

EXPRESSÃO “ATORES NÃO ESTATAIS”: ORIGEM, EVOLUÇÃO E CRÍTICAS AO TERMO¹

EXPRESSION “NON-STATE ACTORS”: ORIGIN, EVOLUTION AND CRITICISM TO THE TERM

Thayanne Borges Estelita²

Resumo: O presente trabalho visa discutir o surgimento e evolução dos atores não estatais. Normalmente considerados como um fenômeno recente da literatura de direito internacional, aos poucos vem ganhando espaço na agenda tornando deveras importante o debate do que já sabemos até agora. Com esse artigo pretende-se entender historicamente o conceito já criado e demonstrar as dificuldades futuras que poderão surgir com a postura atual da doutrina e literatura.

O termo em questão foi criado obviamente em oposição ao principal ator das relações internacionais: o Estado. Essa criação é reflexo de um paradigma estadocêntrico e diminui a relevância das contribuições desses atores, bem como sua capacidade de violação de direitos humanos. Defende-se que relegar esses atores ao ostracismo não acompanha as mudanças da sociedade global e ignora a já importante influência exercida pelos mesmos.

Palavras-chave: atores não estatais, direito internacional, paradigma estadocêntrico

Abstract: This paper aims to discuss the emergence and evolution of non-state actors. Normally considered a recent phenomenon in the literature of international law, they are gradually gaining space on the academic agenda and giving us reason to debate what we already know about them. This article intends to historically understand the actual concept and visualise the future difficulties that may arise with the current doctrine and literature position.

The term in question was obviously created in opposition to the main actor in international relations: the State. This creation reflects a state-centric paradigm and diminishes the relevance of the contributions of these actors, as well as their capacity to violate human rights. It is argued that relegating these actors to ostracism does not follow the changes in global society and ignores the already important influence exercised by them.

Keyword: non-state actors, international law, state-centric paradigm

¹ Artigo submetido em 01-02-2021 e aprovado em 01-11-2021.

² Doutoranda pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e pela Universidad del Pais Vasco (UPV/EHU, Espanha). Bolsista pela UPV/EHU. E-mail: thayannebe@yahoo.com.br



1. Considerações preliminares

Conscientes da dificuldade de conceitualização do termo em estudo, segue-se o exemplo da maior parte da bibliografia em referência em apontar preliminarmente o que os *non-state actors* não são: Estados. Essa tarefa também não é fácil já que existem inúmeros estudos versando sobre o conceito do Estado. Entretanto, podemos citar algumas características basilares (SPIRER e SPIRER, 2006, p. 43):

- a) População permanente ou definida;
- b) Fronteiras permanentes ou território definitivo;
- c) Governo controlado;
- d) Capacidade de lidar com as relações formais com outras entidades.

Um ator estatal, dessa maneira, é o próprio Estado ou uma organização ou grupo de pessoas diretamente conectadas e responsáveis por parte do Estado. Opostamente, *non-state actors* é o termo que nasceu para fazer referência aos outros atores. Esse termo engloba uma enorme gama de grupos que emergem das relações internacionais e não é capaz de sistematizar a diversidade de agentes que atuam no cenário mundial; é o que Philip Alston (2005, p. 3) graciosamente apelida de “síndrome de ‘não é um gato’³”.

O autor segue criticando a construção do termo dizendo que (2005, p. 3)

além de ofuscar qualquer debate, a insistência em definir todos os atores em um conceito negativo, pelo que eles não são, reúne um impecável purismo conceitual e um paradigma legal tradicional, com uma incomparável capacidade de marginalizar uma parte significativa do regime de direitos humanos e governanças globais no século XXI

Em essência, é um termo eufemístico e negativo adotado, ainda segundo Alston, intencionalmente para manter a presunção de que o Estado não somente é o único ator central, mas que também ele seria o elemento essencial e indispensável que envolve todas as outras entidades. Isso relega as outras entidades a serem definidas com base em suas relações com o Estado (não por suas próprias características e fins).

³ “Quando uma das minhas filhas tinha 18 meses de idade, ela hábilmente transcedeu suas limitações linguísticas tentando descrever um coelho, um rato ou um caguru como ‘não é um gato’ ”.



Essa maneira unidimensional e monocromática de perceber as relações internacionais não só leva a conclusões errôneas, mas também torna mais difícil adaptar o regime de direitos humanos à realidade internacional. O resultado é uma miscelânea, uma bolsa de surpresas que inclui corporações transnacionais, pequenas empresas de contrato temporal, grupos religiosos, comunidades organizadas, sociedades civis, organizações governamentais, organizações internacionais, grupos terroristas ou grupos de resistência armada, entre outros.

2. Conceptos existentes

A discussão de personagens do Direito Internacional com as características dos atores não estatais já é discutida na doutrina há mais de um século, em especial o debate entorno das organizações internacionais e beligerantes. Na verdade, d'Aspremont aponta que há registro mesmo antes de 1990 (D'ASPREMONT, 2018, p. 14 e 15). O mesmo autor continua contextualizando historicamente o termo explicando que o mesmo foi popularizado após a Guerra Fria, tornando-se então um tema prolífico na literatura internacional. Como base de seu argumento o estudioso utiliza a plataforma de busca que considera o catálogo mais compreensível de direito internacional, a *Peace Palace Library*⁴, que mostra uma explosão de trabalhos científicos e decisões judiciais no linguajar da doutrina no período em questão.

Avançando finalmente para a conceituação do termo, Villa (1999, p.3) define o não estatal como

Agente societário que estabelece um tipo inovador de vinculações extra estatais baseando-se em contatos, coligações e interações através das fronteiras nacionais diante das quais os órgãos centrais da política externa estatal ou supranacional têm escassa ou nenhuma capacidade regulatória. Existem dois tipos principais: as empresas multinacionais e as organizações não governamentais

Gil apresenta um conceito ainda mais amplo “toda autoridade, todo organismo, todo grupo e, incluso, no caso limite, toda pessoa capaz de ‘desempenhar uma função’ no campo social; no nosso caso concreto, na cena internacional” (1998, p. 149).

⁴ <https://www.peacepalacelibrary.nl/searching-the-catalogue/>



Finaliza, entretanto, tentando restringir mais o termo dizendo que por desempenhar uma função, entende-se a capacidade do ator para exercer influência no sistema internacional com a finalidade de obter uns objetivos próprios, tendo certo grau de autonomia ou liberdade na hora de tomar decisões. Ele termina por utilizar um critério restritivo definindo-os como “transnacionais formalmente organizados” e centra-se nos atores mais importantes e permanentes.

Visto o conceito restritivo, passamos ao delineado por Joselin e Wallace (2001, p. 1-20), o mais desenvolvido na literatura ao afirmar que esse conceito abarca todas as organizações que:

- a) tem autonomia completa ou parcial do governo central, fundamento e controle emanado da sociedade civil, de uma economia de mercado ou de um impulso político alheio ao estatal;
- b) podem operar ou participar de redes que se estendem através das fronteiras de dois ou mais Estados, atraindo relações transnacionais, ligando sistemas políticos, econômicos e societários;
- c) tem uma atuação que afeta os resultados políticos, seja de um ou mais Estados ou de instituições internacionais, intencionalmente.

Alston por sua vez critica a amplitude sugerida por esses autores e aponta cinco características dignas de destaque nesse conceito (2005, p. 16)

O primeiro é que essa classificação é muito ampla e tem o potencial de acomodar uma enorme gama de atores. Segundo, o enfoque está nos atores cujas atividades têm uma dimensão transnacional. Atores engajados somente no nível nacional de um Estado não fazem parte dessa definição. Terceiro não há necessidade de compromisso com valores ou princípios particulares, como frequentemente se sugere que deve incluir uma definição apropriada de ONG de direitos humanos. Quarto, a definição é infinitamente discutível, como se percebe pelo primeiro critério: que tipo de financiamento, suporte ou estímulo do governo poderia desqualificar um grupo como um ator não estatal? Quinto, a categoria é tão sem limites fixos que terá uma utilidade limitada como base para fazer prescrições políticas específicas no contexto do direito internacional ou abordagens apropriadas para serem seguidas por organizações internacionais



Finalmente, saindo um pouco da doutrina, a Comissão Europeia (artigo 4º do Acordo de Cotonou de 2000) define oficialmente os terceiros não estatais como

grupos que são criados voluntariamente por cidadãos; têm como objetivo principal promover uma questão ou defender um interesse, seja geral ou específico; e, dependendo de seu objetivo, pode ter um papel na implementação de políticas e defesa de interesses. Na tentativa de ser mais específico para União Europeia, indica-se que podem incluir organizações não governamentais, sindicatos, associações de empregadores, universidades, associações de igrejas e outros movimentos confessionais, associações culturais, etc

Nos estudos de d'Aspremont (2018, p. 15-26) nos deparamos com uma exposição de dimensões aparentemente paradoxais (característica inclusiva e exclusiva). Se por um lado os atores não estatais se alimentam de uma busca genérica pelo cosmopolitismo, por outro exige do direito internacional alteridade para regulá-los, já que eles são fenômeno relativamente recente.

A sua característica inclusiva é facilmente visualizada pela demanda de globalização e cosmopolitismo mundial que impulsionam sujeitos e agentes a serem, ao mesmo tempo, subordinados e contribuidores para formulação e funcionamento da ordem legal internacional. Para melhor compreender essa dimensão inclusiva cabe lembrar que o direito internacional classicamente limitava-se a considerar como sujeitos os Estados, únicos detentores de personalidade jurídica, sendo um direito horizontal, no qual os sujeitos às leis eram também seus "fabricantes".

Esse parentesco entre subjetividade e formulação do *law making* permanece até a chegada da doutrina de fontes no século XIX que abalaram o paradigma estadocêntrico do direito internacional. Como resultado, uma entidade sujeita ao direito internacional não seria doravante vista automaticamente como *law maker*; da mesma forma, uma fonte desse direito não é necessariamente classificada como agente subordinado. Essa separação entre personalidade jurídica (*subjecthood*) e criação de ordenamento (*law making*) gerou duas escolas que restringem a personalidade entre derivada das funções do ator (escola objetiva) ou por opção dos fundadores (escola subjetiva).

Começa-se a perceber a ordem jurídica internacional como pluralista, ciente da sua própria complexidade e permissiva com a participação de sujeitos e outros atores



(sem personalidade) nas relações internacionais. Dessa forma, o reconhecimento da existência dos atores não estatais e sua delimitação são ferramentas que alimentam a ampliação da ordem legal internacional.

Ainda no aspecto inclusivo, esses atores não apenas cosmopolizaram o ordenamento jurídico internacional como também ampliaram a extensão de suas regras e institutos. Nesse sentido, essa inclusão será também um instrumento para submeter novos atores internacionais às regras e à futura análise do direito. A inclusão e adaptação desses agentes ao espaço regulatório do direito internacional tem dupla função: ela permite maior contribuição dos atores no *law making* enquanto, simultaneamente, submete-os ao seu ordenamento (D'ASPREMONT, 2018, p. 27).

Já na dimensão exclusiva, por outro lado, esses atores são submetidos na prática à mecanismos de alteridade. Nas últimas décadas eles têm despertado o debate sobre personalidade jurídica, deveres, direitos e privilégios do *law making*, impulsionando o direito internacional a buscar novos parâmetros. O próprio termo “atores não estatais” (conforme aponta este trabalho) é um conceito negativo que visa antes de definir, afastar e excluir esse ator do personagem ordinário, o Estado. É uma construção verdadeiramente poderosa, que torna esses atores em “os outros”, ostracizados.

O espaço reservado a esses atores (D'ASPREMONT, 2018) é um quase vácuo, um vazio jurídico; eles estão à margem do que já foi produzido, tendo apenas a dimensão da inclusão como chave para modular a falta de previsão do direito à realidade atual. A desordem constituída com a existência dos atores não estatais e o vislumbrar do vazio (exclusão) carrega em si mesma um convite para adaptá-lo ao ordenamento jurídico já existente (inclusão).

3. Razões de proeminência

No início dos anos 80, assuntos de extrema importância prática para os direitos humanos como vulnerações de multinacionais, movimentos de liberação nacionais e grupos de oposição armados seguiam fora dos círculos de debate de direito internacional. Essa pauta, segundo Alston (2005, p. 6), ficavam fora da agenda de discussão dos Comitês da ONU por algumas razões simples. No que concerne as multinacionais se considerava que sua atuação estava justificada pela Nova Ordem Econômica Global e cabia ao Estado vigiar no que pudesse com sua soberania limitada



o cumprimento de direitos humanos de trabalhadores e outros que pudessem ser violados. No que se refere aos grupos de liberação se aceitava o direito à autodeterminação, porém nenhum outro direito estava coberto ou era permitido à esse grupo. Sobre os grupos armados, se entendia que a questão humanitária e as normas de direitos humanos eram duas coisas distintas, não devendo ser da alçada dos direitos humanos entrar nesse tema.

Felizmente, com o transcurso de algumas décadas, esse panorama mudou. Já se entende que direitos humanos e legislação humanitária são muito próximos. Os movimentos de liberação nacional demonstram interesse em assuntos do governo apesar de serem frequentemente etiquetados como terroristas e da lógica de que “o direito à autodeterminação é uma luta que se espera vencer antes em urna eleitoral que em uma guerra” (Alston, 2005, p. 6). Além disso, as atividades das transnacionais estão sendo vigiadas por grupos de consumidores e surge uma preocupação real com opinião pública sobre respeito à legislação laboral, ao meio ambiente e abusos de direitos humanos por parte das empresas.

O que mais se destaca é que, com as sequelas da Guerra Fria e o triunfo do sistema econômico liberal, atores privados estão encarregando-se de uma ampla gama de funções e responsabilidades que antes seriam impossíveis cogitar, como segurança nacional e serviços públicos básicos. O paradigma liberal de direitos humanos está estreitamente relacionado com o aumento em número e importância desses atores. Segundo Alston (2005, p. 17) são fatores chaves propulsores desta situação:

- a) A privatização: conforme já mencionado, esse fenômeno fez com que alguns atores não estatais sejam responsáveis por atividades tipicamente públicas tais como cuidados de prisões, asilos, escolas, a provisão de água, eletricidade e gás, entre outros exemplos. Isso causou um *boom* na terceirização das atividades estatais no espaço nacional e internacional;
- b) A mobilização de capital e fluxos de investimentos privados: esse fator foi causado pela globalização sem regulação, liberação de transações, oportunidade de expansão para investimentos estrangeiros, promoções governamentais ativas de incentivo à industrialização de seus países causadoras de verdadeiras guerras fiscais no intento de atrair o máximo de inversores. Essas facilidades aumentaram o poder e riqueza das corporações transacionais e fizeram-nas mais ricas que a economia de muitos países;
- c) Consequências do liberalismo no mercado laboral: a necessidade crescente de esforço da Organização Internacional do Trabalho para sistematização de um controle de normas mínimas laborais. O próprio diretor-geral da OIT identifica o crescimento de



atores não estatais como um dos principais desafios da globalização, devido a natureza estadocêntrica dos padrões de fiscalização da dessa Organização Internacional⁵;

d) Os horizontes em expansão de instituições multilaterais – algumas organizações internacionais (como por exemplo, ONU, OIT, Banco Mundial) exercem funções tão importantes no cenário internacional que tiveram reconhecidas sua personalidade jurídica (ao menos em algum nível). A implicação desse status mudou radicalmente depois da Guerra Fria uma vez que elas estão exercendo uma ampla gama de funções governamentais;

e) O desencadeamento da sociedade civil: as mudanças políticas globais das últimas décadas proporcionaram uma abertura para todas as sociedades, com novas oportunidades de intercâmbios e pressão trazida pela globalização. As organizações de sociedades civis hoje possuem grandes *budgets*, grande número de empregados, participações em vários países e funções que não se restringem a defesa de direitos humanos.

4. Desafios práticos de manter esse termo

Philip Alston (2005, p. 3-36) ilustra ainda alguns dilemas práticos que enfrentou na sua vida acadêmica para ilustrar a complexidade das relações envolvendo essas entidades. A primeira situação apresentada pelo professor é um caso apresentado ao Comitê Europeu de Direitos Humanos envolvendo um shopping center privado e moradores das redondezas⁶. Os locais argumentaram que estavam exercendo seu direito de liberdade de expressão ao recolher assinaturas para uma petição. O problema é que, por mais que o assunto sobre o qual versava a petição fosse de considerável importância para os locais da cidade, ele não interessava os proprietários do centro comercial. Apesar de uma grande quantidade de serviços públicos

⁵ Defending Values, Promoting Change: Social Justice in a Global Economy: ILO Agenda, Report by the Director General for the International Labour Conference 81st session, 1994, p. 56. APUD Alston, 2005, p. 17. Mais recentemente, essa preocupação ainda existe. Como também descrito pelo Diretor Geral da OIT em 2019, no original “We hope that, starting this second century, we will be capable to make sure labour rights regulation is not bound by national borders, which means putting responsibility on transnational actors such as multinational companies to make this happen. Rules for responsible business conduct based on the ILO norms are indispensable”. Transcript of the discussion of the Reports of the Director-General and the Chairperson of the Governing Body. 108th (Centenary) Session of the International Labour Conference Geneva, 10–21 June 2019, p. 278

⁶ STEDH, 4 de maio de 2003 “Appleby e otros vs Reino Unido”.



estivessem localizados ali (tais como polícia, livraria pública e hospital), os proprietários insistiam que o espaço era uma propriedade particular e que a coleta de assinaturas ia contra seu direito a neutralidade política e religiosa. Essa última argumentação foi recebida pelo governo do Reino Unido que refutou a alegação dos residentes de que o centro era um local de reunião da cidadania e poderia ser considerado um espaço “quase público”. De forma igual, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos manteve a decisão, descartando a possibilidade de que direitos humanos e da coletividade não podem ser aplicados em uma esfera considerada privada (ainda que seja de acesso público).

O próximo caso é um estudo genérico do que ocorre na prática quando as Nações Unidas enviam forças para ajudar a controlar uma região quando um governo colapsa ou seu representante máximo é expulso ou foge. Essas forças recebem ordens de um administrador civil da ONU e estão sujeitas exclusivamente ao comando da ONU. Procurando estabelecer a lei e ordem em um ambiente hostil, eles podem vir a promulgar uma série de ordens em desconformidade com a legislação de direitos humanos que, devido às circunstâncias, entendem necessárias (por exemplo, limitações próprias de um estado de alarme, exceção ou sítio). Se criticados, os oficiais da ONU podem com razão argumentar que as Nações Unidas não são um Estado, não tem capacidade de assinar convênios e tratados de direito internacional e, por isso, não são obrigadas a cumprir requisitos específicos de direitos humanos.

Uma variação do mesmo pensamento pode ser ilustrada no posicionamento do Fundo Monetário Internacional com relação a suas obrigações em direitos humanos. Muito se critica sua falta de transparência e desconsideração flagrante dos direitos sociais ao impor sanções e/ou condições para empréstimos que coagem os Estados mais vulneráveis a adotar políticas públicas rígidas. Os tratados de direitos humanos estão dirigidos aos Estados; as organizações internacionais não são parte dos instrumentos de direito internacional e, por isso, não possuem obrigações derivadas desses instrumentos.

O terceiro caso estudado tem como foco o papel de empresas privadas contratadas para a reconstrução do Iraque depois da invasão de 2003. Segundo um informe da época “mercenários com baixo treinamento e estressados operavam com violência e aparente impunidade, erguendo *checkpoints* sem autorização e exercendo poderes de prisão, além de confiscar carteiras de identidade” (ALSTON, 2005, p. 18). Empresas privadas de segurança desenvolviam atividades próprias de autoridades públicas, sejam políticas ou militares, e infringiam dramaticamente direitos de cidadãos, considerando-se uma espécie de “polícia local provisional”. Essa situação



tem todos os elementos apontados pela doutrina clássica para responsabilização do Estado. A natureza privada das forças envolvidas permitiria às empresas eximir-se de responsabilidade internacional, apontando como responsáveis o Estado que a contratou ou o Estado que permitiu as vulnerações.

A continuidade dessa polêmica foi uma petição do Senado norte-americano para adoção de linhas gerais para atuação dessas empresas, bem como umas regras de compromisso de segurança, medida que foi adotada pelas empresas antes que fosse definida alguma normativa. A adoção voluntária de códigos de conduta e medidas de autorregulação têm sido uma tática recorrente do setor privado ao perceber o iminente nascimento de algum instrumento regulador. Esse comportamento apresenta pontos positivos (em geral boa adesão e cumprimento) e negativos (acaba por impedir norma reguladora com força real e exequibilidade).

O quarto e último caso, também referente a corporações transnacionais, versa sobre o comportamento de *Shell Oil Company* em Nigéria no início dos anos 90. A organização “Movimento para a Sobrevivência do Povo de Ogoni” fez manifestações contra a conduta da empresa em sua região e foi duramente reprimida pela força militar que governava Nigéria, que cometeu homicídios e estupros, queimou vilas e executou nove pessoas do Movimento. Em março de 1996 foi submetida uma reclamação na Comissão de Direitos Humanos de África (decisão da Comunicação 155/96 de 27 de maio de 2002), argumentando-se que

a exploração da reserva de petróleo da região não considerava a saúde ou meio ambiente das comunidades locais, dispondo de seus resíduos nos canais locais, causando numerosos derrames evitáveis nas cidades próximas resultando severos efeitos para saúde em curto e longo prazo, incluindo problemas de pele, doenças gastrointestinais e respiratórias, e aumentando o risco de câncer e problemas reprodutivos e neurológicos

A reclamação também alega que o governo tolerou e facilitou as violações através de colocação de forças militares à disposição das empresas de petróleo. Uma vez mais, as responsabilidades internacionais recaem sobre o Estado enquanto as transnacionais permanecem quase ilesas de punição. Em 2000, após muitas discussões entre a multinacional e as ONGs, especialmente a *Human Rights Watch*, foi adotado o documento Princípios Voluntários de Segurança e Direitos Humanos nas Indústrias de Extração. As investigações mais importantes apresentadas nesse caso referem-se à



responsabilidade exclusiva dos eventos causados por multinacionais por sua influência e poder. Se entendermos que a esfera privada se distingue da esfera pública por sua ênfase na autonomia, na tomada de riscos, no empreendedorismo e na busca de seus próprios interesses, nunca nos colocaremos a confiar em uma corporação transnacional em uma situação em que ela é um ator dominante uma vez que as empresas acordam compromissos voluntários para eximir-se de uma penalidade futura.

5. Desafios teóricos

Depois de demonstrar com alguns casos práticos a inadequação do paradigma liberal dos direitos humanos, também são apontados alguns enigmas teóricos que demonstram as dificuldades que possam surgir na realidade.

5.A. Conceito negativo

A variedade de terceiros não estatais é impressionante, incluindo em sua lista empresas, organizações, indivíduos, associações informais e basicamente tudo o que não é um Estado. De fato, o Estado é a única entidade internacional que não pode ser considerada um ator não estatal. Aparentemente, essa afirmação parece óbvia, mas coloca um problema real em evidência: que essa designação é um rótulo significativo, mas, como conceito, não é muito útil.

O termo, além de não ser útil, é mais ambíguo do que aparenta *prima facie*. Existe uma vasta coleção de atores, agências e organizações relacionadas ao Estado, abrangendo um espectro de global a local. Alguns deles recebem fundos e incluem representações estatais, como algumas ONGs, partidos políticos e muitas sociedades civis. Outros atores não estatais desempenham funções delegadas pelo Estado mediante uma taxa, como agências de ajuda, empresas contratadas, hospitais, operadores penitenciários e empresas de seguros privados. Outros, como células terroristas e grupos paramilitares, também podem estar sendo patrocinados por Estados. Até atores como corporações transnacionais e especuladores financeiros



operam dentro de um paradigma de regras domésticas e globais criadas pelos Estados por meio de organizações intergovernamentais, como o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio.

Há de se ponderar se a melhor maneira de os conceituar é opor-se aos atores estatais, uma vez que a linha divisória entre agentes estatais e não estatais não é tão clara quanto se pensa. Atores não estatais envolvidos na dinâmica supra nos forçam a repensar a pura dicotomia implícita na ideia dos *non-state actors*.

5.B. Identificação do ator agressor como determinante da gravidade da violação

De acordo com a lógica do paradigma liberal dos direitos humanos, todo o sistema de proteção internacional é feito de Estados e para Estados, o que nos leva a crer que as violações de direitos humanos seriam tipicamente cometidas por esse ator (em geral se fala de proteção do indivíduo ante a máquina estatal; a proteção contra outro indivíduo/particular fica frequentemente relegada ao direito doméstico).

Essa visão além de insatisfatória é parte de uma premissa que seria contraproducente, pois, desde o início, o Estado foi criado para garantir a proteção dos direitos contra violações de outros indivíduos. Se ele fosse o maior desafio ao gozo dos direitos humanos, por que confiar à ele sua proteção (GOODHART, 2006, p. 29) ?

Embora a prática e a teoria recentes estejam afastando esse foco dos Estados como únicos agressores e evoluindo timidamente a ponto de incluir por vezes atores outros que o Estado como partes do direito internacional ⁷, crimes “comuns” são considerados violações de direitos humanos apenas quando eles chocam e ultrajam a consciência da humanidade ou envolvem algum agente público. Clapham (2006, p. 25-56) aponta que uma argumentação para manutenção do paradigma estadocêntrico é justamente a de que incluir essa dinâmica privada no universo dos direitos humanos banalizaria sua aplicação. Ele nos conta sobre a indignação da sociedade maltesa com o debate da Corte Constitucional do país de que uma violação de direitos entre particulares seria uma violação de direitos humanos. Em alguns trechos de uma carta ao editor publicada no *Sunday Times*⁸

⁷ Ibidem, “Among the earliest human rights instruments, the Genocide Convention explicitly incorporates private individuals, and early UN instruments recognize a duty of NSAs to respect and promote human rights. Still, the substantive articles of those agreements are clearly framed with States in mind”

⁸ Maltese Sunday Times, 22 October 1989.



Direitos humanos são o que o Estado deve a um indivíduo e apenas o Estado pode infringi-los. Uma violação de direitos humanos privada por um indivíduo privado é, a princípio, uma heresia constitucional. (...) Um adolescente cujas cartas de amor são abetas por sua mão agora teria o direito à reparação de direitos humanos tanto quanto um dissidente político que teve sua correspondência espionada pela polícia. Uma mulher espancada por seu marido doravante terá reparação por direitos humanos em mesmo pé que um detento interrogado em interrogatório policial! Com todo o devido respeito, isso faria regredir todo o conceito próprio de direitos humanos

Essa argumentação frente a extensão das obrigações de direitos humanos à particulares é antiga e seu maior argumento seria de que considerar uma violação entre particulares como tal seria banalizá-lo, diminuir seu *pedigree* histórico.

Apesar desse afastamento do foco liberal dos direitos humanos, permanece a associação de violações de direitos humanos como crimes cometidos pelo Estado (a tendência de que ele seja o primeiro e às vezes o único culpado) em larga escala (a dissociação entre crime e violação de direitos humanos). Se assim fosse, isto é, considerássemos como atentado aos direitos humanos apenas crimes cometidos pelos Estados, seria o mesmo que admitir que a gravidade da ofensa está relacionada com a identidade do agressor, e não com o crime em si.

5.C. Papel duplo do Estado

O terceiro quebra-cabeça teórico diz respeito à visão do Estado como principal responsável pela promoção, proteção e aplicação dos direitos humanos. Ter o Estado como principal agente defensor apresenta uma crise paradoxal: como o maior violador de direitos humanos pode ser também considerado o guardião legítimo dos mesmos? É o clássico dilema do poeta romano Juvenal *quis custodiet ipsos custodes?*⁹.

A relutância em adotar outros agentes para exigibilidade e promoção de direitos humanos aumenta e exalta o poder estatal no cumprimento desses direitos. Se pudéssemos expandir o paradigma atual, reconhecendo atores não estatais como

⁹ “quem guardará os guardiões?”. Essa indagação aparece pela primeira vez em “As Sátiras” porém tem implicações intemporais.



violadores, o caminho natural seria a expansão desses mesmos atores como vigilantes para proteção de direitos. Um exemplo comum de ator estatal que seria produtivo nesse contexto são as organizações não governamentais (ONGs), que atualmente tem poder indireto através de publicidade e pressão política; um exemplo clássico de violador não estatal são as empresas multinacionais.

Os Estados guardam controle exclusivo sobre assuntos internos, frequentemente invocando a soberania como argumento em resposta a críticas de abuso de direitos humanos e eximindo-se de sanções. Isso torna ainda mais difícil sustentar necessidade do Estado em ser único guardião de proteção dos direitos humanos, especialmente quando lembramos que muito progresso foi feito através do ataque à soberania como um privilégio. Talvez essa percepção da ineficiência estatal ocorra porque as ONGs se tornaram tão abertamente aceitas como parte do sistema de aplicação dos direitos humanos que a sua contribuição ao monitoramento de possíveis violações está começando a ser reconhecida. Além desse ator, devemos considerar o incrível reforço de grupos comunitários, universidades, dentre outras associações.

Importa então destacar o duplo papel estatal de protetor e violador de direitos. Embora o foco deste trabalho sejam os atores não estatais, não devemos esquecer o papel continuado do Estado como violador de direitos humanos e a correlação entre seu poder intrusivo e a frequência e gravidade das violações em regimes totalitários. Considerando que alguns desses atores não estatais possuem um papel importante na proteção de direitos, seria recomendável haver algum reconhecimento de sua legitimidade e autoridade por parte dos Estados.

5.C. A questão da soberania

A soberania dos Estados nos apresenta dois problemas principais quando relacionadas aos atores não estatais. O primeiro aspecto é como a legitimidade desses agentes deve ser pensada e a segunda questão é o que deve ser feito em face do declínio ou erosão da soberania estatal.

O aspecto da legitimidade pode ser visualizado com as reivindicações sobre a natureza antidemocrática de certas ONGs e organizações internacionais e com a indagação sobre a origem da autoridade deriva desses agentes. Ao contrário da autoridade estatal (estabelecida com contrato social, validada através do consenso



tácito e atualmente através da democracia), com esses atores não há presunção de consentimento. Discute-se, dessa maneira, quais seriam as fontes dos *non-state actors*, se podemos entender que sua autoridade e legitimidade seriam baseadas nos propósitos que buscam tais como proteção e aplicação de direitos.

Referente ao declínio da soberania, frequentemente atribuída à globalização e a expansão concomitante do espaço privado transnacional, cumpre apontar o que Goodhart descreve como “abdicação do Estado” (2006, p. 32) quando esse ator se inclui na economia neoliberal das últimas décadas. Os Estados continuam a usar seus recursos e capacidades para promover uma economia transnacional e globalizada, alegando posteriormente que não podem controlá-la. Entende-se então que essa inserção seria uma cessão tácita de parte de sua soberania. Diferente, cabe salientar, da abdicação expressa feita com a criação da ONU, reconhecimento das normas internacionais e adesão à acordos e tratados.

Como vimos, a legitimidade das ações de atores não estatais nessas áreas levanta dúvidas sobre os papéis que desempenham na política econômica internacional e em que momento deve ser a intervenção estatal nesse processo, bem como a indagação se os Estados tem ainda o protagonismo na promoção e defesa dos direitos humanos.

Cumpre recordar, entretanto, que o declínio da soberania também representa algumas oportunidades para os direitos humanos. Essas mesmas forças da globalização podem colaborar no desenvolvimento e manutenção de uma maior tolerância mas também com, se necessário, intervenções multilaterais nos Estados¹⁰.

5.D. Divisão entre esferas público e privada

De acordo com o paradigma liberal clássico, a criação de uma esfera privada de não interferência estatal é um passo no caminho de impedir as violações. Essas vulnerações, pressupõe-se, ocorreriam entre Estados e cidadãos – nas relações públicas – ou em interferências estatais no domínio privado. Esse pensamento, entretanto, apresenta uma sequência de falhas. Em primeiro lugar, a esfera privada de

¹⁰ Acontecimentos como, por exemplo, a prisão de Pinochet e a criação de uma Corte Internacional Criminal atestam as vantagens do declínio da soberania.



não interferência é, na verdade, intensamente regulada pelo Estado, conforme sugerido pelas leis do casamento, herança, entre outras. O Estado literalmente criou a esfera privada e a descreveu como um campo de não interferência. Isso cria um problema pois a proteção dos direitos de alguns cidadãos exige interferência em assuntos privados. O pensamento acolhido naquele momento foi de que família, a economia e o ciberespaço são, por exemplo, áreas privadas nas quais a soberania tradicionalmente exige regulamentação estatal.

As relações, seja entre indivíduos ou seja entre indivíduos e Estado, expandiram-se a ponto de reconhecer a necessidade de proteção pública em assuntos totalmente inseridos na esfera privada. Deve-se indagar então onde ocorrem as violações de direitos humanos e, concomitante, até onde podemos esperar proteção; em que medida a esfera da não interferência deve ser preservada e como podemos defini-la. Ainda importante, quais autoridades, estatais ou não, estão autorizadas a interferir e como definir em qual esfera o direito à proteção permanece. Essas questões não possuem respostas unânimes, cabendo urgentemente um reexame das esferas pública e privada. Na verdade, a doutrina aponta há algum tempo que a divisão binária público/privada é deveras deficiente¹¹.

6. Personalidade jurídica

A personalidade ou entidade jurídica é o reconhecimento de um ser humano, uma organização, uma empresa ou outro tipo de entidade para assumir uma atividade ou obrigação que produza responsabilidade plena do ponto de vista jurídico. Portanto, ao obter a personalidade, torna-se sujeito de direitos e obrigações, podendo, por exemplo, instaurar ações judiciais.

No direito internacional não existem normas codificadas sobre o assunto e, portanto, o mesmo deve ser deduzido da prática internacional e de sua avaliação pela jurisprudência e doutrina. O Estado continua sendo visto como o principal sujeito não só porque é amplamente capaz de reclamar uma violação, mas também porque é parte em tratados e outros mecanismos de direito internacional além de ser suscetível de responsabilidade. De maneira geral, somente quando certas capacidades substantivas (como ter o poder de criação normativa) ou algumas capacidades processuais (como poder solicitar a proteção de um direito ou estar exposto ao exame

¹¹ SALGADO (2011) cita a crítica moderna de Kelsen, Radbruch, Ross, Reale e Tércio Sampaio



de obrigações) são atribuídas diretamente por normas jurídicas internacionais à um ator é que seria possível considerá-lo como sujeito de direito internacional.

Sobre a questão da personalidade jurídica para atores não-estatais a Corte Internacional de Justiça já se manifestou no sentido de que a “capacidade de ser titular de direitos e obrigações internacionais depende dos objetivos e funções atribuídos à Organização, sejam eles declarados ou implícitos por seu ato constitutivo ou desenvolvido na prática” (p. 179 da Opinião Consultiva sobre reparações por lesões sofridas a serviço das Nações Unidas). A grande mudança trazidas por este pronunciamento é o atrelamento da personalidade à função exercida pelo ator e a ideia de “níveis” de personalidade. Diferentemente dos Estados que são dotados de personalidade jurídica própria, plena e geral, a responsabilidade das organizações internacionais seria afetada pelo princípio da especificidade, ou seja, limitada aos objetos e funções que lhes foram confiados em seu texto constitutivo. Ainda assim, muitos autores comentam que a finalidade específica de um ator não estatal não justificaria o tratamento como sujeito de direito internacional ou igual ao Estado (ALSTON, 2005, p. 19).

Há um intenso debate doutrinário sobre essa personalidade funcional subtraída do pronunciamento da CIJ, incluindo teorias alternativas a uma noção limitada de personalidade jurídica ou subjetividade. Alguns consideram que a personalidade jurídica internacional não deveria ser refletida *in abstracto* mas sim construída em estrito e conectada com os direitos e deveres atribuídos a cada ator (KAMMERHOFER, DUMBERRY e LABELLE-EASTAUGH, TSAGOURIAS, VAN STEENBERGHE, 2011). Essa também tem sido a posição da Comissão de Direito Internacional (ZYBERI, 2011) e do Comitê de Atores Não Estatais da Associação de Direito Internacional (NOORTMANN, 2011).

Outros autores preferem ainda adotar uma abordagem pragmática e argumentam que a questão da personalidade não deveria ser levantada antes de definirmos direitos e deveres (BRABANDERE, 2011) . Conforme apontam Nicolas Leroux or Richard Collins, o perigo desse entendimento é seu caráter circular já que “direitos e deveres pressupõem a existência de personalidade legal ao passo que a personalidade legal apenas se manifesta através da existência de direitos e deveres” (D’APRESMONT, 2001, p. 433)¹².

¹² “However, whilst legal personality cannot be subjected to a scale, there surely is room for variations in the capacities that accompany such a personality.” Ibid.



A grande maioria dos pensadores ainda está otimista quanto à possibilidade de ampliar o leque de atores com personalidade e solidificar sua responsabilidade. Na verdade, existe uma lista de razões acidamente proposta por Alston para aqueles que mostraram relutância em repensar o papel do Estado no paradigma atual: uma falta de imaginação intrínseca; uma afinidade natural com o *status quo*; um compromisso profundamente enraizado com o internacionalismo; uma relutância em morder a mão que os alimenta; ou uma simples convicção de que o respeito pelo sistema atual funciona melhor para a efetividade dos direitos humanos do que qualquer nova ideia já proposta (2005, p. 34).

Em outras palavras, a subjetividade internacional foi concebida para estimular o reconhecimento da relevância jurídica das ações judiciais e não para excluir essas entidades internacionais; mesmo admitindo-se que o Estado segue sendo o principal sujeito, os atores não estatais podem e devem ser regulamentados pelo direito internacional. A análise crítica da noção de responsabilidade jurídica internacional segue sendo realizada por diversos estudiosos internacionalistas que sugerem que o conceito atual exclui participantes relevantes, sendo um bom motivo para recorrer a noções como as de participantes do direito internacional, que extrapolam os limites da dicotomia do objeto/sujeito (CLAPHAM, 2006, p. 60). Ainda assim, seguimos longe de um consenso tanto na doutrina quanto no acervo decisório internacional sobre o tema.

7. Conclusão

Existe uma importante razão na criação de um ramo na ciência responsável pela análise das palavras. Com o estudo da Etimologia aprendemos a importância de conhecer a origem e evolução da linguagem e como usar o substantivo correto delimitando assim um conceito e objeto de estudo.

No que se refere aos atores não estatais, a simples escolha de palavras demonstra como as relações internacionais mantêm o apego ao padrão estadocêntrico, sem reconhecer a complexidade social atual. Não nomear os diversos grupos internacionais existentes é fechar os olhos para os diversos tons de cinza que moldam nossa realidade e vão além das interações estatais.

O direito internacional já demonstrou alguma evolução no reconhecimento da personalidade internacional do indivíduo como demonstra o Tribunal de Nuremberg e demais procedimentos em sistemas de resolução de controvérsias internacionais nos quais um indivíduo pode ser parte ativa ou passiva. Atualmente, alguns sistemas começam a timidamente aceitar que esses agentes, hoje no limbo entre Estado e indivíduo, participem em alguma medida (em geral como *amicus curiae*). A esperança é



de que o direito internacional siga evoluindo no sentido de reconhecer e regular esses atores não estatais, acompanhando o crescente peso de contribuição e influência deles na sociedade global.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALSTON, Phillip. The 'Not-a-Cat' Syndrome: Can the International Human Rights Regime Accomodate Non-State Actors?. In: ALSTON, P. (Ed.). **Non-State Actors and Human Rights**. United Kingdom, Oxford University Press, 2005, p. 3-36.

BRABANDERE, Eric de. Non-state actors and human rights: corporate responsibility and the attempts to formalize the role of corporations as participants in the international legal system. In: D'ASPREMONT, Jean (ed.). **Participants in the International Legal System: Multiple Perspectives on non-StateActors in International Law**. Routledge, 2011, p. 268-283.

CLAPHAM, A. (2006). **Human Rights Obligations of Non-State Actors**. United Kingdom, Oxford University Press.

COMISSÃO AFRICANA DE DIREITOS HUMANOS, **Decisão da Comunicação** 155/96 de 27 de maio de 2002, caso n.ºACHPR/COMM/A044/1,par 2. Disponível em http://www.achpr.org/files/sessions/30th/comunications/155.96/achpr30_155_96_eng.pdf. Acesso em 20 de agosto de 2018.

D'ASPREMONT, Jean. Non-state Actors and the formation of international Customary Law: Unlearning Some Common Tropes. SCOBIE, Iain and DROUBI, Sufyan (eds), **Non-State Actors and the Formation of Customary International Law**, Melland Schill Perspectives on International Law, Manchester University Press, 2018, p. 15-26.



E-Civitas - Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH – Belo Horizonte

Volume XIV, número 2, dezembro de 2021 – ISSN: 1984-2716 – ecivitas@unibh.br

Disponível em: <https://unibh.emnuvens.com.br/dcjpg/index>

DUMBERRY, Patrick e LABELLE-EASTAUGH, Erik. Non-state actors in international investment law: the legal personality of corporations and NGOs in the context of investor–state arbitration. In: D’ASPREMONT, Jean (ed.). **Participants in the International Legal System: Multiple Perspectives on non-StateActors in International Law**. Routledge, 2011, p. 360-371.

GIL, Luis V. Perez. Breves Consideraciones Acerca del Concepto de Actor no Estatal en las Relaciones Internacionales. **Revista “Derecho y Opinión” de la Universidad de Córdoba**, nº 6, 1998.

GOODHART, Michael. Human Rights and Non-State Actors: Theoretical Puzzles. In: ANDREPOULOS, George; ARAT, Zehra F.; JUVILER, Peter (orgs). **Non-State Actors in the Human Rights Universe**. Kumarian Press Inc. 2006, p. 23-42.

JOSSELIN, Daphné and WALLACE, William. **Non State Actors in world Politics**, New York, Palgrane, 2001.

KAMMERHOFER, Jorg. Non-state actors from the perspective of the Pure Theory of Law. In: D’ASPREMONT, Jean (ed.). **Participants in the International Legal System: Multiple Perspectives on non-StateActors in International Law**. Routledge, 2011, p. 54-63.

NOORTMANN, Math. The International Law Association and non-state actors: professional network, public interest group or epistemic community? In: D’ASPREMONT, Jean (ed.). **Participants in the International Legal System: Multiple Perspectives on Non-State Actors in International Law**. Routledge, 2011, p. 76-81.

SPIRER, Herbert F.; e SPIRER, Louise. Accounting for human rights violations by non-state actors. In: ANDREPOULOS, George; ARAT, Zehra F.; JUVILER, Peter (orgs). **Non-State Actors in the Human Rights Universe**. Kumarian Press Inc. 2006, p. 43-58.



SALGADO, Gisele Mascarelli. Direito Público e Direito Privado: Uma eterna discussão. **Revista Âmbito Jurídico**, numero 86, 2011. Disponível em <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-86/direito-publico-e-direito-privado-uma-eterna-discussao/>. Acesso em 8 de janeiro de 2021.

STEENBERGHE, Raphael van. Non-state actors from the perspective of the International Committee of the Red Cross. In: D'ASPREMONT, Jean (ed.). **Participants in the International Legal System: Multiple Perspectives on non-State Actors in International Law**. Routledge, 2011, p. 204-232.

TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS. **Sentença da Quarta Câmara do Tribunal**. Caso número 44306/98, Appleby And Others V. The United Kingdom, publicado em 4 de maio de 2003. Disponível em <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-61080%22>}. Acesso em 6 de janeiro de 2021.

TSAGOURIAS, Nicholas. Non-state actors in international peace and security: non-state actors and the use of force. In: D'ASPREMONT, Jean (ed.). **Participants in the International Legal System: Multiple Perspectives on non-State Actors in International Law**. Routledge, 2011, p. 326-341.

VILLA, Rafael Duarte. Formas de influência das ONGs na política internacional contemporânea. **Revista Sociologia e Política do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná** (Brasil), nº 12, junho de 1999, p. 21-33.

ZYBERI, Gentian. Non-state actors from the perspective of the International Law Commission. In: D'ASPREMONT, Jean (ed.). **Participants in the International Legal System: Multiple Perspectives on non-State Actors in International Law**. Routledge, 2011, p 165-178.

