

TRADUÇÕES /
TRANSLATIONS

O USO POLÍTICO DO JUIZ INTERNACIONAL*

L'UTILISATION POLITIQUE DU JUGE INTERNATIONAL

GUILLAUME LE FLOCHE^{**}

RESUMO

É muito raro que um Estado recorra a uma jurisdição internacional guiado exclusivamente por considerações jurídicas. Dada a singularidade da ordem jurídica internacional, qualquer recurso interestatal sempre responde, de uma forma ou de outra, a considerações políticas. Em algumas hipóteses, no entanto, estas podem suplantar todas as demais. Em outras palavras, ocorre, de maneira paradoxal, que o requerente acione o juiz internacional sem, no entanto, esperar uma solução judicial para o litígio. Por razões diversas e variadas, busca obter alguma outra vantagem. Embora esse fenômeno seja antigo, ele se ampliou significativamente nas últimas décadas. Os Estados encontram-se cada vez mais instrumentalizando o tribunal do juiz internacional para fins políticos. Trata-se de uma tendência forte, explicada, em particular, pelo contexto geopolítico atual e pela multipolarização do mundo. Devido a profundas divisões internas entre seus membros, vários órgãos políticos internacionais não conseguem mais desempenhar suas funções de maneira satisfatória. Diante dessa situação preocupante, os Estados, às vezes, não têm outra alternativa senão recorrer ao juiz internacional. Essa tendência, que se revela difícil de conter, levanta certas inquietações quanto ao futuro.

Em 29 de dezembro de 2023, a África do Sul apresentou à Corte Internacional de Justiça (CIJ) uma petição de instauração de procedimentos contra Israel¹. A petição alegava supostas violações por parte do Estado hebreu das obrigações que lhe incumbem em virtude da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio, no que diz respeito aos palestinos na Faixa de Gaza. O pedido foi acompanhado de uma solicitação de medidas provisórias². Ao apresentar tal pedido perante o principal órgão judicial das Nações Unidas, a África do Sul certamente não esperava pôr fim, ainda que temporariamente, às hostilidades na Faixa de Gaza. Com raríssimas exceções, as decisões da CIJ para a indicação de medidas provisórias em conflitos armados nunca levam ao cessar dos combates³. Mas esse provavelmente não era o objetivo principal da

* Publicado originalmente em língua francesa no *Annuaire Français De Droit International*, Vol. 69, 2023, pp. 247-286, e foi traduzido para a língua portuguesa por Camilla Freitas Amaral (E-mail: camillaframa@gmail.com) e Lucas Carlos Lima (E-mail: lclima@ufmg.br).

** Professor na Universidade de Rennes (Institut du Droit Public et de la Science Politique - IDPSP).

- 1 CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA (CIJ). The Republic of South Africa institutes proceedings against the State of Israel and requests the Court to indicate provisional measures. Comunicado de imprensa 2023/77, 29 de dezembro de 2023.
- 2 O pedido de instauração de procedimento foi registrado na Secretaria da CIJ em 29 de dezembro de 2023.
- 3 A execução das medidas provisórias depende, na realidade, muito das circunstâncias do caso concreto. No caso *Disputa Fronteiriça (Burkina Faso/República do Mali)* (decisão, 10 de janeiro de 1986, Rec. CIJ, 1986, pp. 11-12), “a decisão, que instava ambas as Partes a respeitar

parte requerente. Como uma estrategista astuta, a África do Sul pretendia, antes de tudo, atrair Israel para uma armadilha judicial e, assim, realizar um golpe político. Nesse aspecto, é forçoso reconhecer que o sucesso foi total. A submissão do caso à Corte e o processo de indicação de medidas provisórias tiveram uma repercussão midiática bastante incomum. Desde a instauração dos procedimentos, a acusação contra Israel na Corte Mundial por genocídio tornou-se manchete de diversos meios de comunicação⁴. Durante a fase oral da análise da solicitação de medidas provisórias, várias figuras políticas de alto escalão correram para Haia para assistir à audiência⁵ e apoiar a causa palestina, mas também para ver Israel – cujo passado e o tratamento sofrido pelo povo judeu durante a Segunda Guerra Mundial⁶ são amplamente conhecidos – defender-se da acusação de cometer qualquer ato de genocídio. A decisão sobre a indicação de medidas provisórias da Corte foi proferida na presença de um público de jornalistas vindo de todas as partes do mundo, que divulgaram amplamente

estritamente o cessar-fogo, produziu efeitos” (BEDJAOU, M. La place de la Cour internationale de Justice dans le système général de maintien de la paix institué par la Charte des Nations Unies. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (RCADI), v. 257, 1996, p. 541-548). No entanto, deve-se notar que Burkina Faso e Mali haviam ambos solicitado medidas provisórias. No caso do *Pedido de Interpretação da Sentença sobre o Templo de Préah Vihear*, as partes também cumpriram a medida que estabelecia uma zona desmilitarizada (*Pedido de Interpretação da Sentença de 15 de junho de 1962 no caso do Templo de Préah Vihear (Camboja v. Tailândia)*, decisão, 18 de julho de 2011, Rec. CIJ, p. 555, §69 B). Nenhum confronto posterior foi registrado após a indicação das medidas provisórias. Os casos da *Disputa Fronteiriça* e do *Pedido de Interpretação da Sentença sobre o Templo de Préah Vihear* são os únicos, em um contexto de conflito armado, nos quais as medidas provisórias indicadas pela Corte foram respeitadas. Em outras palavras, se as medidas provisórias podem, de fato, ter algum impacto na interrupção de confrontos pontuais, parecem, no entanto, estar fadadas ao fracasso quando o tribunal é instado a decidir sobre um conflito de grande escala, como o que opõe Israel e o Hamas. Cf. LE FLOCH, G. Le rôle des juridictions internationales dans la préservation de la paix. *Revue Belge de Droit International* (RBDI), 2020, p. 101-130.

- 4 Ver, por exemplo: DE SMONE, D.; DAVE, A. South Africa files ICJ case accusing Israel of ‘genocidal acts’. BBC, 29 dez. 2023; MAUPA, S. Guerre Israël-Hamas: l’Afrique du Sud saisit la justice internationale pour ‘génocide’. Le Monde, 30 dez. 2023; L’AFRIQUE DU SUD accuse Israël de ‘génocide’ devant la Cour internationale de Justice. Courrier International, 30 dez. 2023; WHAT IS the ICJ and what is South Africa’s claim against Israel? The Guardian, 9 jan. 2024.
- 5 Devido ao espaço limitado no tribunal, apenas quinze lugares foram reservados ao público. Uma longa fila começou a se formar ainda de madrugada em frente ao Palácio da Paz. Entre os poucos privilegiados que puderam assistir à audiência estavam Jean-Luc Mélenchon, líder do partido francês *La France Insoumise*, Jeremy Corbyn, ex-líder do Partido Trabalhista britânico, e Craig Murray, ex-embaixador britânico. Cf. MURRAY, C. Your Man in the Hague (in a Good Way). *Craig Murray Blog*, 11 jan. 2023.
- 6 O co-agente de Israel, Sr. Tal Becker, não deixou de fazer alusão a isso logo na segunda frase de sua argumentação: “O Estado de Israel está singularmente ciente das razões pelas quais a Convenção sobre o Genocídio, que foi invocada nestes procedimentos, foi adotada. Gravado em nossa memória coletiva está o assassinato sistemático de seis milhões de judeus como parte de um programa premeditado e hediondo para sua aniquilação total” (CIJ. *Aplicação da Convenção para a Prevenção e a Punição do Crime de Genocídio na Faixa de Gaza (África do Sul v. Israel)*, Verbatim Record 2024/2, 12 de janeiro de 2024, p. 12, § 1).

seu conteúdo,⁷ assim como, posteriormente, as violações de que ela possa ter sido objeto por parte do Estado réu⁸. Enquanto sua imagem já estava bastante deteriorada no cenário internacional, a ação contenciosa iniciada pela África do Sul e o desprezo demonstrado pelo réu em relação à ordem judicial tiveram o efeito de manchar ainda mais a reputação de Israel. Dessa forma, a África do Sul alcançou seus objetivos⁹. Este caso é um exemplo emblemático da instrumentalização política¹⁰ a que o tribunal de um juiz internacional pode ser submetido.

A escolha entre um meio pacífico de resolução de disputas em vez de outro sempre foi e continua sendo “o resultado de uma decisão eminentemente política, que envolve motivações tão variadas quanto complexas”¹¹. A decisão de recorrer à CIJ, por exemplo, é indiscutivelmente “a consequência de uma escolha política”¹². O direito e a política, no contexto das jurisdições interna-

-
- 7 Ver, entre outros: EDWARD, C. Top UN court says Israel must take ‘all measures’ to prevent genocide in Gaza but stops short of calling for ceasefire. CNN, 26 jan. 2024; LEMONE, C. La CIJ reconnaît un risque de génocide à Gaza. *La Tribune de Genève*, 26 jan. 2024; LA COUR internationale de Justice appelle Israël à empêcher tout acte de ‘génocide’ à Gaza et à faciliter l'aide humanitaire. *Franceinfo*, 26 jan. 2024; GUERRE Israël-Hamas: la CIJ ordonne à Israël d'autoriser l'accès humanitaire à Gaza et lui demande d'empêcher tout éventuel acte de ‘génocide’. *Le Monde*, 26 jan. 2024.
- 8 ISRAEL isn’t complying with the International Court of Justice ruling – what happens next?. *The Conversation*, 6 fev. 2024; HOURDEAUX, J. Accusations de génocide: Israël piétine la décision de la Cour internationale de Justice. *Médiapart*, 26 fev. 2024.
- 9 Ver também, na mesma perspectiva, a petição apresentada pelo Nicarágua em 1º de março de 2024 contra a Alemanha por cumplicidade em genocídio: *Alegadas violações de certas obrigações internacionais relativas ao Território Palestino Ocupado (Nicarágua v. Alemanha)*. Contudo, essa petição não alcançou plenamente seu objetivo (ver *infra* II-B).
- 10 Aqui é possível retomar uma das definições do termo “política” consagrada pelo *Dictionnaire Salmon*: “qualifica uma situação baseada em considerações de oportunidade que tendem a modificar um estado de fato ou de direito: assim, uma disputa, uma controvérsia, um assunto político” (SALMON, J. (dir.). *Dictionnaire de droit international public*. Bruxelles: Bruylant, 2001. 1198 p., p. 843)
- 11 “Assim, qualquer Estado parte de um litígio inevitavelmente buscará encontrar a solução, no sentido mais amplo, que lhe seja mais ‘vantajosa’. Evidentemente, a avaliação comparativa dos ‘benefícios’ e ‘desvantagens’ oferecidos por cada caminho disponível exigirá a consideração de diversos fatores de oportunidade, tanto de política externa quanto de política interna, no curto e no longo prazo, etc.
- Além disso, quando for necessário recorrer a um terceiro, a preferência dos Estados normalmente será por um mecanismo que lhes proporcione uma margem de manobra adequada e certo nível de supervisão, ou até mesmo controle considerado suficiente, sobre o processo. Esse mecanismo deverá garantir da melhor maneira possível a proteção de seus direitos e interesses, ser equitativo e eficaz, e levar a uma decisão razoavelmente previsível, tão duradoura quanto possível.” (COUVREUR, Ph. *La confiance dans la Cour internationale de Justice et ses procédures*. In: TROLO-FERRAND, J. (dir.). *La confiance dans les procédures devant les juridictions internationales*. Paris: Pedone, 2022. 250 p., p. 61).
- 12 “A decisão de submeter o caso à Corte é também, em cada caso, consequência de uma escolha política, motivada, conforme o caso, por fatores fluidos de natureza diplomática, econômica, histórica, política ou até psicológica. Isso explica por que, no passado, diversos diferendos tradicionalmente reconhecidos como passíveis de serem tratados pela Corte não lhe foram submetidos” (BEDJAOU, M. *L'humanité en quête de paix et de développement (II)*. Recueil

cionais, são inseparáveis.¹³ Qualquer que seja a disputa interestatal, ela sempre conterá uma dimensão política irreprimível¹⁴. Como já afirmou Lauterpacht em sua época, “um Estado é uma instituição política, e todas as questões que o afetam como um todo, especialmente em suas relações com outros Estados, são, portanto, políticas”¹⁵. Essa é uma evidência que não se pode negar¹⁶.

Considerações tanto políticas quanto jurídicas necessariamente guiam o requerente quando este se volta para o juiz internacional. No entanto, ocorre que as primeiras prevalecem completamente sobre as segundas. Em outras palavras, e de maneira paradoxal, em certas hipóteses, o requerente aciona o juiz sem, no entanto, esperar, de alguma forma, qualquer solução judicial para o litígio. Por razões diversas e variadas, ele busca obter outra vantagem. Esse é, por exemplo, o caso quando um Estado submete uma petição à CIJ sem qualquer base de competência. Essa estratégia foi particularmente empregada pelos Estados

des Cours de l'Académie de Droit International (RCADI), v. 325, 2006, p. 1-542. p. 92). Ver também nesse sentido: KEOHANE, R. O.; MORAVCK, A.; SLAUGHTER, A. M. Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational. International Organization, 2000, v. 54, p. 457-488. p. 473. Para Terry Gill, “tanto considerações políticas quanto jurídicas estão intrinsecamente ligadas no processo de resolução judicial de disputas entre Estados, e ambas desempenham um papel essencial – embora distinto – na determinação e execução da estratégia litigiosa” (GILL, T. D. Litigation Strategy at the International Court. A Case Study of the Nicaragua v. United States Dispute. Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1989. 362 p., p. 56.). Para uma ilustração sobre a Austrália, veja: CAMPBELL, B. Australia's engagement with the International Court of Justice: practical and political factors. Melbourne Journal of International Law, 2021, v. 21, p. 596-619. Ver também: BODE, Th. J. Politics and the Emergence of an Activist International Court of Justice. Westport: Praeger, 1995. 112 p.

13 Como destaca Jean-Marc Sorel, “[o] direito e a política estão evidentemente entrelaçados no nível das jurisdições internacionais, mas de forma mais geral no âmbito do direito internacional, e ainda mais amplamente no direito como um todo” (SOREL, J. M. Les tribunaux pénaux internationaux. Ombre et lumière d'une récente grande ambition. Revue du Tiers Monde, 2011, p. 29-46. p. 31-32.). Ele também lembra que “a criação de um tribunal internacional, qualquer que seja, é sempre um ato político” (*ibid.*, p. 31).

14 “São poucas as disputas internacionais – para não dizer nenhuma – que não possuem simultaneamente um aspecto jurídico e político” (KOL, R. La Cour internationale de Justice. Paris: Pedone, 2013. 1356 p., p. 345.).

15 LAUERPACH, H. *The Function of Law in the International Community*. Oxford: OUP, 2011 (reedição). 528 p. p. 161. Ver também: UGALDE, S.; QUINTANA, J. J. Managing Litigation before the International Court of Justice. *JIDS*, 2018, p. 1-34. p. 33., segundo os quais “todas as questões em jogo entre Estados soberanos tendem a se tornar altamente políticas”.

16 Segundo uma câmara do Tribunal Penal Internacional (TPI), “[n]ão é necessário reafirmar que a visão que insiste que o direito internacional é capaz de operar em um ambiente politicamente estéril implica uma ingenuidade impressionante sobre como a vida realmente funciona” (TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL. *Le Procureur c. Uhuru Muigai Kenyatta*, Ch. Pré. V, Decision on Defence Request for Conditional Excusal from Continuous Presence at Trial, 18 de outubro de 2013. ICC-01/09-02/11-830, § 100.). Sobre os vínculos entre política e direito internacional: GRAUD, E. Le droit international public et la politique. Recueil des Cours de l'Académie de Droit International (RCADI), 1960, v. 110, p. 419-810; DUÉ, G. Le rapport entre la politique et le droit dans l'ordre international. *Les Cahiers de Droit*, 1963, p. 47-56. É bem conhecido que todos os Estados possuem uma política jurídica externa: DE LACHARRÈRE, G. *La politique juridique extérieure*. Bruxelles: Bruylant, 2023 (reedição). 236 p.

Unidos nos anos 1950, em diversos litígios relacionados a incidentes aéreos que os opunham à Estados do bloco do Leste¹⁷. A menos que se imaginasse um consentimento *ad hoc* altamente improvável por parte dos réus, os Estados Unidos não podiam esperar que seus recursos prosperassem no mérito¹⁸. Como era previsível, esse consentimento não foi concedido, e todas as ações foram removidas do rol por meio de decisão da Corte¹⁹. Embora não tenham obtido nenhuma decisão sobre o mérito, os Estados Unidos colheram uma vantagem política. Eles puderam demonstrar ao mundo que estavam dispostos a resolver os litígios por meio judicial, ao contrário dos Estados do bloco do Leste,²⁰ que mais uma vez manifestavam já de princípio sua hostilidade à justiça internacional.²¹ Em outras palavras, eles utilizaram a Corte para fins políticos.²²

-
- 17 Ver, por exemplo, os casos do *Incidente Aéreo de 10 de março de 1953 (Estados Unidos da América v. Tchecoslováquia)*, do *Tratamento na Hungria de uma aeronave dos Estados Unidos da América e sua tripulação (Estados Unidos da América v. República Popular da Hungria)*, do *Incidente Aéreo de 7 de outubro de 1952 (Estados Unidos da América v. União das Repúblicas Socialistas Soviéticas)*, do *Incidente Aéreo de 4 de setembro de 1954 (Estados Unidos da América v. União das Repúblicas Socialistas Soviéticas)* e do *Incidente Aéreo de 7 de novembro de 1954 (Estados Unidos da América v. União das Repúblicas Socialistas Soviéticas)*.
- 18 BLDER, R. International Dispute Settlement and the Role of International Adjudication. *Emory Journal of International Dispute Resolution*, 1987, v. 1, p. 131-173. p. 160.
- 19 Ver: CIJ. *Tratamento na Hungria de um avião dos Estados Unidos e de sua tripulação (Estados Unidos da América v. Hungria)*, Decisão, 12 jul. 1954. Recueil des Arrêts et Avis (Rec. CIJ), 1954, p. 99; CIJ. *Tratamento na Hungria de um avião dos Estados Unidos e de sua tripulação (Estados Unidos da América v. Hungria)*, Decisão, 12 jul. 1954. Recueil des Arrêts et Avis (Rec. CIJ), 1954, p. 103; CIJ. *Incidente aéreo de 7 de outubro de 1952 (Estados Unidos da América v. União das Repúblicas Socialistas Soviéticas)*, Decisão, 14 mar. 1956. Recueil des Arrêts et Avis (Rec. CIJ), 1956, p. 6; CIJ. *Incidente aéreo de 10 de março de 1953 (Estados Unidos da América v. Tchecoslováquia)*. Recueil des Arrêts et Avis (Rec. CIJ), 1956, p. 9; CIJ. *Incidente aéreo de 4 de setembro de 1954 (Estados Unidos da América v. União das Repúblicas Socialistas Soviéticas)*, Decisão, 9 dez. 1958. Recueil des Arrêts et Avis (Rec. CIJ), 1958, p. 158; CIJ. *Incidente aéreo de 7 de novembro de 1954 (Estados Unidos da América v. União das Repúblicas Socialistas Soviéticas)*, Decisão, 7 out. 1959. Recueil des Arrêts et Avis (Rec. CIJ), 1959, p. 276.
- 20 Para Gary L. Scott e Karen D. Csajko, “[e]m submissões simbólicas, um Estado tenta mobilizar o simbolismo da Corte e da resolução jurídica de disputas contra outro Estado. Nesses casos, a Corte é livre para negar jurisdição, caso o Estado requerido se recuse a participar, pois não há consentimento prévio do Estado à jurisdição da Corte. No entanto, o Estado requerente obteve um ganho político, pois demonstrou desejar uma solução legal para o problema. Em outras palavras, o Estado requerente se posicionou como um Estado cumpridor da lei, enquanto o Estado requerido se apresenta como um Estado que não respeita a lei” (SCOTT, G. L.; CSAJKO, K. D. Compulsory Jurisdiction and Defiance in the World Court: A Comparison of the PCIJ and the ICJ. *Denver Journal of International Law & Policy*, 1988, v. 16, p. 377-392. p. 389).
- 21 Ver, nesse sentido, CAFLCH, L. Le règlement pacifique des différends internationaux à la lumière des bouleversements intervenus en Europe centrale et en Europe de l'est. *Anuario de Derecho Internacional*, 1993, v. 9, p. 17-39. p. 26-29.
- 22 Para Gary L. Scott e Karen D. Csajko, foram os Estados Unidos que, por meio dessas diversas ações, iniciaram esse fenômeno de utilização política da CIJ (SCOTT; CSAJKO, *op. cit.*, p. 388).

Tendo em vista as singularidades da ordem jurídica internacional, essa utilização política do juiz é principalmente feita pelos Estados²³. São, portanto, as jurisdições internacionais que podem ser acionadas por estes que estão mais expostas a esse fenômeno. A Corte Internacional de Justiça é, sem surpresa, o tribunal que mais frequentemente é instrumentalizado para fins políticos, e isso já há bastante tempo²⁴. Em diferentes graus, outras jurisdições internacionais também podem ser alvo de instrumentalização política, como o Tribunal Penal Internacional (TPI)²⁵ ou ainda a Corte Europeia de Direitos Humanos (Corte EDH)²⁶. Essa utilização política do juiz internacional pelos Estados ocorre com

- 23 A fim de evitar o uso do peticionamento individual para fins políticos, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos consagrou a noção de abuso de direito. Ver: TRECHEL, S. Article 27. In: PE, L. E.; DECAUX, E.;IMER, P. H. (org.). *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article*. 2. éd. Paris: Economica, 1999. p. 621-647. p. 637. O objetivo era tranquilizar alguns representantes de governos que temiam que o peticionamento individual fosse “utilizado por pessoas excêntricas ou mal-intencionadas, ou com fins de propaganda subversiva” (MONCONDU, F. *L'abus du droit de recours individuel devant la Commission européenne des droits de l'homme. Annuaire de droit international*, 1971, p. 347-363. p. 349). Na prática, “[e]ste receio revelou-se infundado, e a sanção pelo abuso do direito de peticionamento individual raramente foi aplicada de forma autônoma, salvo raras exceções muito específicas, demonstrando um uso ‘litigioso’ ou ‘frívolo’ do direito de peticionamento” (LAMER-ADELGAWAD, E. *La saisine de la Cour européenne des droits de l'homme*. In: RUZ FAR, H.; SOREL, J.-M. (org.). *La saisine des juridictions internationales*. Paris: Pedone, 2006. p. 307-317. p. 242). Dada a amplitude do tema e a prática bem menos frequente da utilização política do tribunal por particulares, a presente contribuição limita-se principalmente ao estudo dos Estados. No entanto, indivíduos também utilizam diversas estratégias judiciais. Sobre essa questão, ver, em especial, DUFFY, H. *Strategic Human Rights Litigation*. Oxford: Hart, 2018. 308 p.
- 24 Em 1972, já se podia afirmar que “a CPI e, ainda mais, a CIJ não foram tão apolíticos quanto alguns poderiam ter esperado na criação das instituições. Todos os casos da CIJ envolvendo membros de alianças opostas podem ser atribuídos ao atrito entre os Estados Unidos ou o Reino Unido e os países do Pacto de Varsóvia, e a implicação desses casos é que a Corte tem sido frequentemente utilizada pelas partes para fins de propaganda ou de legitimação, em vez de com a expectativa de uma resolução” (COPLN, W. D.; ROCHEER, J. M. *The Permanent Court of International Justice, the International Court of Justice, the League of Nations, and the United Nations: A Comparative Empirical Survey*. *American Political Science Review*, 1972, v. 66, p. 529-550. p. 538).
- 25 Segundo Alana Tiemessen, o TPI pode ser utilizado como um instrumento para alcançar objetivos políticos por meio de meios judiciais (TEMEEN, A. *The International Criminal Court and the lawfare of judicial intervention*. *International Relations*, 2015, p. 1-23. p. 4.).
- 26 Para Frédéric Sudre, “[o]s recursos interestatais visam, na maioria dos casos, submeter à Corte um litígio político, inserido em um contexto de conflito armado» (SUDRE, F. *Conclusions*. In: ANDRANMAZOVNA, J.; BURGORGUE-LAREN, L.; TOUZE, S. (org.). *La protection des droits de l'homme par les cours supranationales*. Paris: Pedone, 2016. p. 245-268. p. 264.). Elisabeth Lambert-Abdelgawad considera que o peticionamento estatal tem “servido a interesses puramente egoístas e políticos” (LAMER-ADELGAWAD, *op. cit.*, p. 232). Ver também MACHOWCZ, R.; TAAZEWK, R. *The Inter-State Application to the European Court of Human Rights in Strasbourg – Potential Revival*. *Przegląd Sejmowy*, 2023, p. 175-197. p. 192. As demais jurisdições internacionais de proteção dos direitos humanos não são afetadas, pois quase nunca são acionadas pelos Estados. Ver, em especial, LARCHÉ, M. *Les affaires interétatiques : un angle-mort dans la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*. In: GANNOPOULO, C. (org.). *L'exécution des arrêts de la Cour euro-*

mais frequência no âmbito da função contenciosa, mas também pode ocorrer no âmbito da função consultiva. Ela geralmente acontece em casos de tensões muito fortes entre as partes.

Embora o fenômeno seja antigo, ele se amplificou consideravelmente ao longo das últimas décadas. De fato, os Estados encontram-se cada vez mais frequentemente instrumentalizando os tribunais do juiz internacional para fins políticos²⁷. Trata-se de uma tendência marcante, que pode ser explicada por diversas razões, algumas das quais certamente próprias a cada jurisdição e a cada caso específico. No entanto, é necessário reconhecer que essa tendência geral também não está dissociada do contexto geopolítico atual e da multipolarização do mundo. Devido a fortes divisões internas entre seus membros, vários órgãos políticos internacionais já não conseguem mais exercer suas funções de maneira satisfatória. A paralisia atualmente enfrentada pelo Conselho de Segurança é, sem dúvida, a ilustração mais emblemática disso. Enquanto as violações do direito internacional se multiplicam, esse órgão revela-se incapaz de cumprir a missão que lhe foi atribuída pela Carta das Nações Unidas: garantir a manutenção da paz e da segurança internacionais²⁸. Diante dessa situação extremamente preocupante, os Estados às vezes não encontram outra saída senão recorrer ao juiz internacional. Assim, por exemplo, durante a audiência sobre a indicação de medidas provisórias, a Gâmbia justificou sua ação contra Mianmar perante a CIJ devido à resposta insuficiente da comunidade internacional diante do drama vivido pelos *rohingyas*²⁹. O juiz internacional torna-se, então, um elemento central em uma estratégia de *lawfare*³⁰. As motivações políticas prevalecem amplamente sobre as jurídicas, chegando mesmo a substituí-las, no recurso às jurisdições internacionais. Essa utilização política multifacetada do juiz internacional (I) revela-se difícil de conter (II).

péenne des droits de l'homme. Paris: Pedone, 2022. p. 103-122. p. 104.

27 Ver, nesse sentido, LEFEER, R. To Rule or not to Rule. *LJIL*, 1995, v. 8, p. 243-244.

28 Ver artigo 24, parágrafo 1, da Carta das Nações Unidas.

29 CIJ. *Aplicação da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (Gâmbia v. Myanmar: 7 Estados intervenientes)*. Verbatim Record 2019/18, 10 dez. 2019, P. Reichler, §31. Esse argumento visava, em particular, compensar a inação do Conselho de Segurança. Ver: RAMDEN, M. Strategic Litigation before the International Court of Justice: Evaluating Impact in the Campaign for Rohingya Rights. *EJIL*, 2022, v. 33, p. 441-472. p. 480.

30 A expressão *lawfare* pode aqui ser entendida como: “o uso estratégico do direito e de uma instituição jurídica para objetivos políticos” (TIEMESSEN, *op. cit.*, p. 12). De maneira geral, ver: KITTIRE, F. *Lawfare: Law as a Weapon of War*. Oxford: OUP, 2016. 481 p. Ver também: GUILFOYLE, D. The Rule of Law and Maritime Security: Understanding Lawfare in the South China Sea. *International Affairs*, 2019, v. 95, p. 999-1017.

I. UM USO POLÍTICO MULTIFORME DO JUIZ INTERNACIONAL

Em certas situações, o requerente, embora tenha plena consciência de que, devido a diversos fatores, o litígio que o opõe ao réu não pode ser resolvido judicialmente, ainda assim recorrerá ao juiz internacional, muitas vezes de maneira bastante ostensiva. Essa escolha se justifica pelo fato de que acionar uma jurisdição internacional é sempre um ato simbólico forte³¹ (A), cujo efeito pode ser amplificado pelo acionamento de certos procedimentos incidentais (B).

A. A submissão ao juiz internacional: um ato simbólico forte

A submissão de uma petição é um ato jurídico³² que, em certas ocasiões, pode também assumir o significado de um ato político. O requerente pode, de fato, utilizar a petição de instauração de procedimentos como uma arma em um combate político³³. Ao acionar o juiz nessa perspectiva, o requerente busca atrair a atenção da opinião pública para uma situação que o afeta diretamente (1), ou até mesmo para uma questão de interesse da comunidade internacional como um todo (2).

1. A vontade de atrair a atenção da opinião pública para uma situação específica que afeta diretamente o requerente

Independentemente das circunstâncias próprias a cada caso, recorrer ao juiz implica, implicitamente, que o requerente deseja fazer prevalecer o direito para resolver o conflito com a parte demandada³⁴. Sua reputação só pode sair fortalecida com isso (a). Além disso, recorrer ao juiz pode servir como uma estratégia para desviar a atenção de determinada situação e criar um contra-ataque (b).

31 Essa situação, sem dúvida, é menos relevante hoje para a CEDH, considerando o número de ações individuais apresentadas anualmente. No entanto, ainda se aplica aos recursos interestatais, que continuam relativamente raros – apesar do aumento significativo nos últimos anos.

32 Ver, em especial, JOUANNET, E. La saisine en droit international ou la simplicité dans la diversité. In: RUIZ FABRI, H.; SOREL, J. M. (org.). *op. cit.* p. 307-317, p. 310-315.

33 Para retomar os termos de Tullio Treves, “torna-se possível usar uma petição unilateral a um tribunal internacional como uma arma em uma luta política” (TREVES, T. *The Political Use of Unilateral Applications and Provisional Measures Proceedings*. In: *Negotiating for Peace*. Liber Amicorum Tono Eitel. Berlin: Springer, 2003. p. 463-481, p. 466.).

34 Ver, nesse sentido, LEFEBER, *op. cit.*, p. 246, segundo o qual “a provocação da Corte é uma demonstração da convicção do requerente de que a lei está ao seu lado”.

a) Um recurso ao juiz visando fortalecer a reputação do requerente

A submissão do caso ao juiz pode ser objeto de instrumentalização política por parte do requerente, inclusive na ausência de qualquer base de competência. Naturalmente, se ele dispuser de um título válido, poderá tirar ainda mais proveito da situação.

Desde a revisão do Regulamento de 1978, os casos submetidos à CIJ, sem qualquer base de competência, não são mais inscritos automaticamente no rol da Corte. Para isso, é necessário que o Estado contra o qual a petição é dirigida aceite a competência da Alta jurisdição para o caso específico³⁵. Essa evolução nas regras do *forum prorogatum* não impediu os Estados de recorrerem a esse caminho jurídico de forma episódica. Por um lado, apesar da mudança nas regras, o caráter simbólico da submissão do caso permanece³⁶. Dependendo dos temas em questão, o simples protocolo da petição pode receber uma cobertura midiática mais ou menos ampla³⁷. A título de ilustração, em 19 de abril de 2007, o jornal *Le Monde* destacou em sua manchete a submissão de um caso pela Ruanda à Corte Internacional de Justiça “contra a França e o juiz Bruguière”³⁸. O artigo menciona que a França precisa dar seu consentimento para que o caso possa ter desdobramentos judiciais. No entanto, ao fazer isso, é possível deduzir que, se a França não der seu consentimento, é porque desconfia da CIJ e não tem necessariamente o direito a seu favor. Dessa forma, o Ruanda consegue reverter a situação a seu favor. Da mesma maneira, embora em um contexto diferente, a ofensiva judicial promovida pelas Ilhas Marshall perante a Corte Internacional contra os nove Estados detentores de armas nucleares³⁹ não passou despercebida⁴⁰. Esse Estado surgiu como um porta-voz da luta antinuclear, e

35 Ver artigo 38, parágrafo 5, do Regulamento da CIJ.

36 Pelo menos resulta na publicação de um comunicado de imprensa pelo registro da Corte.

37 Ver, nesse sentido, YEE, S. Forum Prorogatum Returns to the International Court of Justice. *Leiden Journal of International Law*, v. 16, 2003, p. 701-713, p. 706-707. “[A] aplicação do *forum prorogatum* parece abrir a porta para o abuso do processo judicial por alguns Estados para obter ganhos políticos. Um Estado requerente pode saber que não há nenhuma chance de que o réu aceite seu convite para comparecer perante a Corte, mas, mesmo assim, pode apresentar uma petição unilateral para obter publicidade indevida decorrente da cobertura midiática [...]. Tal publicidade pode ter o efeito de retratar o réu como o vilão”.

38 MAUPAS, S. Rwanda: Kigali saisit la Cour internationale de justice contre Paris et le juge Bruguière. *Le Monde*, 19 abr. 2007. Ver também: AYAD, C. Le Rwanda traîne la France devant la justice internationale. *Libération*, 19 abr. 2007; PLAINTE contre la France devant la CIJ. *L'Humanité*, 19 abr. 2007.

39 Das nove petições submetidas à Corte em 24 de abril de 2014 pelas Ilhas Marshall, apenas seis foram fundamentadas no artigo 38, parágrafo 5, do Regulamento da Corte (ver petições contra a China, os Estados Unidos, a Rússia, a França, Israel e a Coreia do Norte). As petições contra a Índia, o Paquistão e o Reino Unido basearam-se em declarações facultativas de aceitação da jurisdição obrigatória.

40 Ver, por exemplo: LES Îles Marshall s'attaquent aux puissances nucléaires. AFP, 25 abr. 2014; LES Îles Marshall à l'assaut des grandes puissances nucléaires. *La Tribune de Genève*, 25 abr.

mais ainda, enfrentando algumas das maiores potências mundiais. Como consequência, mesmo que esse artifício esteja longe de ser uma solução definitiva, ele permite, ainda que por um breve momento, direcionar os holofotes para uma determinada situação⁴¹. Por outro lado, ainda que a probabilidade seja muito baixa, nada impede que o Estado requerido responda à proposta do requerente. Foi o que fez a França nos casos *Certas Procedimentos Penais Iniciados na França*⁴² e *Certas questões relativas à cooperação judiciária em matéria penal*⁴³. Assim, mesmo na ausência de competência, os Estados podem buscar obter uma vantagem política ao submeter um caso à CIJ⁴⁴. No entanto, trata-se de uma vantagem que não é de forma alguma comparável à hipótese em que o requerente se baseia em um autêntico título de competência.

No que diz respeito a esse cenário, duas hipóteses devem ser isoladas. A primeira é aquela em que o Estado dispõe do título de competência adequado, que permitirá ao juiz conhecer plenamente e inteiramente o litígio que o opõe

2014; MARSHALL Islands sues nuclear-armed states, says they're not disarming. *South China Morning Post*, 25 abr. 2014.

- 41 Além dos casos mencionados, o artigo 38, parágrafo 5, do Regulamento da Corte foi invocado pela Hungria em 23 de outubro de 1992 contra a República Federativa Tcheca e Eslovaca, pela República Federativa da Iugoslávia em 16 de março de 1994 contra os Estados membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte, pela Eritreia em 16 de fevereiro de 1999 contra a Etiópia, pela Libéria em 4 de agosto de 2003 contra Serra Leoa, pela Guiné Equatorial contra a França em 25 de setembro de 2012 e pela Argentina em 7 de agosto de 2014 contra os Estados Unidos da América. Esse mecanismo, no entanto, não tem sido acionado nos últimos dez anos.
- 42 CIJ. Certas *Procedimentos Penais Iniciados na França* (*República do Congo v. França*), Decisão, 16 de junho de 2003. Rec. CIJ, 2003, p. 103, § 6.
- 43 CIJ. *Certas questões relativas à cooperação judiciária em matéria penal (Djibuti v. França)*, Julgamento, 4 de junho de 2008. Rec. CIJ, 2008, p. 181, § 4. Nesses dois casos, não seria exagero considerar que o réu também instrumentalizou o tribunal para fins políticos. A França parece ter dado seu consentimento, com base no artigo 38, parágrafo 5, do Regulamento da Corte, “para esclarecer (de uma forma que ainda precisa ser determinada, mas que se assemelha fortemente a uma vontade de punir seus próprios juízes e de se livrar do caso por meio da CIJ) a questão da competência universal e da imunidade dos chefes de Estado» (SOREL, J. M. *La France et les jurisdictions internationales ou la dialectique de l'audace, des réticences et de la soumission*. In: CAHIN, G.; POIRAT, F.; SZUREK, S. (org.). *La France et le droit international*. Paris: Pedone, 2007. 389 p. pp. 279-337, p. 326.). Em outras palavras, esses casos têm a característica “até então inédita de um réu que se encaminha deliberadamente para uma derrota judicial, apesar de poder evitá-la ao recusar a jurisdição [...] Ainda que se saiba que a França desejava voltar à CIJ, da qual havia saído abruptamente no início dos anos 1970 devido ao caso dos Ensaios Nucleares, é difícil não sentir certa perplexidade diante de tamanha boa vontade” (RUIZ FABRI, H.; SOREL, J. M. *Chronique de jurisprudence de la Cour internationale de Justice* (2008). *Revue générale de droit international public*, 2009, pp. 1303-1353, p. 1321).
- 44 Alguns Estados limitam-se, por vezes, aos efeitos de anúncio. A título de exemplo, Tuvalu ameaçou acionar a CIJ contra os Estados Unidos, com fundamento no artigo 38, parágrafo 5, do Regulamento, pelo fato de este país não ter ratificado o Protocolo de Kyoto. No entanto, nenhuma petição formal foi apresentada. Ver sobre esse caso: JACOBS, R. E. *Treading Deep Waters: Substantive Law Issues in Tuvalu's Threat to Sue the United States in the International Court of Justice*. *Pacific Rim Law & Policy Journal*, 2005, vol. 14, pp. 103-128.

ao réu. Nesse caso, tudo indica que o requerente recorre ao juiz para obter uma decisão de mérito que acolha suas pretensões e resolva a disputa. No entanto, mesmo nessa configuração, pode acontecer de o requerente tentar explorar o caso no plano político. O recurso ao juiz pode, primeiramente, ser um meio de exercer forte pressão política sobre o réu. Foi o que ocorreu, por exemplo, em um caso que opôs a Lituânia à Dinamarca perante a Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH), a respeito da extradição de uma cidadã letã para a África do Sul. Esse caso, que “teve grande repercussão midiática e atraiu fortemente a atenção da *Saeima*”⁴⁵, terminou em um acordo amigável menos de um mês após a Dinamarca ter tomado conhecimento do depósito da petição⁴⁶. A submissão do caso ao juiz, por outro lado, pode demonstrar a vontade do requerente de expor publicamente sua posição sobre uma questão jurídica, tanto para o réu quanto para a opinião pública internacional. Essa foi, em particular, uma das razões que levaram a República Federal da Alemanha e o Reino Unido a recorrerem à Corte Internacional de Justiça no caso das *Pesca islandesa*⁴⁷. A petição ao juiz torna-se, então, um meio para o requerente mobilizar a opinião pública internacional em favor de sua causa. Isso ocorreu especialmente em todas as etapas do processo da *Caso de atividades militares e paramilitares na e contra a Nicarágua*, no qual o Nicarágua recebeu forte apoio de vários Estados⁴⁸. Por fim, mesmo que o réu não tenha a menor intenção de cumprir a decisão, o requerente ainda poderá invocá-la para fins políticos, caso esta lhe seja favorável⁴⁹. A título de ilustração, não há dúvidas de que, quando os Estados Unidos

45 LARCHÉ, *op. cit.*, p. 106.

46 Ver CEDH, *Lituânia v. Dinamarca*, 9 de julho de 2020, n.º 9717/20.

47 “A Grã-Bretanha decidiu que um processo era uma maneira de fazer a Islândia levar a posição britânica a sério e concordou com a Alemanha que recorrer à Corte era a forma mais fácil de evitar a aparência de dois grandes Estados ‘intimidando’ um pequeno” (FISCHER, D. D. Decisions to Use the International Court of Justice. *International Studies Quarterly*, 1982, vol. 26, pp. 251-277, p. 258.).

48 PERLA Jr., H. *Sandinista Nicaragua’s Resistance to US Coercion. Revolutionary Deterrence in Asymmetric Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. 241 p., p. 174.. Essa provocação teve um impacto político muito significativo, tanto do ponto de vista da política interna das partes no litígio quanto no nível internacional. Segundo Paul Reichler: “A apresentação do processo teve um impacto muito maior do que ousamos imaginar em nossas avaliações mais otimistas. A administração Reagan ficou completamente na defensiva, e membros democratas do Congresso (e até alguns republicanos) manifestaram-se pela primeira vez contra o apoio dos EUA à guerra na Nicarágua. Em Manágua, os sandinistas acompanhavam de perto as notícias de Washington e apreciavam plenamente o fato de que sua ousada manobra havia lançado Washington no caos. [...]. Ao redor do mundo, nações não alinhadas, grande parte da América Latina e mais do que alguns aliados da OTAN dos Estados Unidos saudaram a Nicarágua por levar seu caso à Corte Internacional de Justiça e promover o respeito pela ordem jurídica internacional” (REICHLER, P. S. Holding America to Its Own Best Standards: Abe Chayes and Nicaragua in the World Court. *Harvard International Law Journal*, 2001, vol. 42, pp. 15-46, p. 32).

49 Como destaca Christine Gray, no caso de um litígio envolvendo o uso da força: “Mesmo quando a conformidade pode ser improvável, há uma clara vantagem política para o Estado

recorreram à CIJ após a invasão de sua embaixada em Teerã e a tomada de reféns de seu pessoal diplomático e consular, eles não imaginavam que o Irã cumpriria uma decisão de mérito favorável a eles. No entanto, obter tal decisão só poderia contribuir para fortalecer sua posição no plano político e jurídico⁵⁰.

A segunda hipótese é aquela em que o requerente dispõe de uma base de competência para acionar o juiz, mas apenas sobre um aspecto muito limitado, ou até secundário, do litígio que o opõe ao réu. Diversas disputas no contexto de um conflito armado internacional foram recentemente levadas à CIJ e à CEDH com fundamento em convenções relativas aos direitos humanos (*Convenção para a prevenção e a repressão do crime de genocídio*⁵¹, *Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*⁵² *Convenção Europeia dos Direitos Humanos*⁵³). Se o requerente tem, evidentemente, interesse em vencer no mérito, a submissão do caso, no curto prazo, tem como objetivo atrair a atenção da opinião pública internacional para a situação crítica à qual está exposto devido às múltiplas violações do

requerente se conseguir estabelecer que foi vítima do uso ilegal da força. Tal julgamento pode fortalecer o apoio interno à posição do governo na condução do conflito; também pode gerar pressão interna no Estado réu para que abandone o uso da força. No cenário internacional, o Estado vítima fortalecerá sua posição na ONU, que tem o papel principal na manutenção da paz e segurança internacionais. Pode ainda garantir apoio político, e possivelmente financeiro e militar, de outros Estados, caso seja reconhecido como estando com a razão" (GRAY, C. Why states resort to litigation in cases concerning the use of force. In: KLEIN, N. (org.). *Litigating International Law Disputes. Weighing the Options*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. p. 305-329, p. 313.).

- 50 Ver: CARSWELL, R. Economic sanctions and the Iran experience. *Foreign Affairs*, 1981, vol. 60, p. 247-265, p. 248.
- 51 Ver os casos: *Aplicação da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (Gâmbia v. Mianmar)*, *Alegações de genocídio nos termos da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (Ucrânia v. Rússia)*, *Aplicação da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio na Faixa de Gaza (África do Sul v. Israel)* e *Violação alegada de certas obrigações internacionais relativas ao Território Palestino Ocupado (Nicarágua v. Alemanha)*.
- 52 Ver os casos: *Aplicação da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (Geórgia v. Rússia)*, *Aplicação da Convenção Internacional para a Repressão do Financiamento do Terrorismo e da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (Ucrânia v. Rússia)*, *Aplicação da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (Armênia v. Azerbaijão)* e *Aplicação da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (Azerbaijão v. Armênia)*. Também é possível mencionar a ação do Catar contra os Emirados Árabes Unidos, ainda que não tenha havido um conflito armado. No entanto, a situação era extremamente tensa: *Aplicação da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (Catar v. Emirados Árabes Unidos)*
- 53 Ver os diferentes casos: *Geórgia v. Rússia* (I (nº 13255/07), II (nº 38263/08), III (nº 61186/09) e IV (nº 39611/18)), *Ucrânia v. Rússia (Crimeia)* (nº 20958/14 e 38334/18), *Ucrânia v. Rússia (IX)* (nº 10691/21), *Armênia v. Azerbaijão* (I (nº 42521/20), II (nº 33412/21), III (nº 42445/21), IV (nº 15389/22)), *Ucrânia e Países Baixos v. Rússia* (nº 8019/16, 43800/14 e 28525/20), *Azerbaijão v. Armênia* (I (nº 47319/20) e II (nº 39912/22)) e *Rússia v. Ucrânia* (nº 36958/21).

direito internacional pelo réu⁵⁴. Ao se posicionar como vítima, ele busca atrair a compaixão da comunidade internacional e contrabalançar uma situação muito delicada no terreno. O peticionamento ao juiz tem como propósito lançar o descrédito sobre o réu⁵⁵. Essa foi, naturalmente, a estratégia adotada pela Geórgia e pela Ucrânia contra a Rússia, assim como pela Armênia contra o Azerbaijão, tanto perante a Corte Internacional de Justiça quanto perante a Corte Europeia dos Direitos Humanos.

Quando, por questões de competência, um Estado não pode submeter a um único tribunal juiz a integralidade de um litígio, ele pode recorrer a uma estratégia astuciosa, introduzindo ações – mais ou menos distantes da verdadeira controvérsia – perante várias jurisdições internacionais contra o mesmo Estado. Isso permite aumentar os efeitos políticos da submissão do caso⁵⁶ e multiplicar as chances de obter uma decisão favorável no mérito. Essa estratégia foi adotada de forma emblemática pela Ucrânia, que acionou a CIJ⁵⁷, a CEDH⁵⁸, o Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio⁵⁹ e o Tribunal Internacional do Direito do Mar (TIDM)⁶⁰ contra a Rússia⁶¹.

54 Ver, nesse sentido, OKAWA, P. The International Court of Justice and the Georgia/Russia Dispute. *Human Rights Law Review*, 2011, vol. 11, p. 739-757, p. 740.

55 Essa estratégia é “particularmente atraente para pequenos Estados que enfrentam um oponente mais poderoso. Dessa forma, os Estados podem explorar uma função civilizadora do direito internacional de uma maneira diferente: a igualdade processual de todos os Estados perante um tribunal internacional nivela as diferenças de poder no campo da diplomacia” (MONDRÉ, A. Studying the Increase in Inter-State Applications. In: *Affaires interétatiques en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme. Expériences et défis actuels*. Estrasburgo: Conselho da Europa, 2021. p. 47-49, p. 49.). Ver, de maneira geral: GUILFOYLE, D. *Litigation as Statecraft: Small States and the Law of the Sea*. *British Yearbook of International Law*, 2023, p. 1-36.

56 Para MONDRÉ, *op. cit.*, p. 49: “A importância que alguns Estados atribuem à obtenção de visibilidade internacional é ainda mais evidenciada pelo número de fóruns aos quais recorrem. O forum shopping não é apenas uma estratégia para selecionar o tribunal mais favorável em termos de questões processuais e de direito substantivo, mas também uma forma de apresentar uma posição ao público internacional”.

57 Ver os casos *Aplicação da Convenção Internacional para a Repressão do Financiamento do Terrorismo e da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e Alegações de Genocídio nos termos da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio*.

58 Ver os casos *Ucrânia v. Rússia (Crimeia)* (nº 20958/14 e 38334/18), *Ucrânia v. Rússia (IX)* (nº 10691/21), *Ucrânia e Países Baixos v. Rússia* (nº 8019/16, 43800/14 e 28525/20).

59 Ver o caso *Rússia – Medidas relativas ao trânsito de mercadorias*, DS512 e *Rússia – Medidas relativas à importação e trânsito de certos produtos ucranianos*, DS532.

60 Ver o caso *Detenção de três navios militares ucranianos (Ucrânia v. Federação Russa)*, medidas provisórias.

61 A Ucrânia também recorreu a tribunais arbitrais. Ver, de maneira geral, sobre essa questão: HILL-CAWTHORNE, L. International Litigation and the Disaggregation of Disputes: Ukraine/Russia as a Case Study. *International & Comparative Law Quarterly*, 2019, p. 779-815; LAVAL, P. F. À propos de quelques stratégies contentieuses. Le différend Ukraine/Russie devant les juridictions internationales. *Annuaire Français de Droit International*, 2022, p. 319-344. Da mesma forma, o Catar, no contexto do conflito com seus vizinhos, iniciou “mais de

Qualquer que seja a hipótese considerada, não se pode excluir a influência de considerações de política interna na decisão de um Estado de recorrer ao juiz internacional. A submissão do caso é um meio de demonstrar à sua opinião pública que ele está agindo no plano internacional⁶². Essa foi, em particular, uma das razões que levaram a administração Carter a acionar o juiz no caso do *Pessoal Diplomático e Consular em Teerã*. Também ocorre que o recurso ao juiz internacional permita às partes sair de um impasse político sem, no entanto, perder prestígio perante sua opinião pública, independentemente do desfecho. De fato, as críticas são provavelmente mais fáceis de serem dirigidas a um acordo negociado pelas instâncias políticas do que a uma decisão proferida por um terceiro imparcial dotado de forte autoridade moral⁶³. Dessa forma, recorrer ao juiz pode permitir ao Estado livrar-se com elegância de uma questão delicada. Esse foi, sem dúvida, o caso quando a Líbia e o Chade assinaram um compromisso arbitral para submeter à CIJ a disputa relativa à faixa de Aouzou – um vasto território desprovido de recursos exploráveis comprovados. A partir do momento em que a tese líbia era claramente insustentável do ponto de vista ju-

uma dezena de ações perante órgãos internacionais de diferentes naturezas” (PAIOLA, L. *Les affaires nées de la ‘crise du Golfe’ opposant le Qatar aux États voisins: approche croisée. Annuaire Français de Droit International*, 2021, p. 243-261, p. 247). Segundo Tullio Treves: “Ambas essas campanhas jurídicas, para as quais a denominação ‘lawfare’ parece apropriada, derivam de disputas mais amplas, com implicações políticas substanciais que não podem ser submetidas diretamente ao juiz por falta de jurisdição. A oposição de posturas nos conflitos do Oriente Médio e nas esferas de influência, incluindo os vínculos com o Irã ou os Estados Unidos, constitui o pano de fundo da campanha legal do Catar. Já a anexação da Crimeia pela Federação Russa é a controvérsia subjacente à campanha da Ucrânia” (TREVES, T. *Litigating Global Crises. Setting the Scene: Legal and Political Hurdles for State-to-State Disputes*. QIL, 2021, p. 5-15, p. 10).

- 62 GUZMAN, A. T. The Cost of Credibility: Explaining Resistance to Interstate Dispute Resolution Mechanisms. *J. Legal Stud.*, 2002, vol. 31, p. 303-326, p. 324.. No caso dos *Ensaios Nucleares (Austrália v. França)*, “[o] peticionamento à Corte pareceu ao governo australiano o melhor método para controlar os elementos mais agressivos da opinião pública” (FISCHER, *op. cit.*, p. 258). *Mutatis mutandis*, essa consideração também deve ser levada em conta no contexto da função consultiva. Ver, por exemplo, o pedido de opinião consultiva à CPJI no caso *Competência da OIT para regulamentação internacional das condições de trabalho das pessoas empregadas na agricultura*. Foram considerações de política interna que levaram a França a iniciar um pedido de opinião consultiva por meio do Conselho da Liga das Nações à Corte Permanente de Justiça Internacional. Sobre essa questão, ver: MOUTON, M. R. “Les huit heures’ en agriculture? Un conflit entre la France et l’OIT.” *Relations Internationales*, 1975, n° 4, p. 53-79.
- 63 Para retomar os termos de Rafâa Ben Achour: “O recurso à jurisdição internacional frequentemente permite encontrar uma solução aceitável, ao mesmo tempo em que libera as instâncias políticas do Estado de sua responsabilidade e das suas consequências” (BEN ACHOUR, R. “Quel rôle pour la justice internationale?” In: BEN ACHOUR, R.; LAGHMANI, S. (org.), *Justice et juridictions internationales*. Paris: Pedone, 2000, p. 17-32, p. 23.). Ver também: ALLEE, T. L.; HUTH, P. K. “Legitimizing Dispute Settlement: International Legal Rulings as Domestic Political Cover”. *American Political Science Review*, 2006, pp. 219-234, p. 219; SCOTT, S. V. “Litigation versus dispute resolution through political processes.” In: KLEIN, N. (org.), *op. cit.*, pp. 24-41, p. 37.

rídico e essa disputa envenenava as relações entre os dois Estados, levar o caso ao principal órgão judicial das Nações Unidas foi, para o coronel Kadhafi, ao mesmo tempo um meio de pôr fim a um litígio custoso e de projetar a imagem de um líder respeitador da legalidade internacional⁶⁴.

Mutatis mutandis, o uso da função consultiva também pode destacar uma situação particular. Se os Estados não podem açãoar a Corte Internacional de Justiça nesse contexto, eles podem, no entanto, estar na origem do pedido de parecer. A Sérvia, por exemplo, empenhou-se fortemente para que a Assembleia Geral das Nações Unidas solicitasse um parecer à Corte sobre a declaração unilateral de independência do Kosovo⁶⁵. Esse encaminhamento à CIJ não estava, evidentemente, isento de segundas intenções políticas⁶⁶. Esse exemplo está longe de ser isolado. Vários pedidos de opinião consultiva, de fato, têm como pano de fundo disputas bilaterais⁶⁷.

A açãoar o juiz internacional, o requerente nem sempre deseja chamar a atenção para uma determinada situação. Em certas hipóteses, pelo contrário, ele busca desviá-la.

b) Um recurso ao juiz visando desviar a atenção de uma situação específica

Ao açãoar o juiz, o requerente inevitavelmente atrai os holofotes para o tribunal. No entanto, pode ocorrer que o depósito de uma petição inicial seja motivado pela intenção de criar uma distração. O caso *Lockerbie* é bastante

64 PELLET, A.; BARSAC, T. “Litigation Strategy.” *Max Planck Encyclopedia of International Law*, OUP, 2019, § 15. Ver também, nesse sentido, CONDORELLI, L. “La Cour internationale de Justice: 50 ans et (pour l’heure) pas une ride.” *EJIL*, 1995, pp. 388-400, p. 390, segundo o qual: “Pode-se até suspeitar que, desde o início, a provocação da Corte (por meio de um compromisso, é importante lembrar!) tenha respondido ao desejo de se livrar, da maneira mais indolor possível, de um dossiê pesado que havia se tornado excessivamente incômodo”.

65 CIJ. *Cumprimento do direito internacional da declaração unilateral de independência do Kosovo*, Opinião Consultiva, 22 de julho de 2010, Rec. CIJ, 2010, p. 403.

66 O Reino Unido, por exemplo, considerou que o pedido de opinião consultiva apresentado pela Sérvia era mais “um ato político do que jurídico” (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS (AGNU). *Backing Request By Serbia, General Assembly Decides To Seek International Court Of Justice Ruling On Legality Of Kosovo’s Independence*, Press Release, GA/10764. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 8 out. 2008).

67 Ver, em especial, CIJ. *Consequências jurídicas para os Estados da presença contínua da África do Sul na Namíbia (Sudoeste Africano), não obstante a Resolução 276 (1970) do Conselho de Segurança*, Opinião Consultiva, 21 de junho de 1971, Rec. CIJ, 1971, p. 16; CIJ. *Saara Oriental*, Opinião Consultiva, 16 de outubro de 1975, Rec. CIJ, 1975, p. 12; CIJ. *Consequências jurídicas da construção de um muro no território palestino ocupado*, Opinião Consultiva, 9 de julho de 2004, Rec. CIJ, 2004, p. 136; CIJ. *Efeitos jurídicos da separação do arquipélago de Chagos de Maurício em 1965*, Opinião Consultiva, 25 de fevereiro de 2019, Rec. CIJ, 2019, p. 95; CIJ. *Consequências jurídicas decorrentes das políticas e práticas de Israel no Território Palestino Ocupado, incluindo Jerusalém Oriental*, Opinião Consultiva, 19 de julho de 2024, ec. CIJ, 2024. Ver, nesse sentido, LANDO, M. *Three Goals of States as They Seek Advisory Opinions from ITLOS*. *AJIL Unbound*, 2023, pp. 282-286, p. 285..

revelador a esse respeito. A Líbia recorreu à CIJ no momento em que o Conselho de Segurança ameaçava adotar uma resolução contra ela no âmbito do Capítulo VII da Carta, caso continuasse se recusando a entregar dois de seus nacionais suspeitos de serem os autores do atentado de Lockerbie. Acusada de incentivar o terrorismo, a Líbia enfrentava “toda a ‘comunidade internacional’, representada pelo Conselho de Segurança”⁶⁸. Por conseguinte, encontrava-se em uma posição politicamente desastrosa. Ao recorrer ao principal órgão judicial das Nações Unidas, a Líbia conseguiu projetar uma nova imagem e deslocar a discussão para outro terreno, suscitando, em particular, um debate sobre a legalidade dos atos do Conselho de Segurança⁶⁹. Da mesma forma, as petições apresentadas pela Sérvia contra dez Estados membros da OTAN no caso da *Legalidade do uso da força* visavam, antes de tudo, desviar a atenção da opinião pública internacional da situação dramática que então assolava o Kosovo⁷⁰. Também é possível questionar se a insistência atual da Nicarágua⁷¹ em defender a causa palestina perante a CIJ não é, para ela, um meio de desviar a atenção do público do fato de que graves violações e abusos dos direitos humanos foram cometidos, e continuam a ser, nesse país da América Central⁷².

Na mesma perspectiva, é possível mencionar a prática designada pela expressão “auto-encaminhamento”⁷³ perante o Tribunal Penal Internacional.

-
- 68 CORTEN, O. La maîtrise et l'utilisation du temps juridique dans la société internationale : l'exemple des ordonnances en indication de mesures conservatoires rendues par la Cour internationale de Justice. In: GÉRARD, Ph. et al. (org.). *L'accélération du temps juridique*. Bruxelas: Presses Universitaires Saint-Louis, 2000, pp. 255-280, p. 274.
- 69 Ver, em especial, SOREL, J. M. Les ordonnances de la Cour internationale de Justice du 14 avril 1992 dans l'affaire relative à des questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Libye c. Royaume-Uni et Libye c. États-Unis). RGDIP, 1993, pp. 689-726.
- 70 Durante as audiências, o agente da Espanha denunciou a postura da Sérvia, que, segundo ele, não passava de um pretexto para desviar a atenção da opinião pública mundial do “desrespeito ostensivo do requerente pelas normas mais elementares do direito internacional” (CIJ. *Legalidade do Uso da Força (Iugoslávia v. Espanha)*, Audiência de 11 de maio de 1999, *Verbatim Record* 99/22, p. 8, § 1.).
- 71 Sobre essa insistência do caso *Nicarágua*, ver *infra* II-B.
- 72 Sobre a situação dos direitos humanos na Nicarágua, ver, em especial, CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Group of Human Rights Experts on Nicaragua*. A/HRC/55/27. Genebra: Organização das Nações Unidas, 28 fev. 2024.
- 73 *Stricto sensu*, o encaminhamento e o peticionamento à Corte não devem ser confundidos. “O encaminhamento não aciona a Corte (o órgão judicial), mas remete ao Procurador uma situação, cabendo a este último investigá-la” e processá-la (FROUVILLE, O. Article 14. Renvoi d'une situation par un État partie. In: FERNANDEZ, J.; PACREAU, X.; UBEDA-SAILLARD, M. (org.). *Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Commentaire article par article*. 2. ed. Paris: Pedone, 2019. 2944 p. v. 1, pp. 797-820, p. 797). No entanto, eles produzem efeitos semelhantes. Isso explica por que, nesta contribuição, o encaminhamento é examinado no contexto do peticionamento à Corte – embora seja importante ter em mente a diferença entre os dois conceitos. Sobre a noção de peticionamento à Corte perante o Tribunal Penal Internacional, ver: KERBRAT, Y. *La saisine des jurisdictions pénales internationales*. In: RUIZ FABRI, H.; SOREL, J. M. (org.). *op. cit.*, pp. 265-290.

Embora tenham conferido, sobretudo, aos Estados a prerrogativa de acionar a justiça penal internacional, os redatores do Estatuto de Roma não haviam realmente previsto que esses mesmos Estados pudessem encaminhar ao Procurador do TPI uma situação ocorrida em seu próprio território⁷⁴. No entanto, essa prática surgiu já em dezembro de 2003, quando Uganda realizou a primeira submissão de uma situação. Outros Estados seguiram o mesmo caminho posteriormente, como a República Democrática do Congo, a República Centro-Africana, o Mali, o Gabão e a Palestina⁷⁵. O primeiro procurador do Tribunal Penal Internacional, aliás, incentivou essa prática⁷⁶, pois ela lhe permitia, entre outras coisas, obter a cooperação dos Estados e apoio no terreno⁷⁷.

O Estado que realiza o encaminhamento pode se beneficiar amplamente dessa situação. Por um lado, no plano externo, sua decisão pode ser percebida como um gesto político significativo. Ela demonstra sua intenção de combater a impunidade, ao confiar à justiça penal internacional a responsabilidade de julgar os autores dos crimes mais graves. Assim, ele pode se apresentar como um Estado virtuoso aos olhos da opinião pública internacional. Por outro lado, no plano interno, o auto-encaminhamento lhe permite combater grupos rebeldes de oposição⁷⁸. Uganda compreendeu isso perfeitamente desde o início⁷⁹. Isso explica por que se limitou a encaminhar apenas a situação relativa ao Exército

74 Ver, nesse sentido, LAFONTAINE, F.; BOUSQUET, F. Article 13. Exerce de la compétence. In: FERNANDEZ, J.; PACREAU, X.; UBEDA-SAILLARD, M. (org.). *op. cit.* t. 1, pp. 775-796, p. 783.

75 Ver FROUVILLE, *op. cit.*, p. 805.

76 Alguns afirmam que essa prática teve origem no próprio Gabinete do Procurador. Para William Schabas, o auto-encaminhamento “foi uma invenção do Gabinete do Procurador, em vez de resultar de uma interpretação criativa do Estatuto de Roma dentro do Ministério das Relações Exteriores de Uganda” (SCHABAS, W. A. *The International Criminal Court. A Commentary on the Rome Statute*. Oxford: OUP, 2010. 1259 p., p. 309.). Ver também: MÜLLER, A. T.; STEGMILLER, I. *Self-Referrals on Trial. From Panacea to Patient*. *Journal of International Criminal Justice*, 2010, vol. 8, pp. 1267-1294, p. 1269.. Em sentido contrário: ROBINSON, D. *The Controversy over Territorial State Referrals and Reflections on ICL Discourse*. *Journal of International Criminal Justice*, 2011, vol. 9, pp. 355-384.

77 Ver: GABINETE DO PROCURADOR. Relatório sobre as atividades implementadas durante os três primeiros anos (junho de 2003 – junho de 2006). 12 set. 2006, p. 7.: “O Procurador adotou uma política de incentivo e apoio aos encaminhamentos voluntários por parte dos Estados territoriais como primeiro passo na implementação da jurisdição da Corte. Essa política resultou nos encaminhamentos que viriam a se tornar as duas primeiras situações examinadas pela Corte: o norte de Uganda e a República Democrática do Congo. O método de abertura de investigações após encaminhamentos voluntários aumentou as chances de obter cooperação e apoio no terreno”.

78 “Pode-se apontar a politização das ações do TPI como evidência de como o direito e as instituições jurídicas podem ser manipulados como ferramentas políticas. Há evidências suficientes para sugerir que o TPI foi instrumentalizado e politizado, visto que sua estratégia processual reflete os interesses das elites governantes nos Estados, que podem usar a intervenção judicial para eliminar seus rivais políticos e militares” (TIEMESSEN, *op. cit.*, p. 12).

79 Nouwen, S. M. H.; Werner, W. G. *Doing Justice to the Political: The International Criminal Court in Uganda and Sudan*. *EJIL*, 2011, vol. 21, pp. 941-965, p. 948.

de Resistência do Senhor (ERS)⁸⁰. Sua estratégia mostrou-se eficaz, pois somente membros do ERS foram processados pelo TPI. Além disso, essa estratégia serviu de inspiração para outros Estados. Os auto-encaminhamentos que se seguiram foram todos motivados por considerações políticas semelhantes⁸¹.

“As ações que daí [decorreram] envolveram apenas opositores políticos”⁸². O auto-encaminhamento permite, portanto, atrair a atenção da Corte sobre certos indivíduos, ao mesmo tempo em que a desvia de outros.

Essa utilização do Tribunal Penal Internacional foi alvo de inúmeras críticas⁸³. Alguns denunciaram essa política de “dois pesos, duas medidas”, que permite a certos chefes de Estado utilizarem o TPI como um instrumento para eliminar rivais políticos e militares⁸⁴.

O recurso a uma jurisdição internacional também pode ser uma oportunidade para o requerente chamar a atenção para uma questão de interesse para a comunidade internacional como um todo.

80 TPI. O Presidente de Uganda submete a situação relativa ao Exército de Resistência do Senhor (ERS) ao TPI. Comunicado de imprensa, 29 de janeiro de 2004, ICC-20040129-44.

81 Ver, por exemplo, sobre esse ponto em relação à República Democrática do Congo: BURKE-WHITE, W. W. International Criminal Court as Part of a System of Multi-level Global Governance in the Democratic Republic of Congo. *LJIL*, 2005, vol. 18, pp. 557-590, pp. 563-574.

82 LAFONTAINE; BOUSQUET, *op. cit.*, p. 783.

83 Ver, por exemplo, BA, O. *States of Justice: The Politics of the International Criminal Court*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. 190 p., p. 8., segundo o qual: “O uso do mecanismo de auto-encaminhamento para convidar o TPI a investigar violações do direito internacional baseia-se no cálculo político dos Estados sobre os custos e benefícios associados ao envolvimento com o Tribunal. Parece que as élites políticas nos países que utilizaram o mecanismo de auto-encaminhamento recorreram à jurisdição do TPI para avançar sua própria agenda, convidando o Tribunal a remover ou incapacitar seus adversários locais – sejam eles opositores políticos ou líderes rebeldes. Esses Estados abandonaram sua responsabilidade de investigar e processar os crimes alegadamente cometidos em seu território e preferiram delegar essa tarefa ao TPI. Superficialmente, pode parecer que os Estados estão recorrendo a um tribunal internacional porque este estaria melhor equipado para investigar e julgar crimes de atrocidade. No entanto, quando se observa mais de perto, o uso dos auto-encaminhamentos decorre, na realidade, de cálculos estratégicos destinados a conferir ao Estado vantagens políticas e militares contra seus oponentes, os quais ele busca que o TPI processe – como demonstram os casos de Uganda e de todas as demais situações de auto-encaminhamento. Os auto-encaminhamentos tendem a ser utilizados por governos em situações precárias que buscam afirmar sua legitimidade, seja após uma transição pós-golpe ou após um resultado eleitoral altamente contestado”.

84 “Ao solicitar a intervenção do TPI, o Estado pode estar usando o Tribunal como uma arma política, na esperança de que sua atuação possa ajudá-lo a alcançar seus objetivos políticos e militares internos” (GAETA, P. Is the Practice of ‘Self-Referrals’ a Sound Start for the ICC?. *Journal of International Criminal Justice*, 2004, vol. 2, p. 949-952, p. 952.). Para Barry Hashimoto: “Um dos principais motivos pelos quais autocratas aceitam a jurisdição do TPI é marginalizar competidores políticos” (HASHIMOTO, B. Autocratic Consent in International Law: The Case of the International Criminal Court’s Jurisdiction, 1998-2017. *International Organization*, 2020, vol. 74, p. 331-362, p. 332.). Ver também: FERNANDEZ, J. *La politique juridique extérieure des États-Unis à l’égard de la Cour pénale internationale*. Paris: Pedone, 2010. 650 p., p. 60.

2. A vontade de chamar a atenção para uma questão de interesse da comunidade internacional

Após terem sido durante muito tempo raríssimos, os recursos aos tribunais que podem ser qualificados como altruístas⁸⁵ tendeu a se desenvolver nos últimos anos. Eles ocorrem quando Estados que não são diretamente prejudicados pela situação optam, por diferentes meios, por levá-la a uma jurisdição internacional. Se essa ação é necessariamente guiada, de uma forma ou de outra, por considerações jurídicas, ela evidentemente não está desprovida de considerações políticas. Essa tendência pode ser observada tanto na Corte Internacional de Justiça quanto no Tribunal Penal Internacional no âmbito da função contenciosa (a). Um fenômeno mais ou menos equivalente também pode ser observado no âmbito da função consultiva (b).

a) No âmbito da função contenciosa

Perante as jurisdições de direitos humanos, o peticionamento interestatal foi concebido como um meio de garantia coletiva da proteção dos direitos⁸⁶. Com exceção de alguns raros casos específicos⁸⁷, essa via jurídica não foi utilizada. Embora, atualmente, o peticionamento interestatal esteja sendo revitalizado perante a Corte Europeia dos Direitos Humanos, ele tem sido empregado em uma perspectiva diferente, pois o Estado requerente busca defender seus próprios interesses⁸⁸. Por outro lado, perante outras jurisdições internacionais, vem emergindo uma tendência que se aproxima da filosofia original do recurso interestatal nas jurisdições de direitos humanos.

Nas últimas décadas, em várias ocasiões, uma petição foi submetida à Corte Internacional de Justiça por um Estado não diretamente prejudicado. A Bélgica iniciou esse movimento em 2012, ao apresentar um recurso contra o Senegal com fundamento na Convenção contra a Tortura. Desde então, essa

⁸⁵ Sobre essa questão, ver TAMS, C. Individuals States as Guardians of Community Interests. In: *From Bilateralism to Community Interest. Essays in Honour of Bruno Simma*. Oxford: OUP, 2011. p. 379-405, p. 388.

⁸⁶ O peticionamento interestatal era percebido como a consequência lógica do caráter objetivo dos direitos humanos e de sua aplicação *erga omnes*. Ver, em especial: COHEN-JONATHAN, G. Du caractère objectif des obligations internationales relatives aux droits de l'homme. Quelques observations. In: *Les droits de l'homme et la constitution. Études en l'honneur de Giorgio Malinverni*. Genève: Schulthess, 2007. p. 109-133.

⁸⁷ Ver, por exemplo, *Dinamarca, Noruega, Suécia e Países Baixos v. Grécia (I)*, nº 3321/67 a 3323/67 e nº 3344/67.

⁸⁸ A prática do peticionamento interestatal perante a Corte EDH “evidencia claramente uma base política na maioria dos casos, ou seja, um verdadeiro interesse subjacente do Estado requerente, distinto da preocupação desinteressada em garantir os direitos fundamentais” (LABAYLE, H. Article 24. In: PETTITI, L.-E.; DECAUX, E.; IMBERT, P.-H. (org.). *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article*. Paris: Economica, 2. ed., 1999. p. 571-578. p. 574.).

iniciativa foi seguida pela Gâmbia, que acionou a Corte contra o Mianmar com base na Convenção contra o Genocídio; pelo Canadá e pelos Países Baixos, que recorreram contra a Síria com fundamento na Convenção contra a Tortura; pela África do Sul, que acionou Israel com base na Convenção sobre o Genocídio; e, mais recentemente, pela Nicarágua contra a Alemanha, com fundamento na Convenção sobre o Genocídio e no direito internacional humanitário⁸⁹. Após afirmar, em sua amplamente criticada decisão sobre o *Sudoeste Africano*⁹⁰, que não existia no direito internacional a *actio popularis*⁹¹, a Corte foi levada a introduzir uma nuance em seu julgamento do caso *Barcelona Traction*, distinguindo entre obrigações ordinárias e obrigações *erga omnes*⁹². Baseando-se nessa conclusão, em 2012⁹³, a CIJ admitiu que um Estado parte de uma convenção que consagra obrigações *erga omnes* pode invocar seu interesse objetivo no cumprimento das obrigações nela contidas⁹⁴. Essa ampliação da legitimidade para agir pode expandir significativamente o espectro de casos passíveis de serem submetidos à Corte⁹⁵. Apresentando-se como guardião das obrigações *erga omnes* contidas em uma convenção, o Estado pode, por meio desse mecanismo, denunciar publicamente uma situação. Nesse tipo de caso, as considerações políticas podem facilmente sobrepor-se às considerações jurídicas⁹⁶.

Essas diferentes ações contenciosas se assemelham ao uso do encaminhamento estatal, que permite aos Estados submeter ao Tribunal Penal Internacional situações que dizem respeito à comunidade internacional. Após permanecer adormecida por um longo período, essa prática foi utilizada em duas ocasiões.

89 Na sua petição, a Nicarágua também alegava múltiplas violações do direito internacional humanitário (incluindo as quatro Convenções de Genebra, os protocolos adicionais de 1977 e seus princípios intransponíveis). Além disso, a Nicarágua advertiu o Reino Unido, os Países Baixos e o Canadá de que poderia acionar a Corte contra eles por motivos similares: REPÚBLICA DA NICARÁGUA. Comunicado de Imprensa: “Gobierno de Nicaragua: Impedir y detener el genocidio en Palestina”. Jornal El19, Managua, 1º fev. 2024.

90 Ver, em especial, sobre essa questão: ITEN, J. L. et al. *Les grandes décisions de la jurisprudence internationale*. Paris: Dalloz, 2021. 804 p., pp. 248-249.

91 CIJ. *Sudoeste Africano (Etiópia v. África do Sul; Libéria v. África do Sul)*, Julgamento, 18 de julho de 1966, Rec. CIJ, 1966, p. 47, § 88.

92 CIJ. *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Bélgica v. Espanha) (Nova petição: 1962)*, Julgamento, 5 de fevereiro de 1970, Rec. CIJ, 1970, p. 32, § 33.

93 CIJ. *Questões relativas à obrigação de processar ou extraditar (Bélgica v. Senegal)*, Julgamento, 20 de julho de 2012, Rec. CIJ, 2012, II, p. 449, § 68.

94 Essa afirmação está em plena conformidade com o artigo 48 b) dos artigos da Comissão de Direito Internacional sobre a responsabilidade dos Estados por ato internacionalmente ilícito (COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Annuaire de la Commission du Droit International*, 2001, vol. II, p. 135.).

95 Ver, nesse sentido, o discurso da presidente DONOGHUE, Joan E. Discurso de S. Exc.^a a juíza Joan E. Donoghue, perante a Sexta Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas. 25 out. 2023. p. 3. Ver, de maneira geral: CHOW, P. Y. S. On Obligations Erga Omnes Partes. *Georgetown Journal of International Law*, 2021, vol. 52, pp. 469-504.

96 Especialmente porque essas petições são sempre acompanhadas de pedidos de indicação de medidas provisórias. Ver *infra*. I-B.

Pela primeira vez, em 2018, um grupo de seis Estados da América acionou o procurador do TPI para que investigasse a situação na Venezuela⁹⁷. Em 2022, essa prática foi novamente empregada por 43 Estados para encaminhar a situação na Ucrânia⁹⁸. O encaminhamento estatal tem como principal consequência a aceleração do procedimento no Tribunal. Quando a situação lhe é encaminhada nesse contexto, o procurador pode abrir uma investigação sem precisar obter, previamente, a autorização da câmara preliminar. Além disso, o encaminhamento estatal possui uma forte dimensão política⁹⁹. Se essas considerações predominaram no encaminhamento da situação na Venezuela¹⁰⁰, elas também desempenharam um papel incontestável no caso da Ucrânia. Ao recorrerem ao TPI, esses Estados manifestam indiscutivelmente sua solidariedade com o Estado agredido. Também evidenciam a gravidade da situação e a urgência para que o Tribunal e seu procurador a examinem. A mensagem política transmitida torna-se ainda mais impactante devido ao número significativo de Estados envolvidos no encaminhamento – mais de um terço dos Estados partes do Estatuto de Roma – e à diversidade geográfica de suas origens (Europa, Ásia, Oceania e América)¹⁰¹.

⁹⁷ Trata-se da Argentina, do Canadá, do Chile, da Colômbia, do Paraguai e do Peru. Ver TPI. *Situação na República Bolivariana da Venezuela I*, Relatório sobre as atividades realizadas em 2018 no âmbito do exame preliminar, 5 de dezembro de 2018, § 101.

⁹⁸ O encaminhamento ocorreu em várias etapas. Em 1º de março de 2022, a Lituânia foi o primeiro Estado a remeter a situação ao Procurador. No dia seguinte, um grupo de Estados-Partes, incluindo Albânia, Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Bulgária, Canadá, Chipre, Colômbia, Costa Rica, Croácia, Dinamarca, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Geórgia, Grã-Bretanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Letônia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Nova Zelândia, Noruega, Países Baixos, Polônia, Portugal, Romênia, Eslováquia, Eslovênia, Suécia, Suíça e República Tcheca, remeteu coletivamente a situação ao Procurador. Em 11 de março de 2022, o Procurador confirmou que o Japão e a Macedônia do Norte haviam remetido a situação na Ucrânia ao seu Gabinete. Em 21 de março de 2022, Montenegro informou ao Escritório sua decisão de aderir ao grupo de Estados-Partes que haviam remetido a situação e, em 1º de abril de 2022, a República do Chile juntou-se ao grupo de Estados-Partes que remeteram essa situação.

⁹⁹ Durante a Conferência de Roma, foram expressas preocupações em relação a “Estados que poderiam abusar dessa opção ao tentar enviar encaminhamentos frívolos ou motivados politicamente em relação a situações no território de um adversário político” (ARSANJANI, M. H. The Law-in-Action of the International Criminal Court. *AJIL*, 2005, vol. 99, pp. 385-403, p. 387)

¹⁰⁰ Alguns afirmam que o encaminhamento da situação na Venezuela foi motivado exclusivamente por considerações políticas (ORTIZ, N. E. Understanding the State Party Referral of the Situation in Venezuela. *EJIL: Talk!*, 1º nov. 2018).

¹⁰¹ A questão da instrumentalização política do TPI pelo Conselho de Segurança também pode ser levantada. Ver, em especial: HARBOUR, L. The Relationship Between the ICC and the UN Security Council. *Global Governance*, 2014, vol. 20, pp. 195-201; FRAU, R. The International Criminal Court and the Security Council – The International Criminal Court as a Political Tool? In: WERLE, G.; ZIMMERMANN, A. (org.). *The International Criminal Court in Turbulent Times*. Berlim: Springer, 2019. 174 p., pp. 111-130..

Mutatis mutandis, mesmo sem a existência de um requerente propriamente dito, a via consultiva pode igualmente servir para chamar a atenção do público para temas que interessam à comunidade internacional de Estados.

b) No âmbito da função consultiva

Nas últimas décadas, diversas jurisdições internacionais foram acionadas para tratar de questões altamente sensíveis do ponto de vista político e que, por esse motivo, interessam à comunidade internacional como um todo¹⁰². Pedidos de opinião consultiva sobre “questões relativas a domínios do direito internacional em evolução”¹⁰³ foram submetidos à CIJ. Assim, os juízes do Palácio da Paz foram levados a tratar de temas tão diversos quanto as reservas a tratados¹⁰⁴, o uso de armas nucleares¹⁰⁵ e o direito à autodeterminação¹⁰⁶. Longe de diminuir, essa tendência se intensificou significativamente com a submissão de diversos pedidos de opinião consultiva a diferentes jurisdições internacionais sobre questões climáticas¹⁰⁷. Em poucos meses, pedidos nesse sentido foram apresentados, sucessivamente, ao Tribunal Internacional do Direito do Mar¹⁰⁸,

-
- 102 Ver, em especial: CHARLESWORTH, H.; YOUNG, M. A. Australia encounters with the advisory opinion of the International Court of Justice. *Melbourne Journal of International Law*, 2021, vol. 21, pp. 698-725, p. 702.; LANDÓ, *op. cit.*, pp. 285-286.
- 103 Ver a declaração da S. Exa. Sr. Hisashi Owada, presidente da Corte Internacional de Justiça, perante os conselheiros jurídicos dos Estados-Membros da Organização das Nações Unidas, 25 de outubro de 2011.
- 104 Ver a opinião consultiva da CIJ sobre as *Reservas à Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio*, 1951.
- 105 Ver os pareceres consultivos da CIJ sobre a *Licitude da utilização de armas nucleares por um Estado em um conflito armado* e sobre a *Licitude da ameaça ou do emprego de armas nucleares* de 1996.
- 106 Ver, em especial, os pareceres consultivos sobre: *Consequências jurídicas para os Estados da presença contínua da África do Sul na Namíbia (Sudoeste Africano) não obstante a Resolução 276 (1970) do Conselho de Segurança; Cumprimento do direito internacional da declaração unilateral de independência do Kosovo; Efeitos jurídicos da separação do arquipélago de Chagos de Maurício em 1965*.
- 107 Ver, em especial, sobre o tema: SPECIAL ISSUE: International Climate Litigation. *Review of European, Comparative & International Environmental Law* (RECIEL), 2023, vol. 32, pp. 173-383.
- 108 Ver o *Pedido de opinião consultiva submetido pela Comissão dos Pequenos Estados Insulares sobre a Mudança Climática e o Direito Internacional* (*Pedido de opinião consultiva submetido ao Tribunal*). O TIDM foi acionado em 12 de dezembro de 2022 pela Comissão dos Pequenos Estados Insulares sobre a Mudança Climática e o Direito Internacional (COCIS). Essa solicitação não constitui uma grande surpresa, uma vez que essa organização internacional foi criada, principalmente, com o objetivo de solicitar uma opinião consultiva ao Tribunal de Hamburgo. Ver o artigo 2, parágrafo 2, do acordo celebrado em 31 de outubro de 2021 entre Antígua e Barbuda e Tuvalu, segundo o qual: “A Comissão está autorizada a solicitar pareceres consultivos ao Tribunal Internacional do Direito do Mar [...] sobre qualquer questão jurídica que se enquadre na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982, em conformidade com o artigo 21 do Estatuto do TIDM e o artigo 138 de seu Regulamento”.

à Corte Interamericana de Direitos Humanos¹⁰⁹ e à Corte Internacional de Justiça¹¹⁰. Ainda que se espere do juiz uma resposta jurídica, o contexto em que essas questões foram apresentadas é altamente politizado. Elas despertaram enorme interesse. Muitos Estados e organizações internacionais demonstraram o desejo de participar do procedimento consultivo, tanto perante a Corte Internacional de Justiça¹¹¹ quanto perante o Tribunal Internacional do Direito do Mar¹¹², apresentando pontos de vista, por vezes, bastante divergentes¹¹³.

O simples fato de buscar obter de um órgão como a Assembleia Geral das Nações Unidas um pedido de opinião consultiva é passível de ter repercussões políticas. Por um lado, essa iniciativa pode estimular o debate. Assim, ao anunciar publicamente, junto com as Ilhas Marshall, sua intenção de convidar a Assembleia Geral a solicitar à CIJ uma opinião consultiva sobre a responsabilidade dos Estados em limitar suas emissões de gases de efeito estufa para evitar causar danos a outros Estados¹¹⁴, o presidente de Palau chamou a atenção da

109 Ver o pedido de opinião consultiva apresentado pelo Chile e pela Colômbia em 9 de janeiro de 2023 sobre *A urgência climática e os direitos humanos*.

110 Ver a *Resolução 77/276 de 29 de março de 2023 da Assembleia Geral das Nações Unidas*, que visa solicitar um parecer à CIJ sobre as *Obrigações dos Estados em matéria de mudança climática*.

111 Em 12 de abril de 2024, a Corte havia recebido 91 exposições escritas, “o maior número até hoje em um procedimento desse tipo”: CIJ. *Comunicado de imprensa*, 12 de abril de 2024.

112 Trinta e dois Estados-Partes da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (incluindo a União Europeia) apresentaram exposições escritas ao Tribunal. Trinta e cinco Estados (incluindo a UE) participaram da fase oral do procedimento. Além da COCIS, três organizações intergovernamentais participaram de todo o procedimento consultivo. Ver: TIDM. *Comunicado de Imprensa*, ITLOS/Press 340, 26 de junho de 2023; TIDM. *Comunicado de Imprensa*, ITLOS/Press 343/rev, 8 de setembro de 2023.

113 A partir do momento em que o pedido de parecer trata de questões altamente sensíveis politicamente, Estados e organizações internacionais frequentemente aproveitam a oportunidade para apresentar seus pontos de vista. Isso ocorreu, em particular, nos casos sobre a *Licitude da ameaça ou do emprego de armas nucleares* e da *Licitude da utilização de armas nucleares por um Estado em um conflito armado*, assim como nos casos das *Consequências jurídicas da construção de um muro no território palestino ocupado*, da *Cumprimento do direito internacional da declaração unilateral de independência do Kosovo*, dos *Efeitos jurídicos da separação do arquipélago de Chagos de Maurício em 1965* e das *Consequências jurídicas decorrentes das políticas e práticas de Israel no Território Palestino Ocupado, incluindo Jerusalém Oriental*. A título de exemplo, durante o procedimento consultivo sobre a demanda de parecer referente à construção de um muro no território palestino ocupado, os Estados apresentaram considerações políticas sobre o conflito israelo-palestino. Ver nesse sentido: BURGIS, M. *Discourses of Division: Law, Politics and the ICJ Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*. *Chinese Journal of International Law*, 2008, vol. 7, pp. 33-63, p. 34.

114 Ver a declaração do presidente de Palau, Johnson Toribiong, perante a Assembleia Geral das Nações Unidas, em 22 de setembro de 2011, segundo a qual “Palau e a República das Ilhas Marshall solicitarão à Assembleia que busque, com urgência e nos termos do Artigo 96 da Carta das Nações Unidas, uma opinião consultiva da Corte Internacional de Justiça sobre as responsabilidades dos Estados sob o direito internacional para garantir que as atividades que emitem gases de efeito estufa, realizadas sob sua jurisdição ou controle, não causem danos a outros Estados” (AGNU. 16^a Reunião Plenária da Assembleia Geral, A/66/PV.16, p. 27-28.

mídia e gerou uma verdadeira discussão política sobre a responsabilidade climática dos Estados ocidentais¹¹⁵. Por outro lado, solicitar um pedido de opinião consultiva também pode ser um meio de isolar politicamente um Estado. Como ilustração, a resolução que visava pedir um parecer à CIJ no caso de Chagos foi adotada por 94 votos a favor, 15 contra e 65 abstenções¹¹⁶. O Reino Unido, que se opunha fortemente à adoção dessa resolução, não conseguiu convencer e acabou parecendo relativamente isolado. Um pedido de opinião consultiva permite, assim, avaliar as relações de poder¹¹⁷. Por fim, apesar de sua ausência de caráter obrigatório, os pareceres das jurisdições internacionais podem ser explorados tanto no plano jurídico quanto no político. O parecer sobre Chagos é uma ilustração flagrante disso. Maurício utilizou amplamente essa decisão em diversos fóruns internacionais. Invocou-a, em particular, perante diferentes organizações internacionais¹¹⁸, bem como perante o Tribunal Internacional do

Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 2011).

- 115 MAYER, B. International Advisory Proceedings on Climate Change. *Michigan Journal of International Law*, 2023, vol. 44, pp. 41-115, p. 63. Essa iniciativa, no entanto, não foi levada adiante. “Foi reportado que o fim abrupto da campanha de Palau pode ter sido influenciado por pressão diplomática dos Estados Unidos. Desde sua independência dos Estados Unidos em 1994, Palau continua a receber significativa ajuda e, por sua vez, influência, dos Estados Unidos. Vale ressaltar que essa situação de dependência de ajuda não é exclusiva de Palau; muitos pequenos Estados insulares em desenvolvimento são fortemente dependentes de ajuda internacional e, como tal, são vulneráveis à pressão diplomática externa dos países doadores.” (*ibid.* Ver também: GLICKENHAUS, J. Cameron. Potential ICJ Advisory Opinion: Duties to Prevent Transboundary Harm from GHG Emissions. *NYU Environmental Law Journal*, 2015, vol. 22, pp. 117-155, p. 119.).
- 116 AGNU. Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on the legal consequences of the separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965, GA/11924. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 22 jun. 2017.
- 117 Ver STHOEGER, E. How do States React to Advisory Opinions? Rejection, Implementation, and What Lies in Between. *AJIL Unbound*, 2023, vol. 117, pp. 292-297, p. 293., que segundo ele “[e]m algumas situações, isso pode criar pressão política e legal sobre os Estados que rejeitaram o parecer, apesar de não haver uma fase formal de “pós-julgamento”. Embora formalmente endereçados aos órgãos solicitantes, os pareceres consultivos podem, na realidade, abordar principalmente os direitos e obrigações de Estados e outras entidades específicas – exemplos recentes incluem a opinião consultiva sobre o Muro, os procedimentos pendentes na solicitação sobre as políticas e práticas de Israel no Território Palestino Ocupado, o caso Kosovo e a opinião consultiva sobre Chagos. Em tais circunstâncias, pode haver uma maior expectativa de que os Estados relevantes implementem ou cumpram o parecer. Além disso, a implementação pode ser mais fácil de avaliar em situações que exigem ação de um número limitado de Estados. Adicionalmente, tais expectativas podem refletir o aumento da proeminência de princípios como o Estado de Direito. As expectativas podem ser ainda maiores em relação aos Estados que regularmente manifestam apoio a tais princípios”.
- 118 Durante seu Congresso em Abidjan, em 2021, a União Postal Universal decidiu “cessar o registro, a distribuição e a transmissão de todos os selos postais emitidos pelo território anteriormente conhecido como ‘Território Britânico do Oceano Índico’” (UNIÃO POSTAL UNIVERSAL. Implementação da Resolução 73/295 da Assembleia Geral das Nações Unidas, relativa à opinião consultiva da Corte Internacional de Justiça sobre os efeitos jurídicos da separação do arquipélago de Chagos de Maurício em 1965, Resolução C 15/2021, Abidjan, 2021). Maurício também contestou a participação do Reino Unido na Comissão do Atum do Oceano Índico em nome do arquipélago de Chagos. Embora a contestação seja antiga, a

Direito do Mar¹¹⁹. Dessa forma, Maurício conseguiu exercer uma pressão política muito forte sobre o Reino Unido¹²⁰.

O acionamento do juiz internacional pode ter seus efeitos amplificados pelo recurso a certos procedimentos incidentais.

B. A amplificação dos efeitos políticos da submissão do caso por meio do recurso a certos procedimentos incidentais

A submissão do caso ao juiz tem, sem dúvida, o efeito imediato de direcionar os holofotes para o tribunal acionado, mas apenas por um curto período. O tempo midiático, afinal, deve ceder lugar ao tempo judicial, que obedece a uma temporalidade completamente distinta. No entanto, para explorar ainda mais sua vantagem política, o requerente¹²¹ pode ter interesse em apresentar um pedido de indicação de medidas provisórias, garantindo-lhe uma ação imediata

situação tomou um novo rumo após a adoção do parecer da CIJ e o Brexit. Ver, notadamente, SCHATZ, V. Decolonizing RFMOs: The Case of the United Kingdom's IOTC Membership on Behalf of the Chagos Archipelago. In: KUNOY, B.; HEIDAR, T.; YIALLOURIDES, C. (org.). *International Fisheries Law*. Routledge, 2024.

- 119 Ver o caso *Disputa sobre a delimitação da fronteira marítima entre Maurício e Maldivas no Oceano Índico* (Maurício/Maldivas), no qual a Câmara Especial considerou que as conclusões contidas em um parecer da CIJ “não têm menos peso e possuem tanta autoridade quanto aquelas formuladas em sentenças, uma vez que são elaboradas de maneira igualmente rigorosa e minuciosa pelo ‘órgão judicial principal’ das Nações Unidas com competência em matéria de direito internacional” (TIDM. *Disputa sobre a delimitação da fronteira marítima entre Maurício e Maldivas no Oceano Índico* (Maurício/Maldivas), Julgamento, 28 de abril de 2023, § 203). A partir disso, concluiu que “as conclusões formuladas pela CIJ em uma opinião consultiva não podem ser ignoradas simplesmente pelo fato de que o parecer não é vinculante. Isso se aplica especialmente às conclusões da CIJ na opinião consultiva sobre Chagos, segundo as quais o processo de descolonização de Maurício não foi validamente concluído quando este país obteve sua independência em 1968, após a separação do arquipélago de Chagos, e que o Reino Unido é obrigado, no menor prazo possível, a encerrar sua administração do arquipélago de Chagos. A Câmara Especial considera que essas conclusões possuem um efeito jurídico [...]. A Câmara Especial, portanto, reconhece essas conclusões e as leva em consideração na avaliação do status jurídico do arquipélago de Chagos” (*ibid.*, §§ 205-206). Essa decisão, no entanto, foi alvo de críticas: EICHLBERGER, F. The Legal Effect of ICJ Advisory Opinions Re-defined? The Mauritius/Maldives Delimitation Case – Judgment on Preliminary Objections. *Melbourne Journal of International Law*, 2021, vol. 22, pp. 383-402, pp. 394-400.
- 120 O procedimento consultivo, portanto, teve repercussões políticas para Maurício. Ver: GUILFOYLE, D. The Chagos Archipelago before International Tribunals: Strategic Litigation and the Production of Historical Knowledge. *Melbourne Journal of International Law*, 2021, vol. 21, pp. 749-771, p. 750.
- 121 Embora as medidas provisórias possam ser solicitadas por todas as partes no processo, salvo raras exceções, é sempre o demandante que as solicita. Ver, na CIJ, o pedido apresentado pelo Uruguai no caso *Fábricas de Celulose* (CIJ. *Fábricas de celulose no rio Uruguai (Argentina v. Uruguai)*, Decisão, 23 de janeiro de 2007, Rec. CIJ, 2007, p. 3), ou ainda, pelo Catar, no caso *Aplicação da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial* (CIJ. *Aplicação da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (Catar v. Emirados Árabes Unidos)*, Decisão, 14 de junho de 2019, Rec. CIJ, 2019, p. 361).

do juiz¹²² (1). Além disso, terceiros têm a possibilidade de manifestar seu apoio político ao requerente por meio da intervenção de terceiros (2).

1. Um pedido de indicação de medidas provisórias garantindo uma reação imediata do juiz

A indicação de medidas provisórias tem sido alvo de um interesse sem precedentes na Corte Internacional de Justiça¹²³. Em certas situações, chega-se ao ponto de a perspectiva de acionar essa medida se tornar o principal, senão o único, motivo para recorrer ao juiz¹²⁴. Uma das razões desse interesse reside no fato de que essa medida precipita a atuação do juiz internacional “para o bem ou para o mal, talvez, no tempo da ação diplomática”¹²⁵ e midiática. Em outras palavras, a indicação de medidas provisórias rompe com a temporalidade tradicionalmente associada à função jurisdicional¹²⁶. Como já destacou a própria Corte Internacional de Justiça, “ao decidir se deve ou não indicar medidas provisórias, [ela] preocupa-se menos com o passado do que com o presente e o futuro”¹²⁷.

Esse é um fator particularmente relevante para o requerente quando o objetivo é uma utilização política do tribunal. Ele pode instrumentalizar tanto o procedimento (a) quanto a decisão proferida pelo juiz (b).

122 Como reconhece Paul Reichler, “solicitar medidas provisórias e uma audiência antecipada maximizaria o impacto político da ação, mantendo-a em destaque na opinião pública após a data inicial de apresentação. (REICHLER, *op. cit.*, p. 29). Para Rosenne, “processos unilaterais foram instaurados sem aviso prévio, acompanhados de um pedido de indicação de medidas provisórias, em um grande número de casos de tensão política entre os Estados envolvidos” (ROSENNE, S. *The Perplexities of Modern International Law General Course on Public International Law*. RCADI, 2001, t. 291, pp. 9-471, p. 96.).

123 Ver, notadamente, nesse sentido, CIJ. *Alegadas violações de certas obrigações internacionais relativas ao Território Palestino Ocupado (Nicarágua v. Alemanha)*, Decisão, Voto Separado da Vice-Presidente Sebutinde, 30 de abril de 2024, § 1.

124 Trata-se de uma verdadeira inversão de perspectiva. Ver LE FLOCH, G. *L'urgence devant les jurisdictions internationales*. Paris: Pedone, 2008. 517 p., p. 272. Ver, por exemplo, nesse sentido, para o caso *Ucrânia v. Rússia*, RAMSDEN, M. *Strategic Litigation in Wartime: Judging the Russian Invasion of Ukraine through the Genocide Convention*. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2023, vol. 56, pp. 181-210, p. 189.

125 WECKEL, Ph. *Chronique de jurisprudence internationale. Revue Générale de Droit International Public*, 2002, pp. 955-982, p. 956..

126 Consistindo em um exame retrospectivo, a função jurisdicional está vinculada ao passado. Ver, notadamente, THÉRY, Ph. *La justice entre l'exigence de la durée et la contrainte de l'urgence. Droits*, 1999, vol. 30, pp. 89-95, p. 90.

127 CIJ. *Aplicação da Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (Bósnia-Herzegovina v. Sérvia e Montenegro)*, Decisão, 8 de abril de 1993, Rec. CIJ, 1993, p. 16, § 25.

a) A instrumentalização do procedimento de indicação de medidas provisórias para fins políticos

Acompanhar sua petição principal de um pedido de indicação de medidas provisórias é um meio conveniente para o requerente dramatizar ainda mais a submissão do caso ao juiz. Isso sugere que um prejuízo grave e irreparável é iminente ou já está em curso. O requerente se apresenta, então, como aquele que tem o direito a seu favor e busca a proteção do juiz. Essa impressão é ainda mais forte quando o requerente age para garantir o cumprimento de obrigações *erga omnes partes*. Nesse caso, ele não busca a proteção de seus próprios interesses, mas sim de terceiros. No caso da *Aplicação da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio na Faixa de Gaza*, a África do Sul utilizou amplamente esse tipo de dramatização. Além disso, devido ao agravamento contínuo da situação na Faixa de Gaza desde a introdução da ação, o requerente optou por apresentar múltiplos pedidos adicionais de medidas provisórias e solicitações de modificação das decisões anteriores¹²⁸. Essa repetição tem, sem dúvida, um duplo interesse. De um lado, ela “contribui para o processo de objetivação das denúncias de violações do direito internacional”¹²⁹. De outro, permite manter uma pressão política sobre Israel, já que cada novo desdobramento judicial gera ampla cobertura midiática¹³⁰.

A introdução de um pedido de indicação de medidas provisórias também garante, perante certas jurisdições internacionais, a possibilidade de se expressar publicamente e com rapidez. A Corte Internacional de Justiça, por exemplo, organiza sistematicamente audiências dentro de um prazo relativamente curto. Assim, qualquer Estado que acione esse procedimento incidental tem a certeza de poder se manifestar nesse local particularmente solene que é a grande sala de justiça do Palácio da Paz. Essa oportunidade lhe é concedida desde que o caso seja incluído na pauta da Corte, mesmo que o fundamento de competência invocado seja extremamente frágil. O requerente pode, assim, utilizar a audiência como

128 Ver *Pedido de medidas adicionais nos termos do artigo 75, § 1, do Regulamento da Corte apresentado pela África do Sul*, 12 de fevereiro de 2024; *Pedido da África do Sul para indicação de medidas provisórias adicionais e modificação das decisões anteriores da Corte relativas às medidas provisórias*, 6 de março de 2024; e *Pedido da África do Sul para indicação de medidas provisórias adicionais e modificação das medidas provisórias previamente indicadas*, 10 de maio de 2024.

129 CHAZOURNES, L. BOISSON DE. Les ordonnances en indication de mesures conservatoires dans l'affaire relative à l'application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. *Annuaire français de droit international*, 1993, p. 514-539, p. 538.

130 Ver, notadamente, L'AFRIQUE DU SUD dépose une nouvelle requête devant la CIJ contre l'offensive israélienne à Rafah. *Le Monde*, 14 fev. 2024; ISRAËL A NOUVEAU convoqué devant la cour internationale de justice de La Haye. *Libération*, 19 fév. 2024; MAUPAS, S. L'Afrique du Sud demande à la CIJ d'ordonner à Israël de stopper ses opérations à Rafah. *Le Monde*, 12 mai 2024; GAZA: FACE À LA situation autour de Rafah, l'Afrique du Sud revient vers la CIJ. *RFI*, 10 mai 2024.

uma tribuna política. Esse foi, de maneira emblemática, o objetivo da Sérvia e Montenegro nos casos da *Legalidade do uso da força*, que a opunham a dez Estados membros da OTAN. Enquanto se encontrava extremamente isolada diplomaticamente e seu território era alvo de ataques aéreos, a Sérvia soube aproveitar as audiências organizadas no âmbito do procedimento de indicação de medidas provisórias para fazer uma acusação formal contra os Estados agressores e apresentar as teses sérvias à opinião pública¹³¹. Dessa forma, conseguiu enfrentar seus adversários em condições de igualdade, apesar de sua grande vulnerabilidade¹³². Da mesma maneira, no caso da *Solicitação de reexame da situação nos termos do parágrafo 63 da decisão proferida pela Corte em 20 de dezembro de 1974 no caso dos Testes Nucleares*¹³³, a Nova Zelândia aproveitou a audiência que lhe foi concedida para criticar duramente a decisão do presidente da República Francesa de encerrar a suspensão sobre os testes nucleares, que havia sido estabelecido por seu antecessor¹³⁴. Com o apoio de vários Estados¹³⁵, a Nova Zelândia se apresentou, durante a fase oral do processo, como a principal representante dos opositores às armas nucleares. Após o apelo ao boicote e a intensa troca de notas diplomáticas¹³⁶, o recurso à CIJ veio, de certa forma, coroar a campanha de protesto conduzida por esse Estado contra a França.

Esses casos são incrivelmente semelhantes, na medida em que a iniciativa de acionar a Corte Internacional de Justiça tinha, essencialmente, como único objetivo obter rapidamente uma tribuna prestigiosa para expressar uma opinião sobre uma situação específica e lançar descrédito sobre a parte adversa¹³⁷. Os réus, aliás, não se enganaram quanto a isso e criticaram veementemente essa atitude durante as sustentações orais. O agente da França denunciou que, ao acionar a Corte, a Nova Zelândia buscava apenas “encontrar uma tribuna

131 Ver, notadamente, CIJ. *Legalidade do uso da força (Sérvia e Montenegro v. Bélgica)*, Sustentação Oral de E. Suy, Verbatim record 99/14, 10 de maio de 1999, p. 15 e seguintes.

132 CHAZOURNES, L. BOISSON DE. La Cour internationale de Justice aux prises avec la crise du Kosovo: à propos de la demande en mesures conservatoires de la République Fédérale de Yougoslavie. *Annuaire français de droit international*, 1999, p. 452-471, p. 470.

133 Certamente, considerando o contexto totalmente singular desse caso, a Corte analisou o pedido de indicação de medidas provisórias apenas para rejeitá-lo, após ter previamente recusado o pedido principal. No entanto, o procedimento seguido se aproxima amplamente daquele adotado pela CIJ em matéria de medidas provisórias e, na prática, teve os mesmos efeitos.

134 Ver, notadamente, CIJ. *Solicitação de reexame da situação nos termos do parágrafo 63 da decisão proferida pela Corte em 20 de dezembro de 1974 no caso dos Testes Nucleares (Nova Zelândia v. França)*, Sustentação oral de Paul East, Verbatim record 95/19, 11 de setembro de 1995, p. 15 e seguintes.

135 Em sua sustentação oral, P. East mencionou o apoio expresso dos governos das Ilhas Cook e Niue (*ibid.*, §§ 31-32).

136 Em sua sustentação oral, P. East relembrou várias dessas ações (*ibid.*, §§ 16-23).

137 Ver, notadamente, LEMEY, M. *Incidental proceedings before the International Court of Justice: The fine line between ‘litigation strategy’ and ‘abuse of process’*. *Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 2021, v. 20, p. 5-29, p. 20.

para suas acusações”¹³⁸, enquanto a Sérvia e Montenegro visavam “usar a Corte como um fórum político”¹³⁹.

Durante a fase oral do processo, a argumentação desenvolvida pelos requerentes teve um tom resolutamente político e virulento. Além disso, eles também tentaram deslocar o debate para o mérito, questionando ora a lícitude dos testes nucleares, ora a lícitude da intervenção aliada no Kosovo. Essa escolha foi ainda mais estratégica, pois a legalidade das ações contestadas era controversa¹⁴⁰ e a provável incompetência da Corte os impediria, posteriormente, de abordar essas questões de mérito¹⁴¹.

Os requerentes, portanto, iniciaram um processo sabendo perfeitamente, desde o início, que ele não teria um desfecho favorável¹⁴². Mas essa não era a questão central. Ao acionar a Corte e transformar a fase oral do processo em uma ferramenta política, eles conseguiram transmitir uma mensagem. A intervenção urgente do juiz no momento em que o irreparável está sendo cometido tem um impacto midiático muito maior do que uma decisão sobre o mérito proferida anos depois. E era exatamente isso que importava para os requerentes.

Essa lógica também se aplica quando o requerente pode se apoiar em um título de competência mais sólido. A África do Sul, por exemplo, pôde se manifestar na grande sala do Palácio da Paz menos de quinze dias após a sub-

138 CIJ. *Solicitação de reexame da situação nos termos do parágrafo 63 da decisão proferida pela Corte em 20 de dezembro de 1974 no caso dos Testes Nucleares (Nova Zelândia v. França)*, Verbatim record 95/20, 12 de setembro de 1995, p. 41.

139 CIJ. *Solicitação de reexame da situação nos termos do parágrafo 63 da decisão proferida pela Corte em 20 de dezembro de 1974 no caso dos Testes Nucleares (Nova Zelândia v. França)*, Verbatim record 99/17, 10 de maio de 1999, p. 6.

140 Sobre essa questão, ver, *inter alia*, UERPMANN, R. La primauté des droits de l'homme : licéité ou illicéité de l'intervention humanitaire. In: TOMUSCHAT, Ch. (org.). *Kosovo and the International Community. A Legal Assessment*. The Hague/London/Boston: Kluwer Law International, 2002. p. 65-86.

141 É significativo, aliás, que, nas questões relativas à *Legalidade do uso da força*, a Sérvia e Montenegro tenha se oposto ao pedido dos réus para que a questão da competência da Corte fosse decidida separadamente, antes de qualquer procedimento sobre o mérito, e tenha solicitado a apresentação de um memorial relativo à essência do litígio (CIJ. *Legalidade do uso da força (Sérvia e Montenegro v. França)*, Decisão, 30 de junho de 1999: Rec. CIJ, 1999, p. 989). Deve-se, portanto, admitir que “em casos de forte conotação política, pode parecer tão prejudicial ao Estado ‘réu’ pleitear sobre eventuais medidas provisórias quanto pleitear sobre o mérito, e isso diante de uma jurisdição que ele considera, com razão, como a própria Corte reconheceu posteriormente, incompetente” (GUYOMAR, G. *Commentaire du Règlement de la Cour internationale de Justice, adopté le 14 avril 1978. Interprétation et pratique*. Paris: Pedone, 1983. 760 p., p. 513-514.).

142 A Nova Zelândia não poderia esperar que a Corte validasse a tese segundo a qual a França teria voltado atrás em seu compromisso de não realizar mais testes nucleares na atmosfera, quando os testes contestados eram subterrâneos. Ver, nesse sentido, CRAVEN, M. C. R. New-Zealand’s Request for an Examination of the Situation in Accordance with Paragraph 63 of the Court Judgment of 20 December 1974 in the Nuclear Tests (New-Zealand v. France) Case. *International and Comparative Law Quarterly*, 1996, vol. 45, p. 725-734, p. 733. Ver também, nesse sentido, no caso da Sérvia e Montenegro: LE FLOCH, *op. cit.*, p. 262.

missão de sua petição principal e seu pedido de indicação de medidas provisórias¹⁴³. Assim, teve a oportunidade de proferir uma crítica severa¹⁴⁴ e denunciar as múltiplas atrocidades que, segundo ela, foram cometidas por Israel, enquanto os eventos ainda estavam em curso. O impacto midiático só poderia ser amplificado. Da mesma forma, a Ucrânia, poucos dias após o início da operação militar especial russa, aproveitou a audiência para denunciar a agressão russa e reafirmar o apoio que lhe foi concedido por vários órgãos das Nações Unidas, bem como por diversas organizações internacionais e regionais¹⁴⁵.

A Corte Internacional de Justiça é a jurisdição onde as audiências organizadas no âmbito do procedimento de indicação de medidas provisórias são mais frequentemente exploradas para fins políticos. Isso se explica tanto pelo fato de que nem todas as jurisdições internacionais realizam audiências nesse tipo de procedimento¹⁴⁶ quanto pela competência geral da CIJ, que lhe permite conhecer casos de alta sensibilidade política. Para fins de comparação, o Tribunal Internacional do Direito do Mar não foi amplamente afetado por esse fenômeno. No entanto, pode-se mencionar o caso relativo à *Imobilização de três navios militares ucranianos*, no qual o agente ucraniano aproveitou a audiência para afirmar que “a Crimeia é, indiscutivelmente, parte da Ucrânia”¹⁴⁷.

Além do próprio procedimento, a decisão de indicação de medidas provisórias também pode ser explorada politicamente.

143 As audiências ocorreram em 11 e 12 de janeiro de 2024.

144 O agente da África do Sul estabeleceu imediatamente o tom ao denunciar o regime de apartheid praticado por Israel contra os palestinos e o genocídio desde 1948. Esse argumento é ainda mais simbólico, dado que a África do Sul sofreu por longas décadas com o apartheid (CIJ. *Aplicação da Convenção para a Prevenção e a Punição do Crime de Genocídio na Faixa de Gaza (África do Sul v. Israel)*, Verbatim Record 2024/1, 11 de janeiro de 2024, p. 17, §§ 4-5)

145 CIJ. *Alegações de genocídio nos termos da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (Ucrânia v. Rússia)*, Verbatim Record 2022/5, 7 de março de 2022, pp. 60-61, § 15.

146 O procedimento de medidas provisórias é reduzido à sua expressão mais simples em Estrasburgo, pois não há audiência nem decisão motivada. A única verdadeira vantagem em relação à CIJ é que elas são concedidas em prazos extremamente curtos. Apesar das críticas que podem ser feitas a esse procedimento, observa-se que os Estados as solicitam sistematicamente “após terem interposto um recurso interestatal” (PELLETIER, N. *Recours interétatiques et droits de l’homme. La pratique devant les organes de protection*. Paris: L’Harmattan, 2024. 168 p., p. 106.). De maneira mais anedótica, vale mencionar que, a fim de contestar a recusa do então presidente da República Francesa de organizar um referendo sobre o Tratado de Lisboa, centenas de pedidos de medidas provisórias foram enviados à Corte. O objetivo dos requerentes era chamar a atenção da opinião pública para a questão. Esse uso indevido das medidas provisórias foi denunciado pelo presidente da Corte (CEDH. *Comunicado do registro: Uso indevido dos pedidos de medidas provisórias*. 21 dez. 2007.).

147 TIDM. *Imobilização de três navios militares ucranianos (Ucrânia v. Federação Russa)*, Verbatim Record, TIDM/PV.19/A26/1/Rev.1, 10 de maio de 2019, p. 4.

b) A exploração política da decisão de indicação de medidas provisórias

A decisão proferida pelo juiz ao término de um procedimento de indicação de medidas provisórias pode ser explorada politicamente, independentemente de o requerente ter obtido ganho de causa ou não.

De maneira geral, uma decisão favorável do juiz apenas fortalece a posição do requerente. Ao obter medidas provisórias, o requerente se encontra inevitavelmente em posição de força em relação ao réu. Ainda que seja resultado de uma apreciação *prima facie*, a decisão da Corte continua sendo uma conclusão judicial¹⁴⁸. Ao conceder medidas provisórias, o juiz inevitavelmente confere peso à tese apresentada pelo requerente. A decisão legítima, de certa forma, sua versão dos fatos e atesta a seriedade da petição, pois, se a CIJ indicou medidas provisórias, significa que considerou, em primeiro lugar, que tinha competência *prima facie* e que os direitos alegados eram plausíveis. Embora nada impeça que o juiz conclua de maneira diferente na análise do mérito, essa decisão já representa uma primeira vitória para o requerente¹⁴⁹. O requerente pode, assim, ter todo o interesse em explorar a decisão do ponto de vista político¹⁵⁰, especialmente ao dar-lhe ampla publicidade.

No plano interno, a decisão da Corte pode ser percebida como a prova irrefutável de que a versão há muito tempo apresentada pelo governo é a correta¹⁵¹. As autoridades locais podem buscar divulgar que o Estado obteve uma primeira vitória diante do principal órgão judicial das Nações Unidas. Como ilustração, logo após o pronunciamento da primeira decisão da CIJ, o presiden-

148 Como esclarece o juiz Shahabuddeen, as medidas provisórias “têm o caráter de uma conclusão judicial quanto ao que se impõe para salvaguardar os referidos direitos *pendente lite*, essa conclusão tendo sido retirada, ao término de um procedimento regular, pela Corte reunida enquanto órgão judicial no exercício de um poder específico a ela conferido pelo direito” (CIJ). *Aplicação da Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio (Bósnia e Herzegovina v. Sérvia e Montenegro)*, Decisão, Voto Separado do Juiz Shahabuddeen, Rec. CIJ, 1993, p. 367).

149 Ver, por exemplo, nesse sentido, REICHLER, *op. cit.*, p. 29, a propósito do caso das *Atividades militares e paramilitares na e contra a Nicarágua*: “Por fim, tudo o que a Corte precisava para adotar medidas provisórias era uma base *prima facie* de jurisdição, que as declarações correspondentes forneceram. Mesmo que o caso fosse posteriormente rejeitado por questões jurisdicionais, ainda tínhamos a possibilidade de obter medidas provisórias contra os Estados Unidos”.

150 “A invocação unilateral dos procedimentos da Corte, e especialmente dos processos de medidas provisórias, com o objetivo principal de obter da Corte uma declaração judicial, ainda que tecnicamente apenas provisória e baseada em uma análise inicial, para algum uso político imediato” (ROSENNE, S. *Lessons of the Past and Needs of the Future*. In: PECK, C.; LEE, R. S. (org.). *Increasing the Effectiveness of the International Court of Justice. Proceedings of the IJC/UNITAR Colloquium to Celebrate the 50th Anniversary of the Court*. The Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1997. 542 p. p. 466-492, pp. 479-480).

151 *Ibid.*, p. 276.

te sul-africano celebrou as medidas provisórias concedidas em uma declaração transmitida na televisão nacional¹⁵².

No plano internacional, a decisão da Corte é um meio de promover a causa junto ao público por meio da mídia e de outros canais¹⁵³. Como mencionado anteriormente, as decisões proferidas no caso do *Genocídio (África do Sul v. Israel)* foram amplamente divulgadas pela imprensa¹⁵⁴. Munido de uma decisão do principal órgão judicial das Nações Unidas, o requerente pode impor sua posição nos diversos fóruns internacionais, angariando o maior apoio possível para sua causa¹⁵⁵. Como ilustração, no caso do *Pessoal Diplomático e Consular*, os Estados Unidos exploraram amplamente a decisão da CIJ para obter um consenso no Conselho de Segurança sobre a necessidade de impor sanções econômicas internacionais contra o Irã¹⁵⁶.

Para o réu, por outro lado, a decisão da Corte, dependendo de seu conteúdo, pode prejudicar sua credibilidade política. Ela pode ser interpretada como

152 “Hoje, a Corte Internacional de Justiça nos deu razão. A Corte concluiu que, nos termos do Artigo 9º da Convenção, tem jurisdição para julgar nossa petição. O efeito da decisão que a CIJ proferiu hoje é que há um caso plausível de genocídio” (ÁFRICA DO SUL. Discurso televisionado do Presidente da República da África do Sul, S.E. Cyril Ramaphosa, sobre a decisão da Corte Internacional de Justiça, 26 de janeiro de 2024.).

153 Ver, nesse sentido: OELLERS-FRAHM, K. Use and abuse of interim protection before international courts and tribunals. In: COEXISTENCE, cooperation and solidarity. Liber amicorum Rudiger Wolfrum. Brill/Nijhoff, 2011. 1130 p. p. 1685-1703, p. 1686.; MILES, C. Provisional Measures before International Courts and Tribunals. Cambridge: CUP, 2017. 592 p., p. 461.

154 A exploração política das decisões de indicação de medidas provisórias é ainda mais fácil pelo fato de que as sutilezas desse procedimento frequentemente escapam ao conhecimento do cidadão comum. A natureza dessas ordens, bem como seu conteúdo, dão margem a várias interpretações, muitas vezes equivocadas, que podem prejudicar significativamente a reputação internacional de um Estado. A decisão da CIJ no caso *Aplicação da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio na Faixa de Gaza* é uma ilustração perfeita dessa realidade. De maneira incomum, sua ex-presidente, a juíza Donoghue, abordou essas “máis interpretações” em uma entrevista à BBC. Ver: FORMER head of ICJ explains ruling on genocide case against Israel brought by S Africa. BBC, 26 abr. 2024.

155 MINISTROS das Relações Exteriores do G7. Declaração sobre a guerra da Rússia contra a Ucrânia. Weissenhaus, 14 maio 2022. § 4: “Instamos a Rússia a cumprir imediatamente a ordem juridicamente vinculante da Corte Internacional de Justiça de 16 de março de 2022 e a respeitar as resoluções pertinentes da Assembleia Geral da ONU, pondo fim à sua agressão militar – cessando fogo e retirando, de forma imediata e incondicional, suas tropas de todo o território da Ucrânia dentro de suas fronteiras internacionalmente reconhecidas”.

156 PAUL, J. R. International Adjudication: Embassy Seizure. *Harvard International Law Journal*, 1980, vol. 21, p. 268-274, p. 274. Ademais, a redação da decisão da CIJ sugeria que a decisão final da Corte seria fortemente favorável aos Estados Unidos. É, portanto, difícil compreender por que os EUA decidiram lançar uma operação de resgate na noite de 24 para 25 de abril de 1980, justamente quando a CIJ estava em fase de deliberação. “Por mais audaciosa que tenha sido no plano militar, por mais nobre que possa parecer devido aos seus motivos humanitários, continua sendo uma intervenção inoportuna e, sobretudo, ilegal: por um lado, era contrária aos princípios fundamentais da Carta das Nações Unidas e, por outro lado, não podia ser conciliada com o princípio fundamental do respeito à autoridade judicial.” (ARBOUR, J. M. Aspects juridiques de la crise américano-iranienne. *Les Cahiers du droit*, 1980, vol. 21, p. 367-397, p. 369). Essa operação certamente não favoreceu os Estados Unidos perante a Corte.

uma primeira condenação judicial de seu comportamento¹⁵⁷, o que, do ponto de vista diplomático, pode colocá-lo em uma posição delicada¹⁵⁸. Assim, as ordens de indicação de medidas provisórias proferidas no caso do *Genocídio* sugeriam que a CIJ validava a tese de que as autoridades de Belgrado estavam envolvidas nos atos de genocídio alegados¹⁵⁹. Essa versão dos fatos, segundo Olivier Corten, “favoreceu a evolução que levou ao apoio político e militar das Grandes Potências em 1994 e 1995”¹⁶⁰. A decisão de indicação de medidas provisórias, então, serve como a chancela judicial que até então faltava.

Diante dessas vantagens, não é surpreendente que a expectativa de obter medidas provisórias possa, por si só, justificar a submissão de um pedido nesse sentido. No entanto, mesmo quando não obtém ganho de causa, o requerente pode, às vezes, encontrar elementos que pode explorar, como ocorreu nas decisões proferidas nos casos da *Legalidade do Uso da Força*. Embora a CIJ não tenha podido indicar medidas provisórias devido à falta de competência, ela

157 LEONHARDSEN, E. M. Trials of ordeal in the International Court of Justice: why States seek provisional measures when non-compliance is to be expected. *Journal of International Dispute Settlement*, 2014, vol. 5, p. 306-343, p. 336-337.

158 Na semana seguinte ao pronunciamento das decisões no caso dos *Ensaios Nucleares*, o primeiro-ministro neozelandês escreveu aos diferentes chefes de Estado para que apoiassem sua iniciativa. Muitos Estados e organizações internacionais responderam positivamente a essa carta: Japão, Samoa, Chile, Equador, Peru, Colômbia, Venezuela, Bolívia, Brasil, Argentina, Canadá, Dinamarca, Índia, Indonésia, Líbia, Países Baixos, Nigéria, Noruega, Paquistão, Filipinas, Singapura, Suécia, Tanzânia, o Fórum do Pacífico Sul, a Comissão do Pacífico Sul, a Assembleia Geral da OMS e da OIT, além de sindicatos na Nova Zelândia, Austrália e Grã-Bretanha. Tudo isso teve o efeito de aumentar a pressão política sobre a França. Sobre esse ponto, ver KOS, J. S. Interim measures in the International Court of Justice: New Zealand and the nuclear test cases. *Victoria University of Wellington Law Review*, 1984, vol. 14, p. 357-387, p. 387. Ver também, sob a perspectiva da Austrália, BURMESTER, H. Australia's experience in international litigation. In: KLEIN, N. (org.). *op. cit.* p. 61-78, p. 71. Em outro contexto, a Organização Internacional do Trabalho baseou-se diretamente na decisão da CIJ de 16 de março de 2022 para justificar sua decisão de “suspender provisoriamente toda cooperação ou assistência técnica da OIT à Federação Russa, exceto para necessidades de ajuda humanitária” (OIT. *Resolução sobre a agressão cometida pela Federação Russa contra a Ucrânia sob a perspectiva do mandato da Organização Internacional do Trabalho*, GB.344/ Resolução, Genebra: Organização das Nações Unidas: 13 de abril de 2022). Os membros do G7, por sua vez, solicitaram à Rússia que cumprisse a decisão da Corte: MINISTROS das Relações Exteriores do G7. *Declaração sobre a guerra da Rússia contra a Ucrânia*. Wangels, 14 maio 2022

159 Ver: CIJ. *Aplicação da Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio (Bósnia e Herzegovina v. Sérvia e Montenegro)*. Decisão, Rec. CIJ, 1993, p. 24, § 52, A, 2). Em sua opinião dissidente nesse caso, o juiz Tarasov criticou essa decisão, pois, segundo ele, dava a impressão de que “a Corte acredita que o Governo da República Federativa da Iugoslávia está efetivamente envolvido nesses atos de genocídio, ou pelo menos que pode muito bem estar envolvido” (*ibid.*, p. 26). Como lembra a professora Christine Gray, esse caso contrasta com a prática habitual da Corte. Em geral, na fase de medidas provisórias, a Corte se abstém de nomear qualquer responsável (GRAY, C. The use and abuse of the International Court of Justice: Cases concerning the use of force after Nicaragua. *European Journal of International Law*, 2003, vol. 14, p. 867-905, p. 892.).

160 CORTEN, *op. cit.*, p. 273.

expressou séria preocupação sobre o fato de que “o uso da força na Iugoslávia levanta questões muito graves de direito internacional” e lembrou a todas as partes no processo sua obrigação de respeitar “a Carta das Nações Unidas e outras normas do direito internacional, incluindo o direito humanitário”¹⁶¹. Esses *obiter dicta* podem ser aproveitados pelo requerente¹⁶². No caso em questão, a Sérvia e Montenegro puderam enfatizar as dúvidas do principal órgão judicial das Nações Unidas quanto à legalidade da intervenção armada dos réus¹⁶³.

Em certas hipóteses, o requerente também pode obter apoio político de terceiros por meio do procedimento de intervenção de terceiros.

2. O recurso à intervenção de terceiros para fornecer apoio político ao requerente

Em 21 de julho de 2022, a Letônia apresentou uma declaração de intervenção com fundamento no artigo 63 do Estatuto da CIJ no caso que opõe a Ucrânia à Rússia¹⁶⁴. Essa iniciativa foi rapidamente seguida por vários outros Estados nas semanas seguintes. Um verdadeiro tsunami de declarações de intervenção se abateu sobre a Corte Internacional de Justiça¹⁶⁵. Embora já tenha ocorrido no passado que a CIJ recebesse vários pedidos de intervenção em um

161 CIJ. *Legalidade do Uso da Força (Iugoslávia v. Espanha)*, Decisão, Rec. CIJ, 1999, p. 132, § 19; CIJ. *Atividades Armadas no Território do Congo (nova petição: 2002) (República Democrática do Congo v. Ruanda)*, Decisão, 10 de julho de 2002, Rec. CIJ, 2002, p. 251, § 56.

162 Segundo Tullio Treves, “tais *obiter dicta* em fases preliminares do caso (e especialmente em decisões sobre pedidos de medidas provisórias) podem ser percebidos pelo requerente como mais importantes para sua estratégia política do que a decisão final da Corte” (TREVES, *op. cit.*, pp. 477-478). No entanto, ele alerta: “qualquer declaração que possa ser usada para vantagem política do requerente pareceria altamente criticável, pois equivaleria a um prêmio por abusar do processo legal” (*ibid.*, p. 480).

163 A oportunidade de a Corte Internacional de Justiça recorrer a esse tipo de *obiter dictum* é bastante debatida. Tudo depende, na realidade, da questão de saber se ela dispõe ou não de alguma base de competência. Ver, em especial, sobre essa questão: LE FLOCH, *op. cit.*, pp. 439-445.

164 Ver CIJ. Comunicado de Imprensa, nº 2022/25, 22 de julho de 2022.

165 Ver as declarações de intervenção apresentadas por: Lituânia (22 de julho de 2022), Nova Zelândia (28 de julho de 2022), Reino Unido (5 de agosto de 2022), Alemanha (5 de setembro de 2022), Estados Unidos (7 de setembro de 2022), Suécia (9 de setembro de 2022), Romênia (13 de setembro de 2022), França (13 de setembro de 2022), Polônia (15 de setembro de 2022), Itália (15 de setembro de 2022), Dinamarca (16 de setembro de 2022), Irlanda (19 de setembro de 2022), Finlândia (21 de setembro de 2022), Estônia (22 de setembro de 2022), Espanha (29 de setembro de 2022), Austrália (30 de setembro de 2022), Portugal (7 de outubro de 2022), Áustria (12 de outubro de 2022), Luxemburgo (13 de outubro de 2022), Grécia (13 de outubro de 2022), Croácia (19 de outubro de 2022), Tchéquia (1º de novembro de 2022), Bulgária (18 de novembro de 2022), Malta (24 de novembro de 2022), Noruega (24 de novembro de 2022), Bélgica (6 de dezembro de 2022), Canadá e Países Baixos (7 de dezembro de 2022), Eslováquia (8 de dezembro de 2022), Eslovênia (8 de dezembro de 2022), Chipre (13 de dezembro de 2022) e Liechtenstein (15 de dezembro de 2022). Além disso, deve-se destacar que a União Europeia forneceu informações à CIJ em 18 de agosto de 2022, conforme o artigo 34, parágrafo 2, do Estatuto: CIJ. Comunicado de Imprensa, nº 2022/29, 18 de agosto de 2022.

mesmo litígio¹⁶⁶, nunca antes tantos Estados haviam manifestado interesse em intervir. O mesmo fenômeno ocorreu na CEDH, onde 26 Estados partes da Convenção Europeia dos Direitos Humanos¹⁶⁷ submeteram pedidos para intervir como terceiros no caso *Ucrânia e Países Baixos v. Rússia*¹⁶⁸. Até então, a Corte Europeia dos Direitos Humanos nunca havia sido acionada com um número tão elevado de pedidos de intervenção. Em ambas as cortes, esse processo é, portanto, inédito em sua magnitude. Essas diferentes ações judiciais, naturalmente, possuem uma forte ressonância política. Elas demonstram o apoio inabalável manifestado por vários Estados à Ucrânia desde o início da operação militar especial russa¹⁶⁹. Além disso, permitem que cada Estado torne pública sua posição jurídica de forma detalhada¹⁷⁰.

Tanto em Haia quanto em Estrasburgo, os Estados, evidentemente, não quiseram tomar o réu de surpresa. Antes de recorrer ao juiz, haviam anunciado publicamente sua intenção de intervir no processo em andamento. Assim, em uma declaração conjunta adotada em 20 de maio de 2022, a União Europeia e 41 Estados expressaram sua intenção de explorar todas as opções para apoiar a Ucrânia em seus esforços perante a CIJ e consideraram a possibilidade de uma eventual intervenção nesse processo¹⁷¹. Eles reafirmaram seu compromisso

166 Ver, por exemplo, os pedidos de intervenção apresentados por Samoa, Ilhas Salomão, Ilhas Marshall e Estados Federados da Micronésia no caso do *Pedido de reexame da situação sob o parágrafo 63 da decisão proferida pela Corte em 20 de dezembro de 1974 no caso dos Ensaios Nucleares (Nova Zelândia v. França)*.

167 Os Estados envolvidos foram Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Dinamarca, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Irlanda, Islândia, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Polônia, Portugal, República Tcheca, Romênia, Reino Unido, Eslováquia, Eslovênia e Suécia. Ver: CEDH. *Comunicado de imprensa da Secretaria da Corte, CEDH 082 (2023)*, 17 de março de 2023.

168 Os pedidos de intervenção foram inicialmente apresentados no caso *Ucrânia v. Rússia (X)* (nº 11055/22). Por decisão da Grande Câmara de 17 de fevereiro de 2023, esse caso foi unido às petições interestatais do caso *Ucrânia e Países Baixos v. Rússia* (nº 8019/16, 43800/14 e nº 28525/20). Ver: CEDH. *Comunicado de imprensa da Secretaria da Corte, CEDH 055 (2023)*, 20 de fevereiro de 2023. No entanto, a Corte limitou a intervenção dos 26 Estados à apresentação de observações escritas sobre a petição nº 11055/22 (relativa às operações militares conduzidas pela Rússia na Ucrânia desde 24 de fevereiro de 2022), bem como sobre outros aspectos remanescentes do caso unificado, desde que relacionados às questões levantadas na petição nº 11055/22. Ver: CEDH. *Comunicado, CEDH 082 (2023)*, 17 de março de 2023.

169 Sobre o tema, ver BONAFÉ, B. *The collective dimension of bilateral litigation: the Ukraine v. Russia case before the ICJ*. *QIL*, 2022, p. 27-47.

170 Os juízes Gevorgian (declaração, § 9) e Xue (opinião dissidente, § 28) consideram que essas declarações exercem pressão política sobre a Corte: CIJ. *Alegações de Genocídio nos Termos da Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (Ucrânia v. Rússia)*, Decisão, 5 de junho de 2023. Ver também, sobre esse ponto, TAMADA, D. *War in Ukraine and the International Court of Justice: Provisional measures and the third-party right to intervene in proceedings*. *International Community Law Review*, 2024, vol. 26, p. 39-68, p. 54.

171 REINO UNIDO. Ministério das Relações Exteriores, da Comunidade e do Desenvolvimento. *Ukraine's application against Russia before the International Court of Justice: joint statement*. 20 maio 2022. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/ukraine-joint-statement>

em uma declaração conjunta de 13 de julho de 2022¹⁷² antes de passarem da palavra à ação. Da mesma forma, vários Estados partes da Convenção Europeia dos Direitos Humanos informaram individualmente sobre sua intenção de apresentar um pedido de intervenção à Corte¹⁷³. Em ambos os casos, um efeito de anúncio era claramente desejado por esses Estados¹⁷⁴.

O tsunami de declarações e pedidos de intervenção que atingiu a CIJ e a CEDH, no entanto, não parece ser apenas um fenômeno passageiro ligado ao contexto da guerra na Ucrânia. Em 15 de novembro de 2023, as Maldivas, por um lado, e, por outro, Alemanha, Canadá, Dinamarca, França, Países Baixos e Reino Unido, de forma conjunta, apresentaram ao Registro da CIJ declarações de intervenção no caso relativo à *Aplicação da Convenção para a Prevenção e*

[on-ukraines-application-against-russia-before-the-international-court-of-justice](#). Essa declaração conjunta foi feita em nome da Albânia, Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Bósnia-Herzegovina, Bulgária, Canadá, Croácia, Chipre, República Tcheca, Dinamarca, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Geórgia, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Ilhas Marshall, Micronésia, Montenegro, Países Baixos, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Romênia, Eslováquia, Eslovênia, Suécia, Reino Unido, Estados Unidos e União Europeia.

- 172 Na *Declaração conjunta de apoio à Ucrânia e ao processo perante a CIJ*, adotada em 13 de julho de 2022, os seguintes países afirmaram: “É do interesse de todos os Estados partes da Convenção de 1948 e, mais amplamente, de toda a comunidade internacional, que a Convenção não seja desvirtuada ou desviada. Por isso, os signatários desta declaração, que são Partes da Convenção sobre o Genocídio, têm a intenção de intervir no âmbito deste processo. Dada a gravidade das questões levantadas neste caso e as consideráveis consequências da decisão que a Corte emitirá, é importante que os Estados partes nesta Convenção possam compartilhar com a Corte Internacional de Justiça sua interpretação de algumas de suas disposições essenciais” (ALEMNHA. Ministério das Relações Exteriores. *Declaração conjunta de apoio à Ucrânia e ao processo perante a CIJ*, 13 de julho de 2022. Disponível em: <https://www.auswaertiges-amt.de/fr/newsroom/-/2542206>). Os signatários dessa declaração foram: Albânia, Andorra, Austrália, Áustria, Bélgica, Bulgária, Canadá, Croácia, Chipre, República Tcheca, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Ilhas Marshall, Moldávia, Mônaco, Montenegro, Países Baixos, Nova Zelândia, Macedônia do Norte, Noruega, Palaos, Polônia, Portugal, Romênia, San Marino, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Suécia, Reino Unido, Estados Unidos e União Europeia.
- 173 Ver, por exemplo: LITUÂNIA. Latvia asks European Court of Human Rights to leave intervene in case Ukraine v. Russia, 9 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.mfa.gov.lv/en/article/latvia-asks-european-court-human-rights-leave-intervene-case-ukraine-v-russia-x>; IRLANDA. Statement by Minister Coveney on Ireland's third-party intervention before the European Court of Human Rights, 8 de setembro de 2022. Disponível em: <https://www.gov.ie/en/press-release/accbc-statement-by-minister-coveney-on-irelands-third-party-intervention-before-the-european-court-of-human-rights/>; ESTÔNIA. Tweet sobre a intervenção da Estônia no caso Ucrânia v. Rússia, 9 de setembro de 2022. Disponível em: <https://twitter.com/MFAestonia/status/1568243589225877505>; ROMÊNIA. Declaração sobre a intervenção da Romênia no caso Ucrânia v. Rússia, 16 de setembro de 2022. Disponível em: <https://www.mae.ro/fr/node/59635>.
- 174 Essa escolha é ainda mais compreensível no caso da CEDH, já que os pedidos de intervenção não são tornados públicos. Ver: BATURA, J.; RISINI, I. Of Parties, Third Parties, and Treaty Interpretation: Ukraine v. Russia (X) before the European Court of Human Rights. *EJIL: Talk!*, 26 set. 2022.

a Repressão do Crime de Genocídio (*Gâmbia v. Mianmar*)¹⁷⁵. Em 23 de janeiro de 2024, a Nicarágua submeteu um pedido de intervenção com fundamento no artigo 62 do Estatuto, enquanto a Colômbia, em 5 de abril de 2024, a Líbia, em 10 de maio de 2024, o México, em 24 de maio de 2024, e a Espanha, em 28 de junho de 2024, apresentaram declarações de intervenção com base no artigo 63 do Estatuto no caso relativo à *Aplicação da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio na Faixa de Gaza*¹⁷⁶.

Esses diferentes pedidos marcam uma evolução significativa na prática da intervenção. De fato, enquanto esse procedimento incidental é geralmente utilizado com fundamento no artigo 62 do Estatuto para defender os interesses do interveniente¹⁷⁷, agora ele está sendo invocado no contexto do artigo 63 para proteger um interesse coletivo¹⁷⁸. Trata-se de uma verdadeira mudança de perspectiva, ainda mais significativa pelo fato de que os Estados desejam intervir em casos nos quais o requerente não é diretamente prejudicado, mas age para

175 Três desses Estados já haviam mencionado, em 2020, a possibilidade de apresentar uma declaração de intervenção nesse caso. Ver a declaração do Ministro das Relações Exteriores das Maldivas de 25 de fevereiro de 2020 (REPÚBLICA DAS MALDIVAS. The Republic of Maldives to file declaration of intervention in support of the Rohingya people, at the International Court of Justice, 2024. Disponível em: <https://www.foreign.gov.mv/index.php/en/mediacentre/news/5483-the-republic-of-maldives-to-file-declaration-of-intervention-in-support-of-the-rohingya-people,-at-the-international-court-of-justice>). Ver a declaração conjunta de 2 de setembro de 2020 dos Ministros das Relações Exteriores do Canadá e dos Países Baixos, expressando sua intenção de apresentar um pedido de intervenção nesse caso (CANADÁ. Déclaration commune du Canada et du Royaume des Pays-Bas concernant leur intention d'intervenir dans le dossier de la Gambie contre le Myanmar devant la CIJ. Affaires mondiales Canada, 2020. Disponível em: <https://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2020/09/declaration-commune-du-canada-et-du-royaume-des-pays-bas-concernant-leur-intention-d-intervenir-dans-le-dossier-de-la-gambie-contre-le-myanmar-devant-la-cij.html>). Ver também CANADÁ; PAÍSES BAIXOS. Joint statement of Canada and the Kingdom of the Netherlands regarding today's decision of the International Court of Justice in the Rohingya genocide case between The Gambia and Myanmar. Government of the Netherlands, 22 jul. 2022. Disponível em: <https://www.government.nl/documents/diplomatic-statements/2022/07/22/joint-statement-canada-netherlands-rohingya-genocide-case-between-gambia-and-myanmar>.

176 Em 31 de maio de 2024, enquanto esta contribuição ainda estava em fase de revisão, e de acordo com a resolução 9 (1946) do Conselho de Segurança, a Palestina depositou na secretaria da CIJ uma declaração na qual aceita “com efeito imediato a jurisdição da Corte Internacional de Justiça para a resolução de todas as disputas passadas e futuras no âmbito do artigo IX da Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio (1948), à qual [ela] aderiu em 2 de abril de 2014”. A Palestina imediatamente aplicou essa decisão, apresentando à Corte um pedido de intervenção e uma declaração de intervenção no caso da *Aplicação da Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio na Faixa de Gaza*. Esse novo desdobramento judicial certamente terá um grande impacto político, jurídico e midiático. Ver: CIJ. Comunicado de Imprensa, nº 2024/51, 3 de junho de 2024; CIJ. Comunicado de Imprensa, nº 2024/52, 3 de junho de 2024.

177 Ver, por exemplo, o pedido de intervenção apresentado em 1º de dezembro de 2023 pela Guatemala no caso relativo à *Soberania sobre os Cayos de Sapodilla (Belize v. Honduras)*.

178 Ver *infra* II-B. Para mais detalhes, ver: BONAFÉ, B. La participation des tiers aux procédures devant la Cour internationale de Justice. *Annuaire Français de Droit International*, v. 69, p. 287-312, 2025.

garantir o cumprimento de obrigações *erga omnes*. As declarações de intervenção podem, assim, ser interpretadas como um apoio dos Estados a uma forma de ação pública internacional. Elas também refletem as profundas divisões políticas que separam os Estados. Por exemplo, as declarações de intervenção submetidas à Corte no caso *Ucrânia v. Rússia* provêm de Estados ocidentais, enquanto aquelas apresentadas no caso *África do Sul v. Israel* provêm, até o momento, principalmente de Estados do Sul Global¹⁷⁹. Assim como os pedidos de indicação de medidas provisórias, os pedidos e declarações de intervenção estão se tornando verdadeiras armas políticas, que podem ser utilizadas, entre outras finalidades, como forma de sanção diplomática. Trata-se de uma nova modalidade de uso político do tribunal internacional. Essa crescente instrumentalização de certas jurisdições internacionais parece difícil de conter.

II. A DIFICULDADE DE CONTER O USO POLÍTICO DO JUIZ INTERNACIONAL

Diante da instrumentalização política do tribunal, faltam respostas. Os réus se encontram desamparados (A), enquanto o juiz internacional se recusa a examinar os motivos que levaram à sua provocação (B).

A. Réus relativamente desamparados diante do uso político do tribunal

De modo geral, quando se considera vítima desse fenômeno, o Estado réu não hesita em denunciar o uso político do tribunal. A Nicarágua, por exemplo, foi acusado pelos Estados Unidos de utilizar a Corte Internacional de Justiça como uma arma política¹⁸⁰, ou pela Honduras de recorrer à CIJ — ou à ameaça de um processo perante essa Alta Jurisdição — como meio de exercer pressões políticas sobre outros Estados da América Central¹⁸¹. A Síria, por sua vez, criticou a iniciativa do Canadá e dos Países Baixos, alegando que ela era motivada por “considerações políticas”¹⁸², enquanto a África do Sul considerou que as

179 Vários outros Estados do Sul Global já manifestaram sua intenção de intervir nesse caso. Esse é o caso da Turquia (TURKEY SAYS TO apply to intervene in ICJ genocide case against Israel. Reuters, 14 maio 2024.) e do Egito (BRACHET, E. Guerre Israël-Hamas: brusque accès de tension entre l'Égypte et Israël. Le Monde, 14 maio 2024). Outros Estados ocidentais também podem apresentar declarações de intervenção. A Bélgica, por exemplo, já mencionou essa possibilidade: BELGIUM TO PROVIDE International Court of Justice with its interpretation of genocide. The Brussels Times, 11 mar. 2024.. Alguns podem até ser convidados a intervir. Ver, por exemplo, CAHIN, G. Justice internationale: ‘La France se doit d'intervenir à l'instance introduite par l'Afrique du Sud contre Israël’. Le Monde, 25 jan. 2024.

180 “O Departamento de Estado afirmou que a justiça estava sendo subvertida, que a Nicarágua e seus patrocinadores cubanos e soviéticos estavam usando a Corte ‘como uma arma política’” (WEINRAUB, B. US limits its role at court in Hague. New York Times, 8 out. 1985, p. 5.).

181 CIJ, *Ações Armadas Fronteiriças e Transfronteiriças* (*Nicarágua v. Honduras*), Alegações, vol. II, Sustentação oral do agente de Honduras, M. Carias, p. 13.

182 «É importante, no interesse da justiça, que a Corte leve em conta [...] as posições hostis

petições apresentadas pela Etiópia e pela Libéria eram o ponto culminante de uma campanha de abusos e difamação, impulsionada por objetivos puramente políticos¹⁸³. Em uma posição processual ligeiramente diferente, a Venezuela criticou o caráter político do processo movido contra ela no TPI desde 2018, no contexto da estratégia de “mudança de regime” promovida pelo governo dos Estados Unidos¹⁸⁴.

Ao qualificar a petição como política, o réu busca evidenciar a má-fé do requerente e as manipulações políticas que, segundo ele, estão sendo realizadas¹⁸⁵. Ao lançar essa acusação contra seu adversário, o réu pretende retirar qualquer legitimidade da petição inicial¹⁸⁶ e argumentar que a disputa não é passível de julgamento. Por trás de todas essas críticas, o que se denuncia, na verdade, é o abuso dos meios jurídicos disponíveis¹⁸⁷.

No entanto, os réus certamente não ignoram que, tanto do ponto de vista da competência da jurisdição quanto da admissibilidade da petição, essa

[dos demandantes] em relação à Síria, das quais decorre que sua iniciativa é movida por considerações políticas, como a Síria bem compreendeu e como se deduz facilmente de suas declarações sobre o assunto, da correspondência trocada e das duas reuniões realizadas em Abu Dhabi» (CJ. *Aplicação da Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (Canadá e Países Baixos v. República Árabe Síria)*, Observações da Síria sobre o pedido conjunto de indicação de medidas provisórias apresentado pelo Canadá e pelos Países Baixos, 10 de outubro de 2023, p. 11, § 49).

183 Mais especificamente, a África do Sul afirmou que se tratava do ponto culminante “de uma campanha veemente, que tem sido conduzida contra o governo sul-africano por um longo período e de forma persistente na arena política internacional, particularmente nas Nações Unidas [...] Do ponto de vista da África do Sul, vemos essa campanha como um abuso e difamação, motivada por objetivos puramente políticos por parte de seus líderes” (CJ. *Sudoeste da África* (Etiópia v. África do Sul); (Libéria v. África do Sul), Alegações, 30 de março de 1965, VIII, p. 273). Ver para outros exemplos: GRAY, *op. cit.*, p. 313. Essas críticas também podem ser formuladas no contexto do procedimento consultivo. Os Estados Unidos, por exemplo, insistiram na necessidade de não permitir que o significativo poder da Assembleia Geral das Nações Unidas de submeter questões à CJ “seja desviado para fins políticos por Estados individuais” (AGNU. 88ª reunião plenária da Assembleia Geral, A/71/PV.88. 22 de junho de 2018, p. 14.). Em seu memorial no caso do *Muro*, enfatizaram que “a emissão de uma opinião consultiva sobre este assunto corre o risco de minar o processo de paz e politizar a Corte” (CJ. *Consequências jurídicas da construção de um muro no território palestino ocupado*, Opinião Consultiva, Declaração Escrita dos Estados Unidos da América, 9 de julho de 2004, Rec. CJ, 2004, § 1.4).

184 Ver: VENEZUELA. Venezuela desmiente ante la CPI falacias de la agresión mediática y geopolítica. 28 fev. 2023. Disponível em: <https://mppre.gob.ve/comunicado/venezuela-desmiente-cpi-falacias-agresion-mediatica-geopolitica/>.

185 Ver, por exemplo: Com. CEDH, *Chipre v. Turquia*, 10 de julho de 1978, n° 8007/77, p. 113, na qual a Turquia considerou que o pedido submetido por Chipre à Comissão Europeia dos Direitos Humanos era um “flagrante abuso de procedimento. Ao fazer acusações de natureza política, busca promover uma campanha de propaganda sob o disfarce de proteção dos direitos humanos”.

186 *Mutatis mutandis*, essa qualificação decorre do mesmo artifício retórico utilizado por um governo que acusa os opositores do regime de serem “terroristas”.

187 Douglas Guilfoyle usa a expressão “abuso político de processo” (GUILFOYLE, *op. cit.*, p. 23).

linha de defesa não tem qualquer consequência¹⁸⁸. A CIJ, por exemplo, reiterou inúmeras vezes que o caráter eminentemente político de um litígio não lhe retira, por isso, toda a sua dimensão jurídica¹⁸⁹. Por outro lado, dependendo das circunstâncias, esses argumentos podem ter mais ou menos impacto fora do tribunal. Assim, o réu pode tentar transmitir uma mensagem para desacreditar completamente a petição da parte adversa¹⁹⁰.

Se considera que o requerente está instrumentalizando o tribunal para fins políticos, o réu deve adaptar sua estratégia processual em consequência. Com base na prática, ele parece se encontrar diante de uma alternativa: ou manifesta sua total desaprovação recusando-se a comparecer, ou submete-se integralmente ao jogo do processo.

O Estado que acredita ter sido levado a uma jurisdição internacional por motivos puramente políticos pode, em primeiro lugar, recusar-se a comparecer. Ao adotar essa postura, ele nega ostensivamente qualquer legitimidade ao processo judicial e à decisão de mérito que possa ser proferida¹⁹¹. Ele se retira

188 Da mesma forma, no âmbito consultivo, a Corte nunca rejeitou um pedido de parecer com o argumento de que este abordava questões políticas em vez de jurídicas. Ver, por exemplo: CIJ. *Pedido de revisão da Sentença n.º 158 do Tribunal Administrativo das Nações Unidas*, Opinião Consultiva, 12 de julho de 1973, Rec. CIJ, 1973, p. 172, § 14.

189 Ver, por exemplo: CIJ. *Pessoal diplomático e consular dos Estados Unidos em Teerã (Estados Unidos v. Irã)*, Decisão, 24 de maio de 1980, Rec. CIJ, 1980, pp. 19-20, §§ 35-36. Como John errills esclarece, “[p]oucos litígios entre Estados estão desprovidos de elementos políticos, pois os Estados são unidades políticas. Portanto, admitir que um caso não pode ser decidido se tiver um elemento político permitiria bloquear quase qualquer caso. Muito corretamente, essa conclusão absurda foi rejeitada” (MERRILLS, J. The Place of International Litigation in International Law. In: KLEIN, N. (org.). *op. cit.* p. 3-23, p. 21.). Ver também SCOTT, *ibid.*, pp. 24-41, p. 34.

190 Ver, por exemplo, a declaração da Rússia na Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o litígio que a opôs à Geórgia perante a CIJ: “Após o fracasso de sua aventura militar, que levou a Geórgia a se desacreditar aos olhos da comunidade internacional, os dirigentes georgianos agora tentam restaurar sua imagem manchada apostando na autoridade dos órgãos judiciais internacionais. É triste constatar que, nesse caso, o requerente é a parte que considerou aceitável abrir fogo à noite contra civis inocentes de Tskhinvali e contra os soldados da paz russos, enquanto o réu é a parte que exerceu seu direito inalienável à legítima defesa, conforme o Artigo 51 da Carta das Nações Unidas, de maneira proporcional à amplitude do ataque e com o único objetivo de proteger os soldados da paz russos e os cidadãos da Ossétia do Sul contra as ações ilegais da parte georgiana e de prevenir novos ataques armados” (AGNU. 32ª reunião plenária da Assembleia Geral, A/64/PV.32, Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 30 de outubro de 2009, p. 6). A Rússia também denunciou que “os processos judiciais internacionais correm o risco de perder seu caráter jurídico para se tornarem objeto de manipulações políticas devido à invocação abusiva do direito internacional” (*ibid.*, p. 8).

191 Ver, em particular, DE LACHARRIÈRE, G. *Commentaires sur la position juridique de la France à l'égard de la licéité de ses expériences nucléaires*. *Annuaire Français de Droit International*, 1973, p. 235-251, p. 235. Sobre as vantagens que o não comparecimento pode oferecer: ALEXANDROV, S. A. *Non-Appearance before the International Court of Justice*. *Columbia Journal of Transnational Law*, v. 33, 1995, p. 41-72, p. 54.. Como Tullio Treves observa, “[a]pesar de isso não impedir o exercício da jurisdição pelo tribunal ou corte acionada, é um sintoma de falta de confiança e um sinal de insatisfação com o funcionamento da jurisdição compulsória” (TREVES, *op. cit.*, p. 9).

voluntariamente, considerando que o juiz, por múltiplas razões, não deve julgar o litígio que lhe foi submetido. Essa é uma postura que diferentes Estados já adotaram, especialmente perante a CIJ¹⁹², mas que não está isenta de múltiplas desvantagens. Em primeiro lugar, como a Corte já lembrou, uma parte não pode “ser autorizada a tirar proveito de sua ausência, pois isso significaria desvantagem para a parte que comparece”¹⁹³. Além disso, ao não participar do processo, o réu perde a possibilidade de nomear um juiz *ad hoc*¹⁹⁴. Embora este não seja um agente do Estado, ele pode oferecer uma nova perspectiva sobre o caso durante as deliberações¹⁹⁵. Ademais, o juiz *ad hoc* tende geralmente a apoiar a posição do Estado que o nomeou¹⁹⁶. O réu, assim, tem quase a certeza de contar com pelo menos um voto a seu favor, algo particularmente importante quando ele enfrenta unanimidade contra si¹⁹⁷. Por fim, em caso de ausência, o réu não pode aproveitar a audiência para expor seu ponto de vista. Embora isso não o reduza completamente ao silêncio¹⁹⁸, pode ser de seu interesse esclarecer publicamente sua posição dentro do Palácio da Paz, especialmente quando o processo ocorre em um contexto político altamente carregado. Em última análise, o

192 Sobre a questão, ver, em particular: LAMUS, A. S.; RAMÍREZ, W. A. Non-appearance before the International Court of Justice and the Role and Function of Judges *ad hoc*. *Law and Practice of International Courts and Tribunals*, v. 16, 2017, p. 398-412.

193 CIJ. *Atividades militares e paramilitares na e contra a Nicarágua* (*Nicarágua v. Estados Unidos da América*), Julgamento, Rec. CIJ, 1986, 27 de junho de 1986, p. 26, § 31.

194 Os Estados que possuem um juiz de sua nacionalidade no tribunal têm, nesse aspecto, uma vantagem. A França, no caso dos *Ensaïos Nucleares*, por exemplo, e os Estados Unidos, no caso das *Atividades Militares e Paramilitares na Nicarágua*, recusaram-se a comparecer – desde o início, no primeiro caso, e no decorrer do processo, no segundo – mas continuaram a ter um juiz de sua nacionalidade no tribunal; juiz que votou a favor do seu Estado de origem.

195 Sobre a importância do juiz *ad hoc*: THIERRY, H. Au sujet du juge *ad hoc*. In: *Liber Amicorum in Memoriam of Judge José María Ruda*. The Hague/Boston/London: Kluwer Law International, 2000. 625 p. p. 289.

196 Ver, nesse sentido: D'AMATO, A. A. Legal and Political Strategies of the South West Africa Litigation. *Law Transition Quarterly*, v. 4, 1967, p. 22.

197 Nessa hipótese, além disso, tudo indica que o juiz *ad hoc* anexará à decisão uma opinião dissidente, na qual poderá transmitir diversas mensagens. Ver, por exemplo: Opinião dissidente do Juiz *ad hoc* Kreca no caso *Legalidade do uso da força* (*Sérvia e Montenegro v. Bélgica*), Decisão, 2 de junho de 1999, Rec. CIJ, 1999, p. 216 e seguintes; Opinião dissidente do Juiz *ad hoc* Al-Khasawneh no caso *Alegadas violações de certas obrigações internacionais relativas ao Território Palestino Ocupado* (*Nicarágua v. Alemanha*), Decisão, 30 de abril de 2024; Opinião dissidente Juiz *ad hoc* Barak no caso *Aplicação da Convenção para a Prevenção e a Punição do Crime de Genocídio na Faixa de Gaza* (*África do Sul v. Israel*), Decisão, 24 de maio de 2024.

198 A CIJ aceita, portanto, levar em consideração os documentos que lhe são enviados pelo Estado que não comparece. Foi o que ocorreu, em particular, no caso *Ucrânia v. Rússia*. Durante o exame do pedido de indicação de medidas provisórias, a Rússia recusou-se a comparecer, mas apresentou à Corte um documento intitulado “Documento (com anexos) da Federação Russa expondo sua posição sobre a alegada falta de competência da Corte no caso”. Ver, de forma geral sobre a questão :EICHLER, S. *Informal Communications to the International Court of Justice in Cases of Non-appearance*. *Law and Practice of International Courts and Tribunals*, v. 22, 2023, p. 5-29.

não comparecimento tende a ser uma má escolha¹⁹⁹. Ele demonstra uma falta de consideração significativa pela jurisdição, o que provavelmente não coloca os juízes na melhor disposição possível²⁰⁰.

Em segundo lugar, no caso de instrumentalização política do tribunal, o réu pode optar pelo caminho oposto e submeter-se plenamente ao processo. Nesse caso, tudo indica que ele começará levantando exceções preliminares e,

199 Ver, nesse sentido, BERNARDEZ, S. T. *La fonction de la Cour internationale de Justice: tendances actuelles du règlement judiciaire*. In: *Liber Amicorum Judge Mohammed Bedjaoui*. The Hague/London/Boston: Kluwer Law International, 1999. p. 485-524, p. 520. Ver também: PELLET; BARSAC, *op. cit.*, § 35. É interessante notar que a Venezuela, no caso da *Sentença Arbitral de 3 de outubro de 1899*, e a Rússia, no caso do *Genocídio*, voltaram atrás em sua decisão de não comparecer durante o curso do processo.

200 Na realidade, a decisão de comparecer ou não a um julgamento responde a uma multiplicidade de parâmetros, alguns dos quais são específicos ao caso em questão. Ver, por exemplo, as razões que justificaram a comparência da África do Sul no caso do *Sudoeste Africano*: “Primeiro, não comparecer à Corte provavelmente significaria uma sentença à revelia desfavorável, que seria tão juridicamente vinculativa quanto uma decisão contestada, embora houvesse maneiras, como já sugerido anteriormente, de minimizar isso politicamente. Segundo, a África do Sul foi abalada em 1960 pelo episódio de Sharpeville, por uma crise no mercado de ações e pela tentativa de assassinato do Primeiro-Ministro. Os ‘ventos de mudança’ estavam varrendo a África [...]. Assim, a perspectiva de um caso prolongado na Corte Mundial parecia ser uma boa forma de ganhar tempo. Terceiro, havia uma boa perspectiva de realmente vencer a decisão. A Corte Mundial, devido à sua decisão de 1950 sobre tutelas, deve ter parecido um oásis de racionalidade no sombrio Saara da hostilidade das Nações Unidas. Além disso, os advogados da Cidade do Cabo haviam se tornado mestres nas complexidades jurídicas da história do Mandato, pois já haviam defendido essas questões em Haia em 1950, 1955 e 1956. A sensação de vitória foi quase confirmada e, claro, prenunciada em 1962, quando a Corte esteve a um voto de arquivar o caso por falta de jurisdição. Quando foi anunciado na Assembleia da África do Sul que a Corte manteve a jurisdição por um voto de 8 a 7, houve um forte aplauso! Quarto, é preciso mencionar a maravilhosa instituição do juiz *ad hoc* no direito internacional. [...] Isso garante que o ponto de vista do Estado será defendido nas deliberações secretas da Corte. Também assegura que o voto final não será unânime e que uma dissidência forte será registrada para o Estado perdedor, o que ajuda a salvar as aparências. Esses fatores, por sua vez, ajudam a encorajar levemente um governo a se submeter a um processo. Quinto, o caso dos requerentes baseava-se na premissa de que a África do Sul era a legítima autoridade administradora do Sudoeste Africano e a Corte foi solicitada a fazer cumprir o Mandato, e não a encerrá-lo. A África do Sul pode ter decidido argumentar o caso com base em uma previsão astuta, feita em 1960, de que, em poucos anos, a opinião africana mudaria radicalmente a favor da independência do Sudoeste Africano, e que, assim, o litígio pendente impediria medidas mais radicais. Por fim, não se deve subestimar o sentimento sincero e disseminado na África do Sul de que, se o resto do mundo soubesse os fatos, certamente entenderia a necessidade do apartheid. Esse desejo de ser ouvido, compreendido e perdoado foi repetidamente frustrado nas Nações Unidas, quando delegados deixavam a sala sempre que um funcionário sul-africano tentava defender o apartheid. Mas um caso judicial seria diferente. (Na medida em que esse fator era operante, os delegados africanos na ONU acabaram adotando, inadvertidamente, uma estratégia eficaz.) No tribunal, a África do Sul poderia pintar um quadro da ‘realidade africana’ e o outro lado teria que ouvir. Aqui, os advogados sul-africanos poderiam demolir os relatórios tendenciosos dos ‘petições profissionais’ que haviam espalhado mentiras grosseiras sobre as condições no Sul da África. Além disso, os requerentes não poderiam fazer acusações falsas sem apresentar provas na Corte Mundial. Esse último motivo foi traduzido em uma estratégia que rendeu ganhos inacreditáveis para os sul-africanos no tribunal, mas que, no entanto, não teve impacto apreciável na opinião pública mundial.” (D’AMATO, *op. cit.*, pp. 21-22).

caso estas sejam rejeitadas, defenderá sua posição no mérito. Essa estratégia pode ser vantajosa para ele, especialmente quando seu comportamento é amplamente condenado pela comunidade internacional. Qualquer decisão judicial que lhe seja favorável²⁰¹ (inclusive em questões de competência ou admissibilidade) é, sem dúvida, um ganho importante²⁰².

O réu também pode tentar, de certa forma, retomar a iniciativa ao apresentar uma reconvenção ou até mesmo ao interpor uma ação contra o requerente, invertendo as posições e transformando-se de acusado em acusador. Essa foi a estratégia adotada pelo Azerbaijão contra a Armênia. Na semana seguinte ao protocolo da petição armênia na CIJ, o Azerbaijão apresentou sua própria petição perante a mesma jurisdição, com base nos mesmos fatos e na mesma competência, mas com alegações diferentes²⁰³. Embora já tenha ocorrido no passado que um réu acionasse posteriormente a Corte contra o requerente em um caso mais ou menos conexo²⁰⁴, nunca antes um réu havia apresentado uma petição contra o requerente baseada nos mesmos fatos e na mesma competência²⁰⁵. O Azerbaijão poderia perfeitamente ter optado por outro caminho, apresentando uma reconvenção conforme o artigo 80 do Regulamento da CIJ²⁰⁶. No entanto, sua estratégia processual foi mais psicológica do que jurídica. Ao se colocar na posição de requerente, esse Estado buscava, sem dúvida, apresentar-se também como vítima — uma impressão que dificilmente poderia ser alcançada por meio

201 Decisão, mas também opinião. Durante um debate na Assembleia Geral das Nações Unidas, a Rússia fez referência direta à opinião dos sete juízes que apoiaram sua posição no caso *Aplicação da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial* (*Geórgia v. Rússia*): “A Corte considerou que tinha competência *prima facie* com apenas oito votos contra sete a favor das medidas provisórias indicadas. A Corte raramente enfrentou uma divisão tão equilibrada de votos. Além disso, pela primeira vez no contexto de uma indicação de medidas provisórias, sete juízes formaram um bloco comum, emitindo uma opinião divergente dos outros oito juízes. O fato de que metade dos juízes concluiu que as medidas provisórias indicadas pela Corte, no contexto do reconhecimento de sua competência *prima facie*, se baseavam em fundamentos jurídicos contestáveis, dispensa qualquer comentário.” (AGNU. 32ª reunião plenária da Assembleia Geral, A/64/PV.32, Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 30 de outubro de 2009, p. 7).

202 Ver, nesse sentido, para a África do Sul no caso do *Sudoeste Africano*: HIGHEST, K. Litigation implications of the US withdrawal from the Nicaragua case. *American Journal of International Law*, v. 79, p. 992-1005, 1985. p. 998.

203 Ver os casos apresentados em 16 de setembro de 2023 e 23 de setembro de 2023 nas ações relativas à *Aplicação da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial* (*Armênia v. Azerbaijão* e *Azerbaijão v. Armênia*).

204 Ver, por exemplo, os casos da *Obrigação de Negociar um Acesso ao Oceano Pacífico* (*Bolívia v. Chile*) e da *Controvérsia sobre o Estatuto e Uso das Águas do Silala* (*Chile v. Bolívia*), bem como os casos de *Certas Atividades Realizadas pela Nicarágua na Região Fronteiriça* (*Costa Rica v. Nicarágua*) e da *Construção de uma Estrada na Costa Rica ao Longo do Rio San Juan* (*Nicarágua v. Costa Rica*).

205 Além disso, em um intervalo de tempo muito curto.

206 Desde que, no entanto, sejam atendidas as condições estabelecidas pelo artigo 80 do Regulamento da CIJ (demonstrar a competência da Corte e a existência de um vínculo direto de conexão com o objeto da demanda da parte adversa).

de uma reconvenção. Além disso, do ponto de vista temporal, esse procedimento incidental ocorre necessariamente com certo atraso em relação à petição principal, já que deve ser apresentado no contra memorial. Assim, o Azerbaijão adotou o princípio de que a melhor defesa é o ataque²⁰⁷. A mesma estratégia foi aplicada em Estrasburgo. Apenas um mês após a Armênia acionar a CEDH contra ele, o Azerbaijão ingressou com uma ação contra a Armênia²⁰⁸.

Fora essas poucas técnicas processuais, o réu não dispõe de muitos meios para neutralizar uma petição que considera puramente política. Isso se deve, sem dúvida, ao fato de que as jurisdições internacionais não desejam se aventurar em qualquer controle sobre os motivos que levaram o requerente a açãoar o juiz.

B. Um juiz internacional que se recusa a controlar os motivos que levaram à sua provocação

De maneira geral, o juiz internacional dispõe de alguns instrumentos que poderiam ser utilizados para punir, de forma prévia ou posterior, a utilização política de seu tribunal. Ele poderia, por exemplo, basear-se no abuso de processo para declarar uma instauração de procedimentos inadmissível ou condenar o requerente ao pagamento das custas após a decisão final²⁰⁹. Isso lhe permitiria, ao mesmo tempo, sancionar os abusos e dissuadir outros Estados de adotar comportamentos semelhantes. Na prática, porém, esses instrumentos são ineficazes, pois o juiz internacional se recusa a examinar os verdadeiros motivos que levaram o requerente a açãoar seu tribunal²¹⁰. A Corte Internacional de Justiça, por exemplo, reiterou diversas vezes que ela “se pronuncia em direito e não tem o dever de questionar as motivações de ordem política que podem levar um Estado, em determinado momento ou em certas circunstâncias, a optar pela solução judicial”²¹¹. Ela, portanto, não leva em conta o “caráter político da submissão do

207 Essa estratégia desde então tem sido replicada na CIJ. Ver os casos da *Embaixada do México em Quito (México v. Equador)* e do *Processo Iniciado pelo Equador contra o México em 29 de abril de 2024*.

208 Ver as ações iniciadas em 27 de setembro de 2020 no caso *Armênia v. Azerbaijão* (nº 42521/20) e em 27 de outubro de 2020 no caso *Azerbaijão v. Armênia* (nº 47319/20). Após ter sido alvo de várias ações interestatais movidas pela Ucrânia, a Rússia apresentou, em 22 de julho de 2021, uma ação contra a Ucrânia (nº 36958/21).

209 Ver, em particular, sobre a questão: LE FLOCH, *op. cit.*, pp. 286-287.

210 De qualquer forma, rejeitar uma ação com base no abuso de processo pode ser arriscado. Como observa Marie Lemey: “Uma vez que a instauração de uma ação resulta de motivos variados, seria necessário provar que os motivos ilegítimos prevaleceram sobre os demais para afirmar a existência de um abuso. No entanto, a intenção de propaganda que pode motivar o requerente muitas vezes se mistura com um desejo real de obter êxito no plano jurídico, o que torna difícil qualquer prova de abuso de processo. A existência de motivações múltiplas, portanto, impede o indeferimento da ação com base no abuso de processo.” (LEMEY, M. *L'abus de droit en droit international public*. Paris: LGDJ, 2021. 477 p. p. 242.).

211 CIJ. *Ações Armadas Fronteiriças e Transfronteiriças (Nicarágua v. Honduras)*, Julgamento,

caso nem os motivos que podem tê-la inspirado”²¹². Dessa forma, uma exceção preliminar fundamentada na “suposta inspiração política da ação”²¹³ não tem nenhuma chance de prosperar. Do mesmo modo, a Corte Europeia dos Direitos Humanos decidiu rapidamente que o fato de um requerente recorrer à Corte por razões de publicidade ou propaganda política não pode automaticamente ser considerado um abuso do direito de petição²¹⁴.

Essa posição de princípio, no entanto, não está isenta de críticas²¹⁵, pois priva o juiz de meios para reagir diante da instrumentalização política de sua jurisdição²¹⁶. Nada impede, em teoria, que o juiz estabeleça um controle sobre a motivação subjetiva²¹⁷. Ainda assim, a prudência da CIJ e da CEDH nesse ponto é perfeitamente compreensível, pois, caso optassem pela solução oposta, cor-

Competência da Corte e Admissibilidade da Petição, Rec. CIJ, 1988, 20 de dezembro de 1988, p. 91, § 52. Essa posição de princípio foi reiterada em diversas ocasiões. Ver, em particular: CIJ, *Violações Alegadas do Tratado de Amizade, Comércio e Direitos Consulares de 1955 (Irã v. Estados Unidos)*, Julgamento, Exceções preliminares, 3 de fevereiro de 2021, p. 37, § 95; CIJ, *Aplicação da Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (Gâmbia v. Mianmar)*, Julgamento, Exceções Preliminares, 22 de julho de 2022, Rec. CIJ, 2022, p. 495, § 44; CIJ, *Alegações de Genocídio nos Termos da Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (Ucrânia v. Rússia)*, Julgamento, Exceções Preliminares, 2 de fevereiro de 2024, § 115. No caso *Gâmbia v. Mianmar*, a Corte lembrou com clareza que: “A questão de saber o que pode ter motivado um Estado como a Gâmbia a iniciar um processo é irrelevante para fins de estabelecer a competência da Corte.” (CIJ, *Aplicação da Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (Gâmbia v. Mianmar)*, Rec. CIJ, 2022, p. 495, § 44). Da mesma forma, no contexto da função consultiva, a Corte já afirmou que: «Não cabe a ela considerar os motivos que podem ter inspirado tal pedido.» (CIJ, *Condições para a Admissão de um Estado como Membro das Nações Unidas (artigo 4 da Carta)*, Opinião Consultiva, 28 de maio de 1948, Rec. CIJ, 1948, p. 61). Ver também: CIJ, *Legalidade da ameaça ou uso de armas nucleares*, Opinião Consultiva, Rec. CIJ, 1996, 8 de julho de 1996, p. 34, § 13.

212 LEMEY, *op. cit.*, p. 242.

213 CIJ, *Ações Armadas Fronteiriças e Transfronteiriças (Nicarágua v. Honduras)*, Julgamento, Competência da Corte e Admissibilidade da Petição, Rec. CIJ, 1988, 20 de dezembro de 1988, p. 91, § 52.

214 CEDH, *Lawless v. Irlanda*, nº 332/57, Anuário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, vol. 2, 30 de agosto de 1958, p. 234.

215 “Ao se satisfazer com uma fundamentação de caráter formalista e ao se recusar a enfrentar diretamente os motivos subjacentes à sua competência, a Corte se expõe mais facilmente à crítica de estar incentivando disputas contenciosas frívolas.” (FORTEAU, M. La saisine des jurisdictions internationales à vocation universelle (CIJ et TIDM). In: RUIZ FABRI, H.; SOREL, J. M. (org.). *op. cit.*, p. 9-87, p. 35.).

216 Embora não possa impedir a análise de um pedido de opinião consultiva, o juiz tem a possibilidade de se recusar a responder à questão apresentada. Para isso, dispõe de um poder discricionário. A Corte Internacional de Justiça, no entanto, já afirmou que apenas “razões decisivas” poderiam impedi-la de se pronunciar (CIJ, *Legalidade da ameaça ou uso de armas nucleares*, Opinião Consultiva, Rec. CIJ, 1996, 8 de julho de 1996, p. 235, § 14). Ver também: TIDM, *Pedido de Opinião Consultiva submetido pela Comissão Sub-Regional das Pescas (CSRPs)*, Opinião Consultiva, 2 de abril de 2015, § 71. Portanto, há poucas chances de que a CIJ ou outra jurisdição internacional rejeite um pedido de parecer por considerá-lo excessivamente político.

217 Ver: GOUNELLE, M. *La motivation des actes juridiques en droit international public*. Paris: Pedone, 1979. 292 p. p. 190.

reriam o risco de abrir a “caixa de Pandora”²¹⁸. Os réus poderiam, de fato, ser tentados a invocar essa exceção de forma excessiva e abusiva. Em outras palavras, o remédio poderia se revelar pior do que o problema. Como consequência, o juiz internacional não dispõe de meios eficazes para dissuadir os Estados de utilizar seu tribunal para fins políticos²¹⁹. No entanto, ele pode tentar persuadi-los. A CEDH, por exemplo, aproveitou um comunicado de imprensa publicado após um pedido de medidas provisórias em um caso interestatal para convidar as partes a recorrerem aos “mecanismos internacionais” pertinentes no que diz respeito às violações alegadas do direito internacional humanitário²²⁰. A situação, porém, é ligeiramente diferente quando se trata de procedimentos incidentais.

Para evitar que o tribunal se transforme em uma tribuna política durante a fase oral da análise dos pedidos de indicação de medidas provisórias, a CIJ adotou, em 2004, a Instrução de Procedimento XI, que lembra às partes que elas não devem abordar o mérito nessa etapa do processo. Elas devem, portanto, limitar-se à análise das condições necessárias para a concessão das medidas provisórias. Essa instrução processual é bem-vinda, pois busca responder a uma das causas da instrumentalização do tribunal. No entanto, como não tem caráter vinculante, a Corte não dispõe, na prática, de meios reais para garantir sua efetividade.

Além disso, o procedimento de indicação de medidas provisórias confere ao juiz uma ampla liberdade, tanto na avaliação dos critérios que condicionam a concessão dessas medidas quanto na determinação das providências a serem adotadas²²¹. Em outras palavras, se o juiz quiser rejeitar um pedido de indicação de medidas provisórias, ele tem meios para fazê-lo. Ainda assim, a CIJ raramente aproveita essa oportunidade. Considerando a prática dos últimos anos, é evidente que a Corte recebe os pedidos de indicação de medidas provisórias com

218 Ver, nesse sentido: CIJ. *Alegações de genocídio nos termos da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (Ucrânia v. Rússia)*, Decisão, Declaração do Vice-Presidente Juiz Gevorgian, 5 de junho de 2023, § 7.

219 O juiz pode, no entanto, adotar algumas medidas pontuais. Assim, a adoção do artigo 38, parágrafo 5 do Regulamento da CIJ tem como objetivo precisamente reagir contra a instrumentalização política.

220 CEDH. *Comunicado de imprensa da Secretaria da Corte*, CEDH 314 (2020), 5 de novembro de 2020. Aqui, a Corte provavelmente buscou evitar um congestionamento contencioso e lembrar que não é a jurisdição apropriada para lidar com disputas relativas a conflitos armados internacionais. Isso é confirmado por Frédéric Sudre: “Isso não faz parte da vocação natural de um órgão de proteção dos direitos humanos. Além disso, a Corte não está equipada para lidar com essas petições, que se enquadram no âmbito do direito internacional dos conflitos armados.” (SUDRE, *op. cit.*, p. 242). É provavelmente por essa razão que a Corte EDH tende a “desencorajar os Estados-membros de invocar o artigo 33” da convenção (CEDH, *Irlanda v. Reino Unido*, nº 5310/71, Revisão, Opinião Dissidente da Juíza O’Leary, 20 de março de 2018, § 77).

221 Ver, em particular: LE FLOCH, *op. cit.*, pp. 89-117.

relativa benevolência. Essa política judicial pode ser explicada, ao menos, por dois fatores. A primeira explicação reside no contexto em que o juiz é acionado e na natureza dos litígios que lhe são submetidos. Nos últimos dez anos, a CIJ tem sido instada a tratar de questões extremamente sensíveis do ponto de vista político, como a situação na Palestina, na Ucrânia, na Síria e em Mianmar. Os pedidos de indicação de medidas provisórias foram apresentados em períodos de intensas tensões no terreno. Basta pensar, por exemplo, no início da operação militar especial russa na Ucrânia ou na intervenção armada israelense na Faixa de Gaza. Consequentemente, no momento em que decide, o juiz está sujeito a uma forte pressão política e midiática. Assim, era praticamente impensável que a Corte Internacional de Justiça rejeitasse os primeiros pedidos de indicação de medidas provisórias apresentados pela Ucrânia e pela África do Sul por meras razões técnicas, enquanto um verdadeiro drama humanitário se desenrolava diante dos olhos da comunidade internacional²²². Evidentemente, isso não significa questionar a imparcialidade e a integridade dos membros da Corte, nem afirmar que a CIJ decidiu com base em considerações políticas e não jurídicas. O procedimento de indicação de medidas provisórias oferece à Corte flexibilidade suficiente para agir da forma como o fez nesses diferentes casos. A segunda explicação está provavelmente na vontade da Corte de, conforme expressamente recordou, cumprir as responsabilidades que a Carta das Nações Unidas e seu Estatuto lhe conferem “no que diz respeito à manutenção da paz e da segurança internacionais, bem como à solução pacífica de litígios”²²³. Entretanto, a CIJ não acolhe automaticamente todos os pedidos de indicação de medidas provisórias apenas porque há, em segundo plano, uma situação humanitária dramática. Assim, em sua decisão no caso das *Alegadas violações de certas obrigações internacionais relativas ao Território Palestino Ocupado*, a Corte rejeitou de forma categórica o pedido nicaraguense. Ela sequer se deu ao trabalho de examinar as diferentes condições que deveriam ser atendidas para a concessão das medidas provisórias. Limitou-se a observar, ao término de uma análise bastante breve e inédita, que as circunstâncias invocadas pela Nicarágua “não eram tais que exigissem o exercício do seu poder de indicar medidas provisórias”²²⁴.

Por fim, ao indicar medidas provisórias, a CIJ busca, na maioria das vezes, introduzir nuances em seu conteúdo. Isso explica, em parte, sua tendência a bilateralizar pelo menos uma das medidas indicadas²²⁵ e a não se limitar estric-

²²² Especialmente porque a Corte provavelmente ainda sofre do impacto de sua desastrosa decisão no caso do *Sudoeste Africano*.

²²³ CIJ, *Alegações de Genocídio nos Termos da Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (Ucrânia v. Rússia)*, Decisão, Rec. CIJ, 2022, p. 216, § 18.

²²⁴ CIJ, *Alegadas violações de certas obrigações internacionais relativas ao Território Palestino Ocupado (Nicarágua v. Alemanha)*, Decisão, 30 de abril de 2024, § 20.

²²⁵ Ver, por exemplo, a decisão no caso *Ucrânia v. Rússia*, no qual a Corte, após prescrever medidas provisórias apenas contra a Rússia, ordena que ambas as partes “se abstêm de qual-

tamente aos pedidos das partes²²⁶. Além disso, como lembra sistematicamente, as decisões de indicação de medidas provisórias são apenas provisórias e não antecipam o julgamento do mérito do litígio²²⁷. Ainda assim, mesmo que a Corte, ao analisar o mérito, conclua pelo indeferimento do pedido e revogue as medidas provisórias, o dano já terá sido causado²²⁸. A reputação internacional do Estado terá sido manchada em um momento crítico²²⁹. A Corte, no entanto, não tem meios de agir de outra forma²³⁰. Esse é um risco inerente ao próprio procedimento de indicação de medidas provisórias²³¹.

No que diz respeito à intervenção de terceiros, os poderes do juiz variam conforme o procedimento invocado. O Estatuto da CIJ prevê essencialmente duas formas de intervenção para um terceiro interessado no processo em curso. Quando este considera que está em jogo um interesse de ordem jurídica, ele pode, por meio de uma petição fundamentada no artigo 62, apresentar um pedido de intervenção. Já quando a questão envolve a interpretação de uma convenção da qual ele é parte, pode, nos termos do artigo 63, apresentar uma declaração de intervenção para expor suas observações sobre a interpretação dessa convenção. A intervenção no artigo 62 é solicitada, enquanto no artigo 63 é um direito²³².

quer ato que possa agravar ou ampliar o litígio submetido à Corte ou tornar sua resolução mais difícil" (CIJ. *Alegações de Genocídio nos Termos da Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (Ucrânia v. Rússia)*, Decisão, Rec. CIJ, 2022, p. 231).

226 O artigo 75, parágrafo 2 do seu Regulamento especifica que a Corte "pode indicar medidas totalmente ou parcialmente diferentes". Em sua decisão de 26 de janeiro de 2024, por exemplo, a Corte não atendeu ao pedido da África do Sul para que ordenasse a Israel "suspender imediatamente suas operações militares em e contra Gaza". Ver: CIJ. *Aplicação da Convenção para a Prevenção e a Punição do Crime de Genocídio na Faixa de Gaza (África do Sul v. Israel)*, Decisão, 26 de janeiro de 2024, § 5, 1 e § 86.

227 Ver, por exemplo, *ibid.*, § 84.

228 Foi o que ocorreu, em particular, nos casos da *Aplicação da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (Geórgia v. Rússia)* e da *Aplicação da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (Catar v. Emirados Árabes Unidos)*. A Corte inicialmente indicou medidas provisórias, mas posteriormente aceitou as exceções preliminares levantadas pelo réu. Como resultado, não pôde se pronunciar sobre o mérito de nenhum dos dois casos.

229 Como já foi observado, as medidas provisórias estão diretamente ligadas à atualidade e ao tempo midiático, enquanto a decisão final tem uma temporalidade distinta. Ver *supra* I-B-1.

230 Ver, em particular: LE FLOCH, G. Requirements for the issuance of provisional measures. In: PALOMBINO, F. M.; VIRZO, R.; ZARRA, G. (org.). *Provisional measures issued by international courts and tribunals*. Haia: T. M. C. Asser Press, 2021. p. 22-23.

231 Vale ressaltar que as medidas provisórias indicadas pela Corte Europeia dos Direitos Humanos em um litígio interestatal têm um impacto significativamente menor. Isso se deve, em grande parte, ao caráter extremamente rudimentar do procedimento (ausência de contraditório, decisão não publicada e não fundamentada). Uma reforma nesse sentido seria desejável. Ver sobre o tema: LARROUTUROU, Th. *Plaidoyer pour la motivation des mesures provisoires adoptées par la Cour européenne des droits de l'homme. Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2023, p. 343-364.

232 CIJ. *Caça à Baleia na Antártica (Austrália v. Japão)*, declaração de intervenção da Nova

O nível de controle exercido pelo juiz varia consideravelmente. Os pedidos de intervenção fundamentados no artigo 62 passam por um rigoroso controle jurisdicional. A Corte verifica se o Estado terceiro demonstrou a existência de um interesse jurídico e, caso deseje intervir como parte, se há um vínculo jurisdicional²³³. Já as declarações de intervenção são submetidas a um controle jurisdicional muito mais limitado. A Corte apenas verifica se elas se encaixam nos critérios do artigo 63 do Estatuto e se cumprem os requisitos formais do artigo 82, parágrafo 2, do Regulamento. No caso do *Genocídio (Ucrânia v. Rússia)*, a Rússia questionou a sinceridade das diversas declarações de intervenção apresentadas, alegando que elas não tinham outro objetivo senão apoiar a causa da Ucrânia e que, na prática, transformavam os Estados intervenientes em “coautores *de facto*”²³⁴. Por sua vez, o vice-presidente Gevorgian e a juíza Xue enfatizaram que todos esses Estados haviam agido “em coordenação” para perseguir interesses políticos comuns²³⁵. Como de costume, a Corte rejeitou essas críticas, esclarecendo que “as motivações de um Estado ao apresentar uma declaração de intervenção”²³⁶ não são levadas em conta na análise de sua admissibilidade. Desde que os requisitos formais sejam cumpridos, a CIJ não tem qualquer poder discricionário para rejeitar as declarações de intervenção²³⁷. Isso explica por que praticamente todos os Estados optaram por intervir com base no artigo 63 do Estatuto²³⁸. O único Estado a adotar uma estratégia diferente foi a Nicará-

Zelândia (interveniente), Decisão, Rec. CIJ, 2013, 6 de fevereiro de 2013, p. 5, § 7.

- 233 O Estado terceiro que solicita intervir como parte deve demonstrar a existência de uma base de competência com as partes no litígio em relação aos direitos que pretende fazer valer contra elas, “cuja validade é estabelecida pela Corte no momento em que autoriza a intervenção” (CIJ. *Disputa territorial e marítima (Nicarágua v. Colômbia)*, Julgamento, pedido de intervenção de Honduras, Rec. CIJ, 2011, 4 de maio de 2011, p. 432, § 28). Essa exigência é lógica, considerando os direitos e obrigações que acompanham a qualidade de interveniente como parte.
- 234 CIJ. *Alegações de Genocídio nos Termos da Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (Ucrânia v. Rússia)*, Decisão, 5 de junho de 2023, § 42.
- 235 *Ibid.*, Declaração do Vice-Presidente Juiz Gevorgian, § 2 e Opinião dissidente da Juíza Xue, § 28, retomando as palavras do presidente Owada no caso da *Caça à Baleia* (CIJ. *Caça à Baleia na Antártica (Austrália v. Japão)*, Decisão, Declaração de intervenção da Nova Zelândia, Declaração do Juiz Owada, Rec. CIJ, 2013, 6 fev. 2013, p. 12, § 5).
- 236 CIJ. *Alegações de Genocídio nos Termos da Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (Ucrânia v. Rússia)*, Decisão, 5 de junho de 2023, § 44.
- 237 Ver nesse sentido *ibid.*, Declaração do Vice-Presidente Juiz Gevorgian, § 1.
- 238 Essas numerosas declarações de intervenção levantam uma série de questões processuais às quais a CIJ terá de responder com o objetivo de ser, como de costume, extremamente respeitosa dos grandes princípios processuais. O procedimento oral, em particular, para retomar as palavras da ex-presidente Donoghue, “terá de ser gerido com cuidado” (DONOGHUE, Joan E. Discurso de S. Exc.^a a juíza Joan E. Donoghue, presidente da Corte Internacional de Justiça, por ocasião da septuagésima quarta sessão da Comissão de Direito Internacional, 18 jul. 2023, p. 5.). Nesse sentido, a Corte Europeia de Direitos Humanos solicitou, por exemplo, que os 26 Estados que desejavam intervir no litígio *Países Baixos e Ucrânia v. Rússia* “coordenassem seus trabalhos e apresentassem, tanto quanto possível, observações escritas conjuntas à Corte” (CEDH. Comunicado de imprensa da Secretaria da Corte, CEDH 082 (2023), 17 de

gua²³⁹. De fato, apresentou um pedido de intervenção fundamentado no artigo 62 do Estatuto. À primeira vista, essa escolha pode parecer surpreendente, especialmente porque a Corte Internacional de Justiça raramente admitiu pedidos de intervenção com base nesse fundamento²⁴⁰. No entanto, a Nicarágua provavelmente fez outro cálculo estratégico. As declarações de intervenção foram declaradas admissíveis pela Corte por meio de uma decisão sumária, sem que nenhuma audiência oral fosse realizada. No contexto do artigo 62, no entanto, uma audiência é organizada sempre que uma das partes do processo se opõe ao pedido de intervenção²⁴¹ – o que provavelmente será a posição de Israel. Além disso, o escopo da intervenção é mais amplo.

A CEDH, que enfrenta o mesmo fenômeno, embora em menor escala, estabeleceu novas instruções processuais sobre a intervenção de terceiros. Nelas, lembra que esse procedimento tem “como função apresentar à Corte, da maneira mais imparcial e objetiva possível, elementos de direito ou de fato que possam ajudá-la a resolver de forma mais esclarecida o litígio que lhe foi submetido”²⁴². Com base nisso, conclui que “as partes terceiras não podem expressar apoio direto a uma ou outra parte”²⁴³. Talvez a Corte esteja tentando, com isso, aliviar a pressão política sobre si.

No que diz respeito ao Tribunal Penal Internacional, uma vez que foi seu próprio Procurador quem iniciou a controversa prática do auto-encaminhamento e que essa prática lhe permitiu julgar seus primeiros casos, seria surpreendente que o TPI tentasse combatê-la. No entanto, seria desejável que essa prática fosse abandonada em favor de outros mecanismos de acesso previstos pelo Estatuto de Roma²⁴⁴.

*

março de 2023).

239 Conforme já mencionado anteriormente (*nota de rodapé* 176), enquanto esta contribuição ainda estava em fase de revisão, o Estado da Palestina apresentou um pedido de intervenção e uma declaração de intervenção.

240 Deve-se ainda destacar que o Estado pretende intervir como parte, algo que até agora nunca foi aceito. Ver, em particular, sobre o tema: LE FLOCH, G. La multilatéralisation du procès international: le point de vue publiciste. In: RUNAVOT, M.-C.; RIOS RODRIGUEZ, J. (org.). *Le droit international multilatéral: colloque SFDI*. Paris: Pedone, 2023. p. 187-215, p. 193-196. Dado o caráter *erga omnes* dos direitos em questão, a Nicarágua considera que “o comportamento de Israel, que resulta em violação da Convenção sobre o Genocídio, afeta os interesses jurídicos da Nicarágua tanto quanto os da África do Sul ou de qualquer outro Estado parte da Convenção” (CIJ. *Aplicação da Convenção para a Prevenção e a Punição do Crime de Genocídio na Faixa de Gaza (África do Sul v. Israel)*, Pedido de intervenção apresentado pela Nicarágua, 23 de janeiro de 2024, § 16).

241 Ver artigo 84, parágrafo 2 do Regulamento.

242 CEDH. Instrução prática: Intervenção de terceiros realizada nos termos do artigo 36, parágrafo 2 da Convenção ou da segunda frase do artigo 3 do Protocolo nº 16, 13 de março de 2023, § 2.

243 *Ibid.*

244 A prática do auto-encaminhamento está, no entanto, em grande parte em declínio no TPI.

O uso político do tribunal está longe de ser uma ilusão em certas jurisdições internacionais. Os acontecimentos mais recentes oferecem uma ilustração clara disso. A Corte Europeia dos Direitos Humanos nunca foi tão acionada em processos interestatais, nem a Corte Internacional de Justiça teve tantos casos envolvendo os “interesses vitais dos Estados”²⁴⁵. O tempo em que a CIJ lidava apenas com “questões jurisdicionais de importância moderada”²⁴⁶ parece, portanto, bem distante.

Essa evolução, no entanto, gera avaliações divergentes. Alguns comemoram essa tendência²⁴⁷, enquanto outros a veem com preocupação²⁴⁸. Se é verdade de que é melhor que os Estados se enfrentem na arena jurisdicional em vez de recorrerem às armas no campo de batalha, é ainda mais importante analisar as circunstâncias em que as jurisdições internacionais são acionadas. E, de fato, observa-se que, em muitos dos casos que chegam à CIJ, essas circunstâncias são de tensões armadas extremamente elevadas. Foi o que aconteceu com a Ucrânia, que acionou a CIJ e a CEDH logo após ser atacada pela Rússia. O recurso ao

-
- 245 KOLB, R. La politique juridique des États face à la Cour internationale de Justice. Quelques réflexions générales. In: MATSUMOTO, F. C.; NOLLEZ-GOLDBACH, R. (org.). *Les États face aux juridictions internationales*. Paris: Pedone, 2019. p. 73-84, p. 78. Nunca antes a CIJ havia recebido tanta atenção por parte da mídia. Ver, por exemplo: MAUPAS, S. Dans les coulisses de la Cour internationale de justice, au chevet d'un monde en conflit. *Le Monde*, 3 mar. 2024.
- 246 VIRALLY, M. Le champ opératoire du règlement judiciaire international. *Revue générale de droit international public*, 1983, p. 281-314, p. 309. Após sua análise sobre o escopo de atuação da CIJ, o autor concluiu que “as questões de jurisdição de importância média constituem o campo ‘natural’ da jurisdição internacional, pois as pequenas questões são normalmente resolvidas por acordo e não justificam o tempo, os esforços e os custos de um processo internacional, enquanto os Estados não se resignam a perder o controle do processo de resolução até o final nos litígios politicamente mais graves” (*ibid.*).
- 247 Ver, por exemplo, nesse sentido Alain Pellet: “Por um lado, é evidente que o recurso à Corte Mundial faz parte da ‘política jurídica externa’ dos Estados e, por outro lado, parece-me que é melhor recorrer à Corte para responder a uma necessidade política do que a outros meios. Talvez seja uma homenagem do vício, mas é prestada à virtude: a Corte é acionada para evitar o recurso a outros meios muito menos louváveis; e isso também demonstra a influência que os Estados reconhecem que a Corte tem sobre o curso das relações internacionais – uma influência que não deve, evidentemente, ser exagerada, mas que, mesmo que seja difícil de avaliar e marginal, eu acredito que seja real” (PELLET, A. Conclusion. In: THOUVENIN, J. M.; HEBERT, J. J. (org.). *La Cour internationale de Justice à 75 ans*. Paris: Pedone, 2023. p. 311-316, p. 312. Ver também PELLET, A. Introduction from the podium. In: SOBENES OBREGON, E.; SAMSON, B. (org.). *Nicaragua before the International Court of Justice*. Cham: Springer, 2018. p. 16-39, p. 31.
- 248 “Para alguns, trata-se de um desvio lamentável: certos Estados tentam mobilizar a [CIJ] como uma plataforma de propaganda política com o objetivo de colocar seus adversários em dificuldade, levando-os perante um tribunal internacional suscetível de desempenhar o papel de um fórum de acusação e opinião; essa promoção de interesses e queixas políticas sem uma verdadeira vontade de resolver o litígio implica que nenhuma solução real será dada à questão de fundo; o litígio não será resolvido; a decisão pode eventualmente não ser executada, minando assim a credibilidade da Alta Jurisdição. Além disso, essa tendência seria perigosa porque corre o risco de fazer com que a Corte perca sua clientela séria, aquela que realmente tem litígios a resolver” (KOLB, *op. cit.*, p. 78).

juiz, portanto, não tem como principal objetivo alcançar uma solução judicial para os litígios, mas sim fortalecer a legitimidade do requerente. Esse é um dos instrumentos²⁴⁹ utilizados na guerra diplomática travada entre as partes em paralelo às suas ações no campo de batalha²⁵⁰. Tudo isso não é necessariamente um bom presságio para a futura execução das decisões judiciais. Além disso, o fato de que alguns Estados se utilizam de cláusulas compromissórias de convenções sobre direitos humanos — às vezes com uma relação bastante distante com o litígio que os opõe ao réu²⁵¹ — e de que outros, sem serem diretamente lesados, baseiam-se no caráter *erga omnes partes* de certas obrigações para acionar o juiz, sugere a possibilidade de novos processos²⁵². Diante desse risco, vários Estados poderiam ser tentados a denunciar esses tratados²⁵³, a fim de se proteger contra petições intempestivas e conter essa escalada contenciosa. O receio da

249 Ver nesse sentido MONDRÉ, *op. cit.*, p. 48, para quem “[u]ma ação interestatal pode ser vista como mais uma peça na caixa de ferramentas diplomáticas».

250 O anúncio do depósito de um pedido de intervenção na CEDH ilustra perfeitamente esse ponto: «Desde 24 de fevereiro de 2022, a Irlanda tem estado na vanguarda dos esforços internacionais para apoiar a Ucrânia e garantir que a Rússia seja responsabilizada por suas ações. Em Nova York, como membro eleito do Conselho de Segurança da ONU, condenamos consistentemente a invasão como ilegal, injustificada e não provocada. Em Genebra, pressionamos o Conselho de Direitos Humanos a nomear uma comissão internacional independente de inquérito sobre violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário. Em 2 de março de 2022, juntamo-nos a outros 38 Estados para encaminhar a situação na Ucrânia ao Tribunal Penal Internacional (TPI) em Haia, permitindo que o Promotor Khan avançasse em suas investigações críticas. Como Presidência do Comitê de Ministros em Estrasburgo, tenho me empenhado em reforçar nossa solidariedade com a Ucrânia no Conselho da Europa. A decisão do governo de solicitar autorização à Corte Europeia dos Direitos Humanos para intervir como terceira parte neste importante caso é uma demonstração tangível desse compromisso» (IRLANDA. Departamento de Assuntos Exteriores. Declaração do Ministro Coveney sobre a intervenção de terceiros da Irlanda perante o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. 8 set. 2022. Disponível em: <https://www.gov.ie/en/press-release/accbc-statement-by-minister-coveney-on-irelands-third-party-intervention-before-the-european-court-of-human-rights/>).

251 Como destaca Romain Le Bœuf, “[a] transposição sistemática de litígios relativos a fatos de guerra para o escopo de outros instrumentos dará [...] às ações um caráter alternativamente artificial ou instrumental” (LE BŒUF, R. La saisine de la Cour internationale de Justice pour faits de guerre. *Revue belge de droit international*, 2009, p. 52-77, p. 55.).

252 Alguns, no entanto, acreditam que o custo financeiro e político da introdução de uma ação perante a CIJ não deveria levar os Estados a abusar dessa possibilidade. Ver, notadamente: LONGOBARDO, M. The standing of indirectly injured states in the litigation of community interests before the ICJ: lessons learned and future implications in light of The Gambia v. Myanmar and beyond. *International Community Law Review*, v. 24, 2021, p. 476-505.

253 Ameaça velada da Rússia: “Nos últimos anos, um número crescente de Estados reconheceu a jurisdição da Corte e uma variedade cada vez maior de casos foi submetida à Corte. Em 2007, a Federação Russa retirou suas reservas quanto à jurisdição da Corte em relação a seis convenções ligadas à luta contra o terrorismo. No entanto, essa evolução positiva só pode continuar se for baseada em uma delimitação clara das competências da Corte e da natureza dos casos que lhe são submetidos” (AGNU. 32ª reunião plenária da Assembleia Geral, A/64/PV.32, Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 30 de outubro de 2009, p. 7). Nada impede que um Estado denuncie a convenção em questão e depois adira a ela novamente, emitindo uma reserva à cláusula compromisso.

instrumentalização política do tribunal poderia, sem dúvida, ser o argumento avançado para justificar essa escolha²⁵⁴.

O juiz internacional enfrenta hoje múltiplos desafios. Isso é particularmente verdadeiro para a Corte Internacional de Justiça, que se encontra em uma posição extremamente delicada e cuja credibilidade está em jogo. Por um lado, a CIJ deve desempenhar sua função com a máxima habilidade, dada a alta carga política e a extrema sensibilidade dos casos que atualmente lhe são submetidos. Ela precisa necessariamente de tempo para obter o distanciamento necessário e decidir essas questões com base no direito. Por outro lado, o restante de seu papel não pode ser prejudicado. A Corte deve continuar a examinar os casos que podem ser considerados mais ordinários, para que as expectativas dos requerentes não sejam frustradas. No entanto, não é apenas o tempo que falta à Corte Internacional de Justiça. Ela também carece de recursos²⁵⁵. Se os Estados demonstram confiança na CIJ ao submeter seus litígios a ela, devem igualmente garantir-lhe os meios financeiros e humanos necessários para que possa cumprir sua missão em condições adequadas.

254 Foi precisamente por considerarem a petição da Nicarágua um flagrante desvio da CIJ para fins políticos e de propaganda que os Estados Unidos decidiram retirar sua declaração de aceitação da jurisdição obrigatória da Corte. “A ação da Nicarágua contra os Estados Unidos [...] é um uso flagrante e indevido da Corte para fins políticos e propagandísticos” (UNITED STATES. Department of State. Statement concerning US withdrawal from the proceeding initiated by Nicaragua in the International Court of Justice. 18 jan. 1985. Department of State Bulletin, n. 2090, p. 64.). Esse mesmo motivo, segundo o então Conselheiro de Segurança Nacional John Bolton, justificou a decisão dos Estados Unidos, em 2018, de denunciar o protocolo de assinatura facultativa à Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, relativo à solução obrigatória de controvérsias de 1961, bem como o Tratado de Amizade, Relações Econômicas e Direitos Consulares de 1955. Segundo ele: “Os Estados Unidos não ficarão de braços cruzados enquanto alegações infundadas e politizadas são apresentadas contra nós” (SHESGREEN, S. Bolton says U.S. will block legal challenge from ‘so-called state of Palestine’ over embassy move. USA Today, 3 out. 2018). Essa decisão veio na esteira das ações movidas pela Palestina, no caso da *Transferência da Embaixada dos Estados Unidos para Jerusalém*, e pelo Irã, no caso das *Violações alegadas do Tratado de Amizade, Relações Econômicas e Direitos Consulares de 1955*. Além disso, é interessante notar que os Estados Unidos só ratificaram a Convenção contra o Genocídio em 15 de novembro de 1988, acompanhando sua adesão com uma reserva à cláusula compromisso. Essa reserva foi proposta pelo Senado americano, que temia que essa disposição fosse usada de maneira abusiva por Estados mal-intencionados que desejassem apenas constranger ou assediar os Estados Unidos. Ver BILDER, *op. cit.*, p. 160; SMITH, K. E. Acculturation and the acceptance of the Genocide Convention. Cooperation and Conflict, v. 48, 2013, p. 358-377, p. 369-370. Ver também, de maneira geral: MURPHY, S. The United States and the International Court of Justice: coping with antinomies. In: ROMANO, C. (org.). *The Sword and the Scales: The United States and International Courts and Tribunals*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 46-111.

255 Ver DONOGHUE, Joan E. Discurso de S. Exc.^a a juíza Joan E. Donoghue, perante a Sexta Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas. 25 out. 2023. p. 3, no qual a presidente em exercício da CIJ alerta sobre a estagnação dos meios financeiros e humanos de que dispõe a Corte. Ela observa que, ao longo dos seus treze anos na CIJ, o orçamento da instituição praticamente não aumentou – apesar da inflação – e que o número de cargos permanentes na Secretaria passou de 114 para 117.

