

**OS BENS PÚBLICOS GLOBAIS E O DIREITO INTERNACIONAL:
A PAZ E A SEGURANÇA E SEUS DESAFIOS NO CENÁRIO MUNDIAL**

**GLOBAL PUBLIC GOODS AND INTERNATIONAL LAW:
PEACE AND SECURITY AND ITS CHALLENGES IN THE GLOBAL SCENARIO**

Richeli Eliza Bellé

Advogada. Mestre em Direito Internacional na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Especialista em Direito do Estado e em Direito Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Trabalha na área do Direito Internacional Público e Privado, Direitos Humanos, Direito Penal Internacional e Direito Constitucional. E-mail: richeli@bebadvogadosassociados.com.br.

Informações de Submissão

Recebido em: 21/06/2017

Aceito em: 01/08/2017

Publicado em: 18/10/2017

Palavras-chave

Bens Públicos Globais. Direito
Internacional. Paz e Segurança.
Terrorismo.

Keywords

Global Public Goods. International
Law. Peace and Security. Terrorism.

Resumo

O mundo enfrenta múltiplos desafios relativos à produção de bens públicos globais, entendidos como aqueles que devem ser alcançados por todos os Estados e sociedades. O direito internacional, por meio da cooperação que busca promover, desempenha papel central na produção de tais bens públicos. Contudo, muitas vezes, ele não é suficiente para superar os obstáculos impostos para essa promoção, tendo em vista as várias particularidades que os bens públicos podem assumir. A partir disso, pretende-se verificar se o direito internacional se revela como meio hábil à produção dos bens públicos globais da paz e segurança. Como resultado, verifica-se que estes são típicos bens públicos que não são satisfatoriamente produzidos. Identifica-se, como um dos principais problemas a essa produção, a expansão do terrorismo, ameaça crescente na atualidade. Para a investigação proposta, método de abordagem teórica da presente pesquisa é o dedutivo, enquanto a análise bibliográfica será o método de procedimento.

Abstract

The world faces multiple challenges regarding the production of global public goods, understood as those that must be achieved by all states and societies. International law, through the cooperation it seeks to promote, plays a central role in the production of such public goods. However, often, it is not enough to overcome the obstacles imposed for this promotion, given the various particularities that public goods can assume. From this, it is sought to verify whether international law is revealed as a skillful means for the production of the global public goods of peace and security. As a result, it turns out that these are typical public goods that are not satisfactorily produced. It identifies, as one of the main problems to this production, the expansion of terrorism, a growing threat at present. For the proposed research, method of theoretical approach of the present research is the deductive, while the bibliographic analysis will be the method of procedure.

1 INTRODUÇÃO

A discussão em torno dos bens públicos globais cresce de forma concomitante à globalização com a consequente intensificação do processo de integração entre os Estados, considerada indispensável para alcançar objetivos internos. Nesse contexto, os bens públicos globais se apresentam como bens que beneficiam a todos os países, pessoas e gerações, sem qualquer discriminação, cujo provimento não é mais tangível garantir sem que haja uma coordenação e comprometimento das nações no âmbito internacional.

A provisão de bens públicos globais – nacional e internacionalmente – relembra a provisão de bens públicos na Idade Média, conforma analogia de Keane¹, o qual explica que, para tanto, é indispensável o envolvimento de múltiplos atores, com poderes diferentes e níveis de jurisdição diversos, reagindo a crises de modo que são movidos pela compulsão política que diz respeito a todos.

Nesse sentido, uma vez que os bens públicos globais não podem ser adequadamente providos no cenário nacional, pelo mercado, é necessário o direito internacional e as instituições internacionais para provê-los. Contudo, também essa questão revela desafios, já que novas dúvidas surgem a partir dessa constatação, no sentido de quem irá produzi-los, em qual quantidade, quem pagará por isso, e quem decidirá tais questões.

No presente artigo, referidos questionamentos serão ponderados a partir da análise de dois bens públicos que, muitas vezes, são confundidos como apenas um: a paz e a segurança internacionais, as quais constituem prioridade na agenda internacional. Entende-se que tais bens fazem parte de uma das categorias de bens públicos globais que encontra especial dificuldade para sua efetivação. Um dos desafios a ser superado pela comunidade internacional no sentido de garantir a paz e segurança internacionais é o terrorismo, que será brevemente analisado.

Pretende-se, portanto, em um primeiro momento, elucidar os principais aspectos referentes aos bens públicos globais sob a ótica do direito internacional e evidenciar o importante papel que este último desempenha na produção dos primeiros. Na segunda parte do trabalho proposto, verificar-se-á a paz e segurança internacionais como bens públicos globais substanciais para o bem-estar da sociedade a nível global. Enfrenta-se, nesse sentido, o terrorismo e sua crescente ameaça e imprevisibilidade como problemas a serem resolvidos pelo direito internacional e seus atores.

¹ KEANE, John. Global civil society? In: ANHEIER, Helmut; GLASIUS, Marlies; e KALDOR, Mary (Eds.). **Global civil society**. New York: Oxford University Press, 2001, p. 4.

O método de abordagem teórica da presente pesquisa é o dedutivo, uma vez que será estudado de que forma o direito internacional se presta à promoção da paz e segurança internacionais enquanto bens públicos globais. A análise bibliográfica será o método de procedimento.

2 OS BENS PÚBLICOS GLOBAIS E O DIREITO INTERNACIONAL

Se, de um lado, o conceito de globalização é associado ao aumento da privatização, ele é, de outro, profundamente relacionado ao aumento da publicização e da forma como as vidas das pessoas estão se tornando cada vez mais interdependentes. Acontecimentos que ocorrem em uma parte do globo se expandem rapidamente para o mundo todo. E um crescente volume de princípios de política internacional, tratados, normas, leis e padrões se ocupam de definir regras comuns para um amplo âmbito de atividades.

A partir dessa constatação, é possível pensar nos inúmeros acordos internacionais que se ocupam de preocupações globais como a paz e segurança, o controle do terrorismo e do tráfico de drogas, a mudança climática, o combate às doenças comunicáveis e epidêmicas, a criação de uma comunicação global e linhas de transporte etc. Todos os referidos assuntos tratam da provisão de bens públicos globais, os quais visam a beneficiar as sociedades para além das fronteiras².

Assim, para melhor lidar com a globalização, é necessário um maior entendimento acerca da provisão dos bens públicos globais no sentido de favorecer a todas as partes da comunidade global, o que se revela como um grande desafio, considerando a diversidade e complexidade mundial.

É nesse contexto que o direito internacional se apresenta como importante alternativa, uma vez que o próprio conceito de bens públicos globais sugere uma definição coletiva, além da própria legitimação de ação pública que se pautem em interesses comuns. Ciente de que se trata de uma tarefa trabalhosa, pretende-se, depois de elucidar questões que tangem ao conceito de bem público global, investigar o papel do Direito Internacional na produção desses bens.

² CONCEIÇÃO, Pedro; LE GOULVEN, Katell; KAUL, Inge; e MENDOZA, Ronald U. Why do global public goods matter today? In: CONCEIÇÃO, Pedro; LE GOULVEN, Katell; KAUL, Inge; e MENDOZA, Ronald U (Eds.). **Providing Global Public Goods**. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 2.

2.1 Os bens públicos globais e seu atual contexto

Bens públicos globais são melhor entendidos por contrastarem com bens privados, estes compreendidos como os que podem ser exclusivos e excetuáveis no consumo. Encontram-se claramente associados aos direitos de propriedade, e é incumbência de seus proprietários decidirem como melhor usufruir deles. Em contraste, bens públicos globais são bens de domínio público, disponíveis para o consumo de todos e, por isso, possuem potencial para afetar a todas as pessoas³.

Nesse sentido, bens públicos globais são bens públicos que têm um impacto universal sobre um vasto número de países (cobrindo mais de um grupo de países ou regiões), pessoas (afetando a muitos e, preferencialmente, a todos os grupos populacionais), e gerações (estendendo-se à presente e às futuras gerações, não permitindo que as necessidades da presente coloque em risco o desenvolvimento de opções e oportunidades das futuras). Com efeito, bens públicos globais são os bens que se encontram em domínio público⁴, aqueles cujos impactos são difundidos indivisivelmente ao redor de todo o globo⁵.

Importante destacar que os benefícios dos bens públicos globais são disponibilizados para todas as pessoas, de modo que o consumo por um indivíduo não irá implicar redução desse bem ou indisponibilidade do mesmo para outrem. Assim, uma vez provido, nenhum país, bem como seus cidadãos, podem ser impedidos de desfrutar do bem, de modo que essa provisão não diminuirá a oportunidade e nem a proporção dos outros países de aproveitarem um mesmo bem⁶, sendo que as vantagens promovidas aos destinatários dos bens públicos serão observadas tanto em países ricos como nos pobres.

Os bens públicos são fundamentais para controlar os riscos globais como, por exemplo, as mudanças climáticas, doenças infecciosas, crises financeiras, conflitos civis e internacionais. Desempenham, ainda, importante papel na exploração de novas alternativas e oportunidades para promover uma vida mais equânime a toda a sociedade. A título exemplificativo, tem-se o estudo e desenvolvimento de novas vacinas, que visam a beneficiar

³ CONCEIÇÃO, Pedro; LE GOULVEN, Katell; KAUL, Inge; e MENDOZA, Ronald U. Why do global public goods matter today? In: CONCEIÇÃO, Pedro; LE GOULVEN, Katell; KAUL, Inge; e MENDOZA, Ronald U. **Providing global public goods: managing globalization**. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 2.

⁴ CONCEIÇÃO, Pedro; LE GOULVEN, Katell; KAUL, Inge; e MENDOZA, Ronald. **Providing global public goods: managing globalization - 25 questions and answers**. New York: UNPD/ODS, 2002, p. 4.

⁵ NORDHAUS, William D. Paul Samuelson and global public goods. In: GOTTESMAN, Aron A.; RAMRATTAN, Lall; e SZENBERG, Michael (Eds.). **Samuelsonian economics and the twenty-first century**. "The Pure Theory of Public Expenditure," The Review of Economics and Statistics, Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 88-98.

⁶ BARRETT, Scott. **Why cooperate?** The incentive to supply global public goods. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 1.

a todos os países, especialmente aqueles em desenvolvimento. Outro exemplo clássico de bem público é o ar puro, porque ele não se esgota pela respiração e não pode ser reservado a poucas pessoas.

De suma importância assinalar que o termo “bem” se refere a um produto e não a um atributo normativo, de modo que um bem público pode, portanto, ser positivo – como é o caso do conhecimento -, ou negativo, um bem que a sociedade deseja reduzir e cujo objetivo em relação a ele é alcançar a ausência – aqui, tem-se o terrorismo, sobre o qual se tratará em momento oportuno⁷.

A crescente interconexão mundial, promovida pelo comércio internacional, pela migração, comunicação, viagens e facilidade na consecução de informações, aumentou o número de desafios comuns encarados pela comunidade global. Questões como mudanças climáticas, epidemias que ultrapassam fronteiras, riscos de segurança e crises financeiras impõem uma grande ameaça à estabilidade e aos padrões de vida em todo lugar⁸.

Enquanto essas questões afetam a toda a humanidade, evidente que aqueles que vivem em países com condições mais escassas – com economia limitada ou insuficiente, sem rede de segurança social ou programas governamentais de assistência com os quais possam contar – são os mais vulneráveis. A provisão de bens públicos globais constitui pré-requisito para assegurar o progresso do futuro tanto em países ricos como naqueles mais desfavorecidos, e é vital para a redução da pobreza e promoção da equidade através e dentro de cada Estado.

O maior desafio à produção dos bens públicos globais é a ação coletiva e o problema de “*free riding*”⁹ (“carona”). Estados-nação e outros atores tendem a não investir em bens públicos se a sua ação independente não tiver impacto algum na situação como um todo, ou se puderem aproveitar a “carona” daqueles que investem. Produzir esse tipo de bem geralmente requer um senso de propósito coletivo baseado em interesses e compreensão mútuos¹⁰.

Essa questão será abordada no próximo tópico, o qual tentará elucidar o papel do Direito Internacional na produção de bens públicos globais, além de procurar respostas às seguintes questões: quando é necessária a coação do Direito Internacional e quando este deve

⁷ SHAFFER, Gregory. International law and global public goods in a legal pluralista world. **The European Journal of International Law**, v. 23, n. 3, p. 674. Oxford: Oxford University Press, 2012.

⁸ BIRDSALL, Nancy; DIOFASI, Anna. Global public goods for development: how much and what for. **Center for Global Development Working Paper**. Washington, DC: Center for Global Development, 2015, p. 2.

⁹ No problema do “*free rider*”, a estratégia racional dos atores individuais é no sentido de se abster de qualquer iniciativa ou financiamento, uma vez que já tem quem se ocupe disso. Essa abstenção não constitui, no entanto, óbice para o gozo do bem público pelo “caroneiro” nas mesmas proporções que aquele que financiou e cooperou para a sua produção. Assim, racionalidade individual não é suficiente para a racionalidade coletiva. SANLDER, Todd. **Global collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 18.

¹⁰ SHAFFER, Gregory. International law and global public goods in a legal pluralista world. **The European Journal of International Law**, v. 23, n. 3, p. 675. Oxford: Oxford University Press, 2012.

se abster? Quando instituições internacionais são necessárias? Quem deve prover e manter os bens públicos globais?

2.2 O direito internacional como meio para a promoção de bens públicos globais

A provisão de bens públicos globais pode sofrer diversos problemas. Por vezes, um bem pode estar faltando; ao invés da prevalência da paz, pode existir o conflito; e algumas vezes o bem pode existir, mas se apresentar de uma forma que acarrete custos a algumas pessoas ou países e benefícios a outros. Desse modo, não é apenas o nível no qual o bem público é provido que pode afetar a vida das pessoas, como também o modo pelo qual ele é suprido¹¹.

O fornecimento de bens públicos globais, no entanto, ocorre de forma diversa daquela pela qual bens públicos são oferecidos em âmbito nacional. Isso porque inexiste uma autoridade internacional central que corresponda à figura do Estado nacional e que coordene, organize e financie a provisão dos referidos bens. Como corolário desse contexto, tem-se que o provimento de bens públicos globais deve se dar por meio de decisões unânimes e por definição voluntária, o que não se verifica. Em verdade, os Estados continuam a se comportar no cenário internacional como atores privados, isto é, consideram a escolha que melhor lhes beneficia¹². Nesse contexto, o provimento de bens produz benefícios em desequilíbrio para a sociedade internacional.

É nesse cenário que a ideia de que o direito internacional pode ser uma ferramenta não apenas para a coexistência entre Estados, como também para a produção de bens públicos globais se revela especialmente importante. Atua como intermediador que facilita a produção substantiva de bens como em casos da tentativa de impedir a depleção da camada de ozônio, buscando a estabilidade financeira e a paz entre as nações.

As instituições de direito internacional auxiliam na superação da ação coletiva e na resolução de problemas como o de “*free rider*”, e facilitam a interação que pode produzir entendimentos coletivos e propósitos comuns. Não obstante, ajudam os Estados a conduzirem os atritos decorrentes das diferentes formas de governar os bens públicos, característica inerente ao pluralismo jurídico. Para Schaffer, o direito em geral e o direito internacional

¹¹ CONCEIÇÃO, Pedro; LE GOULVEN, Katell; KAUL, Inge; e MENDOZA, Ronald U. Why do global public goods matter today? In: CONCEIÇÃO, Pedro; LE GOULVEN, Katell; KAUL, Inge; e MENDOZA, Ronald U (Eds.). **Providing Global Public Goods**. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 4.

¹² SCHUTTE, Giorgio Romano. Bens públicos globais: entre a diplomacia multilateral e a soberania nacional. **Redefinindo a Diplomacia num Mundo em Transformação**, 5º encontro nacional ABRI. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2015, p. 7.

podem também ser vistos, por si só, como um bem público, uma vez que buscam promover a ordem e estabilidade¹³.

No entanto, o direito internacional pode também refrear a produção de bens públicos globais por meio da criação de obrigações positivas ou negativas que interfiram na aludida produção¹⁴. Essa assertiva decorre do fato de que os bens públicos podem envolver diferentes tecnologias de produção com diferentes estruturas de incentivo, sendo que tais diferenças se apresentam como desafios de governança para o direito internacional.

A fim de determinar o papel do direito internacional e suas instituições na promoção da produção de bens públicos globais, é necessário diferenciar a série de desafios encarados a esse respeito, para não apenas entendermos essa relação em um plano abstrato. Assim, bens públicos globais que se apresentam de formas variadas exigem diferentes respostas institucionais, por vezes exigindo uma maior centralização do direito internacional e suas instituições e, por outras, não.

A primeira categoria de bem público global a ser abordada é a do esforço do melhor (“*single best effort*”)¹⁵, a qual independe, para a produção de um bem público global, do esforço de todos os países ou de um grupo deles. De acordo com essa categoria, será o Estado mais desenvolvido do mundo que se ocupará de promover um bem público mundial¹⁶.

Para avaliarmos o papel a ser desempenhado pelo direito internacional nesses casos, outro exemplo se apresenta elucidativo: a geoengenharia tem se revelado como importante opção para a estabilização climática, a qual consiste em um bem público global. Sendo um método relativamente barato, pode ser desenvolvido pelo “esforço do melhor”. No entanto, em seus testes, pode causar riscos e danos imprevisíveis, os quais são capazes de produzir externalidades negativas para outros países. Aqui, o direito internacional e suas instituições devem se ocupar de decidir como e por quem as alternativas às mudanças climáticas devem ser produzidas, de forma a evitar que o esforço de um prejudique o outro¹⁷.

¹³ SHAFFER, Gregory. International law and global public goods in a legal pluralista world. **The European Journal of International Law**, v. 23, n. 3, p. 691. Oxford: Oxford University Press, 2012.

¹⁴ BODANSKY, Daniel. What’s in a concept? Global public goods, internacional law, and legitimacy. **The European Journal of International Law**, v. 23, n. 3, p. 658. Oxford: Oxford University Press, 2012.

¹⁵ O exemplo mais conhecido dessa categoria é o de um asteroide gigante chegando ao planeta Terra, o qual poderá destruir todo o globo. Através da ciência e da tecnologia desenvolvida, no entanto, um determinado país consegue prever essa destruição e evitar que a colisão ocorra. Desse modo, o esforço de um Estado no fornecimento de um bem público gerará benefícios que será desfrutados por todos.

¹⁶ BARRETT, Scott. **Why cooperate?** The incentive to supply global public goods. Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 2-3.

¹⁷ SHAFFER, Gregory. International law and global public goods in a legal pluralista world. **The European Journal of International Law**, v. 23, n. 3, pp. 676-677. Oxford: Oxford University Press, 2012.

A maioria das discussões acerca da provisão de bens públicos globais sugere que todos os Estados e atores devem cooperar no sentido de produzi-los para que possam, sem exclusão ou mitigação, deles usufruir de forma equânime. Aqui se encontra a segunda categoria de bens públicos, qual seja, a do esforço somado (“*aggregate effort*”).

Nesse caso, continua-se com o exemplo trazido ao estudo referente às mudanças climáticas. Para limitar a emissão de gases que provocam o efeito estufa, é necessária a ação coordenada dos países nesse sentido. Contudo, determinado país pode não receber benefício individual que justifique seus custos, de modo que o ideal é que cada país possa desfrutar do benefício da ação coletiva de todos os outros. Para Bodansky¹⁸, essa categoria impõe desafios ao direito internacional:

Requer-se a participação e a submissão dos grandes jogadores – daqueles cuja contribuição tem o maior efeito no nível geral do bem público. Instituições internacionais podem promover um fórum de negociações e um processo de aprendizado pelo qual os países possam avaliar melhor a relação de custo e benefício na provisão de bens públicos.

Por fim, a terceira categoria é a do esforço do elo mais fraco (“*weakest link*”). De acordo com esta, pouco importa o esforço e comprometimento dos outros. Alguns exemplos que se apresentam de formas distintas são esclarecedores aqui. O primeiro ocorre quando todo o mundo se compromete em erradicar uma doença e cumpre com referido compromisso. No entanto, um país mais vulnerável não consegue chegar ao mesmo nível dos demais, rompendo com o bem público da erradicação da doença¹⁹.

O segundo exemplo que parece oportuno diz respeito à proibição de armas nucleares, a qual, uma vez desrespeitada, perde seu sentido²⁰. Nessa mesma senda, o princípio da responsabilidade por crimes internacionais pode ser desacatado por um país que seja conivente com a impunidade de seus criminosos. Nesses casos, instituições de direito internacional, como o Conselho de Segurança das Nações Unidas, apresentam-se como alternativas para deliberação e produção normativa que iniba esse tipo de conduta.

¹⁸ BODANSKY, Daniel. What’s in a concept? Global public goods, international law, and legitimacy. **The European Journal of International Law**, v. 23, n. 3, p. 659. Oxford: Oxford University Press, 2012.

¹⁹ BARRETT, Scott. **Why cooperate?** The incentive to supply global public goods. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 4.

²⁰ A questão do uso de armas nucleares se apresenta peculiar, uma vez que não há como saber quando elas serão usadas e nem o país que descumprirá os acordos que versam acerca dessa proibição. No entanto, apesar dessa imprecisão, o uso dessas armas de destruição em massa acarretará repercussões globais, seja na saúde, direitos civis ou na economia global. Os países têm, assim, grande incentivo para manter referidas armas fora das mãos de terroristas, mas o resultado depende dos “*weakest links*”. Hoje, alguns dos países considerados como os de elo mais fraco são o Paquistão, Rússia e Coreia do Norte.

A partir dessas breves considerações, é possível verificar que a análise no que tange aos bens públicos globais sob o prisma do direito internacional impõe novos desafios, uma vez que cada bem exige uma resposta diversa. E atento a essas diferenças, o direito internacional tem procurado se ocupar de alternativas e respostas que visem a otimizar a produção dos bens públicos globais tangíveis a toda a comunidade internacional.

Nesse sentido, no próximo capítulo, busca-se delinear dois dos bens públicos globais – aqui tratados de forma única - mais importantes na história da sociedade internacional, e nos quais o direito internacional e suas instituições devotam muito cuidado: a paz e a segurança. Depois desse entendimento, pretende-se elucidar como o terrorismo se apresenta, hodiernamente, como a maior ameaça à consecução desses bens públicos globais.

3 A PAZ E A SEGURANÇA COMO BENS PÚBLICOS GLOBAIS E O TERRORISMO COMO SUA PRINCIPAL AMEAÇA

Em sua fala à Associação Americana de Economia (American Economic Association – AEA), Kindleberg²¹ assim se pronuncia sobre a importância da paz enquanto bem público global: “O primeiro é a paz. Os economistas são hoje mal qualificados para discutir como, depois da guerra, a paz é restaurada e mantida”.

A história mundial de construção da sociedade é, em grande parte, de guerras travadas em um mundo sem governança. Assim, reputa-se indispensável um sistema sob os auspícios universais que cumpra com o papel de manutenção da paz e segurança globais, as quais preenchem os critérios formais já apontados para serem consideradas como bens públicos globais²².

Nesse contexto de tentativa de instauração da paz e segurança, muitos desafios já foram enfrentados. O terrorismo, especialmente nos últimos anos, tem se revelado como o maior deles, e cresce de maneira alarmante por haver financiamento a esse tipo de prática. Esse é um caso clássico de bem público global “*weakest link*”, uma vez que os esforços de todos os Estados convergem no sentido de cercear qualquer incentivo ao terrorismo, e se esvaziam se apenas um pequeno grupo não coopera e permite que ações terroristas ocorram (isso pode se dar pelo financiamento, não havendo necessidade de engajamento nas atividades levadas a cabo).

²¹ KINDLEBERG, Charles. International public goods without international government. **American Economic Review**, Washington, v. 76, n. 1, 1986, pp. 1-13.

²² MENDEZ, Ruben P. A paz como um bem público global. In: In: KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; E Stern, Marc A. (Org.). **Bens públicos Globais**. Rio de Janeiro: Record, 2012, p. 425.

Entendendo que a paz e a segurança globais são bens públicos que devem ser perquiridos mediante a cooperação e comprometimento de todos os Estados e grupos, o próximo tópico tratará de evidenciar referidos bens como singulares para a sociedade. Não obstante, o terrorismo será trazido como principal mitigador do estado de paz e segurança que se busca.

3.1 A promoção da paz e segurança como bens públicos globais

Conforme assevera Mendez²³, a paz e a segurança são bens públicos globais. Em nível internacional, eles beneficiam a todos na mesma proporção que, internamente, os bens públicos da lei e da ordem o fazem por sua sociedade. Onde a paz e segurança prevalecem, todo mundo pode desfrutar do fato de que não existem guerras ou ameaças de conflitos, de que se pode viajar e negociar no comércio internacional sem nenhum problema entre os Estados; as pessoas podem se ocupar de seus negócios livres de impedimentos.

Nesse estado, todas as pessoas, em todos os lugares do mundo, podem usufruir dos benefícios da paz²⁴, sendo que o usufruto de um não diminui o de outro – como bens públicos globais clássicos que são. A respeito dos bens públicos globais em questão, importante destacar o resultado de estudos desenvolvidos por diversos autores no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento²⁵:

A noção de paz pode incluir a ausência de violência, a presença de justiça social por meio de oportunidades equânimes, distribuição justa de poder e recursos, igual proteção e cumprimento imparcial da lei. No caso da segurança, a definição tradicional compreende a noção de defesa do Estado e da sociedade contra ameaça interna ou externa, incluindo liberdade dos perigos da emergência de preocupações transnacionais, como é o caso do terrorismo internacional.

Contudo, os esforços e medidas tomadas para prevenir, conter ou deter uma guerra ou um conflito, se bem sucedidos, terão como corolário condições que geram vastos benefícios,

²³ MENDEZ, Ruben P. A paz como um bem público global. In: KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; E Stern, Marc A. (Org.). **Bens públicos Globais**. Rio de Janeiro: Record, 2012, p. 431.

²⁴ Importante referir que a paz não é um valor universal, uma vez que a humanidade tem testemunhado sociedades que vivem no que consideram um estado de paz, quando na verdade se encontram subjugadas a regimes repressivos que negam à população ou à parte dela a segurança básica, o bem-estar e a justiça. In: BATTISTELLA, Dario. Faire de la paix un bien public? **Association Française de Science Politique - Colloque “Le bien public mundiaux”**, Paris, 2001, p. 2. Disponível em: < <http://www.afsp.msh-paris.fr/archives/archivessei/biensmondxt/battistella.pdf> >. Acesso em: 02 fev. 2016.

²⁵ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. Office of Development Studies. **Profiling the provision status of global public goods**, New York, 2002, p. 54. Disponível em: <<http://web.undp.org/globalpublicgoods/globalization/pdfs/background-paper-profiles.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

os quais não se estendem apenas aos atores que participam do conflito, mas também a outros Estados e grupos que não estão travando uma batalha. Essa realidade remete à constatação de que a sociedade civil, por meio do direito internacional, deve fortalecer os níveis de interação e cooperação para a solução de controvérsias antes que estas se tornem irremediáveis. Os conflitos não existem de forma isolada, mas possuem externalidades, ou seja, prejuízos à comunidade em geral²⁶.

As nações, ou suas alianças, podem agir para prevenir ameaças à paz e segurança internacionais, mas apenas até o ponto no qual os benefícios se igualem aos custos despendidos na ação. Os Estados Unidos da América e seus aliados, por exemplo, podem intervir para prevenir a falha de um Estado ao lidar com a crise dos refugiados na fronteira da Europa, mas eles irão cessar quando o custo para enviar suas tropas e administrar o Estado exceda os benefícios – para eles – de impedir a circulação de migrantes. Na tomada dessa decisão, não levarão em consideração se outras nações, próximas ou não, estarão se beneficiando²⁷.

Em uma perspectiva de maximização do bem-estar global, no entanto, essa intervenção deveria se dar até os seus custos se igualarem aos benefícios ao sistema internacional. Todas as nações irão se beneficiar em algum nível, como já exposto, uma vez que assegurada a estabilidade e a paz pelos Estados intervenientes. Em verdade, muitos países assumirão a figura de “caroneiro”, também já tratada no presente estudo.

O direito internacional procura lidar e administrar esses problemas há muito tempo, tendo em vista que a paz e a segurança constituem uma das prioridades na agenda internacional. O Conselho de Segurança das Nações Unidas é o órgão responsável por lidar com todas as ameaças que possam resultar em conflitos (consequência de uma ação de “*weakest link*”) e, assim, mitiguem os bens públicos globais sob análise.

Mas, conforme já delineado, por vezes, o direito internacional se apresenta de forma ineficaz para responder aos problemas que englobam os bens públicos e, em se tratando da paz e segurança, a situação se repete. O Conselho de Segurança, por ser formado por grandes potências que, repetidas vezes, possuem opiniões diversas sobre questões graves, falha em administrar e resolver problemas contemporâneos como guerras civis, violência em massa contra civis pelas mãos de grupos terroristas, a proteção de populações em face de crimes

²⁶ HAMBURG, David A.; HOLL, Jane E. Da manutenção da casa global à vigilância de vizinhos globais. In: KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; E Stern, Marc A. (Org.). **Bens públicos Globais**. Rio de Janeiro: Record, 2012. p. 409.

²⁷ DELAHUNTY, Robert J.; YOO, John. Great Power Security. **Chicago Journal of International Law**, v. 10, n. 1, 2009, p. 48. Disponível em: < http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1401061>. Acesso em: 02 fev. 2016.

internacionais cometidos por seus próprios governos e a crise dos refugiados. Essas brechas e inefetividade são decorrência dos diferentes interesses que movem os Estados em um plano mais amplo e também aqueles membros permanentes do Conselho de Segurança²⁸.

Esforços internacionais, inclusive do Conselho de Segurança por meio de suas resoluções, no que concerne às tentativas de acabar com o terrorismo, por exemplo, e de procurar engajar governos para que estes ajam efetivamente contra esse problema e tantos outros que ameaçam a paz e segurança pode ter considerável sucesso. Mas isso, necessariamente, abre lacunas e demonstra dificuldades em superar a resistência e inércia dos países que não veem benefícios suficientes para si mesmos se confrontados com os altos custos que implica o seu consentimento²⁹. Considerando o terrorismo como fenômeno que merece especial destaque na problemática da paz e segurança como bens públicos globais, o último tópico deste artigo se ocupará do mesmo.

3.2 O terrorismo como problema central para a conquista da paz e segurança

Desde já, deve-se esclarecer que não se entende o terrorismo como único causador da instabilidade da paz e segurança internacionais. Como já mencionado, muitas são as crises mundiais que têm se fortalecido e se revelado como verdadeiros desafios ao direito internacional em sua missão de produzir os bens públicos globais. O terrorismo, contudo, apresenta-se como um dos mais graves e imprevisíveis. Não obstante, dada a hodierna preocupação mundial com os recentes ataques e com a emergência de novos grupos terroristas, mais agressivos, entende-se que o direito internacional, na sua tentativa de promover a paz e a segurança globais, enfrenta um dos períodos mais instáveis da história mundial.

O terrorismo internacional se refere à violência premeditada, politicamente motivada, perpetrada em face de alvos não combatentes, por grupos de agentes clandestinos, normalmente tentando para influenciar determinado público, e envolvendo cidadãos do território de um ou mais países³⁰.

²⁸ Estados Unidos da América, Rússia, China, França e Reino Unido.

²⁹ KRISCH, Nico. The decay of consent: international law in an age of global public goods. 108 **American Journal of International Law**, 2014, p. 21. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2335938>. Acesso em: 08 fev. 2016.

³⁰ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. Office of Development Studies. **Profiling the provision status of global public goods**, New York, 2002, p. 54. Disponível em: <<http://web.undp.org/globalpublicgoods/globalization/pdfs/background-paper-profiles.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

O Departamento de Estado dos Estados Unidos da América³¹, buscou qualificar um ato de terrorismo conforme segue:

1. The violent act was aimed at attaining a political, economic, religious, or social goal;
2. The violent act included evidence of an intention to coerce, intimidate, or convey some other message to a larger audience (or audiences) other than the immediate victims; and
3. The violent act was outside the precepts of International Humanitarian Law insofar as it targeted non-combatants.

Os esforços de cooperação internacional quanto ao terrorismo tiveram seu início na primeira metade do século 20, e foram intensificados na década de 1970, embora não se tenha alcançado consenso quanto aos atos que constituiriam práticas terroristas. Na década de 1990, com uma maior convergência a esse respeito, as tentativas passaram a se voltar ao financiamento do terrorismo e de como cessá-lo. Os ataques ocorridos em 11 de setembro de 2001 levaram a comunidade internacional a encarar o terrorismo com ainda mais intolerância e comprometimento³².

O Conselho de Segurança da ONU adotou, ainda em 2011, a Resolução 1373, por meio da qual reafirmou que qualquer ato de terrorismo constitui uma ameaça à paz e segurança internacionais. Referida resolução enfatiza que os Estados necessitam intensificar a coordenação de esforços para fortalecer a resposta global a esse desafio. Dispõe que os Estados devem se comprometer a adotar as medidas necessárias para prevenir e impedir o financiamento a atos terroristas, além de trocar informações concernentes às ações e movimentos de redes e pessoas ligadas ao terrorismo, a fim de prevenir futuros ataques. Referida resolução prevê sanções aos Estados e indivíduos suspeitos de terrorismo, inclusive restrições financeiras³³.

Enquanto o Conselho de Segurança constitui um fórum formal para deliberar a respeito da cooperação internacional necessária para impedir a prática de atos terroristas, no plano informal se tem o *Financial Action Task Force* (FATF), criado em 1998, o qual conta com, aproximadamente, 180 membros. Esta convenção, originalmente pensada para lidar com

³¹ US DEPARTMENT OF STATE. **Annex of statistical information, Country reports on terrorism**, Maryland, 2015, p. 2. Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/239628.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2016.

³² KRISCH, Nico. The decay of consent: international law in an age of global public goods. 108 **American Journal of International Law**, 2014, p. 22. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2335938>. Acesso em: 08 fev. 2016.

³³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 1373**, Conselho de Segurança, New York, 2001. Disponível em: <[http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolution%201373%20\(2001\).pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolution%201373%20(2001).pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2016.

a lavagem de dinheiro, é responsável por desenvolver, em consonância com o Conselho de Segurança, políticas capazes de detectar e bloquear financiamentos ao terrorismo³⁴.

A cooperação internacional - e aqui tanto no contexto formal (CS) quanto no informal (FATF) - busca preparar o caminho para promover um avanço na guerra contra o terrorismo e procura responder a um problema típico de bens públicos globais: o *weakest link* (o esforço do elo mais fraco). Neste caso em que a cooperação se apresenta mais efetiva, ainda que a ruptura do comprometimento de um implique no fracasso da colaboração dos demais, há a disponibilidade de uma força institucional mais forte e apropriada, do Conselho de Segurança, com a proeminência dos Estados mais poderosos do sistema³⁵.

Além da dificuldade de *weakest link*, um dos desafios à cooperação para combater práticas e grupos terroristas é tipicamente um problema de bem público global, qual seja, os custos para a sua produção. Nesse sentido, apesar dos esforços e da cooperação internacional para prover os bens públicos da paz e segurança internacionais, os custos do terrorismo são os mais elevados desde 2001, após os atos perpetrados em 11 de setembro (US\$ 51.51 bilhões). Estima-se que, em 2014, os custos econômicos globais do terrorismo alcançaram US\$ 52.9 bilhões, com um impacto econômico de US\$ 105.8 bilhões, a partir de cálculos que levam em consideração os impactos diretos e indiretos da perda de vidas, destruição de propriedades e perdas com pagamentos de resgates³⁶.

Aludidos custos são decorrentes de 13.463 ataques terroristas, que acarretaram 32.700 mortes, deixaram 34.700 feridos, com 9.400 sequestros. Apesar do registro de ataques em 95 países, 60% deles ocorreram no Iraque, Paquistão, Afeganistão, Índia e Nigéria³⁷. Esses dados, registrados em 2014, certamente se tornaram ainda mais alarmantes, com o crescimento e expansão de grupos terroristas mais agressivos e ousados³⁸, como o caso do

³⁴ KRISCH, Nico. The decay of consent: international law in an age of global public goods. 108 **American Journal of International Law**, 2014, pp. 21-25. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2335938>. Acesso em: 08 fev. 2016.

³⁵ Esse aspecto muitas vezes não é positivo. Uma vez que as o poder de veto dos membros permanentes – e Estados mais poderosos – torna difícil o consenso, em face de interesses particulares extremamente diversos.

³⁶ INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. **Global terrorism index** – measuring and understanding the impact of terrorism. Maryland, 2015, p. 61. Disponível em: <<http://static.visionofhumanity.org/sites/default/files/2015%20Global%20Terrorism%20Index%20Report.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

³⁷ US DEPARTMENT OF STATE. **Annex of statistical information, Country reports on terrorism**, Maryland, 2015, p. 2. Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/239628.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2016.

³⁸ Os principais grupos de terroristas da atualidade são: Al-Qaeda (Afeganistão), Boko Haram (Nigéria), Hamas (Palestina), Estado Islâmico (Irã e Síria), Talibã (Afeganistão e Paquistão), ETA (Pátria Basca e Liberdade, da Espanha), IRA (Exército Republicano Irlandês – Irlanda do Norte) e FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Colômbia).

Estado Islâmico, que passou a penetrar em países europeus, permitindo ataques em países fortemente engajados na guerra contra o terrorismo, como é o caso da França e Inglaterra.

Verifica-se, assim, que o direito internacional se ocupa incansavelmente de buscar a cooperação e meios para que seja possível promover a paz e a segurança internacionais como bens públicos globais que são. No entanto, os desafios são inúmeros, e o terrorismo tem se mostrado o mais resistente e incontornável. Desse modo, novas questões emergem, em um contexto no qual o direito internacional e a cooperação da sociedade mundial não obtêm êxito na superação de problemas típicos de bens públicos globais, como é o caso de *weakest link* no terrorismo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir deste trabalho, procurou-se demonstrar a indispensabilidade dos bens públicos globais para o bem estar da comunidade internacional, bem como os múltiplos desafios que se impõem para a produção dos mesmos. Para tanto, o direito internacional desempenha papel substancial, uma vez que promove o espaço necessário para que haja cooperação e comprometimento dos Estados.

O direito internacional funciona como facilitador da criação, manutenção, supervisão e repressão das instituições internacionais centralizadas, além de monitorar e revisar as instituições nacionais no que concerne à produção dos bens públicos globais em diferentes cenários. No entanto, tendo em vista os diversos contextos nos quais se encontram os bens públicos globais, não há falar em uma forma ideal e universal para produzi-los. E, apesar de o direito internacional ser meio apropriado para tanto, deixa lacunas e assume falhas que ameaçam e impedem a promoção desses bens.

As possibilidades de cooperação internacional sempre são problemáticas, principalmente quando grandes potências rivais se confrontam, e em face da dependência que se tem mesmo dos países mais fracos, os quais são, comumente, o elo mais fraco (*weakest link*), ou seja, aquele que poderá romper com a determinação internacional simplesmente por não lhe ser viável ou benéfico o suficiente fazer parte de uma rede de colaboração.

É nessa senda que o presente estudo apresentou a paz e segurança internacionais como típicos bens públicos globais especialmente debatidos em diferentes níveis, mas que, ainda assim, não são promovidos de forma a provocar na sociedade a sensação de bem estar, justiça e equidade que deveria.

O terrorismo se destaca, hodiernamente, como principal ameaça aos bens públicos da paz e segurança internacionais, tendo em vista que o direito internacional tem dificuldade em responder efetivamente aos sérios problemas de ação coletiva, e sua estrutura consensual, muitas vezes, não é sequer conquistada para lidar com os problemas-chave no que diz respeito aos bens públicos globais.

Nesse diapasão, a emergência e crescimento de novos grupos terroristas que representam perigo à humanidade tem sido um grave obstáculo ao direito internacional e aos interesses dos Estados. E representa um grande desafio tratar dessas questões sem mitigar, ainda mais, valores centrais, como o da cooperação internacional.

REFERÊNCIAS

BARRETT, Scott. **Why cooperate?** The incentive to supply global public goods. Oxford: Oxford University Press, 2007.

BATTISTELLA, Dario. Faire de la paix um bien public? **Association Française de Science Politique - Colloque “Le bien public mondiaux”**, Paris, 2001. Disponível em: <<http://www.afsp.msh-paris.fr/archives/archivessei/biensmondtxt/battistella.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

BIRDSALL, Nancy; DIOFASI, Anna. Global public goods for development: how much and what for. **Center for Global Development Working Paper**. Washington, DC: Center for Global Development, 2015.

BODANSKY, Daniel. What’s in a concept? Global public goods, international law, and legitimacy. **The European Journal of International Law**, v. 23, n. 3. Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 651-668.

CONCEIÇÃO, Pedro; LE GOULVEN, Katell; KAUL, Inge; e MENDOZA, Ronald. **Providing global public goods: managing globalization - 25 questions and answers**. New York: UNPD/ODS, 2002.

CONCEIÇÃO, Pedro; LE GOULVEN, Katell; KAUL, Inge; e MENDOZA, Ronald U. Why do global public goods matter today? In: CONCEIÇÃO, Pedro; LE GOULVEN, Katell; KAUL, Inge; e MENDOZA, Ronald U. **Providing global public goods: managing globalization**. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 1-22.

DELAHUNTY, Robert J.; YOO, John. Great Power Security. **Chicago Journal of International Law**, v. 10, n. 1, 2009, pp. 35-54. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1401061>. Acesso em: 02 fev. 2016.

HAMBURG, David A.; HOLL, Jane E. Da manutenção da casa global à vigilância de vizinhos globais. In: KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; E Stern, Marc A. (Org.). **Bens públicos Globais**. Rio de Janeiro: Record, 2012, pp. 409-424.

INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. **Global terrorism index** – measuring and understanding the impact of terrorism. Maryland, 2015. Disponível em: <<http://static.visionofhumanity.org/sites/default/files/2015%20Global%20Terrorism%20Index%20Report.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

KEANE, John. Global civil society? In: ANHEIER, Helmut; GLASIUS, Marlies; e KALDOR, Mary (Eds.). **Global civil society**. New York: Oxford University Press, 2001.

KINDLEBERG, Charles. International public goods without international government. **American Economic Review**, Washington, v. 76, n. 1, 1986.

KRISCH, Nico. The decay of consent: international law in an age of global public goods. 108 **American Journal of International Law**, v. 108, n. 1, 2014, pp. 1-40. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2335938>. Acesso em: 08 fev. 2016.

MENDEZ, Ruben P. A paz como um bem público global. In: KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; E Stern, Marc A. (Org.). **Bens públicos Globais**. Rio de Janeiro: Record, 2012, pp. 425-457.

NAÇÕES UNIDAS. **Carta da Organização das Nações Unidas**. Disponível em: <http://www.unicrio.org.br/img/CartaONU_VersoInternet.pdf>. Acesso em 05 fev. 2016.

NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 1373**, Conselho de Segurança, New York, 2001. Disponível em: <[http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolution%201373%20\(2001\).pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolution%201373%20(2001).pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2016.

NORDHAUS, William D. Paul Samuelson and global public goods. In: GOTTESMAN, Aron A.; RAMRATTAN, Lall; e SZENBERG, Michael (Eds.). **Samuelsonian economics and the twenty-first century**. “The Pure Theory of Public Expenditure,” The Review of Economics and Statistics, Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 88-98.

SANLDER, Todd. **Global collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

SCHUTTE, Giorgio Romano. Bens públicos globais: entre a diplomacia multilateral e a soberania nacional. **Redefinindo a Diplomacia num Mundo em Transformação**, 5º encontro nacional ABRI. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2015.

SHAFFER, Gregory. International law and global public goods in a legal pluralista world. **The European Journal of International Law**, v. 23, n. 3. Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 669-693.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. Office of Development Studies. **Profiling the provision status of global public goods**, New York, 2002. Disponível em: <<http://web.undp.org/globalpublicgoods/globalization/pdfs/background-paper-profiles.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

US DEPARTMENT OF STATE. **Annex of statistical information, Country reports on terrorism**, Maryland, 2015. Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/239628.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2016.
