

SOBERANIA E DIREITO INTERNACIONAL COMO DISCURSO: A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, O COMPORTAMENTO DOS ESTADOS E A PANDEMIA DE SARS-COV-2 DE 2020

SOVEREIGNTY AND INTERNATIONAL LAW AS DISCOURSE: WORLD HEALTH ORGANIZATION, STATE BEHAVIOR AND THE 2020 SARS-COV-2 PANDEMIC

Raphael Carvalho de Vasconcelos

Professor Titular de Direito Internacional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Professor Adjunto de Direito Público da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; Mestre e doutor pela USP; Mestre e doutor pela UERJ; Advogado e consultor jurídico.
E-mail: rvasconcelos@raphaelvasconcelos.com

Marina Rodrigues Souto Barra Ferreira

Graduanda na Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
E-mail: ferreira.marina@yahoo.com

Recebido em: 10/09/2020

Aprovado em: 22/06/2021

RESUMO: A pesquisa consolidada neste artigo teve como ponto de partida a relação entre a soberania e o direito internacional. O problema proposto teve como premissa o fortalecimento, nos últimos anos, do poder soberano dos Estados nas suas relações entre pares e com a institucionalidade internacional buscando compreender em que medida haveria contradição entre o comportamento e o discurso desses sujeitos de direito internacional. A pandemia do vírus Sars-CoV-2 em 2020 e a relação dos Estados com a Organização Mundial de Saúde – OMS - foram escolhidas como variáveis especiais para a análise proposta. A metodologia adotada foi o método dedutivo, com a abordagem de uma pesquisa qualitativa, sendo consultadas fontes oficiais das organizações internacionais, doutrina e notícias de jornais e sites para a verificação desse movimento em 2020, especificamente, no que se refere ao comportamento dos Estados e as declarações, recomendações e ações da OMS. Conclui-se, finalmente, que pelo fato de o direito internacional proporcionar legitimidade, os Estados, exercendo soberania muitas vezes em aparente confronto com a ordem global instituída, recorrem à institucionalidade internacional – suas regras e princípios jurídicos - para justificar ações e comportamentos.

Palavras-chave: Soberania. Direito Internacional. Organização Mundial da Saúde. Pandemia. Sars-CoV-2.

ABSTRACT: The research reported in this article took as its starting point the relationship between sovereignty and international law. The research problem chosen was based on the strengthening, in recent years, of the sovereign power of States in their relations with other states and with international institutions. The article aims to help understanding to what extent there

would be a contradiction between the behavior and the discourse of the states when dealing with international law subjects. The Sars-CoV-2 pandemic in 2020 and the relationship between states and the World Health Organization - WHO - were chosen as special variables for the analysis. The adopted methodology was the deductive method, with the approach of a qualitative research, official sources were consulted from international organizations, doctrine and news were considered to verify the hypothesis established specifically regarding the behavior of States and the statements, recommendations and actions of the WHO. Finally, as concluding remarks, the research supports the understanding that international law still provides legitimacy and that, even when sometimes confronting the international order, States still use the international legal framework - rules and legal principles - to justify their actions and behavior.

Keywords: Sovereignty. International Law. World Health Organization. Pandemic. SARS-CoV-2.

SUMÁRIO: Introdução. 1 Soberania e os atuais desafios da institucionalidade internacional. 2 Direito Internacional como discurso: Legitimando contradições? 3 O caso da relação dos Estados com a OMS durante a pandemia de 2020. 3.1 Os primeiros alertas e as primeiras considerações sobre a OMS. 3.2 As respostas dos Estados e a relação com a OMS durante a pandemia. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A relação entre os Estados soberanos e o direito internacional é o ponto de partida deste estudo. O fundamento da ordem jurídica internacional na vontade estatal, amparada teoricamente em perspectiva positivista da *pacta sunt servanda*, passou por processo de relativização ao longo da segunda metade do século XX.

Esse processo se aprofundou subitamente nos anos 1990, marcado pela multiplicação de organizações internacionais e pelo aperfeiçoamento de institucionalidades já existentes. Um período de frequente transferência de atribuições de Estados para organizações internacionais e de definitiva sedimentação da atuação dessas estruturas personificadas como sujeitos de direito internacional.

Os contextos econômicos e políticos se alteraram, contudo, de maneira bastante contundente no início do século XXI e as soberanias foram paulatinamente retomando espaços de poder que pareciam ter abdicado anteriormente. As instituições internacionais - e o direito internacional propriamente - passaram a ser constantemente testadas e desafiadas. Em 2020, o cenário é de aparente erosão generalizada da estrutura que há bem pouco tempo parecia sólida e consolidada.

Essa atuação reativa dos Estados soberanos em relação ao direito internacional se refletiria também na fundamentação de suas ações? A hipótese central deste trabalho questiona se haveria uso seletivo dos princípios, tratados e do direito internacional em seu conjunto para fundamentar o comportamento dos Estados soberanos em contexto no qual esses mesmos sujeitos de direito internacional atuassem de maneira a enfraquecer propositalmente a institucionalidade global.

Para isso, foram adotados dois objetivos principais. Por um lado, o estudo pretende comprovar o aparente fortalecimento da soberania dos Estados nos últimos 20 anos e, por outro lado, analisar se essa reação à institucionalidade internacional encontra pleno reflexo no discurso dos Estados na relação com seus pares.

O trabalho busca compreender, em síntese, se seria possível identificar dicotomia entre as práticas estatais na esfera internacional e o discurso adotado para a legitimação de suas ações. A pandemia do vírus Sars-CoV-2 em 2020 e a relação dos Estados com a Organização Mundial de Saúde - OMS - foram escolhidas como variáveis especiais para a análise proposta. Propõe-se a

verificação dessa dinâmica em 2020, especificamente no que se refere ao comportamento dos Estados e as declarações, recomendações e ações da OMS. Dessa forma, foi utilizado o método dedutivo para a análise. Ademais, foi adotada uma pesquisa de abordagem qualitativa, sendo utilizado, para tanto, fontes oficiais das organizações internacionais, doutrina, notícias de jornais e sites que relatam a situação da crise global.

Na primeira parte do artigo, os desafios da institucionalidade internacional em contexto de fortalecimento dos poderes estatais soberanos são analisados. Em seguida, passa-se à análise do uso do direito internacional como discurso para fundamentar ações e comportamentos pelos Estados ao mesmo tempo em que esses tensionam a institucionalidade comum global. Na terceira e última parte da investigação, as premissas teóricas são aplicadas a contextos fáticos para confirmar ou negar as hipóteses propostas.

1 SOBERANIA E OS ATUAIS DESAFIOS DA INSTITUCIONALIDADE INTERNACIONAL

Soberania é poder¹. A partir dessa perspectiva que vincula a atuação dos Estados diretamente à política e à força, o conceito tradicional de soberania possuiria dois vértices centrais: um positivo e outro negativo. Em seus significados extremos, em maior ou menor medida, superados, o poder soberano seria compreendido como ilimitado internamente e, internacionalmente, significaria a atribuição de não receber ordens e, portanto, de não se submeter a seus pares ou a qualquer outro poder (ROUSSEAU, 1948, pp. 167-253 e pp. 184-185).

Os reflexos dessa dicotomia entre o plano interno e externo também podem ser percebidos na adoção da mesma perspectiva de feixe de direitos e deveres propostos como parâmetro tanto para a compreensão do poder soberano exercido internacionalmente pelo Estado como, internamente, das liberdades individuais – direitos fundamentais (KOSKENNIEMI, 2005, p. 300).

Esse conceito dual tradicional possui, hoje e de fato, limitações de diversas naturezas, mas importa ressaltar que determinados dogmas conceituais estritos subsistem como, por exemplo, o da não submissão de um Estado a nenhum outro (VAN KLEFFENS, 1953, pp. 01-131 e p. 13).

A divisão do poder entre soberania interna – na perspectiva democrática tendo o povo como titular – e externa – da independência nacional, já assumia em suas primeiras formulações teóricas determinadas limitações principalmente na relação entre os povos. Feita essa ressalva, não se deve considerar a relativização testemunhada ao longo do século XX como uma completa inovação revolucionária e original (KOROWICZ, 1961, pp. 01-120 e p. 09). Foi o resultado de um longo processo.

Em análise superficial, a soberania externa equivalente à independência seria aparentemente incompatível com o próprio propósito do direito internacional de fixação de regras para a convivência entre os sujeitos internacionais. Como independência, a soberania não deve ser compreendida, contudo, como entrave, mas como um elemento do direito internacional; uma condição de sua própria existência e um imperativo da convivência ordenada de que ele trata (ANDRASSY, 1937, pp. 637-762, p. 653 e p. 657; CASELLA; ADEODATO; BITTAR, 2011, p. 1004 e p. 1017).

Ao longo da história, o poder soberano passou por uma série de transformações. A ênfase inicial no indivíduo que concentrava o exercício do poder – o monarca – foi substituída pelo elemento objetivo do Estado em cujos limites esse poder é exercido – soberania territorial (FERRAJOLI, 2002). Paralelamente, o exercício ilimitado do poder – a soberania política – deu lugar à fixação dos limites desse exercício – a soberania jurídica (ROUSSEAU, 1948, pp. 167-253 e p. 192; SCHWARZENBERGER, 1955, pp. 191-385 e p. 220).

¹ Especificamente sobre o conceito de poder (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2010, pp. 933-934).

A possibilidade de restrição do poder estatal na esfera internacional encontra-se, portanto, sedimentada na atualidade. Uma soberania segue podendo até mesmo desaparecer pela fusão com outros Estados, mas ela pode também - apenas voluntariamente - limitar suas atribuições e funções quando da participação, por exemplo, em uma organização internacional (GUGGENHEIM, 1952, pp. 01-189 e p. 90). Observa-se, nesse sentido, que a possibilidade de cessão de parcelas de competências soberanas a outros sujeitos de direito internacional implica na adoção de uma concepção funcional para a soberania e que, para uma corrente doutrinária, esse funcionalismo afastaria seu conceito da perspectiva tradicional vinculada ao poder. A soberania, capaz de ter funções de sua atuação típica transferidas do Estado para outros entes, pode ser, portanto, identificada como um feixe de competências estruturalmente organizado².

Essa cessão de competências limitadora da atuação internacional não implica no extermínio do poder soberano e mesmo em um processo de integração amplo e profundo a soberania estatal não desaparece³. A independência da parcela em relação ao conjunto apenas seria eliminada em caso de conclusão de um processo de integração que fosse total, irreversível, irrevogável e incondicional (VAN KLEFFENS, 1953, pp. 01-131 e p. 120).

Feitas essas ponderações teóricas, importante se faz ressaltar que, ao longo principalmente da segunda metade do século XX, as limitações à soberania tornaram-se uma verdadeira urgência do direito internacional. Urgência que, por diversas vezes, ganhou status de objetivo central a ser atingido pela institucionalidade comum (KOROWICZ, 1961, pp. 01-120 e p. 17).

Essa premência, convertida em objetivo, deu ensejo a discursos que parecem ter feito leituras pontuais de um processo (ALVES PEREIRA, 2004; SINGER, 2004). Uma safra inteira de investigações, estudos e artigos que tratam esse movimento como definitivo e que aparentemente não levaram em consideração as dinâmicas históricas cíclicas e suas repercussões no poder, na política e no direito internacional (TAIAR, 2009).

De certo, o fim da bipolaridade da guerra fria, marcada pela dissolução da União Soviética, inaugurou período bastante favorável ao desenvolvimento institucional do direito internacional e ao aperfeiçoamento dos sistemas normativos e das organizações internacionais existentes à época. Os anos de 1990 podem ser considerados a década do direito internacional público. Em nenhum outro período da história tantas organizações internacionais foram criadas, tantos sistemas de solução de controvérsias foram colocados em operação e tantos tratados foram celebrados, internalizados e entraram em vigor⁴.

Essa dinâmica favorável - e bastante visível nas conquistas institucionais concretas daqueles anos - criou ambiente doutrinário ilusório que passou a tratar a relativização do poder soberano e a limitação da independência dos Estados como fenômenos permanentes e aparentemente irreversíveis.

A virada do século alterou sobremaneira o panorama e esse ambiente de concórdia entre as potências hegemônicas passou a ser testado. O ataque às torres gêmeas em setembro de 2001 pode ser compreendido como marco importante de um momento de paulatina interrupção do processo de fortalecimento da institucionalidade internacional. As soberanias recobram, aos poucos, espaços que antes pareciam ter sido definitivamente transferidos às organizações internacionais, a atores privados ou que haviam sido simplesmente abandonados.

Intelectualmente seduzidos ainda pelo momento anterior, doutrinadores seguiram insistindo na relativização da soberania e subestimaram o movimento dos Estados em direção ao

² Apesar de não ter sido encontrada a citação feita do professor Virally na obra mencionada, a ilustração da soberania apresentada complementa de forma bastante interessante a explicação de CARRILLO-SALCEDO (1996, pp. 35-221 e pp. 215-216).

³ A saída do Reino Unido da União Europeia em 31 de janeiro de 2020 pode ser considerada a variável de controle atual mais contundente dessa perspectiva teórica.

⁴ Diversas foram as organizações criadas e consolidadas nesse período e nunca na história da humanidade o jurídico havia limitado tanto e de maneira tão contundente as dinâmicas políticas de poder. Espaços compartilhados, paradigmas normativos e tribunais internacionais multiplicavam-se.

fortalecimento de suas atribuições soberanas (LASCALA, 2011, p. 87-102). Discursos expansivos de direitos, percepções equivocadas do papel de tribunais e de cortes internacionais e a compreensão de que determinados processos de integração eram irreversíveis completaram os contornos do descolamento da doutrina internacionalista dominante do realismo político renovado que se desenhava entre os Estados.

Reféns da tensão entre a expectativa de ampliação de competências e a realidade ainda extremamente dependente da vontade estatal, organizações internacionais passaram a ter sua autoridade testada e as limitações disponíveis para garantir o cumprimento de suas normativas pelos Estados tornaram-se bastante visíveis. Os modelos institucionais sedimentados nos anos 1990 para esses sujeitos de direito internacional foram gradativamente tensionados e tiveram seus limites cada vez mais desafiados.

Vários são os sintomas dessa dinâmica descrita: paralisia da institucionalidade de organizações internacionais, extinção de organizações internacionais, profusão de denúncias de tratados de todo tipo e inviabilização do funcionamento de cortes e tribunais internacionais são apenas algumas dessas situações⁵.

Os fatos não podem ser minimizados. A institucionalidade internacional está em colapso, erodindo. O modelo costurado pela diplomacia e respaldado pela doutrina - principalmente após 1945 e, especialmente, durante os anos 1990 - não parece mais atender às necessidades dos Estados no exercício de seus poderes soberanos.

A aceitação dessas circunstâncias não significa, contudo, resignação. A relação entre sujeitos internacionais organizada pelo direito deve ser compreendida, conforme ressaltado anteriormente, como um processo no qual a tensão com a política é constante. A soberania, como poder, é exercida por caminhos pavimentados pela política e pelo direito e o desequilíbrio entre eles é um desafio natural próprio da ordem internacional. Aceitas essas premissas e identificados os desafios, a relação dos Estados soberanos com as instituições internacionais – mormente com as organizações internacionais – precisa ser sempre reavaliada e a necessidade de adoção de novas estratégias e perspectivas constantemente considerada.

No momento atual, para preservar sua institucionalidade e reencontrar seu caminho, o direito internacional precisa reconstruir sua relação com a soberania. Os agentes internacionais e a doutrina que respalda sua atuação devem respeitar o poder e a vontade dos Estados e compreender que a soberania é um dos fundamentos centrais do direito internacional. O século XXI deixou evidente que o direito internacional repousa fundamentalmente ainda na vontade dos Estados e, portanto, essencialmente em resultados proporcionados pela *pasta sunt servanda*⁶.

A sobrevivência da institucionalidade da ordem internacional consolidada exige equilíbrio entre o pactuado até agora e reduzido a termo nos tratados com a constante necessidade de adaptação que um processo contínuo requer (WHITTON, 1934, pp. 147-276 e pp. 251-252). A soberania poderá ser, de fato, em algum momento relativizada e superada em definitivo, mas essa é hoje perspectiva meramente projetiva sem espaço para concretização no médio prazo.

⁵ Exemplificando, a Organização Mundial do Comércio está há mais de 20 anos tentando concluir sem sucesso a Rodada Doha de negociações, o Mercado Comum do Sul - MERCOSUL e Comunidade Andina de Nações - CAN buscam se adaptar e manter sua institucionalidade em meio aos embates políticos e às sucessivas disputas econômicas entre seus membros, a UNASUL foi esvaziada e inviabilizada, os Estados Unidos da América se retiraram da UNESCO e o Reino Unido deixou a União Europeia. No contexto das cortes e dos tribunais internacionais, existe hoje movimento disseminado no Continente Africano para abandonar a competência jurisdicional do Tribunal Penal Internacional, Estados latino-americanos se retiraram do sistema do ICSID vinculado ao Banco Mundial e a República Bolivariana da Venezuela não se submete mais ao Sistema Interamericano de proteção de Direitos Humanos.

⁶ O texto de 1934 não trazia referência expressa à “fórmula” da *pasta sunt servanda*. A abordagem inicialmente proposta por Kelsen fundamentava o direito internacional na *pasta sunt servanda* e concedia ao preceito natureza claramente consensual. Posteriormente, sua postura foi revista e a *pasta sunt servanda* passou a ser encarada pelo autor como norma positiva fundamentada em costume (KELSEN, 1934, 1974).

2 DIREITO INTERNACIONAL COMO DISCURSO: LEGITIMANDO CONTRADIÇÕES?

A crise de institucionalidade do direito internacional, referida anteriormente, não afeta necessariamente a reputação do direito internacional. Estudos, julgados, pronunciamentos, relatórios e tudo o que é produzido internacionalmente, seja em sua institucionalidade ou pela doutrina acadêmica, são utilizados para justificar e fundamentar comportamentos dos Estados soberanos.

É dizer, ao mesmo tempo em que os Estados confrontam a ordem internacional retomando para si esferas de atuação antes transferidas às organizações internacionais ou questionam a legitimidade dessa institucionalidade comum para conduzir políticas globais, os governos não raramente fazem uso de pronunciamentos, relatórios ou outra fonte proveniente de organizações internacionais para justificar decisões, políticas públicas internas e mesmo para respaldar sua relação com outros sujeitos de direito internacional⁷.

Não apenas os governos, mas também a sociedade civil utiliza com alguma frequência o direito internacional e sua institucionalidade como argumento de autoridade que justificaria determinado comportamento ou ação. Frequentes são, por exemplo, as referências a relatórios de organizações internacionais como instrumento para dar maior robustez ao relatado em um artigo jornalístico ou mesmo afirmações de indivíduos, confrontados com julgados de tribunais superiores, de que supostamente levariam seu pleito a tribunais e cortes internacionais como se esses estivessem incorporados à estrutura judicial interna com instância recursal⁸.

Diversas são também as referências ao direito internacional em abstrato – e não apenas de pronunciamentos de suas autoridades institucionais e acadêmicas – para buscar legitimar comportamentos de Estados. Em 2014, a incorporação da Península da Crimeia pela Federação Russa ensejou a realização de um referendo sobre a anexação em que 96% dos votos foram computados como favoráveis ao novo desenho territorial (COM... 2016). O governo russo, desde então, lança mão de todo o arsenal teórico relacionado à democracia e à autodeterminação dos povos para legitimar suas ações aparentemente violadoras da soberania territorial ucraniana (PARLAMENTO...2014).

Ademais, o atual sistema normativo global, especialmente aquele da Organização das Nações Unidas, não torna ilícita toda forma de guerra e considera legítima, por exemplo, a hipótese de autodefesa - conforme o artigo 51 da Carta de São Francisco⁹. Os Estados podem, portanto, ter legitimadas as ações que utilizem da força com base na prevista justificativa.¹⁰

⁷ Governo em sentido amplo, como qualquer exercente do poder soberano (GIRAUD, 1963, pp. 419-809 e p. 425).

⁸ Por exemplo, em “Descaso do Governo com o coronavírus abre caminho para levar agentes públicos aos tribunais: processos começam a ser movidos nas esferas penal, civil e administrativa e até o Tribunal Penal Internacional foi acionado diante de ações como boicote ao isolamento e negacionismo científico.” (DESCASO...2020) e “Américas se tornam maior destino de refugiados do mundo, aponta relatório da ONU” (AMÉRICAS...2020).

⁹ Artigo 51 da Carta das Nações Unidas (1945): “Artigo 51 Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de 35 Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais.”

¹⁰ Pode-se citar, como exemplo recente, o assassinato do principal comandante militar do Irã em um ataque por drone em Bagdá, no Iraque no dia 02 de janeiro de 2020. Qassem Soleimani era chefe de uma unidade especial da Guarda Revolucionária do Irã e um dos homens mais poderosos do país. Os Estados Unidos assumiram o ataque em seguida. O presidente americano Donald Trump disse que agiu para evitar uma guerra, não para começar um conflito. Agnes Callamard, relatora especial da ONU para execuções extrajudiciais, publicou em seu perfil no Twitter que "Os limites para a chamada autodefesa antecipada são muito estreitos: é necessário que (a necessidade de autodefesa) seja

Situações em que os Estados utilizam argumentos de organizações internacionais para legitimar suas ações, apesar de contraditórias, são frequentes no cenário internacional. A razão para tanto poderia ser que a ideia do direito normatizado – em tratado, por exemplo, por ser puramente formal, é particularmente conveniente, pois representaria, simplesmente, a negação do interesse próprio¹¹. Dessa forma, seria possível dizer que o discurso de acordo com a normatividade institucional permite uma aparência de legitimidade para as ações dos Estados.

Também, em contexto interno, o discurso foi utilizado pelos nazistas antes da segunda guerra mundial. Documentos capturados pelos aliados demonstraram que o discurso moral e legal foi usado conscientemente para enganar seus inimigos e pacificar a oposição doméstica¹². Portanto, apesar dos seus ideais expansionistas, o governo nazista dissimulou seus objetivos a partir de construções argumentativas para que a sociedade internacional e opositores não intervissem em suas ações. Dessa forma, o Estado nazista não admitiu estar violando normativas internacionais para garantir o cumprimento de seus propósitos. Caso admitisse suas reais intenções, além de não obter vantagens, ainda poderia ser responsabilizado internacionalmente.

Esforços foram feitos no período entre guerras para evitar um novo conflito internacional. Apesar da eclosão da segunda guerra mundial, a mobilização dos Estados ao seu término, em 1945, novamente, estivera voltada para uma tentativa de consolidar a paz, assim, foi consagrada a Carta da ONU. Não obstante, o comportamento do Estado não necessariamente irá coincidir com os propósitos defendidos da pacificação internacional.

Embora as instituições internacionais possam promover a cooperação e a coordenação multilaterais com mais eficácia, ainda existem limites para os tratados. Limites determinados pela configuração dos interesses do Estado e pela lógica da ação coletiva. Além disso, existem outras formas de conflitos que podem dificultar as relações internacionais como se observa, na atualidade, a partir do retorno do Estado como entidade política central, implicando no declínio da cooperação internacional.

3 O CASO DA RELAÇÃO DOS ESTADOS COM A OMS DURANTE A PANDEMIA DE 2020

Pretendendo observar os desafios que determinados conflitos apresentam às relações internacionais, a pandemia do vírus Sars-CoV-2 em 2020 e a relação dos Estados com a Organização Mundial de Saúde foram escolhidas como variáveis especiais para analisar a possível dicotomia entre as práticas estatais na esfera internacional e o discurso adotado para a legitimação de suas ações.

imediate, esmagadora e não deixe outra escolha de meios e não deixe tempo para deliberações(...)É improvável que esses requisitos sejam cumpridos em casos assim." (MORTE...2020).

¹¹ Os juristas Erick Posner e Jack L. Goldsmith no livro *The limits of International Law* afirmam que, em relação ao direito internacional, a retórica moral ou religiosa, as vezes, será suficiente, mas a ideia da Lei, por ser puramente formal, é particularmente conveniente. O apelo da Lei é, simplesmente, a negação do interesse próprio (POSNER; GOLDSMITH, 2005, p. 184, tradução nossa). No original: "*moral or religious rhetoric will sometimes suffice, but the Idea of Law, because it's purely formal, is particularly convenient. The appeal of Law is simply the denial of self-interest.*".

¹² Os documentos nazistas capturados pelos aliados deixam claro que Hitler sempre procurou maximizar seu poder e o poder da Alemanha para que pudesse alcançar seus sonhos imperialistas e usou conscientemente a retórica moral e legal para enganar seus inimigos e evitar alienar-se. neutros e pacificar a oposição doméstica (Ibid., p. 168, tradução nossa). No original: *Nazi documents captured by the allies make it clear that Hitler at all times sought to maximize his Power and the Power of Germany so that He could achieve his imperialistic dreams, and he self-consciously used moral and legal rhetoric to mislead his enemies, avoid alienating neutrals, and pacify domestic opposition.*

3.1 Os primeiros alertas e as primeiras considerações sobre a OMS

A Organização Mundial da Saúde - OMS, subordinada à Organização das Nações Unidas, criada em 1946 por tratado constitutivo que entrou em vigor em 1948, é o principal órgão internacional responsável pela cooperação na área da saúde. Desempenhando seu papel, a OMS mobilizou desde os primeiros sinais de uma possível situação de crise por conta do Sars-CoV-2.

No momento da elaboração deste trabalho, pesquisas ainda estão sendo realizadas para encontrar a origem exata do Coronavírus atual. O caso mais remoto encontrado foi registrado em 17 de novembro de 2019, de acordo com relatórios de 13 de março de fontes oficiais do governo da República Popular da China (MA, 2020).

A OMS recebeu a informação da Comissão Municipal de Saúde de Wuhan sobre a pneumonia de causa, até então, desconhecida identificada na província de Wuhan, na China, em 31 de dezembro de 2019 (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020). Em seguida ao anúncio, autoridades de saúde de todo o mundo contataram a OMS buscando por mais informações.

Os casos do novo coronavírus passaram a ser considerados pela OMS como uma emergência de saúde pública de interesse internacional em 30 de janeiro de 2020, não somente pelo ocorrido na China, mas pelos registros em outros países. Com isso, uma ação coordenada foi traçada entre diferentes autoridades e governos. Esta foi a quinta vez que a Organização decretou estado de emergência global para uma epidemia viral.

Nos primeiros dias de fevereiro, os Estados Unidos da América e pelo menos mais dez países começaram a anunciar medidas para impedir a entrada de nacionais chineses e de pessoas que estiveram nas áreas de surto de Sars-CoV-2 na China. Entretanto, a propagação do vírus prosseguiu e, em 11 de fevereiro, a OMS definiu que a doença respiratória provocada pela infecção do novo coronavírus deveria ser chamada de Covid-19.

No fim de fevereiro, a Organização definiu como ‘muito alto’ o risco em nível global de disseminação do novo coronavírus. E, já em 11 de março, elevou a classificação do surto de Sars-CoV-2 para pandemia (SCHUELER, 2020). Naquele momento, mais de 118 mil pessoas já haviam sido infectadas em 114 países (ÚLTIMAS... 2020).

3.2 As respostas dos estados e a relação com a OMS durante a pandemia

Conforme mencionado anteriormente, a Organização Mundial da Saúde tem exercido papel de destaque durante a crise sanitária de 2020. Tal fato está relacionado à sua função de liderança estabelecida por tratado na coordenação de esforços internacionais relacionados à saúde. A atuação da OMS tem sido crucial no combate ao novo coronavírus contribuindo, por exemplo, por meio de relatórios diários a respeito da situação de difusão do vírus.

Por todas essas razões, a OMS tornou-se a fonte de informação mais importante para os Estados durante a pandemia de 2020. Não obstante, o discurso reproduzido pelos governos não necessariamente reflete essa realidade em suas ações e medidas.

Em fevereiro de 2020, por exemplo, a República Islâmica do Irã foi considerada o Estado que concentrava o maior número de casos no Oriente Médio e com o número mais alto de mortes fora da China. A relação de cooperação entre o Irã e o Conselho de Segurança da ONU passava por um momento de fragilidade devido ao descumprimento das restrições do Acordo Nuclear de 2015 ao seu programa de enriquecimento de urânio (O QUE... 2020). No entanto, apesar desse fato e das informações restritas, sabe-se que a OMS, exercendo seu mandato, enviou uma missão científica para atuar junto ao governo desse país (OMS... 2020).

Em seguida o epicentro foi deslocado para a União Europeia. Para evitar uma explosão da mortalidade, após algumas hesitações, a maioria dos governos locais decidiu sobre medidas de saúde pública que culminaram em contenção. A consequência direta foi provocar uma interrupção

abrupta da atividade econômica. Essas medidas foram tomadas fora de ordem dentro de um grupo europeu desunido pela violência da crise.

Questões de saúde estão enquadradas nas competências nacionais dos Estados membros da UE. Este fato não deveria impedir uma coordenação das políticas nacionais a nível europeu em uma crise de tal proporção, no entanto, a rapidez de progressão da pandemia provocou praticamente em todos os Estados da União reflexos exatamente opostos ao projeto europeu. Assim, o que se observou foi que, apesar da UE apresentar uma estrutura consolidada de integração econômica, social e política, os governos dos países membros focaram-se nos interesses nacionais.

Após os membros da UE, os Estados Unidos foram o país considerado o epicentro do Sars-CoV-2. O surto do vírus ocorreu em meio à campanha para a eleição presidencial de 2020 e trouxe, sobretudo, problemas econômicos. O governo americano permaneceu, entretanto, indiferente a qualquer cooperação internacional. Nesse sentido, em 29 de maio, os Estados Unidos anunciaram o "término da relação" com a OMS¹³. Para justificar sua decisão, o Estado fez referência, sobretudo, à relação da organização com a República Popular da China durante a pandemia de 2020 e supostas violações de normativas internacionais em decorrência disso (TRUMP...2020).

Interessante observar, em todo esse contexto, que Estados do continente da Oceania não chegaram a estar no epicentro da pandemia. Esse dado pode ser explicado, sobretudo, pela atuação desses governos de acordo com as recomendações da OMS, como medidas de isolamento precoce para conter a difusão do vírus. A Federação Russa, em contrapartida, apesar de apresentar baixo número de casos, pode ter sua situação explicada pela provável subnotificação de mortes e pela atribuição dos falecimentos por coronavírus a outras causas (RÚSSIA... 2020).

Em 22 de maio, a OMS afirmou que a América do Sul se transformou em um novo epicentro da pandemia no mundo e alertou que o Brasil era o país mais afetado na região. A imensa subnotificação de casos e, em menor grau, de mortos, devido principalmente à baixa testagem, já posicionariam o Brasil como um dos mais importantes epicentros da pandemia de Sars-CoV-2. Além disso, a baixa adesão da população às medidas de isolamento social e a incapacidade de gestores públicos de reconhecer a gravidade da situação e atender as medidas recomendadas pela OMS agravavam progressivamente a situação (CARMO, 2020). Apesar desse fato, o discurso que prevalecia era o do país estar seguindo o protocolo da OMS (FERRARI; ANDRÉ, 2020).

Nesse sentido, determinados Estados que permaneciam em alerta, até o momento da conclusão do presente artigo, tiveram governos que adotaram abordagem considerada fragmentada na campanha contra o coronavírus (PAÍSES... 2020). Um fator agravante, no entanto, para tal crise era a contradição na fala de seus governantes que relativizavam a gravidade da doença, o número de mortes e afirmavam estar defendendo os interesses nacionais, enquanto criticavam a OMS por estar possivelmente favorecendo outros países.

Dessa forma, atribuindo a responsabilidade a Estados terceiros e à própria OMS, tais governos poderiam tentar diminuir sua responsabilidade na situação de crise e reforçar sua soberania. Apesar de tanto, os discursos oficiais permaneciam reafirmando o compromisso com iniciativas internacionais.

Entende-se, em síntese, que, paralelamente a comportamentos de confronto com a institucionalidade internacional, as ações dos sujeitos de direito internacional soberanos seguem, ao menos no discurso, fundamentadas no direito internacional. O mesmo estado soberano que se

¹³ Apesar de não ser possível um "término de relações", propriamente dito, por não haver um vínculo diplomático com Organizações Internacionais, o país poderia denunciar o Tratado com a OMS celebrado em 1946. Entretanto, até o momento o ato não havia sido feito não só em relação à organização internacional, mas também ao ordenamento interno do próprio país que deveria passar pelo Legislativo. Segundo o Artigo II, Seção II da Constituição dos Estados Unidos da América (1787) "O Presidente (...) Ele poderá, mediante parecer e aprovação do Senado, concluir tratados, desde que dois terços dos senadores presentes assim o decidam."

posiciona como que em combate à ordem internacional instituída, busca nela, quando lhe convém, justificativa para suas decisões e posicionamentos internos e externos.

Um comportamento contraditório que revela mais sobre a importância do direito internacional do que as soberanias parecem pretender demonstrar.

CONCLUSÃO

O período entre o 11 de setembro de 2001 e a pandemia provocada pelo vírus Sars-CoV-2 pode marcar um novo fim de ciclo do direito internacional. A institucionalidade comum global é atualmente confrontada pelo fortalecimento do poder soberano dos Estados após longo período de relativização e frequente transferência de competências e atribuições para organizações internacionais.

Aquilo que parecia velado tornou-se explícito durante a crise sanitária de 2020. Fechamento de fronteiras, denúncias de tratados, anúncios de descontinuidade de participação em organizações internacionais e mesmo a atribuição da responsabilidade pela pandemia a Estados específicos são apenas alguns dos exemplos de eventos que marcam esse momento histórico.

Por outro lado, observa-se, no caso específico do combate ao Sars-CoV-2, que os mesmos Estados que atuam em desconformidade com os propósitos do direito internacional seguiram reproduzindo o discurso oficial da Organização Mundial da Saúde. Isso se deve ao fato de normativas internacionais proporcionarem legitimidade interna e externa para as ações das soberanias transferindo ao mesmo tempo eventuais custos políticos de suas escolhas um terceiro abstrato – o direito internacional – ou concreto – uma organização internacional.

O Estado, na medida de sua conveniência, pode atuar como se estivesse cumprindo determinações externas e, ao mesmo tempo, ignorar seletivamente recomendações de mesma natureza e origem. Para além da dinâmica discursiva, observa-se, de uma forma geral, que o poder soberano é percebido atualmente de forma mais fortalecida do que no fim do século XX e que a institucionalidade internacional tem sido constantemente testada e mostra hoje certa dificuldade para conter comportamentos estatais.

Em tentativa de finalizar este estudo com abordagem positiva dos desafios do direito internacional, conclui-se, essencialmente, que os Estados soberanos ainda recorrem à institucionalidade internacional, às regras e aos princípios jurídicos para legitimar e justificar suas ações e comportamentos. Tensionada e em risco, a ordem internacional tem, nesse movimento, a essência de sua normatividade preservada. O direito internacional pode não ter atualmente pleno êxito na subordinação de poderes soberanos, mas ele segue, ao menos no campo discursivo, orientando e coordenando as relações entre os Estados.

REFERÊNCIAS

ALVES PEREIRA, Antônio Celso. "Soberania e Pós-Modernidade", em Caldeira Brant, Leonardo Nemer (coord.), *O Brasil e os Novos Rumos do Direito Internacional*, Rio de Janeiro: Forense, 2004.

AMÉRICAS se tornam maior destino de refugiados do mundo, aponta relatório da ONU. *O Globo*, [S,l] 18 de junho de 2020. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/mundo/americas-se-tornam-maior-destino-de-refugiados-do-mundo-aponta-relatorio-da-onu-1-24485225>>. Acesso em 22.06.2020.

ANDRASSY, Georges. La souveraineté et la Société des Nations. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, Vol. 61, pp. 637-762, 1937.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Vol. 1. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2010.

CAMPOS, João Pedroso. Na Nova Zelândia, que ‘eliminou’ Covid, brasileiros se dizem privilegiados, *VEJA*, [S.I.] maio 2020. Disponível em < <https://veja.abril.com.br/mundo/nova-zelandia-que-eliminou-covid-brasileiros-se-dizem-privilegiados/>>. Acesso: 17 jun. 2020.

CARMO, Marcia. 'É A PRINCIPAL AMEAÇA': SITUAÇÃO DE PANDEMIA NO BRASIL GERA TEMOR EM VIZINHOS NA AMÉRICA DO SUL, *Época*, [S.I.] maio 2020. Disponível em < <https://epoca.globo.com/mundo/e-principal-ameaca-situacao-de-pandemia-no-brasil-gera-temor-em-vizinhos-na-america-do-sul-24422704> > Acesso: 21 junho 2020.

CARRILLO-SALCEDO, Juan-Antonio. Droit international et souveraineté des états: cours général de droit international public. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, Volume 257, pp. 35-221, 1996.

CASELLA, Paulo Borba. Conceito de sistema, contexto internacional e pós-modernidade. In: ADEODATO, João Maurício; BITTAR, Eduardo C. B. (Org.). *Filosofia e Teoria Geral do Direito: estudos em homenagem a Tércio Sampaio Ferraz Junior por seu septuagésimo aniversário*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

COM Le Pen, França reconhecerá Crimeia como parte da Rússia. *Sputnik*, 26 de setembro de 2016. Disponível em: < <https://br.sputniknews.com/mundo/201609266409549-le-pen-reconhecera-crimea-como-russia/>>. Acesso em: 18/06/2020.

DESCASO do governo com o coronavírus abre caminho para levar agentes públicos aos tribunais, *El País*, [S.I.], junho de 2020. Disponível em: < <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-06-03/descaso-do-governo-com-o-coronavirus-abre-caminho-para-levar-agentes-publicos-aos-tribunais.html> > Acesso em 22.06.2020.

ESTADOS UNIDOS. Constituição dos Estados Unidos da América, set. 1787. Disponível em < https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm>. Acesso: 22 jun. 2020.

FERRAJOLI, Luigi. *A Soberania no Mundo Moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERRARI, Murilo, ANDRÉ, Natalia. À OMS, ministro interino da Saúde fala em diálogo com estados e municípios, *CNN Brasil*, São Paulo e Brasília, 18 de maio 2020. Disponível em: < <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2020/05/18/a-oms-ministro-interino-da-saude-fala-em-dialogo-com-estados-e-municipios> > Acesso: 02 jul. 2020.

GIRAUD, Emile. Le droit international public et la politique. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, Volume 110, pp. 419-809, 1963.

GUGGENHEIM, Paul. Les principes de droit international public. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, Vol. 80, pp. 01-189, 1952.

KELSEN, Hans. *Reine Rechtslehre – Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik*. Leipzig und Wien: Franz Deuticke, 1934.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Coimbra: Armênio Amado, 1974.

KOROWICZ, Marek Stanislaw. Some present aspects of sovereignty in international law. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, Vol. 102, pp. 01-120, 1961.

KOSKENNIEMI, Martti. *From apology to utopia: the structure of international legal argument*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2005.

LASCALA, Maria Carolina Florentino. A relativização da soberania em prol dos direitos humanos. *Revista de Direito Público*, Londrina, Vol. 6, N. 2, P. 87-102, ago/set. 2011.

MA Josephine «China's first confirmed Covid-19 case traced back to November 17». *South China Morning Post*, [S.I.], mar. 2020. Disponível em: <<https://www.scmp.com/news/china/society/article/3074991/coronavirus-chinas-first-confirmed-covid-19-case-traced-back> >. Acesso: 17 junho 2020.

MENOS afetada pelo coronavírus, África não canta vitória, *Uol Notícias*, [S.I.], maio 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2020/05/14/menos-afetada-pelo-coronavirus-africa-nao-canta-vitoria.htm>>. Acesso: 17 jun. 2020.

MORTE de Soleimani: o que diz lei internacional sobre ataque dos EUA?, *BBC NEWS*, [S.I.] jan.2020. Disponível em<<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51027904> >. Acesso: 20 jun. 2020.

OMS envia equipe e assistência médica ao Irã, *Estado de Minas*, [S.I.], mar. 2020. Disponível em:<https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/03/02/interna_internacional,1125492/oms-envia-equipe-e-assistencia-medica-ao-ira.shtml>. Acesso: 17 jun. 2020.

ONU. *Carta das Nações Unidas*. 1945. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf> >. Acesso: 17 jun. 2020.

O QUE é Urânio enriquecido e por que ele está no centro da tensão entre EUA e Irã, [S.I.], 6 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-48959003#:~:text=O%20ur%C3%A2nio%20enriquecido%20%C3%A9%20o,nuclear%2C%20%20U%2D235.&text=Tamb%C3%A9m%20n%C3%A3o%20pode%20armazenar%20mais,ter%20mais%20de%205.060%20centr%C3%ADfugas.> >. Acesso: 17 jun. 2020.

PAÍSES com abordagem fragmentária contra covid têm caminho mais longo e duro, diz OMS, *Época Negócios*, [S.I.], 01 de jul. 2020. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Mundo/noticia/2020/07/epoca-negocios-paises-com-abordagem-fragmentaria-contracovid-tem-caminho-longo-e-duro-diz-oms.html>> Acesso: 01 jul. 2020.

PARLAMENTO russo diz que respeitará 'escolha histórica' da Crimeia em referendo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 07 de mar. de 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/03/1421931-parlamento-russo-diz-que-respeitara-escolha-historica-da-crimea-em-referendo.shtml>>. Acesso em: 18/06/2020.

POSNER, Erick A.;GOLDSMITH, Jack L. *The Limits of international law* . OXFORD University Press, 2005

ROUSSEAU, Charles. L'indépendance de l'Etat dans l'ordre international. In: *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, Vol. 73, pp. 167-253, 1948.

RÚSSIA registra menos de 10.000 novos casos de coronavírus, *ISTOÉ* [S.I.], maio 2020. Disponível em < <https://istoe.com.br/russia-registra-menos-de-10-000-novos-casos-de-coronavirus/>>. Acesso: 17 jun. 2020.

SCHUELER, Paulo.O que é uma pandemia, *Fundação Oswaldo Cruz/ Bio-Manguinhos*, [S.I.], 23 mar. 2020. Disponível em :< <https://www.bio.fiocruz.br/index.php/br/noticias/1763-o-que-e-uma-pandemia>>. Acesso: 17 jun. 2020.

SCHWARZENBERGER, Georg. The fundamental principles of international law. In: *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, Vol. 87, pp. 191-385, 1955.

SINGER, Peter. *One world*. New Haven e Londres: Yale University Press, 2004;

TAIAR, Rogério. *Direito Internacional dos Direitos Humanos: uma discussão sobre a relativização da soberania face à efetivação da proteção internacional dos direitos humanos*. 2009. 321 p. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, 2009.

TRUMP rompe com OMS e acusa China de ser responsável por 'sofrimento no mundo', Portal de notícias G1 *Globo*, [S.I.], 29 maio 2020. Disponível em:< <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/05/29/trump-diz-que-esta-encerrando-relacoes-com-a-oms-e-faz-criticas-a-china.ghtml>>. Acesso: 17 jun. 2020.

ÚLTIMAS notícias de coronavírus de 11 de março, Portal de notícias *G1 Globo*,[S.I.], mar. 2020.Disponível em:< <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/11/ultimas-noticias-de-coronavirus-de-11-de-marco.ghtml>>. Acesso: 17 jun. 2020.

VAN KLEFFENS, Eelco Nicolaas. Sovereignty in international law : five lectures. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, Vol. 82, pp. 01-131, 1953.

WHITTON, John B.. La règle 'Pacta sunt servanda'. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, Vol. 49, pp. 147-276, 1934.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (2020). *Timeline of WHO's Responde to COVID-19* . Disponível em: <<https://www.who.int/news-room/detail/29-06-2020-covidtimeline>>. Acesso em: 04 de jul. de 2020.