

PARA A CRIAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA PREVENÇÃO E REDUÇÃO DE CATÁSTROFES

FOR THE CREATION OF THE INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR PREVENTION AND REDUCTION OF CATASTROPHES

POR LA CREACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DE CATÁSTROFES

Sidney Guerra^{*}

Brenda Maria Ramos Araújo^{**}

Celso de Oliveira Santos^{***}

1 Introdução. 2 As organizações internacionais no sistema internacional: das conferências periódicas aos organismos especializados – breves considerações. 3 Organização Internacional para Prevenção e Redução de Catástrofes. 3.1 Os órgãos executivos. 3.2 Os órgãos legislativos. 3.3 Os órgãos administrativos. 3.4 Solução de controvérsias na OIPRC. 4 Alguns desafios para a criação da OIPRC. 5 A título de conclusão inacabada. Referências.

RESUMO

Objetivo: Perante os problemas de cooperação enfrentados pelos Estados no combate a recentes cenários de catástrofes, o presente trabalho apresenta como tese a proposta de criação da Organização Internacional para Prevenção e Redução de Catástrofes (OIPRC). Como objetivos específicos, o trabalho pretende demonstrar como as organizações internacionais ajudam a solucionar problemas de cooperação em áreas específicas; propor órgãos executivos para estimular a cooperação dos Estados em cenários de catástrofes; propor órgãos administrativos e legislativos para solucionar a

^{*} Pós-Doutor pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra; Pós-Doutor pelo Programa Avançado em Cultura Contemporânea da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pós-Doutor em Direito (Universidade Mackenzie SP). Doutor e Mestre em Direito (UGF). Doutorando em Relações Internacionais (UCC). Professor Titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro e da Universidade do Grande Rio. Advogado no Rio de Janeiro. Duque de Caxias - RJ - BR. E-mail: <sidneyguerra@terra.com.br>. <https://orcid.org/0000-0002-5309-662X>

^{**} Graduação em Direito pela PUC-Rio, mestrado em Direito Internacional pela UERJ, doutoranda em Direito Internacional pela UERJ, bolsista CAPES. Rio de Janeiro - RJ - BR. E-mail: <brendamariara@gmail.com>. <https://orcid.org/0000-0002-9089-4399>

^{***} Graduação em Direito pela UFRRJ-ITR, mestrado em Direito Internacional pela USP, doutorando em Direito Internacional pela UERJ, bolsista FAPERJ. Rio de Janeiro - RJ - BR. E-mail: <osantoscelso@gmail.com>. <https://orcid.org/0000-0002-8759-0538>



falta de regulamentação e criar suporte administrativo; propor mecanismo para solucionar eventuais conflitos entre Estados e garantir eficácia à regulamentação do Direito Internacional das Catástrofes.

Metodologia: O método de abordagem será o dedutivo, sendo descritos os problemas de cooperação para sugerir possíveis órgãos competentes para solucioná-los. A técnica de pesquisa utilizada será a bibliográfica.

Resultados: O trabalho conclui que a Organização Internacional para Prevenção e Redução de Catástrofes poderá solucionar os problemas de governança na área, mas deverá superar os desafios de sua criação.

Contribuições: O artigo contribui para o aprimoramento da regulamentação do direito internacional para que ele consiga responder de forma eficaz às catástrofes. Na atual sociedade internacional, a potencialidade de ocorrerem catástrofes globais é maior. A Organização Internacional para Catástrofes objetiva criar uma regulamentação suficiente para prevenir, minimizar e superar a ocorrência dessas situações.

Palavras-chave: Direito Internacional das Catástrofes; Organização Internacional para Prevenção e Redução de Catástrofes; Organizações Internacionais.

ABSTRACT

Objective: In face of the cooperation issues encountered by the States in the fight against catastrophe scenarios, the present work presents as a thesis the proposal to create the International Organization for Prevention and Reduction of Catastrophes. As specific objectives, the work intends to: demonstrate how international organizations help to solve cooperation issues in specific areas; propose executive bodies to encourage cooperation between States in catastrophe scenarios; propose administrative and legislative bodies to address the lack of regulation and create administrative support; propose a mechanism to resolve eventual conflicts between States and guarantee the effectiveness of the regulation of the International Law of Catastrophes.

Methodology: The method of approach will be the deductive one, describing cooperation issues to suggest possible competent bodies to solve them. The research technique used will be bibliographic.

Results: The work concludes that the International Organization for Prevention and Reduction of Catastrophes can solve the governance issues of the field, but it will have to overcome the challenges of its creation.

Contributions: The article contributes to the improvement of the regulation of international law so that it can respond effectively to catastrophes. In today's international society, the potential for the occurrence of global catastrophes is greater. The International Organization for Catastrophes aims to create sufficient regulation to prevent, minimize and overcome the occurrence of those situations.

Keywords: International Law of Catastrophes; International Organization for Prevention and Reduction of Catastrophes; International Organizations.

RESUMEN

Objetivo: Ante los problemas de cooperación que enfrentan los Estados en la lucha contra escenarios de catástrofe, el presente trabajo presenta como tesis la propuesta de creación de la Organización Internacional para la Prevención y Reducción de Catástrofes. Como objetivos específicos, el trabajo pretende: demostrar cómo los organismos internacionales ayudan a resolver problemas de cooperación en áreas específicas; proponer órganos ejecutivos para fomentar la cooperación entre los Estados en escenarios de catástrofes; proponer cuerpos administrativos y legislativos para atender la falta de regulación y crear apoyo administrativo; proponer un mecanismo para resolver eventuales conflictos entre Estados y garantizar la efectividad de la regulación del Derecho Internacional de Catástrofes.

Metodología: El método de abordaje será el deductivo, describiendo los temas de cooperación para sugerir posibles órganos competentes para resolverlos. La técnica de investigación utilizada será la bibliográfica.

Resultados: El trabajo concluye que la Organización Internacional para la Prevención y Reducción de Catástrofes puede resolver los problemas de gobernanza del campo, pero deberá superar los desafíos de su creación.

Contribuciones: El artículo contribuye a la mejora de la regulación del derecho internacional para que pueda responder eficazmente a las catástrofes. En la sociedad internacional actual, el potencial de ocurrencia de catástrofes globales es mayor. La Organización Internacional para las Catástrofes tiene como objetivo crear la regulación suficiente para prevenir, minimizar y superar la ocurrencia de esas situaciones.

Palabras clave: Derecho Internacional de Catástrofes; Organización Internacional para la Prevención y Reducción de Catástrofes; Organizaciones internacionales.

1 INTRODUÇÃO

O direito internacional público tem-se modificado ao longo dos últimos anos. Em verdade, pode-se afirmar que este tem, por assim dizer, se alargado, isto é, passou a contemplar os mais diversos assuntos no sistema internacional.

Se, no passado, as discussões que se apresentavam no âmbito dessa matéria ficavam praticamente adstritas aos temas considerados clássicos (por exemplo, direito dos tratados; direito do mar; órgãos dos Estados nas relações internacionais), evidenciase que, nos dias atuais, a disciplina demonstra e oferece variedade e riqueza de abordagens, ao tratar de direitos humanos, meio ambiente, comércio internacional, crimes internacionais, ensejando uma especialidade própria e correspondente para cada um dos assuntos nominados e tantos outros que são regidos e regulados pelo direito internacional.

Tal fato se explica, como já assentado (GUERRA, 2022), em razão das espetaculares mudanças ocorridas na sociedade internacional que deixou de ser estática e passou a ser dinâmica, com a inserção de múltiplos atores que interagem nas mais

diversas formas nessa arena.

Indubitavelmente aspectos positivos puderam ser evidenciados com as transformações ocorridas ao longo dos séculos na arena internacional, por exemplo, o reconhecimento da subjetividade internacional do indivíduo e a conseqüente evolução do direito internacional dos direitos humanos; a necessidade de se estabelecer um sistema que contemplasse o multilateralismo; o crescimento da tecnologia e da informação nas *vias de comunicação* e a proliferação de Organismos internacionais, objeto deste estudo, que passaram a atuar nos mais diversos campos.

Por outro lado, as práticas que são adotadas pelos diversos protagonistas que operam no sistema internacional produzem episódios devastadores em várias matérias, isto é, a ocorrência de verdadeiros cenários de catástrofes.

O Direito Internacional das Catástrofes, que foi apresentado e teorizado por Guerra (2021b, p. 63) a partir de vários cenários (crises ambientais, econômicas, pandêmicas, conflitos armados), requer esforço profundo com o fulcro de investigar as possibilidades de serem criadas normas efetivas no sistema internacional para a prevenção das catástrofes futuras, a gestão das presentes e a reparação das pretéritas. Tais reflexões, acentua ele (GUERRA, 2021b, p. 64), remetem a níveis de abstração teórico-formal como aqueles experimentados pelos pensamentos jusinternacionalistas que antecederam a ideia aqui proposta. Isso porque toda teoria em sua fase embrionária apresenta dificuldades práticas capazes de questionar sua viabilidade no campo material, porém, enfrentá-las corresponde a etapa gestacional de qualquer pensamento cuja ambição seja a de perpetuar-se nas relações humanas.

Nesse sentido, foi proposto o *novel* Direito Internacional das Catástrofes que está pautado, dentre outras questões, na prevenção e na gestão dos riscos, bem como na ajuda necessária a ser prestada aos envolvidos contempla múltiplos atores que devem desenvolver papéis específicos e importantes nos cenários de catástrofes. Assim, o autor identifica a atuação das Organizações Internacionais, que ocupam lugar de destaque no sistema internacional, como protagonista importante nesse campo.

Esta pesquisa é fruto dos estudos dos autores no âmbito do Grupo de Pesquisa Institucional do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, na linha de pesquisa em direito internacional, ministrada pelo Prof. Dr. Sidney Guerra. O presente estudo foi estruturado em cinco itens: Introdução; As organizações internacionais no sistema internacional: das conferências periódicas aos organismos especializados – breves considerações; a Organização Internacional para Catástrofes; Alguns desafios para a criação da OIPRC; A título de conclusão inacabada. Esta introdução aborda conceitos básicos, como a expansão do direito internacional, as mudanças na arena internacional e a proposta do direito internacional das catástrofes bem como estrutura este trabalho.

No tópico sobre as organizações internacionais no sistema internacional, é realizado um breve histórico das organizações internacionais com o intuito de demonstrar que essas instituições têm sido utilizadas para superar problemas de cooperação internacional. No item a Organização Internacional para Catástrofes, identifica-se que a OIPRC poderia seguir a estrutura da Organização Mundial de Comércio por diversos fatores que serão enumerados. Partindo de uma série de problemas de cooperação em cenários de catástrofe, o artigo distribui funções entre os órgãos necessários para o bom funcionamento da OIPRC, dedicando um subitem para órgãos executivos, órgãos administrativos, órgãos legislativos e solução de controvérsias. Na sequência, o trabalho procura trazer a debate alguns possíveis desafios que poderão aparecer na construção da OIPRC. Encerra-se com uma pequena conclusão.

Para alcançar o objetivo do trabalho, será usado o método de abordagem dedutivo. Após elencar os problemas de cooperação que atrapalham a governança global na área de catástrofes, serão sugeridos possíveis órgãos competentes para solucioná-los por meio de dedução. A técnica de pesquisa adotada será a bibliográfica, reunindo todos os livros e artigos relevantes para o tema.

2 AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NO SISTEMA INTERNACIONAL: DAS CONFERÊNCIAS PERIÓDICAS AOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS - BREVES CONSIDERAÇÕES

O presente tópico se propõe a apresentar breves antecedentes das Organizações Internacionais no sistema internacional e evidenciar a relação entre o estabelecimento dessas instituições e a necessidade de assegurar cooperação mais profunda entre os Estados em determinado tema.

Com efeito, a necessidade de se estabelecer maior integração entre os Estados aumenta no sistema internacional, sendo possível identificar estágios prévios de integração que antecederam às organizações internacionais como se apresentam nos dias atuais: as conferências periódicas e as uniões administrativas internacionais permanentes. Esses dois aspectos serão analisados na ordem dada; porém, em termos temporais, os dois ocorreram de forma mais ou menos simultânea e continuam sendo uma forma de integração relevante na atualidade.

Quando as relações consulares e diplomáticas bilaterais se mostraram pouco eficientes para a resolução de problemas complexos que envolviam mais de dois Estados, as conferências internacionais foram estabelecidas para criar um fórum em que os interesses de todos os Estados envolvidos pudessem ser debatidos. Inicialmente, essas conferências eram estabelecidas apenas para resolver uma questão pontual, tendo como resultado a elaboração de tratados (AMERASINGHE, 2005, p. 1-2).

Com a maior interação entre os Estados, as conferências internacionais *ad hoc* deixaram de ser suficientes. Para cada problema que surgia, os Estados precisavam entrar em contato para estabelecer uma conferência, o que era um processo complexo e lento, que postergava a solução da questão. Em muitos casos, era necessário desenvolver acordos mais elaborados que necessitavam de um período maior para serem debatidos.¹ Por esses motivos principais, uma das soluções encontradas foi a realização de conferências internacionais periódicas. São exemplos dessas novas formas de integração a Quádrupla Aliança, que realizou uma série de conferências para a manutenção da segurança internacional, as Conferências de Paz da Haia de 1899 e 1907, que tinham o intuito de desenvolver o direito internacional em diversas áreas, e o sistema panamericano de conferências, que teve seu início em 1826. O sistema panamericano ajudou no desenvolvimento do direito internacional em diversas áreas e teve como consequência a criação da Organização dos Estados Americanos, a qual existe até os dias atuais.²

A Quádrupla Aliança, estabelecida após a derrota de Napoleão, era formada por Áustria, Prússia, Rússia e Reino Unido e deveria garantir a implementação do que foi acordado em Viena. As conferências periódicas eram realizadas com esse objetivo, seguindo o artigo 6º do Tratado de Paris de 1815. Esse modelo de controle da paz por um grupo seleto de potências servirá de inspiração para diversas organizações internacionais, incluindo a Organização das Nações Unidas no Conselho de Segurança.³

¹ Para uma lista completa de inconveniências relacionadas às conferências *ad hoc*, ver Amerasinghe (2005, p. 2).

² Segue-se breve histórico do sistema panamericano de conferências: “In the Western Hemisphere the “Pan American movement” evolved in the nineteenth century, culminating in the First International Conference of American States in Washington, DC, in 1889-90. It established a regional body to enhance hemispheric trade relations and to aid the settlement of inter-American disputes. The International Bureau of American Republics was formed by 21 American republics in 1890; in 1910 it became known as the Pan American Union, and its mandate was broadened to include the carrying out of conference resolutions and to collect and disseminate information dealing with economic, social, and cultural affairs.” (MACKENZIE, 2010. p. 6).

³ Sobre as conferências periódicas adotadas na Quádrupla Aliança, é interessante ler este breve relato: “This second Peace of Paris also marked the early stages of the Quadruple Alliance between Austria, Prussia, Russia and the UK. This alliance, led by monarchs who turned against Bonapartism in France, was charged to guarantee the implementation of what had been decided in Vienna and Paris. For this purpose it used an intergovernmental structure based on regularly convened multilateral conferences with broad purposes and an open agenda. The mechanism of conferences and follow-up conferences began to function in accordance with Article 6 of the Treaty concluded in Paris in 1815. ‘To facilitate and to secure the execution of the present Treaty, and to consolidate the connections which at the present moment so closely unite the Four Sovereigns for the happiness of the world, the High Contracting Parties have agreed to renew their Meetings at fixed periods, either under the immediate auspices of the Sovereigns themselves, or by their respective Ministers, for the purposes of consulting upon their common interests, and for the considerations of the measures which at each of these periods shall be considered the most salutary for the response and prosperity of Nations, and for the maintenance of peace in Europe’” (REINALDA, 2009, p. 20).

O sistema de conferências de paz da Haia consistiu apenas de duas conferências, pois, antes que fosse possível a realização da terceira, a Primeira Guerra Mundial havia começado. Sua importância está, principalmente, no caráter universal desses encontros, que foram os primeiros a incluir praticamente todos os Estados independentes da sociedade internacional do momento.⁴

Um passo final nos antecedentes das organizações internacionais como são conhecidas atualmente foi o estabelecimento de uniões administrativas internacionais permanentes para promover a cooperação em áreas técnicas específicas, como comunicação, navegação, higiene, agricultura.⁵ Essas uniões administrativas podem ser consideradas como organizações internacionais apesar de sua temática restrita e pouca institucionalização.

Com a proclamação da liberdade de navegação nos mares pelo Congresso de Viena, foram instituídas diversas comissões internacionais para rios, sendo a comissão internacional do rio do Reno a mais reconhecida:⁶

⁴ Sobre as inovações diplomáticas dessas conferências, ver: “The Hague Conferences also produced several major procedural innovations. This was the first time that participants included both small and non-European states, with all given equal voice. Twenty-six states participated in the first conference, including China, Siam, the Ottoman Empire, Mexico, and Japan. The second conference had forty-five participating states, adding almost all the Latin American states and thereby establishing the twin principles of universality and legal equality of states. What had been largely a European state system until the end of the nineteenth century became a truly international system at the beginning of the twentieth century. For the first time, participants utilized such techniques as electing chairs, organizing committees, and taking roll call votes, all of which became permanent features of twentieth-century organizations. The Hague Conferences also promoted the novel ideas of common interests of humankind and the codification of international law. With the outbreak of World War I in 1914, a third Hague Conference was never convened. Yet the first two, along with numerous other conferences held during the nineteenth century, represented the first collective efforts to address problems of war, emergencies, and issues arising from new technologies and greater commerce on a regular, universal basis.” (KARNS; MINGST; STILES, 2015, p. 80).

⁵ Sobre as características das uniões administrativas internacionais, ver: “The Industrial Age spawned other international organizations concerned with technological change. The appearance of new inventions from the telegraph to the airplane had international implications, and easier travel and improved communications accelerated the spread of ideas and information. More specialized and technical organizations dealt with specific issues, and although they were never totally free from outside influences, they tended to be less political and usually benefited all participant states. The first of these were the international commissions established to regulate the use of European rivers that crossed international borders: the Elbe (1821), Rhine (1831), and Danube (1856). Other specialized organizations followed, such as the International Telegraph Union Bureau (1865) and the Universal Postal Union (1874); these organizations had permanent secretariats and, ultimately, a continuous existence.” (KARNS; MINGST; STILES, 2015, p. 5).

⁶ Para maiores detalhes sobre a livre navegação no Congresso de Viena, ver: “The main economic issue on the agenda of the Congress of Vienna was securing freedom of navigation on international rivers. Whereas the use of rivers was suited to modern water transport, the existing systems of legal and other tolls, dating from the Middle Ages, were increasingly regarded as impediments to the promotion of trade. The Congress of Vienna therefore made provisions to secure the freedom of navigation on the

Com a comissão internacional do rio Reno e as demais organizações internacionais congêneres que são constituídas a partir desse momento (elba em 1821 e 57anúbio em 1856), inaugura-se um novo momento no campo das relações internacionais, fazendo com que essas tendências refletissem na ‘crescente tomada de consciência de interdependência, em diversos níveis, das posições dos diversos estados e da insuficiência de instrumentos clássicos da diplomacia (GUERRA, 2021a, p. 308).

Em 1865, é criada a União Telegráfica Internacional (UTI) e, em 1874, é estabelecida a União Postal Universal (UPU). Frise-se, por oportuno, que as uniões administrativas internacionais geralmente mantinham encontros periódicos e uma secretaria permanente, mas, em alguns casos, possuíam órgãos legislativos e deliberativos, como na UPU e na UTI. Essa institucionalização foi a maior contribuição dessas uniões para a criação das organizações internacionais atuais, marcando a passagem entre conferências periódicas e organizações.⁷ Esses exemplos são apenas alguns dos mais conhecidos entre as diversas uniões administrativas internacionais criadas na época. Não é por outro motivo que Amerasinghe afirma:

The nineteenth century has been described as ‘the era of preparation for international organization’, this chronological period being between 1815 and 1914, while the years which have passed since the momentous events of 1914 must in a sense be regarded as ‘the era of establishment of international organization, which, in these terms comes to be regarded as a phenomenon of the twentieth century’ (AMERASINGHE, 2005, p. 6).

Dessa forma, já no final do século XIX, surgem diversas organizações internacionais especializadas em temas técnicos.⁸ Elas foram, contudo, nessa estrutura

Rhine and Other international rivers by creating a form of international authority in order to remove tolls and other obstacles.” (REINALDA, 2009, p. 28).

⁷ Sobre a estrutura institucional dessas organizações, ver: “Because the ITU and UPU were among the first IGOs to be established, they set a number of precedents. Both were based on international conventions that called for periodic conferences of parties to the convention. The delegates, however, came from telegraph and postal administrations of the parties, not ministries of foreign affairs—establishing the pattern of involving technical experts when dealing with technical matters. Thus, multilateral diplomacy was no longer the exclusive domain of traditional diplomats. Both organizations, along with subsequent public international unions, established international bureaus or secretariats composed of permanent staff hired from a variety of countries. They also created councils consisting of representatives of a few selected members to function as policy directorates on behalf of the organization in the intervals between general conferences. As Claude (1964: 32) notes, “Thus was established the structural pattern of bureau, council, and conference which, with many elaborations but few deviations, serves as the blueprint of international organization today.” In addition, the public unions developed the techniques for multilateral conventions—lawmaking or rulemaking treaties—through the periodic revisions of the telegraph and postal regulations.” (KARNS; MINGST; STILES, 2015, p. 79).

⁸ Para uma lista de outras uniões administrativas internacionais da época, ver: “There were other unions which sprang up such as the International Union of Railway Freight Transportation (1890), the International Bureau of Industrial Property (1883), the International Bureau of Literary Property (1886) and the International Office of Public Health (1907).” (AMERASINGHE, 2005, p. 5).

originária, insuficientes para impedir a Primeira Guerra Mundial. Por esse motivo, ainda no começo da guerra, internacionalistas refletiam sobre a necessidade de uma institucionalização mais profunda para garantir a paz e a segurança internacionais.⁹

Com base nesses planos, após a Primeira Guerra Mundial, é instituída a Liga das Nações, a primeira organização internacional universal com institucionalização política, social, econômica, administrativa e jurídica. A sua criação marca o ponto de amadurecimento da comunidade internacional sobre a necessidade de cooperação para a solução de problemas internacionais. A Liga também fez esforços, que não obtiveram resultados, para reunir algumas uniões administrativas em sua estrutura, como a UPU.¹⁰ Em sua tarefa principal, a Liga acabou falhando ao não conseguir prevenir uma nova guerra mundial principalmente pela ausência dos Estados Unidos em sua lista de membros e pela carência de posturas rígidas contra seus membros em momentos de agressão, como a invasão da Manchúria pelo Japão em 1931, a invasão da Etiópia pela Itália em 1935 e a nova militarização da Alemanha.¹¹

⁹ Para uma visão sobre a necessidade de maior integração percebida pela sociedade da época, ver: “Despite these developments, the institutional arrangements of the nineteenth century proved inadequate for preventing war among the major European powers. High levels of interdependence and cooperation in numerous areas of interest proved insufficient to prevent the outbreak of World War I, pointing vividly to the weaknesses and shortcomings of the nineteenth-century arrangements and the state system itself. Yet the war had barely begun when private groups and prominent individuals in both Europe and the United States began to plan a more permanent framework to prevent future wars. NGOs such as the League to Enforce Peace, in the United States, and the League of Nations Society and Fabians, in Great Britain, played active roles in pushing for the creation of a new international organization and drafting plans for it. There were also French and British government committees appointed to consider the form of a new institution. US president Woodrow Wilson based his own proposal for a permanent international organization on some of these plans.” (KARNS; MINGST; STILES, 2015, p.80-81).

¹⁰ Para um relato dessa tentativa, recomenda-se ler: “The League tried to exercise some degree of coordination and control over technical IOs, such as UPU, that had survived the First World War, but this initiative came to naught. Several of these IOs were located in Switzerland, with the Swiss government providing staff, who exercised considerable control over their activities; the Swiss government was therefore very reluctant to lose any influence. Alongside the rise of overtly political organizations, a further flurry of technical bodies materialized. The International Bureau for Education (IBE), originally an INGO, was opened to government membership in 1929 with the objective of stimulating research in education. IBE was involved with the development of, and was eventually integrated into, the UN Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO, see section 2.3).” (DAVIES; WOODWARD, 2014, p. 54).

¹¹ Reunindo os acontecimentos que levaram a uma falha da Liga na prevenção de nova guerra mundial, recomenda-se a leitura: “Most important, the League was the first permanent international organization of a general political nature with continuously functioning political, economic, social, judicial, and administrative machinery. It embodied the twentieth-century idea that the international community could and should act against international lawbreakers and promote cooperation on a wide range of international problems. (...) The failure to act when Japan invaded Manchuria in 1931 pointed to the organization’s fundamental weaknesses: the Council’s refusal to take decisive action, and the unwillingness of either Great Britain or France to institute military action or economic sanctions. The Council’s delayed response to Italy’s invasion of Ethiopia, a League member, in 1935,

Mesmo após a falha da Liga das Nações, os Estados não foram dissuadidos da necessidade de maior integração por meio de organizações internacionais. Pode-se dizer que o século XX foi marcado pela criação dessas organizações para os mais variados temas e com as mais variadas abrangências de Estados Membros. Além disso, durante esse período, muitas organizações internacionais tiveram sua estrutura institucional reforçada.¹² Como exemplo, foi estabelecida uma Convenção Internacional Aérea para regulamentar aspectos técnicos, operacionais e organizacionais da aviação civil. Também foram criadas uma Comissão Internacional para Navegação Aérea e uma Associação Internacional de Tráfego Aéreo, que eram basicamente formadas por países europeus e pelos Estados Unidos. Essas duas instituições elaboraram a Convenção de Varsóvia de 1929, que regulamentou a responsabilidade de companhias aéreas em casos de morte ou danos a passageiros ou perda de bagagens. Além disso, em 1923, foi estabelecida a Comissão Internacional de Polícia Criminal, que atualmente é a Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol).¹³

further undermined its legitimacy. Fifty of the fifty-four members of the League Assembly concurred with cutting off credit to the Italian economy and stopping arms sales, but these measures were insufficient to make Italy retreat, and by 1936 all sanctions against Italy were abandoned. The League neither intervened in the Spanish civil war nor opposed Hitler's remilitarization of the Rhineland and occupation of Austria and Czechoslovakia. With the great powers unwilling to uphold the League's principles, the institution's power and legitimacy deteriorated." (KARNS; MINGST; STILES, 2015, p. 83).

¹²Sobre o período entre guerras, ver: "The interwar epoch witnessed a quantitative and qualitative expansion of IOs. Quantitatively, Wallace and Singer (1970: 251-2) report a net increase of 44 IOs between 1918 and 1939, an upsurge matched by the growth in the average membership of these IOs and the average number of IOs to which states belonged. Qualitatively, the form and function of IOs were strengthening, moving away from loose confederations dealing with specific economic and technical matters towards fresh organizations with broader remits." (DAVIES; WOODWARD, 2014, p. 45).

¹³Sobre a criação dessas organizações, ver: "Coinciding with the year of the first commercial flight, an International Air Convention was signed at the Versailles Peace Conference dealing with the technical, operational and organizational aspects of civil aviation and establishing an International Commission for Air Navigation (ICAN), which operated from 1922. ICAN was primarily concerned with resolving the legal issues in cross-border air navigation and technical standards for commercial aircraft. Simultaneously, the International Air Traffic Association (IATA) was created to coordinate commercial requirements (such as documentation) and standards. IATA was originally an association of European airlines, but in 1939 Pan American Airlines joined, giving it a more global perspective. Together IATA and ICAN developed the Warsaw Convention of 1929, which established airline liabilities for death, passenger injury and cargo loss. Another contemporaneous intergovernmental organization was the International Criminal Police Commission, precursor of the International Criminal Police Organization (Interpol). It was founded in Vienna in 1923 as an international criminal record office and to harmonize extradition procedures. The USA founded a rival organization, the International Police Conference; however, because the majority of international crime was in Europe it was the European institution that flourished. In 1942, the Nazi government effectively colonized the organization, and it ceased to exist as an international entity until re-established in 1946." (DAVIES; WOODWARD, 2014, p. 54).

Os horrores da Segunda Guerra Mundial contribuíram para que os países percebessem a urgência de se criar mecanismos internacionais que ajudassem a prevenir conflitos internacionais. Ainda durante a guerra, o Reino Unido, os Estados Unidos e a URSS realizaram encontros no Teerã, 1943, e em Yalta, 1945, para discutir a nova estrutura institucional da sociedade internacional, que culminaram na criação da Organização das Nações Unidas e suas agências especializadas. Desde sua criação até os dias atuais, o número de agências especializadas cresceu. Além disso, surgiram organizações criadas a partir do sistema ONU por meio de acordos particulares, como a Agência Internacional de Energia Atômica e a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (DAVIES; WOODWARD, 2014, p. 56).

Após esse breve histórico, é possível concluir que, quando a sociedade internacional adquire maturidade sobre a necessidade de cooperação em determinada área, organizações internacionais são estabelecidas.¹⁴ Muitas vezes, falhas na cooperação internacional, como a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais e a crise econômica de 1929, estimulam a criação de organizações internacionais, pois despertam nos Estados a conscientização sobre a necessidade de integração.

Mesmo após enfrentarem duas guerras mundiais, as organizações internacionais aprofundaram sua institucionalização, o que demarca sua necessidade para a comunidade internacional. Depois da Segunda Guerra Mundial, as organizações internacionais universais, que não estão concentradas na resolução de problemas de seus membros ou que são regionais, aumentaram, abordando questões econômicas e sociais para além dos problemas de segurança internacional (DAVIES; WOODWARD, 2014, p. 61-62).

Atualmente, existem organizações internacionais voltadas, no todo ou em parte, à reconstrução de Estados pós-guerra, controle de vírus e outras doenças, assistência de Estados em crises financeiras, resolução de disputas entre Estados, redução da pobreza, problemas ambientais, promoção do livre comércio, defesa da igualdade de gênero, reforma de sistemas jurídicos, redução da corrupção, combate ao terrorismo. Esses são alguns exemplos de temas que foram chamados por Annan (2009) de problemas sem passaporte. No século XXI, são poucas as áreas que não possuem organizações internacionais. Por causa dessa expansão, essas organizações têm procurado, cada vez mais, desenvolver programas em cooperação uma com as outras.¹⁵

¹⁴Nesse mesmo sentido, Sidney Guerra afirma: “Os Estados perceberam a existência de certos problemas que não poderiam ser resolvidos sem a colaboração dos demais membros da sociedade internacional e, conseqüentemente, a necessidade de criar organismos para ajudar neste propósito.” (GUERRA, 2010, p. 6).

¹⁵“IOs are also part of a complex global institutional landscape today that includes states, nongovernmental organizations (NGOs), multinational corporations, private foundations, and a host of other players that impact how decisions and policies are made, and whether and how problems are solved. Many global policy issues today impact multiple IOs, as well as local and regional actors. In this

International Society has, in spite of the diversity of culture and political systems, been progressively drawn closer together and become more unified. People and their governments now look far beyond national frontiers and feel a common responsibility for the major problems of the world and for lesser problems that may subsist within smaller groups of states. Many of those problems have overflowed national boundaries, or called for attention beyond national limits, become international and demanded regulation and treatment in a wide sphere, with the consequence that governments have sought increasingly to deal with them through international organizations (AMERASINGHE, 2005, p. 7).

Em momentos passados de crise, as organizações internacionais sempre estiveram na primeira linha de combate, como durante os ataques de 11 de setembro e na crise financeira de 2008. Perante, principalmente, as dificuldades na resolução da pandemia da COVID-19 e no enfrentamento do aquecimento global, sugere-se a criação da Organização Internacional para Prevenção e Redução de Catástrofes (OIPRC).

3 A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA CATÁSTROFES

Em estudos específicos sobre as Organizações Internacionais (GUERRA, 2020), é possível inferir que elas passaram a ter grande destaque após a criação da ONU, em 1945, e se proliferaram à medida em que os Estados perceberam que existiam problemas que não poderiam ser resolvidos de maneira isolada e que ensejavam uma grande cooperação internacional.

De fato, as organizações internacionais auxiliam os Estados a superar problemas que exigem ação coletiva e permitem a divisão de custos e reunião de recursos, impedindo a realização de ações individuais por parte de cada Estado. Elas conseguem ajudar os Estados a enfrentar mudanças e superar problemas relacionados a estas. Observa-se o estabelecimento de um fórum para que problemas possam ser discutidos de forma contínua. Não é por acaso que esse grau de institucionalização auxiliou diversos Estados a resolver problemas relativos à economia, na promoção da paz, da segurança internacional, bem como no fortalecimento de bases sociais e na promoção e na proteção dos direitos humanos.¹⁶

complex and sometimes confusing topography of governance, cooperation across levels and effective institutions are necessary to make a meaningful dent in addressing the “problems without passports.” (GUTNER, 2017, p. 15).

¹⁶Esses motivos são elencados no seguinte trecho: “They help nation-states to adapt to changing environments and to overcome problems related to these changes. Those who created IGOs had three motives, according to Harold Jacobson: the promotion of trade, peace and human dignity. In accordance with these motives IGOs have helped states: 1) to adapt to the dynamics of technological developments and the international economy (trade motives); 2) to create, maintain or improve political structures at global and regional levels that promote security (peace motives); and 3) to strengthen the states’ national socio-economic basis by promoting social welfare and human rights

Atualmente, existe uma Organização que se aproxima do tema das catástrofes - a Organização Internacional da Defesa Civil. Ela, contudo, não supre a carência, pois é voltada para desastres¹⁷, pois seu objetivo é o de promover a cooperação entre as estruturas nacionais voltadas à defesa civil. Trata-se, portanto, de uma estrutura de governança global, criada em 1958, que obteve sucesso, e funciona até os dias atuais e conta com a participação de 60 Estados. Como ainda não existe uma organização internacional preparada para lidar com as catástrofes internacionais, em suas diversas facetas, quase sempre envolvendo mais de um ramo do direito internacional, é que se propõe a criação de uma Organização Internacional para as Catástrofes (OIPRC).

Inseridos na estrutura da Organização das Nações Unidas (ONU), existe o Escritório das Nações Unidas para a Redução de Riscos e de Desastres (UNDRR) e o Escritório de Avaliação e Coordenação de Desastres das Nações Unidas (UNDAC). Essas duas estruturas não são organizações internacionais autônomas, como as agências especializadas da ONU, e são voltadas à proteção contra desastres, que possuem uma amplitude muito menor do que as catástrofes. A incapacidade da ONU em situações de catástrofes foi, inclusive, debatida pela 77ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, que teve como tema: “Um momento divisor de águas: soluções transformadoras para desafios interligados”. A sessão constatou que o mundo passa por diversas catástrofes, situações interconectadas e complexas, como a pandemia da COVID-19, a guerra na Ucrânia, o fenômeno das mudanças climáticas e o aumento de preocupações sobre a estabilidade da economia global. Não existem, contudo, instrumentos com capacidade para responder de forma efetiva a essas situações, sendo necessário pensar em novas maneiras de construir um mundo mais resiliente.

Em seu discurso na 77ª sessão da Assembleia Geral, António Guterres mencionou ainda mais riscos de catástrofes que a sociedade internacional enfrenta no século XXI, como o desenvolvimento da neurotecnologia, o avanço nas blockchains, as plataformas sociais que estimulam a divergência, o ódio e a desinformação como negócio, a compra e venda de informações pessoais como data para análise de expectativas de clientes, o desenvolvimento de inteligências artificiais e a ausência de uma arquitetura global que consiga prevenir, mitigar e superar esses cenários: “So let’s develop common solutions to common problems – grounded in goodwill, trust, and the rights shared by every human being. Let’s work as one, as a coalition of the world, as united nations.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2022, online).

Uma das consequências da globalização foi a intensificação dos fenômenos de crise, que passaram a ser uma fonte permanente de preocupação. Com isso, as

(humanitarian motives) (Jacobson 1979, 64). Often a combination of these motives is found.” (REINALDA, 2009, p. 15).

¹⁷Recomenda-se a leitura de Guerra (2020, p. 47-62) para compreender a distinção de desastres e catástrofes.

sociedades nacionais ficaram marcadas por uma sensação de insegurança, incertezas e risco. O mundo vivenciou uma profunda transformação, passando de um estado em que as ciências possibilitavam uma sensação de certeza e de crises que podiam ser controladas para um período de crise profunda (HESPANHA, 2002). Beck (2009, p. 18) identificou essa nova fase como a sociedade de risco, em que o processo de modernização e de generalização da insegurança ocasionaram consequências inesperadas e indesejadas. O uso político da ciência reduziu sua credibilidade, e a exploração da natureza deixou de ser sustentável. Essa sociedade de risco é marcada por uma incerteza sobre o futuro, pois o risco tanto pode significar um resultado positivo como um negativo. É uma sociedade que precisa encarar as consequências de seu progresso, e é nesse sentido que surge o Direito dos Desastres. Esse direito objetiva controlar os efeitos negativos do risco, estabelecendo uma normativa para prevenir, mitigar e superar desastres que ocorrem nessas sociedades nacionais (BRASIL; CARVALHO; SILVA, 2020).

O fenômeno da globalização, contudo, não é estático ou único, apresentando variações conforme o tempo e o espaço que têm consequências na configuração da sociedade. Quando os processos globais incorporam os riscos, surgem novas tensões e antagonismos nas sociedades nacionais. Quanto mais essas sociedades tentam maneiras inovadoras de proteção contra os riscos, maior é a ansiedade sobre a insuficiência e a ineficácia da capacidade da ciência e da técnica em prever o futuro. Essa nova etapa fez com que Ulrich Beck afirmasse que se formou uma sociedade de risco mundial. Ao contrário dos riscos que antes geravam desastres apenas, surgem os riscos globais que têm o potencial de gerar catástrofes.¹⁸ Os riscos globais apenas podem ser enfrentados por respostas globais, em uma perspectiva de destino comum da comunidade internacional:

Global risks force us to confront the apparently excluded other. They tear down national barriers and mix natives with foreigners. The expelled other becomes the internal other, as a result not of migration but of global risks. Everyday life is becoming cosmopolitan: human beings must lend meaning to their lives through exchanges with others and no longer in encounters with people like themselves (BECK, 2009, p. 27-28).

Dessa forma, é importante ressaltar, novamente, que os desastres, ao contrário de catástrofes, em suas consequências, não afetam a comunidade internacional como um todo e não dependem da articulação entre todos os ramos do direito internacional para sua prevenção, mitigação e superação. Por esse motivo, este trabalho defende que não é

¹⁸“The moment risks become real, when a nuclear power station explodes or a terrorist attack occurs, they become catastrophes. Risks are always future events that may occur, that threaten us. But because this constant danger shapes our expectations, lodges in our heads and guides our actions, it becomes a political force that transforms the world.” (BECK, 2009, p. 23).

possível tratar catástrofe como sinônimo de desastre como ocorre em algumas obras (GIUSTINIANI, 2021, p. 12-14). A pandemia da COVID-19, por exemplo, ao mesmo tempo que atingiu a saúde de toda a comunidade internacional, também gerou graves impactos na economia global e agravou crises migratórias com diversos Estados fechando suas fronteiras. Dessa forma, uma enorme quantidade de organizações internacionais existentes considerou necessário emitir comunicados sobre a situação. Essa maneira fragmentada de atuação prejudicou o enfrentamento à pandemia, tornando-o mais lento, com ações repetidas sobre as mesmas questões e com pouca coesão.

Ao estudar o caso da resposta internacional à COVID-19, Dilmaç (2022) considera que a circulação de informação sobre a pandemia foi fragmentada e falha. As organizações internacionais existentes não conseguiram apresentar um plano de ação único voltado aos interesses da comunidade internacional. Cada organização elaborou sua proposta, gerando ações inconsistentes, o que fez com que os Estados abandonassem a solidariedade e buscassem soluções locais e regionais. Essa resposta fragmentada gerou uma grande variedade de soluções, pedindo o uso ou não de máscaras, decretando ou não *lockdowns*, proibindo ou não viagens internacionais. Por sua vez, os indivíduos questionaram essa diversidade de ações governamentais para a solução do mesmo problema. Os indivíduos sentiram-se vulneráveis e desorientados, ocasionando uma sensação de pânico global: ansiedade existencialista com a sensação de impotência perante a sua vida; alienação do sistema político causada pela negligência das autoridades em tomar decisões que respondessem às necessidades dos indivíduos; insatisfação com a atuação dos atores globais e desconfiança política. Na avaliação da autora, o resultado foi uma série de revoltas contra ações impositivas de uso de máscara, vacina e *lockdowns*:

Our argument is that the lack of communication of global political bodies, their apparent indecision and their inability to internationally manage the corona crisis, have caused a “global panic” around the world: this chaos is due to the unpreparedness of global governance for emergency and catastrophes, making it impossible for officials to know how to overcome the crisis. This hesitancy of the authorities and their ambiguous speeches have occasionally generated distress among individuals, pushing some of them to seek answers by themselves to reduce uncertainty. Thus, the mis/discommunication of global politics bodies have indirectly encouraged the spread of fake content, exposing citizens to information disorder that has reinforced their confusion (DILMAÇ, 2022, p. 129-130).

A inconsistência de discursos e de medidas adotadas geraram caos, comprovando que as organizações internacionais existentes não possuem a estrutura exigida para enfrentar cenários de catástrofes. Tendo em vista a necessidade de uma resposta única e rápida nesses cenários, torna-se necessário propor uma nova estrutura institucional que

consiga realizar a conexão entre os diversos ramos do direito internacional.¹⁹ O caminho para a formação de uma nova organização no lugar da reestruturação de todas as organizações internacionais já existentes também parece melhor aos autores pelo fato de que a mudança em tratados constitutivos de quase todas as organizações internacionais exige o consentimento de todos os estados partes. Dessa forma, buscar o consenso dos estados para alterar uma série de organizações talvez seja tarefa mais árdua do que estabelecer uma nova estrutura institucional, que seria planejada desde sua origem à necessidade de prevenir, mitigar e superar catástrofes, fazendo as conexões necessárias entre os ramos do direito internacional. A criação dessa organização também não supre a necessidade de reforma em organizações já existentes, que permanecem voltadas às necessidades da comunidade internacional do Pós-Guerra Fria.

O trabalho dos atores internacionais, como Estados, sociedade civil e organizações internacionais, para solucionar problemas na comunidade internacional é chamado de governança. A governança global não deve ser confundida com um governo mundial. Ela é um nível de institucionalização necessário para a resolução de questões internacionais que exigem a cooperação entre os Estados. Muitas vezes, a governança global é associada ao estudo das organizações internacionais, as quais fornecem esse nível mínimo de institucionalização necessária.²⁰ O desenvolvimento da globalização exige um progresso em igual partida na governança global para evitar crises internacionais. As situações de catástrofe, por afetarem diversos ramos do direito internacional, têm representado um grave problema para as formas de governança tradicionais na comunidade internacional atual:

Growing evidence of climate change, along with the continuing threat of global terrorism, pandemics, the resurgence of ethnonationalism, and memories of the meltdown of financial markets in 2008, has brought home to people around the world the complex problems we face today. These also include the dangers of nuclear weapons proliferation, large-scale humanitarian crises and intractable conflicts in Africa and the Middle East, the persistence of deep poverty, the continuing growth of international migration both legal and illegal, and failed states. None of these problems can be solved by sovereign states acting alone. All require cooperation of some sort among

¹⁹“This shows that since the emergence of globalization, no rigorous and preventative measures have been taken to integrate the idea of catastrophes into conceptions of the global project nor to the way in which worldwide populations should be informed about international crises.” (DILMAÇ, 2022, p. 133).

²⁰ Sobre a associação entre governança global e organizações internacionais, cabe o alerta: “Sometimes the term global governance has been used as just a synonym for international organizations. More often, however, it is used to capture the complexity and dynamism of the many collective efforts by states and an increasing variety of nonstate actors to identify, understand, and address various issues and problems in today’s turbulent world. [...] Thus, global governance is not global government; it is not a single world order; there is no top-down, hierarchical structure of authority, but both power and authority in global governance are present in varying ways and to varying degrees.” (KARNS; MINGST; STILES, 2015, p. 2).

states and the growing number of nonstate actors; many require the active participation of ordinary citizens; some demand the establishment of new international mechanisms for monitoring or the negotiation of new international rules; and most require the refinement of means for securing states' and other actors' compliance. Many contemporary problems are also requiring new types of partnerships—some between existing organizations such as the United Nations (UN) and the North Atlantic Treaty Organization (NATO) in Libya or the African Union (AU) in Somalia; others involve public-private partnerships such as between the UN and the Bill and Melinda Gates Foundation to address various international health issues. In short, there is a wide variety of cross-border issues and problems that require governance. Sometimes the need is truly global in scope, as with pandemics or climate change. In other cases, the governance problem is specific to a region of the world or group of countries, as with the need to manage an international river or regional sea (KARNS; MINGST; STILES, 2015, p. 1).

É possível notar que, cada vez mais, os Estados têm apresentado dificuldades de cooperar em situações de catástrofes. Existe, portanto, um problema de governança nessa área. São diversos os exemplos atuais que demonstram essa limitação na sociedade internacional, como a crise financeira de 2008, a catástrofe nuclear ocasionada por tsunami no Japão em 2011, a pandemia da COVID-19 e a questão das mudanças climáticas. A expansão da ocorrência de catástrofes, cada vez mais abrangentes em termos geográficos, intensas em seus efeitos e alcançando diversas áreas do Direito Internacional, está ultrapassando a capacidade das organizações internacionais existentes de lidar com a situação, estabelecendo um problema de governança na sociedade internacional. Por esse motivo, o objetivo geral deste trabalho é propor a criação de uma Organização Internacional para as Catástrofes (OIC) para suprir essa carência de cooperação internacional na solução dessas questões. Essa proposta também está em conformidade com a ideia do princípio da vedação do retrocesso, que deve ser primordial em cenários de catástrofes ambientais. Esse princípio, segundo Prieur (2018), exige que a proteção ambiental tenha cada vez mais formas mais adequadas e efetivas de proteção para assegurar o desenvolvimento sustentável. No caso, como o direito internacional não está apto a atuar em cenários de catástrofe, manter o nível de conservação ambiental atual significa desenvolver uma estrutura normativa e institucional capaz de enfrentar essas situações.

Nessa esteira, a proposta para se constituir uma nova Organização Internacional levará em conta a estrutura da Organização Mundial do Comércio (OMC). Essa base teria motivação em diversas questões. A OMC possui um foro de negociação que ajudou a estipular e fortalecer o direito internacional comercial, sendo certo que esse foro, salvo melhor juízo, parece adequado para que seja *inspirada* a estrutura da OIPRC, pois permitiria o desenvolvimento contínuo da regulamentação do direito internacional das catástrofes. Em suas origens, a OMC possuía apenas um instrumento normativo relacionado ao cumprimento de seu objetivo, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio.

Atualmente, contudo, já reuniu um grande acervo de tratados sobre o tema. Espera-se que, da mesma maneira, a OIPRC consiga impulsionar o desenvolvimento de um robusto campo normativo em cenários de catástrofes.

A estrutura da OMC conta com mecanismos de revisão contínua da política nacional dos Estados, o que também seria necessário em uma organização internacional para catástrofes. A OMC possui um mecanismo de solução de controvérsias para a resolução de disputas relacionadas aos seus regulamentos que prioriza a conciliação por meio de consultas. O direito internacional das catástrofes, a exemplo do direito internacional comercial, envolve uma série de temas relacionados à soberania dos Estados. Logo, a solução de conflitos priorizando a conciliação parece ser a mais indicada. Outro fator que motiva a inspiração na OMC relaciona-se à qualidade de organização orientada pelos próprios Estados, estruturada em decisões por consenso que garantem maior segurança aos Estados em temas que envolvem diretamente seu poder soberano.

Além disso, a OMC confere atenção especial aos Estados em desenvolvimento e àqueles com menor desenvolvimento relativo, com regras especiais para esses países, como um comitê dedicado ao desenvolvimento e à assistência técnica concedida pelo secretariado.

Essa dedicação especial para esses países, em casos de catástrofes, torna-se extremamente necessária, pois eles costumam ser os mais vulneráveis nessas situações. A OMC inclusive participa de um programa de assistência integrado com o FMI, o Centro de Comércio Internacional, a UNCTAD, o PNUD e o Banco Mundial que é exclusivamente voltada para questões envolvendo países de menor desenvolvimento relativo. Isso demonstra a flexibilidade da instituição ao conseguir manter diálogos com outras organizações internacionais, a qual precisaria ser incluída na OIPRC pela própria natureza das catástrofes, que costumam envolver diversas áreas do direito internacional.

Ressalta-se, contudo, que, pelos limites de tempo e espaço desta pesquisa, era necessário escolher alguma estrutura organizacional já existente a ser utilizada como modelo. Pelo sucesso, considerando que conseguiu desenvolver robusto campo normativo praticamente do zero, e pelas características estruturais elencadas, os autores optaram pela OMC. Estudos mais detidos futuros serão necessários para afirmar com segurança a validade dessa decisão inicial, momento em que poderá ser realizada a comparação com outras estruturas de organizações internacionais existentes de forma minuciosa. Feitas as considerações gerais sobre a necessidade de se constituir uma Organização Internacional para fazer frente às Catástrofes, passa-se a apresentação de possíveis pontos relativos à sua estrutura que correspondem aos órgãos executivos,

legislativos e administrativos.²¹

3.1 OS ÓRGÃOS EXECUTIVOS

Preliminarmente, impende assinalar que se torna necessário criar órgãos que consigam suprir a carência de um órgão decisório central para questões que envolvam catástrofes. Os temas que as envolvem (catástrofes) são desenvolvidos em diversos foros e organizações internacionais diferentes, criando ações duplicadas, falta de coesão, desinformação e carência de recursos para a solução de cenários de catástrofes.

A criação de órgãos executivos possibilitaria a constituição, a expansão e a fiscalização do Direito Internacional das Catástrofes. Com base na estrutura da OMC, sugere-se a criação adaptada de uma Conferência Ministerial, um Conselho Geral, Conselhos Temáticos, Comitês Temáticos e Grupos de Trabalho.

A Conferência Ministerial estabeleceria reuniões a cada dois anos ou em caráter emergencial, para construir um fórum em que a comunicação sobre catástrofes fosse contínua. Ela seria formada por representantes de todos os Estados membros, sendo o principal órgão decisório da organização. Como ocorre na OMC, seria interessante permitir que organizações internacionais não governamentais (ONGs) tivessem acesso a algumas reuniões da Conferência Ministerial. Além de existirem muitas ONGs voltadas a cenários de catástrofes, a abertura à sociedade civil também aumenta a legitimidade da organização, sendo necessário garantir sua participação para consulta e cooperação com a sociedade civil. Prieur (1998, p. 301) destaca a importância cada vez maior da participação de todos os indivíduos afetados em cenários de catástrofes ambientais. Logo, a interação com a sociedade civil e a divulgação de informações deve ser uma prioridade para a OIPRC. Nas reuniões da Conferência Ministerial, uma das funções seria a aprovação de tratados sobre o Direito Internacional das Catástrofes. Além disso, caberia à Conferência Ministerial ou ao Conselho Geral a aprovação de novos membros para a OIPRC.

²¹Assim como a OMC, a OIPRC trata de questões extremamente relacionados à soberania estatal: “In many ways, the WTO is one of the most expansive and intrusive organizations of its time. Its Ministerial Conference and many committees make rules that go deep inside the borders of states. Members must adhere to these rules or face retaliation. But simultaneously, the legacy of the GATT has ensured that the WTO is also a very weak organization in other ways. The organization, up to its highest decision-making body – the Ministerial Conference – is made up of the members themselves. The members have not had to surrender any of their decision-making powers to a secretariat, or delegate them to an executive body. Any rules that the members must implement are ones that they themselves made in the councils and committees (which are open to all of them). Any punitive action has to be exercised by the member rather the collective body, and even the Dispute Settlement Body that authorizes such retaliations is ultimately the same as the General Council and therefore constituted by country delegates.” (NARLIKAR, 2005, p. 40).

O Conselho Geral seria o principal órgão executivo a ser constituído por representantes de todos os Estados membros. Sua principal função seria atuar em nome da Conferência Ministerial quando não for período de sua reunião. Esse órgão funcionaria também como um mecanismo de revisão de políticas de catástrofes. Dessa forma, seria possível estabelecer em nível internacional medidas preventivas para catástrofes e eliminar a falta de transparência e compreensão de práticas governamentais.

O mecanismo de revisão de políticas de catástrofes contaria com revisões periódicas das políticas de catástrofes de cada Estado membro. Cada governo deve informar medidas, políticas e legislações específicas por meio de relatórios regulares. A frequência de reuniões desse mecanismo dependerá da potencialidade de catástrofes (a cada 1 ou 2 anos ou em menor período em casos de catástrofe em ocorrência). Em cada reunião do corpo de revisão das políticas de catástrofes, são examinados dois relatórios, um elaborado pelo governo e outro pelo secretariado da OIPRC. No final da revisão do Estado membro, serão publicados os três relatórios: o relatório governamental, o relatório independente do secretariado da OIPRC e o relatório conclusivo da OIPRC. Por questão de transparência e acessibilidade de informação à sociedade civil, seria recomendável que a publicação fosse realizada no sítio eletrônico da organização. Para a elaboração do relatório independente do secretariado, seria aconselhável discutir a possibilidade de envios de informações e participação mais ativa da sociedade civil.

Para ajudar na transparência, os Estados devem sempre informar aos demais membros da OIPRC as medidas internas que estão sendo adotadas para cumprir com os tratados sobre catástrofes. Isso poderá ser realizado por um mecanismo que já existe na OMC, chamado notificação.²² A notificação consiste em pequenas declarações emitidas pelos Estados membros indicando leis, regulamentações e outras ações internas adotadas para cumprir com as obrigações perante a OMC. Essa notificação seria enviada à OIPRC e publicada. Nos casos de países em desenvolvimento e países com menor desenvolvimento relativo, seria importante desenvolver no Secretariado um programa de instrução que auxiliasse com apoio técnico na elaboração das notificações e dos relatórios.

²²Para uma descrição breve sobre a notificação na OMC, ver: “A notification will typically consist of a short statement that follows a standard format in which the member identifies the law, regulation or action that is at issue, the precise content of which varies according to the agreement and topic involved. This document is filed with the WTO and made available to other members and the public. Specific agreements may also require that members take other steps to promote transparency. The Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement), for example, requires not only that members publish all SPS measures and notify changes that are made to them, but further requires that they identify a single central government authority responsible for the notification requirements (i.e. the National Notification Authority) and establish a National Enquiry Point responsible for answering questions from other members about SPS measures and related issues.” (VANGRASSTEK, 2013, p. 273).

Os Conselhos Temáticos seriam estabelecidos para cada cenário de catástrofe que já tenha um tratado elaborado, tendo como função acompanhar a implementação do respectivo tratado e igualmente seriam constituídos por representantes de todos os Estados membros, que responderia diretamente ao Conselho Geral. Por sua vez, os Comitês Temáticos seriam formados de acordo com a necessidade para assuntos relacionados ao tema de catástrofe ou para cenários de catástrofes que ainda não possuem normativa robusta. Eles também devem responder diretamente ao Conselho Geral, que é o principal órgão executivo da organização. Os Grupos de Trabalho funcionariam em assuntos específicos dentro de um Conselho ou Comitê Temático, respondendo ao seu respectivo Conselho Temático.

Como o Direito Internacional das Catástrofes ainda é um bastante *jovem*, recomenda-se, a partir das ideias acima esposadas, que as decisões sejam adotadas por consenso. Essa forma de tomada de decisão garante maior legitimidade e assegura que os Estados estarão no controle de concessões em sua soberania. O consenso não significa unanimidade, pois Estados podem escolher não votar.²³ O que o consenso garante é que nenhuma decisão pode ser aprovada se houver algum Estado em oposição.

Apesar de o consenso poder paralisar a decisão em temas mais delicados, ele garante abordagem segura aos Estados em temas novos perante o Direito Internacional. O fundamental é criar um procedimento que consiga garantir a transparência na tomada de decisões e a participação de todos os Estados membros, sem privilegiar grandes potências.²⁴ Também poderia ser mais eficaz deixar questões administrativas, como matérias orçamentárias e de pessoal, em outra base que não seja o consenso, o que facilitaria o andamento de questões rotineiras da organização.

Como as catástrofes envolvem diversos cenários e áreas do direito internacional, a Organização Internacional para Catástrofes deverá firmar acordos de cooperação com outras organizações internacionais cujos objetivos precípuos estejam voltados à

²³Para uma breve descrição do consenso, ver: “Consensus does not mean unanimity. It signifies that no delegation represented in a meeting objects to a proposal. Achieving consensus can be a complex process, requiring issue linkages. Consensus reinforces conservative tendencies in the system. Proposals for change can be adopted only if unopposed. Although it creates the potential for paralysis, consensus helps enhance the legitimacy of decisions.” (HOEKMAN; MAVROIDIS, 2007, p. 25).

²⁴Na OMC, essa paralisação é atribuída ao processo denominado Sala Verde, no qual um pequeno grupo de Estados realiza uma reunião em segredo para negociar determinada questão que estava paralisada: “Much has been said of the inequity of the Green Room process. As Ambassador of Brazil, I was one of the “habitues” of the Green Room during the Uruguay Round. It should be admitted that for the sake of efficiency it is normal for small groups to gather to discuss specific, often very technical, issues. The problem arises when the deals made within such groups are imposed on those not present. It is no longer possible to assume that agreements can be negotiated among a small group of countries in a non-transparent manner and then imposed on the other members. This was clearly articulated in the strong statements circulated in Seattle by the Latin American and Caribbean and African groups, to the effect that they would not be able to join a consensus on agreements in whose negotiation they were not fully involved.” (SAMPSON, 2001, p. 47).

manutenção de uma “arquitetura internacional integrada” capaz de responder de maneira efetiva em situações de catástrofes e garantir que cada organização estabeleça políticas de apoio recíproco, evitando ações duplicadas.²⁵ Tendo em vista essa interrelação, seria adequado discutir condições para que organizações internacionais possam integrar a OIPRC como membros observadores. Outra forma de contato com outras organizações seria por meio de pesquisas e estudos em conjunto para a elaboração de relatórios.²⁶

3.2 OS ÓRGÃOS LEGISLATIVOS

Muito embora as organizações internacionais não necessariamente observem no sistema internacional procedimentos regulatórios com as mesmas dotações que os processos legislativos em âmbitos constitucionais, sua função legislativa se desempenha por meio do trabalho de órgãos técnicos, que passa pelo escrutínio colegiado dos órgãos políticos, que vincula juridicamente os Estados membros por força da sua adesão ao instrumento constitutivo.

Nesse sentido, ao propor a sistematização, harmonização e ampliação da regulação sobre os diversos temas encampados no campo do Direito Internacional das Catástrofes, seria necessária uma atuação integrada entre todas as instâncias da organização competente.

Na OIPRC, as funções legislativas (aqui compreendidas como as capacidades normativas traduzidas na adoção de normas, resoluções e relatórios) são compartilhadas entre a Conferência Ministerial, responsável pela aprovação de novas normas e resoluções, e o Conselho Geral, foro de proposição e admissão de propostas de membros e de entidades civis.

A partir dos mais recentes estudos capitaneados por Sidney Guerra sobre o novel Direito Internacional das Catástrofes, identificam-se alguns princípios específicos que se aplicam à matéria como parte do próprio fundamento deste ramo jurídico (GUERRA,

²⁵A ação conjunta de organizações internacionais tem sido uma tendência. A OMC, por exemplo, busca atuar em conformidade com o Banco Mundial e o FMI, principalmente: “The aim of the WTO-IMF-World Bank cooperation is to ensure that the three institutions are following mutually supportive policies. This cooperation has led to the establishment of the Integrated Framework for Trade-Related Assistance to the Least-Developed Countries (“IF”). The IF was established in 1997 by six international agencies: the WTO, IMF, World Bank, UNCTAD, UNDP and ITC; it was revamped in 2000. The aim of the IF is to assist the least-developed countries to incorporate trade priorities into their national plans for economic development and poverty reduction strategies. Currently, the IF is being implemented on a pilot basis in three countries. The WTO-IMF-World Bank cooperation is also manifested in the involvement of the WTO in poverty reduction strategies of the World Bank and the IMF.” (MACRONY; APPLETON; PLUMMER, 2005, p. 60).

²⁶A OMC participa de vários estudos e pesquisas em conjunto com outras organizações internacionais, sendo que seria interessante à futura OIPRC realizar o mesmo (VANGRASSTEK, 2013, p. 156-157).

2021b, p. 296-323). Entre eles, destacam-se os princípios da solidariedade, da não indiferença, da prevenção, da precaução, da não discriminação, da igualdade intergeracional e da equidade. Além disto, também se admitiria, por dedução, a aplicação subsidiária, com efeito de complementar, do conjunto principiológico do Direito Internacional Humanitário.

Por essas razões, na estrutura da OIPRC, também seria necessário criar um Comitê Temático dedicado à harmonização das normas vigentes, para o fim de mapear e sintetizar o arcabouço que deverá servir de base para a proposição de um documento internacional unificado para a regulação das catástrofes.

A estrutura da OIPRC não preveria, assim, um único órgão incumbido da produção normativa e regulamentação sobre as catástrofes, possibilitando um maior rigor técnico no desenvolvimento dos fundamentos e critérios e, ao mesmo tempo, um maior filtro de legitimidade a partir da necessidade da sua aprovação pelos órgãos executivos, de composição essencialmente política.

3.3 OS ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS

As operações de monitoramento, prevenção e remediação de catástrofes nos foros executivos da OIPRC, para ocorrer com a devida qualidade técnica, necessitariam da assistência de um corpo que pudesse lidar com a infraestrutura e a logística necessárias para as reuniões colegiadas e subsidiar cientificamente as decisões e regulamentos aprovados na Conferência Ministerial e no Conselho Geral. Estas são as atribuições principais que se sugere destinar à Secretaria Permanente da organização, aqui imaginada como um corpo de profissionais altamente qualificados e selecionados por critérios estritamente técnicos pelos encarregados em mandatos diretivos, por sua vez, indicados pelo Conselho Geral e eleitos pelo Conselho Ministerial a cada cinco anos, podendo ser reconduzidos por mais cinco.

Enquanto os órgãos executivos da OIPRC se configurariam por meio dos mandatos políticos locais e da indicação política de representantes para a proposição e votação de propostas, a Secretaria Permanente seria uma estrutura perene, garantindo sustentabilidade informacional e gerencial à organização, além de viabilizar, visando à transparência, a um registro histórico dos atos praticados pelos membros e pelos próprios órgãos.

A estrutura da secretaria proposta é permanente para o fim de centralizar os processos burocráticos e também de coordenar os órgãos temáticos e regionais (Conselhos e Comitês), assim como as contribuições técnicas.

A Secretaria Permanente também teria a função de dar andamento administrativo ao Mecanismo de Solução de Controvérsias, não podendo, contudo, realizar juízos de admissibilidade nem de mérito.

Além da operação logística das reuniões dos órgãos executivos e da integração entre comissariados regionais e temáticos – descritos nos tópicos seguintes – e dos processos burocráticos, como recebimento de notificações, demandas e contribuições da sociedade civil, a Secretaria Permanente também deverá desenvolver atividades educacionais e manter uma biblioteca, voltadas para o aprofundamento dos conhecimentos sobre catástrofes. Além de sua respectiva disseminação.

Por derradeiro, tratando das atribuições sugeridas para os órgãos da Secretaria Permanente, opina-se que poderia estar compreendida a tramitação burocrática referente à propugnação de um Fundo Internacional para as Catástrofes.²⁷

3.4 SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS NA OIPRC

Por fim, para encerrar os possíveis desenhos da OIPRC, e, seguindo a lógica proposta para este estudo, a inspiração inicial para o mecanismo de solução de conflitos de interesse entre Estados membros da OIPRC corresponde ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, que foi instituído por meio do Entendimento sobre Solução de Controvérsias (cuja entrada em vigência deu-se em 1º de janeiro de 1995, após a rodada do Uruguai) e se tornou obrigatório para todos os membros da organização.

Registra-se, por oportuno, que todos os membros da OMC compõem o Órgão de Solução de Controvérsias, sendo certo que este opera por meio da composição de Painéis e pela adoção de relatórios e decisões proferidos por um órgão de solução de controvérsias e um órgão de apelação, compostos por especialistas designados, pertencentes ao chamado Grupo Especial.

Assim, com inspiração no modelo da Organização Mundial do Comércio, propõe-se um Mecanismo de Solução de Controvérsias que tenha força coercitiva, como o OSC da OMC, dotado da capacidade de autorizar sanções institucionais e econômicas²⁸, mas também que priorize, em momento inicial, a busca pela conciliação entre as partes controvertidas por meio de consultas. A partir daí, se a etapa conciliatória for infrutífera, seria necessário estabelecer um foro para a resolução pacífica da disputa.

A solução internacional de controvérsias pode se operar por meio de instrumentos não jurisdicionais (a exemplo, mais habituais em contendas relacionadas

²⁷“Propugna-se a criação de um fundo próprio para as catástrofes no sentido de que os recursos estejam disponíveis, com o emprego de equipamentos, material, pessoal, e tudo o que for necessário para serem utilizados de maneira preventiva, portanto, antes do fato.” (GUERRA, 2021b, p. 327).

²⁸“Nesse cenário, importa, primeiramente, ao Brasil reconhecer que o sistema de solução de controvérsias da OMC é o mecanismo mais eficaz, entre os disponíveis nas relações econômicas internacionais, para assegurar direitos decorrentes das negociações em que o país toma parte. Por isso, a importância de conhecer profundamente as regras e a prática do OSC, além de acompanhar todas as propostas para sua reforma.” (PRAZERES, 2005, p.79)

ao Direito de Integração, das negociações diplomáticas, da mediação e da conciliação) ou de instrumentos jurisdicionais (a exemplo da arbitragem e da decisão judicial) (MELLO, 2004, p. 1426).

A submissão de um Estado a um sistema de solução de controvérsias de caráter jurisdicional pressupõe, de maneira generalizada, a provocação de um órgão estranho à contenda, que exerce legitimidade e competência para delinear uma solução jurídica para o caso a ele apresentado (MELLO, 2004, p. 1426).

O engajamento de um Estado em um sistema de solução de controvérsias se opera por meio da aceitação de uma cláusula compromissória²⁹, geralmente integrante de um tratado, podendo ser classificada como especial (nas hipóteses em que se aplicar somente para questões relacionadas ao objeto do referido tratado) ou geral (quando se aplicar a quaisquer demandas).

A arbitragem, a seu turno, é um mecanismo de solução de controvérsias que surge, em regra, a partir de um compromisso arbitral, como o descrito no parágrafo anterior, no qual as partes concordam em respeitar a decisão proferida pelos árbitros, estipulando, também, quais as normas aplicáveis, as regras procedimentais a serem seguidas pelos árbitros e a composição do painel arbitral. Pode, ainda, ser proposta pelos Estados de comum acordo em fazê-lo, ou encontrar-se prevista no regime jurídico de uma organização internacional.³⁰

Diz-se da via arbitral que é a mais habitualmente utilizada para a solução de controvérsias ligadas às Organizações Internacionais e que o cumprimento das decisões proferidas por esse meio é medida obrigatória, efetivando o compromisso arbitral e demonstrando a boa-fé do imputado na sua conduta perante a sociedade internacional, existindo a possibilidade de, desde que haja previsão para tanto, estabelecer-se procedimento recursal junto ao mesmo órgão arbitral (e nunca a um órgão jurisdicional de natureza judicial), seja para fins de reexame da controvérsia decidida, para esclarecimento de questões eventualmente obscuras, seja para averiguação de cumprimento da decisão originalmente proferida (VARELLA, 2012, p. 412-416).

Internacionalmente, a arbitragem é um modelo jurisdicional que comporta a aplicação tanto do *Jus strictum* quanto de critérios não positivados e, conseqüentemente, mais flexíveis, bem como oferece aos envolvidos a possibilidade de estabelecer

²⁹A cláusula compromissória difere do compromisso arbitral, na seara contratual, à medida que a primeira se trata de tratativa preliminar, ou, ainda, de medida preventiva, constituindo mera promessa de realizar compromisso arbitral caso surja uma controvérsia, enquanto o compromisso arbitral possui força vinculante e constitui obrigação de submeter eventual conflito de interesse a um sistema arbitral estabelecido.

³⁰É este o caso, por exemplo, do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL, que se encontra normativamente estabelecido, em nível regional, principalmente pelo Protocolo de Olivos e pelo Regulamento do referido Protocolo, atualmente.

procedimentos, prazos e forma de cumprimento da decisão (CRETELLA NETO, 2008, p. 337-359).

As Cortes Internacionais, por sua vez, são órgãos internacionais que exercem a função de solucionar controvérsias internacionais gozando de natureza judicial (e, conseqüentemente, de características e prerrogativas inerentes a tal natureza). A elas é atribuída pelos Estados que a elas se submetem, via de regra, uma parcela da função jurisdicional interna, permitindo-lhes analisar e interpretar à luz do Direito Internacional a conduta desses Estados, que se comprometem a submeter-se ao entendimento exarado judicialmente (VARELLA, 2012, p. 416).

Depreende-se daí a mais relevante diferença entre as Cortes Internacionais e a arbitragem, para os fins deste estudo: em que pese a evidente obrigatoriedade de cumprimento das decisões prolatadas em ambos os sistemas, na modalidade judicial, existe, na maioria dos casos, uma espécie de compartilhamento da função jurisdicional dos Estados, que implica certa medida de flexibilização da soberania nacional, enquanto a Arbitragem não o exige, adotando, inclusive, critérios de justiça mais flexíveis, não a despeito da relevância das diferenças procedimentais que permeiam a litigância em cada uma das vias jurisdicionais em análise, mas para se enfatizar as conseqüências da adoção de uma e de outra no regime de Direito Interno do Estado brasileiro.

Por essa razão, entende-se pela conveniência da adoção do modelo arbitral, podendo-se colher inspiração na experiência do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL, estabelecido nos protocolos de Ouro Preto e de Olivos, sobretudo para aspectos operacionais e procedimentais. Isso porque a estrutura arbitral do sistema de solução de controvérsias mercosulino oferece vantagens compatíveis com o caráter frequentemente emergencial das questões relacionadas ao Direito Internacional das Catástrofes, e também se apresenta como uma solução sustentável porque não pressuporia a necessidade de recursos econômicos extravagantes se as atividades burocráticas ficassem a cargo da Secretaria Permanente da OIPRC.

Cumpram também apontar para o fato de que existe, na estrutura do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL, a prerrogativa dos Estados litigantes de decidir se desejam discutir a questão que dá ensejo ao litígio de acordo com os preceitos do Protocolo de Olivos ou solucioná-la por outras vias jurisdicionais, como o sistema da Organização Mundial do Comércio. Critica-se essa possibilidade por dar ocasião ao suposto esvaziamento de alguns foros jurisdicionais,³¹ embora não seja necessariamente verdade que um órgão perde sua relevância simplesmente diante da opção política pela

³¹“Nesse cenário, importa, primeiramente, ao Brasil, reconhecer que o sistema de solução de controvérsias da OMC é o mecanismo mais eficaz, entre os disponíveis nas relações econômicas internacionais, para assegurar direitos decorrentes das negociações em que o país toma parte. Por isso, a importância de conhecer profundamente as regras e a prática do OSC, além de acompanhar todas as propostas para sua reforma.” (PRAZERES, 2005), e outros autores (BARBOSA, 2013; BASSO, 2007).

solução da controvérsia em um foro diferente. De toda sorte, convém fixar uma cláusula de preferência da jurisdição do mecanismo de solução de controvérsias da OIPRC, estabelecendo expressamente sua competência primária em matéria de resposta a catástrofes, sobretudo em aplicação de normativa endógena, assim como sua competência subsidiária a outras jurisdições, a exemplo da CIJ, do ITLOS, da CPA, do SSCOMC, do TPI, entre outros.

Por derradeiro, também importaria a fixação de competências consultiva e administrativo laboral, completando o regime jurídico da organização e dando nuance às potencialidades do mecanismo de solução de controvérsias.

4 ALGUNS DESAFIOS PARA A CRIAÇÃO DA OIPRC

Desde as raízes institucionais do direito internacional contemporâneo, conforme mencionado, o surgimento de organizações internacionais especializadas em temas técnicos se destacou como uma possibilidade de fomento e expansão da jurisdição internacional (AMERASINGHE, 2005, p. 5).

Inscrita no mesmo percurso, a proposta de uma Organização Internacional para as Catástrofes inspirou-se, precipuamente, no modelo da OMC tanto para produzir um arranjo institucional atrativo quanto na sua capacidade de cooperação com outras organizações e agentes do amplo quadro institucional preexistente no direito internacional.

Em matérias afins, todas compreendidas na vasta diversidade de temas contemplados pelo Direito Internacional das Catástrofes, a OIPRC precisará contemplar os regimes e as práticas, por exemplo, do Acordo da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) sobre Gestão de Desastres e Resposta a Emergências (2005), do SAARC Disaster Management Centre, da Organização Mundial da Saúde (OMS), da International Civil Defence Organisation (ICDO), e da Foreign Sovereign Immunities Act (aplicável em situações em que couber análise de compensação ou indenização). Além delas, no contexto onuseano, com a Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres (UN/ISDR), da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (UNFCCC), do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados Palestinos (UNRWA).

Nesse sentido, dificilmente se poderia obter o poder de atração oferecido pelo modelo da OMC pela mesma via de uma cláusula específica, da qual dependeria a institucionalidade e exclusividade da jurisdição, uma vez que não seria razoável exigir a desfiliação dos Estados membros de outros foros internacionais para ingressar na OIPRC, sendo a intenção de coordenar e cooperar esforços.

Outro aspecto do modelo OMC que não parece ser recomendável é a prática das negociações em rodadas, com tomada de medidas e adesão de propostas por *single undertaking*, uma vez que as questões relacionadas às catástrofes demandam procedimentos mais céleres, e a experiência da OMC nas rodadas Doha e do Uruguai demonstrou que, embora os avanços normativos tenham sido evidentes, foram alcançados muito vagarosamente.

Conforme outros estudos sobre o Direito Internacional das Catástrofes, em comparação com o campo da “*International Disaster Response Law*” (GUTTRY, 2012, p. 42), para além das diferenças semânticas e de abrangência, o Direito dos Desastres tem também o potencial de driblar a recente dificuldade enfrentada pelas propostas de regulação internacional em matéria de meio ambiente e mudanças climáticas (LAFER, 2020). *C'est-à-dire*, tratando de disciplinas, como as catástrofes econômicas ou as catástrofes sanitárias a OIPRC poderia trazer uma abordagem mais customizada e, por conseguinte, obter melhor adesão e participação da sociedade internacional.

5 A TÍTULO DE CONCLUSÃO INACABADA

O presente estudo se propôs a avançar na nova teoria que envolve o Direito Internacional das Catástrofes, em particular, sobre a possibilidade/necessidade de se constituir uma Organização Internacional que pudesse atuar nos diversos cenários relacionados à matéria.

Nesse sentido, foram lançadas bases teóricas para a criação de uma organização internacional destinada ao tratamento das questões jurídico-institucionais relacionadas aos efeitos transnacionais produzidos pelos eventos com consequências catastróficas.

A partir das reflexões de Guerra (2021b), que contextualizou a emergência do Direito Internacional das Catástrofes, evidenciou-se a necessidade de criar um corpo institucional para enfrentar internacionalmente as dificuldades de cooperação e de solução de controvérsias em torno de catástrofes.

Nessa esteira, o presente estudo procurou descrever, em paralelo a um breve histórico sobre os motivos que levaram à criação de algumas das institucionalidades internacionais mais consolidadas da atualidade, como a ONU e a OMC, um movimento de criação de organizações internacionais voltadas para temáticas específicas que originou entidades como a Organização Internacional da Defesa Civil.

Apesar dos muitos avanços proporcionados pelas experiências institucionais da ONU, da OMC e da ICDO, constatou-se também, na pesquisa, que as instituições atualmente operantes não suprem, sozinhas, a carência de regulação e de cooperação institucional demandada pela emergência das situações caracterizadas como catástrofes. É nesse sentido que se propõe a criação de uma organização internacional para desenvolver e aplicar o Direito Internacional das Catástrofes.

Com efeito, constatou-se que a criação de organizações internacionais voltadas para temas específicos, ao longo da história do direito internacional contemporâneo, é uma medida que demonstrou resultados em diversas áreas, tendo sido escolhido, como ponto de partida, a Organização Mundial do Comércio como arranjo institucional para atender às demandas identificadas no campo do Direito Internacional das Catástrofes.

Apesar de a criação de uma organização específica para o tema de catástrofes não ser a única solução possível, os autores consideram a melhor via frente à fragmentação do tratamento na esfera internacional atual. O estudo é apenas uma proposta de debate inicial sobre o assunto, que não consegue exaurir o tema por suas limitações de tempo e espaço. Conclui-se que ainda são necessários estudos mais detidos sobre como outras organizações internacionais poderiam apresentar melhor estrutura para inspirar a Organização Internacional para Prevenção e Redução de Catástrofes e como reformas também devem ser implementadas em organizações internacionais já existentes. O trabalho não possuía o objetivo de exaurir o tema, mas de instigar novas propostas para a resolução dos problemas verificados e fomentar o debate acadêmico relacionado à questão.

Para adotar soluções para os problemas de falta de cooperação e de espaços de diálogo, foi proposta a criação de uma estrutura executiva composta pela Conferência Ministerial, pelo Conselho Geral e pelos conselhos e comitês temáticos e regionais. Esses órgãos também serão responsáveis pela implementação dos planos de assistência em casos de catástrofe.

A Conferência Ministerial, composta pelos chefes de Estado e Ministros das Relações Exteriores dos Estados membros, funciona como uma instância deliberativa para aprovação de ingresso de membros e para adoção de novas normas internacionais e regulações institucionais, enquanto o Conselho Geral, composto por profissionais nomeados pelos governos dos seus Estados de origem para realizar revisões periódicas de políticas e medidas adotadas frente às catástrofes.

A seu turno, os Conselhos e Comitês temáticos seriam corpos criados sob demanda para atender às necessidades específicas, como o enfrentamento de catástrofes características de uma determinada região, o aprofundamento temático das normas de direito internacional para determinada categoria de catástrofes, ou a harmonização do arcabouço jurídico existente em outros entes de direito internacional e guarda relação com as questões abrangidas pelo Direito Internacional das catástrofes.

Ao tratar dos aspectos administrativos para idealizar a proposta da referida Organização Internacional, com o intuito de solucionar o problema da falta de regulamentação e apoio administrativo, foi apresentada uma Secretaria Permanente, que teria o papel de dar andamento administrativo e burocrático a todos os processos relacionados à infraestrutura e à logística necessárias à operação das funções da Conferência Ministerial e do Conselho Geral.

Quanto aos eventuais problemas de descumprimento das normas inscritas na jurisdição da Organização Internacional para Catástrofes, também foi proposta a estruturação de um mecanismo de solução de controvérsias, preferencialmente arbitral, inspirado nas experiências do Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC e do Sistema de Solução de Controvérsias do MERCOSUL.

Dessa forma, propõe-se para fins didáticos a seguinte estrutura orgânica para a Organização Internacional para Prevenção e Redução de Catástrofes:

Figura 1 - Estrutura da Organização Internacional para Prevenção e Redução de Catástrofes



Fonte: criação dos autores deste trabalho.

Por derradeiro, foram levantadas algumas possíveis dificuldades para o estabelecimento de um regime jurídico institucionalizado para o enfrentamento de questões relacionadas às catástrofes no plano internacional, contrastando o potencial do Direito Internacional das Catástrofes para a sua superação, a exemplo dos entraves políticos para o desenvolvimento de alguns temas específicos, que não prejudicaria os demais no modelo proposto, e também da ampla variedade de organizações e entes com os quais a OIPRC poderia cooperar para atingir os seus fins.

No entanto, isso não significa uma postura ingênua diante da mobilização necessária para erguer uma institucionalidade capaz de prevenir e remediar catástrofes ou de conquistar a simpatia dos Estados soberanos; de maneira contrária, o presente exercício trata de imaginar, com humildade diante do tempo, o potencial das ideias e das ações que frutificam gradativa e estavelmente até adquirirem proporções multilaterais geopoliticamente expressivas.

Enquadra-se a criação de uma organização internacional para enfrentar institucionalmente as questões relacionadas ao Direito Internacional das Catástrofes, assim, como uma medida cuja necessidade não pode ser negada somente pelos desafios e

entraves previsíveis à tentativa da sua implementação, sabendo dos potenciais frutos que a experiência, se bem-sucedida, ofereceria à sociedade internacional, como uma representação do coletivo de indivíduos que compõem os Estados soberanos, mas também de estabelecer novas estratégias e parâmetros de diálogo institucional no campo do direito e das relações internacionais de maneira flexível e culturalmente sensível.

REFERÊNCIAS

AMERASINGHE, Chittharanjan. **Principles of the Institutional Law of International Organizations**. New York: Cambridge University Press, 2005.

ANNAN, Kofi. Problems Without Passports. **Foreign Policy**, 9 nov. 2009. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2009/11/09/problems-without-passports/>. Acesso em: 14 fev. 2022.

BARBOSA, Rubens. **Mercosul e a integração regional**. São Paulo: IMPRENSA OFICIAL SP, 2013.

BASSO, Maristela. **Mercosul - Mercosur: Estudos em Homenagem a Fernando Henrique Cardoso**. São Paulo: Atlas, 2007.

BECK, Ulrich. **World at Risk**. Tradução para o inglês de Ciraran Corin. Malden: Polity Press, 2009. 274 p. E-book.

BRASIL, Deilton Ribeiro; CARVALHO, Délton Winter De; SILVA, Romeu Faria Thomé da (org.). **A emergência do direito dos desastres na sociedade de risco globalizada**. Belo Horizonte: Conhecimento, 2020.

CRETELLA NETO, José. Arbitragem como Mecanismo de Solução de Controvérsias Envolvendo Relações Jurídicas de Caráter Patrimonial. **Revista Jurídica Cesumar**, v. 8, n. 2, p. 337-359, jul./dez. 2008.

DAVIES, Michael; WOODWARD, Richard. **International Organizations: a companion**. United States: Edward Elgar Publishing, 2014.

DILMAÇ, Julie Alev. Conspiracies and Risk Communication in Times of Global Panic. In: BENEDIKTER, Roland; GRUBER, Mirjam; KOFLER, Ingrid (ed.). **Re-Globalization: new frontiers of political, economic and social globalization**. London And New York: Routledge, 2022. cap. 11, p. 127-137.

GIUSTINIANI, Flavia Zorzi. **International Law in Disaster Scenarios: Applicable Rules and Principles**. Switzerland: Springer Nature, 2021.

GUERRA, Sidney. **Curso de direito internacional público**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. Cap. 1.

Para a criação da Organização Internacional para prevenção e redução de catástrofes

GUERRA, Sidney. **Curso de Direito Internacional Público**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021a.

GUERRA, Sidney. **Direito das Organizações Internacionais**. 2. ed. Curitiba: Instituto Memória, 2020.

GUERRA, Sidney. **O Direito Internacional das Catástrofes**. Curitiba: Instituto memória, 2021b.

GUERRA, Sidney. **Para uma nova governança global em matéria ambiental: a Organização Internacional do Meio Ambiente**. 2010. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiguuqdl__1AhXFDrkGHaFkDV4QFnoECAMQAQ&url=http%3A%2F%2Fpublicacoes.unigranrio.edu.br%2Findex.php%2Frdugr%2Farticle%2Fdownload%2F1108%2F659&usq=AOvVaw0iTM9ksaEXk-Ul8B0aPXZd Acesso em: 14 fev. 2022.

GUTNER, Tamar. **International Organizations in World Politics**. California: SAGE Publications, Inc. CQ Press, 2017.

GUTTRY, Andrea de. Surveying the Law. In: GUTTRY ET AL. **International Disaster Response Law**, Holanda, Haia: T.M.C. Asser Press, 2012. p. 42.

HESPANHA, Pedro. Mal-estar e Risco Social num Mundo Globalizado: novos problemas e novos desafios para a teoria social. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **A Globalização e as Ciências Sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. cap. 4, p. 161-196.

HOEKMAN, Bernard; MAVROIDIS, Petros. **The World Trade Organization: law, economics, and politics**. New York: Routledge, 2007.

KARNS, Margaret; MINGST, Karen; STILES, Kendall. **International Organizations: the politics and processes of global governance**. United States: Lynne Rienner Publishers, 2015.

LAFER, Celso. **Sobre um percurso no Direito Internacional: Lições da experiência como ministro das Relações Exteriores, embaixador e chefe de missão diplomática**. JOTA, 2020. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:r4uQuI94CfcJ:https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/sobre-um-percurso-no-direito-internacional-26102020+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> Acesso em: 14 fev. 2022.

MACKENZIE, David. **A World Beyond Borders: an introduction to the history of international organizations**. Canada: University of Toronto Press, 2010.

MACRONY, Patrick; APPLETON, Arthur; PLUMMER, Michael. (ed.). **The World Trade Organization: legal, economic and political analysis**. New York: Springer, 2005.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. v. 2.

NARLIKAR, Amrita. **The World Trade Organization: a very short introduction**. New York: Oxford University Press, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. 9º Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas: António Guterres. **Discurso à Assembleia Geral por ocasião da 77ª sessão**. Nova Iorque, 20 set. 2022. Disponível em: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2022-09-20/secretary-generals-address-the-general-assembly-trilingual-delivered-follows-scroll-further-down-for-all-english-and-all-french> Acesso em: 26 set. 2022.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. **Comércio Internacional e Protecionismo: as barreiras técnicas na OMC**. São Paulo: Aduaneiras, 2005.

PRIEUR, Michel. Environmental Agreements: legal aspects. **Reciel**, v. 7, n. 3, p. 301-307, 1998.

PRIEUR, Michel. The principle of non-regression. In: PRIEUR, Michel. **Elgar Encyclopedia of Environmental Law: Principles of Environmental Law**. [S. l.]: Edward Elgar, 2018. v. 6, p. 251-259. <https://doi.org/10.4337/9781785369520>. Acesso em: 28 set. 2022.

REINALDA, Bob. **Routledge History of International Organizations: from 1815 to the present Day**. New York: Routledge, 2009.

SAMPSON, Gary (ed.). **The Role of the World Trade Organization in Global Governance**. New York: United Nations University Press, 2001.

VANGRASSTEK, Craig. **The History and Future of the World Trade Organization**. Geneva: World Trade Organization, 2013.

VARELLA, Marcelo D. **Direito internacional público**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

NOTA

Esta pesquisa é fruto dos estudos dos autores no âmbito do Grupo de Pesquisa Institucional do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, na linha de pesquisa em direito internacional, ministrada pelo Prof. Dr. Sidney Guerra. O artigo foi escrito pelos três pesquisadores, onde ficaram responsáveis pela coleta, elaboração e discussão da abordagem, a partir da teoria apresentada pelo docente.

Como citar este documento:

GUERRA, Sidney; ARAÚJO, Brenda Maria Ramos; SANTOS, Celso de Oliveira. Para a criação da Organização Internacional para prevenção e redução de catástrofes. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 21, n. 37, p. 50- 82, maio/ago. 2023.