não equivale a veto e viabiliza a aprovação da proposta de resolução no Advisory Opinion sobre Namíbia e África do Sul (para. 22. pg.10),<sup>46</sup> passaria pelo Conselho de Segurança requerer ao TIJ um novo parecer sobre os limites jurídicos do exercício do direito de veto o que permitiria clarificar diversos aspectos e regular minimamente o seu uso.

Por outro lado, o sistema de segurança colectiva está alicerçado numa concepção de segurança tradicional restritiva, centrada na segurança do Estado e na dimensão militar, sendo essencial aprofundar e implementar um paradigma de “comprehensive security” de natureza multidimensional que cruza os aspectos

<sup>44</sup> Security Council Research Report 2015, No. 3, 19 October 2015 (disponível [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/research\\_report\\_3\\_the\\_veto\\_2015.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/research_report_3_the_veto_2015.pdf), consultado 15.3.2022).

<sup>45</sup> Hans Kelsen “Organization and Procedure of the Security Council of the United Nations” p.1121

<sup>46</sup> ICJ Advisory Opinion, Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), ICJ Reports 1971, 21.6.1971

militares, económicos, sociais, ambientais e humanos, e se foca não apenas na segurança do Estado mas também na segurança humana considerando que ambas são interligadas e inseparáveis. Esta concepção de “comprehensive and cooperative security” tem sido explorada pela doutrina em especial pela Copenhagen School liderada por Barry Buzan (Buzan, 1991) e especialmente desenvolvida pela Organização de Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) desde a Acta Final de Helsinquia, estruturada em três ideias centrais: (i) a segurança é indivisível (ii) possui três dimensões fundamentais, político-militar, económica-ambiental e humana que têm de ser articuladas (iii) não há relação hierárquica nem trade-offs entre elas antes complementaridade de tal forma que a proteção dos direitos humanos e a governança económica e ambiental são tão importantes para a paz e segurança internacionais quanto a gestão das relações político-militares (OSCE, 2009). A visão da segurança cooperativa é mais ampla e complexa do que a segurança colectiva podendo ser ilustrada pelo funcionamento articulado de 4 círculos concêntricos com o círculo interior da segurança individual/humana, o círculo da segurança colectiva, o círculo da defesa colectiva e finalmente o círculo exterior da estabilidade na vizinhança (Cohen e Mihalka, 2001).

A segunda área de reforma envolve a justiça internacional com duas dimensões complementares. Em primeiro lugar, no plano da justiça penal internacional a necessidade de tornar mais robusto o Tribunal Penal Internacional reforçando o apoio político, dotando-o de meios financeiros adequados, aumentando a sua capacidade operacional e ampliando o universo de Estados parte. Tal implicará não só que a UE, o mais activo apoiante do TPI, reforce o financiamento mas também que os EUA ponham termo à sua política hostil e de desmantelamento do TPI questão em que, lamentavelmente, têm alinhado com as duas grandes autocracias, a China e a Rússia. Neste contexto, e tendo este conflito armado tornado mais clara a necessidade de robustecer o TPI, também é fundamental que as sociedades civis e os cidadãos se mobilizem e contribuam directamente para o financiamento, mecanismo já previsto no Estatuto de Roma. Em simultâneo, a revisão de aspectos específicos do Estatuto de Roma seria fundamental para eliminar pontos de vulnerabilidade do sistema, em especial a inclusão da responsabilidade criminal de pessoas colectivas, o alargamento da lista de crimes sob a jurisdição do TPI com a inclusão dos crimes de tráfico de seres humanos e terrorismo internacional e o reforço do paradigma de direitos humanos e de justiça restaurativa com soluções mais ambiciosas para uma efectiva protecção e reparação das vítimas, incluindo de indemnização individual.

Em segundo lugar, a criação do Tribunal Internacional de Direitos Humanos com jurisdição sobre representantes de Estados e de actores não-estatais, incluindo pessoas colectivas, a que possam aceder não apenas Estados mas também indivíduos e organizações, uma iniciativa já incluída no projecto da Internatio-

nal Bill of Rights 1946-47 da Comissão de Direitos Humanos liderada por Eleanor Roosevelt, a par da Declaração Universal dos Direitos Humanos e do Tratado internacional de Direitos Humanos, mas que nunca foi concretizada.<sup>47</sup> A falha na reparação das vítimas revela que o sistema penal internacional está ainda longe de satisfazer aspectos fundamentais da abordagem de direitos humanos que implica uma visão mais ampla e holística sobre as vítimas e os seus direitos e uma diferença fundamental com a perspectiva restritiva predominante na justiça penal internacional. Na perspectiva da justiça penal internacional ainda que restaurativa, as vítimas têm de ser reconhecidas no processo penal e a efectivação dos seus direitos depende não só de existir processo mas também do sucesso na condenação dos responsáveis pela violação de direitos.

Em contraste, na abordagem de direitos humanos as vítimas existem e têm direitos para além e independentemente do processo penal devendo ser protegidas e reparadas mesmo quando não existe processo penal, a acusação é deixada cair por falta de provas ou quando se verifica um insucesso na condenação dos responsáveis. Os direitos das vítimas de violações de direitos humanos envolvem em especial os 3 Rs – Reabilitação, Reparação, Reintegração social – que devem ser garantidos pelos Estados não só quando a justiça penal falha mas também, numa lógica complementar, quando não falha. Com efeito, o processo penal não garante a satisfação integral mas apenas parcial dos direitos das vítimas, restringindo-se à reparação, cabendo ao Estado satisfazer fora do processo as outras dimensões. Por outro lado, a jurisdição do TPI só abrange os *mass atrocity crimes* não incluindo outras violações graves de direitos humanos. Nesta perspectiva, a reforma do TPI não afasta a necessidade de criação ao nível global de um Tribunal Internacional de Direitos Humanos.

A terceira área de reforma relevante, quer no contexto quer fora do contexto de conflitos armados, é a da regulação da mobilidade humana face ao enorme fluxo de pessoas que fogem da guerra na Ucrânia, e que na maioria dos casos se encontram em situações de precariedade em países de destino com base em mecanismos de protecção subsidiária ou são deslocados internos, volta a ser confrontada com a necessidade de uma reformulação profunda. Esta mudança deve ir para além dos dois Global Compacts sobre Refugiados e Migração de 2018 aprovados pela AG da ONU, sendo essencial ultrapassar o actual quadro de fragmentação e discriminação entre vários tipos de fluxos humanos (refugiados, requerentes de asilo, migrantes regulares e irregulares, vítimas de tráfico

---

<sup>47</sup> Ver documentos da Comissão de Direitos Humanos Doc E/CN.4/15 de 5.2.1947 proposta Australia para a criação de um Tribunal Internacional de Direitos Humanos; Doc E/CN.4/53 Draft Report of the Working Group on Implementation (pgs.25-33); Doc E/CN.4/21 de 1.7.1947; e Eleanor Roosevelt, *Tomorrow is Now*, Penguin Books 2012 pg. xxxvi

humanos, deslocados internos), em violação do princípio da universalidade dos direitos humanos e que ignora a permutabilidade e profunda interligação entre os vários fluxos. A proteção mais robusta da *People on the Move*, em contraste com o paradigma tradicional das migrações, requer uma abordagem de direitos humanos e uma responsabilização de todos os Estados do ciclo de mobilidade, origem, trânsito e destino, e um respeito universal pelo princípio estruturante do “non-refoulement” (Neves, 2019).

A quarta área de reforma envolve a efectiva implementação de um paradigma de prevenção e intervenção precoce relativamente às crises internacionais, revertendo o predomínio da lógica reactiva de mitigação de danos “too late, too little”. Tal implica uma transformação estrutural das instituições internacionais e da sua filosofia operacional com maior aposta em “early warning systems” e ações precoces de interrupção de processos. Nesta perspectiva a revitalização do paradigma da Responsabilidade de Proteger R2P que coloca precisamente a prioridade na responsabilidade de prevenir, assume grande relevância invertendo o seu relativo declínio em consequência de alguns insucessos importantes como o caso da Síria onde, apesar de a comunidade internacional ser titular da responsabilidade secundária de proteger, na verdade não a exerceu devido ao bloqueio do Conselho de Segurança.

A quinta área envolve o reforço da efectividade do Direito Internacional e uma visão holística da regulação internacional do conflito armados e das suas consequências reforçando, por um lado, a sua coerência contrariando a tendência de fragmentação em compartimentos estanques que se tem vindo a aprofundar com a expansão do âmbito regulatório do direito internacional, e por outro, resolvendo o deficit de regulação dos actores não-estatais, com crescente poder e influência internacionais, promovendo a densificação da respectiva personalidade jurídica e a consequente responsabilização internacional.

No que respeita ao reforço da coerência, estão em causa desafios como uma maior coordenação entre DIH e DIDH com a consolidação do critério de articulação na aplicação simultânea nos conflitos armados solucionando o atual impasse; a efectiva regulação da ciberguerra, estruturando um instrumento de *hard law* tendo por base os contributos do Manual de Tallinn, assim como dos sistemas de robótica e inteligência artificial usados nos conflitos armados; a articulação entre o direito penal internacional e o DIDH, aprofundando os elementos de uma justiça restaurativa promovendo mecanismos mais eficazes na proteção e reparação das vítimas essencial para prevenir novos conflitos, e igualmente com o DIH criando obrigações mais específicas na investigação e punição dos crimes de guerra. Face à dimensão do conflito na Ucrânia coloca-se com especial acuidade a questão da estruturação do *jus post bellum*, da regulação da reconstrução e estabilização pós-conflito e da gestão da transição do conflito

para a paz positiva, que implica coordenação de diferentes áreas e especial complementaridade com o DIH colocando-se a possibilidade de uma nova Convenção de Genebra<sup>48</sup> que regule de forma integrada a reconstrução pós-conflito. Uma das dificuldades é que contrariamente ao DIH que envolve normas externas imperativas e sem margem de decisão para os beligerantes, *o jus post bellum* implica maior flexibilidade e adaptação às circunstâncias de cada conflito e contexto específico implicando maior margem de decisão na implementação. Neste plano os direitos humanos que têm conexões com todas as outras áreas, podem desempenhar um papel de integrador horizontal incorporando nas diversas áreas princípios comuns que reforcem a coerência e garantam a preponderância da dignidade humana e da proteção mais ampla possível do ser humano.

Relativamente aos actores não-estatais estes têm crescente participação em conflitos armados, em especial nos não-internacionais por definição híbridos e assimétricos, mas também nos internacionais atendendo ao papel das PMCs e ao crescente envolvimento do crime organizado na economia de guerra. A regulação dos conglomerados multinacionais que através das suas transações podem auxiliar o agressor a continuar a violação do direito internacional ou das empresas militares privadas que têm proliferado e corporizam o fenómeno da privatização da guerra, incluindo a respectiva responsabilidade penal e civil, são aspectos prioritários que necessitam de uma nova resposta por parte do direito internacional.

## 6. Conclusões

O presente conflito armado internacional entre a Federação Russa e a Ucrânia, que se iniciou efectivamente em 2014, constitui a principal, embora não a única, ameaça à paz e segurança globais tendo desencadeado uma crise global, que se somou à dinâmica da crise pandémica, e que tem um impacto potencial de alteração estrutural da ordem internacional vigente desde 1945, na medida em que a iniciativa da Federação Russa não deve ser vista como uma ação individual mas sim a expressão de uma estratégia revisionista da ordem internacional, protagonizada pela aliança de autocracias China, Rússia e Coreia do Norte, que tem vindo a ser implementada pelo menos desde 2014.

O conflito armado deve ser analisado numa perspectiva interdisciplinar que combina as relações internacionais e o direito internacional, essencial para compreender as suas causas complexas que cruzam causas estruturais associadas à redistribuição e balanço de poder no pós-Guerra Fria, com causas internas

---

<sup>48</sup> Vd. Osterdahl and van Zadel, What will Jus Post Bellum Mean? Of New and Old Bottles.

da Federação Russa que fragilizaram o regime e causas relacionadas com a interação e padrão de relacionamento entre a Federação Russa, EUA e UE.

A regulação do conflito pelo direito internacional envolve diferentes áreas quer na dimensão da violação – direito internacional do uso da força, direito internacional humanitário, direito internacional dos direitos humanos e direito internacional da mobilidade humana – quer na dimensão das consequências da violação – direito penal internacional, direito internacional da responsabilidade dos Estados – que em geral funcionam segundo uma lógica de fragmentação e falta de coerência o que limita a sua efectividade. Neste contexto, os direitos humanos constituem o vector horizontal que deveria permear todas as diferentes áreas e garantir a ligação e coerência entre elas, funcionando como a argamassa que coloca no centro o ser humano, a proteção da vida humana e das vítimas relembrando a perspectiva kantiana da ligação estrutural entre paz e o respeito pelos direitos humanos.

O padrão e nível de gravidade das violações do direito internacional têm tido relevantes consequências políticas determinando a política externa da generalidade dos Estados relativamente a este conflito e gerando um significativo isolamento internacional da Federação Russa. Em sentido oposto, a solução política do conflito que passa pelas negociações de paz e a reconstrução e estabilização pós-conflito, exige um contributo do direito internacional, do *jus post bellum*, quer no estabelecimento e gestão de um tratado de paz, quer na garantia de reparação das vítimas e na reconstrução da Ucrânia.

Embora o conflito represente um momento de crise do direito internacional na sequência da violação de princípios estruturantes fundamentais, tal não significa uma crise estrutural porque é precisamente nestes momentos que o direito internacional assume maior relevância na reafirmação das regras para evitar uma escalada incontrolável da violência, na definição dos referenciais de conduta que permitem distinguir entre comportamentos lícitos e ilícitos e avaliar os diferentes actores, e na definição das consequências da violação do direito internacional. Por outro lado, o conflito representa uma oportunidade de renovação do direito internacional uma vez que esta crise coloca a questão da prevenção de novas crises e da necessária reforma e melhoria do sistema de governança global, das instituições internacionais e do direito internacional. Neste contexto são identificadas áreas prioritárias para esta reforma e que incluem o sistema de segurança colectiva da ONU com a solução da questão da regulação do veto; o reforço da justiça internacional e da responsabilização com especial destaque para o reforço do TPI e a criação de um tribunal internacional de direitos humanos; a efectiva implementação de uma lógica preventiva na abordagem das crises internacionais; a regulação efectiva da mobilidade humana; reforço da efectividade do Direito Internacional através de duas estratégias

complementares: reforço da coerência contrariando a tendência de fragmentação em compartimentos estanques ; resolução do deficit de regulação dos actores não-estatais, consolidando o seu estatuto e responsabilização internacionais.

## Referências

- Alden, Chris and A Aran, 2011, *Foreign Policy Analysis - New Approaches*, Routledge
- Bellamy, Alex J., 2009, *Responsibility to Protect*, Polity
- Brzezinski, Zbigniew, 1997, *The Grand Chessboard: American primacy and its geostrategic imperatives*, Basic Books
- Brian Orend, 2007, "Jus Post Bellum: The Perspective of a Just-War Theorist" (2007) 20 *Leiden Journal of International Law* 571
- Brian Orend, 2000, *Just Post Bellum*, 31 *Journal of Social Philosophy*
- Buzan, Barry, 1991, *Peoples, States and Fear: An agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2<sup>nd</sup> ed. Harvester Wheatsheaf
- Cohen, Richard and Michael Mihalka, 2001, *Cooperative Security: New Horizons for International Order*, The George Marshall European Centre for Security Studies, The Marshall Centre Papers n°3
- Crawford, James and Olleson, 2014, *The Character and Forms of International Responsibility* in Malcolm Evans, *International Law*, Oxford University Press, pp. 443-474.
- Eric De Brabandere, 2014, The Concept of Jus Post Bellum in International Law in Carsten Stahn, Jennifer Easterday Jens Iverson (eds.) *Just Post Bellum: Mapping the Normative Foundations*, Oxford University Press, ch.7
- Gray, Christine, 2018, *International Law and the Use of Force*, 4th ed., Oxford University Press, Oxford.
- Michael Schmitt (ed.), 2017, *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, Cambridge University Press
- Neves, Miguel Santos, 2017, *Human Rights, International Criminal Law and the challenges of a victim-centred restorative justice: the ICC contribution* in Telles and Kowalski (eds.), *International Criminal Justice: a dialogue between two cultures*, Observare, pp. 233-260.
- Neves, Miguel Santos, 2019, *Multilevel Governance of Human Mobility: Ending discrimination and promoting and protecting Human Rights of all People on the Move*, in Lloyd, Armagan (ed.) *Exclusion and In-*

- clusion in International Migration: Power, Resistance and Identity*, Transnational Press, London, pp.137-167
- OSCE, 2009, *Concept of Comprehensive and Co-operative Security: An overview of major milestones*, Conflict Prevention Centre (SEC.GAL/100/09)
- Security Council Research Report 2015, No. 3, 19 October 2015  
(disponível [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/research\\_report\\_3\\_the\\_veto\\_2015.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/research_report_3_the_veto_2015.pdf))
- Solis, Gary, 2016, *The Law of Armed Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2<sup>nd</sup> ed.
- 'Peace, Power and Security: Contending Concepts in the Study of International Relations', *Journal of Peace Research*, 21 (1984), pp. 109-25.
- Stahn 2016, *Jus Post Bellum and the Justice of Peace: some preliminary reflections*, Conference Paper, Grotius Centre for International Legal Studies, Leiden University (disponível <http://postconflictjustice.com/jus-post-bellum-and-the-justice-of-peace-some-preliminary-reflections-part-1-2/>)
- World Bank, 2021, *Russia Economic Report 46*, December 2021.