

A legalidade das medidas impostas pela Comunidade Econômica de Estados da África Ocidental contra o Níger sob o direito internacional

The legality of the measures imposed by the Economic Community of West African States against Niger under international law

Rodrigo Machado Franco*

Resumo: Em 26 de julho de 2023, um golpe de Estado no Níger afastou o governo do presidente democraticamente eleito Mohammed Bazoum e declarou a suspensão da constituição do país. Em 30 de julho, a Comunidade Econômica de Estados da África Ocidental (CEDEAO) impôs oito medidas aos Estados membros. Este artigo quer analisar as medidas adotadas pelo Comunicado e sua legalidade sob o direito internacional. À primeira vista, as medidas poderiam ser encaradas a partir de uma presunção de legalidade dos atos da CEDEAO enquanto organização internacional. Contudo, esta presunção pode ser questionada por duas vias: por um lado, podem ser consideradas incompatíveis com as competências atribuídas à organização, caracterizando-se com atos *ultra vires*; por outro lado, podem ser analisadas em contraste com as obrigações de cada um dos Estados-membros a partir de outras fontes externas à organização. Essa situação exigiria algum tipo de justificativa legal para a adoção das medidas, de modo a torná-las compatíveis com tais normas. Este trabalho investiga a possibilidade de que as medidas impostas contra o Níger sejam consideradas como contramedidas de terceiros adotadas por meio do aparato institucional da CEDEAO e, portanto, se beneficiem de uma excludente de ilicitude para proteção de um 'interesse coletivo' da organização e dos Estados membros: a proteção da democracia. Uma resposta definitiva sobre a legalidade das medidas sob esta hipótese está condicionada ao reconhecimento da legitimidade de Estados não-lesados para adotar contramedidas contra violações de obrigações que protejam 'um interesse coletivo'. No presente, não é possível afirmar que uma norma permissiva (ou proibitiva) de contramedidas de terceiros é plenamente reconhecida sob o direito internacional geral. Contudo, o trabalho conclui que se trata de uma justificativa plausível para a adoção de medidas *prima facie* incompatíveis com obrigações oponíveis à organização e seus Estados-membros. Além disso, o precedente acrescenta uma nova camada de juridicidade não apenas em relação ao reconhecimento do direito de Estados não-lesados a adotar contramedidas, mas à prática de adoção de contramedidas por meio de organizações internacionais.

Palavras-chave: Organizações internacionais; contramedidas; contramedidas de terceiros; Comunidade Econômica de Estados da África Ocidental; CEDEAO.

Abstract: On 26 July 2023, a *coup d'état* in Niger ousted the government of democratically elected President Mohammed Bazoum and declared the suspension of the country's

* Mestrando em Direito Internacional pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Possui interesse e experiência em Direito Internacional Público. Atualmente, membro do Grupo de Pesquisa Stylus Curiarum (UFMG/CNPq) em Cortes e Tribunais Internacionais, conduzindo pesquisa sobre a prática de contramedidas de terceiros no direito da responsabilidade internacional dos Estados sob orientação do Prof. Lucas Carlos Lima (UFMG).

constitution. On 30 July, the Economic Community of West African States (ECOWAS) imposed eight measures on its member states. This article aims to analyse the measures adopted by the Communiqué and their legality under international law. At first glance, the measures could be seen from a presumption of the legality of ECOWAS' actions as an international organisation. However, this presumption can be questioned in two ways: on the one hand, they can be considered incompatible with the competences attributed to the organisation, characterising them as ultra vires acts; on the other hand, they can be analysed in contrast with the obligations of each of the member states from other sources outside the organisation. This situation would require some kind of legal justification for the adoption of the measures, in order to make them compatible with these norms. This paper investigates the possibility that the measures imposed against Niger are considered to be third-party countermeasures adopted through the ECOWAS institutional apparatus and therefore benefit from an exclusion of illegality for the protection of a 'collective interest' of the organisation and its member states: the protection of democracy. A definitive answer on the legality of the measures under this hypothesis is conditional on recognising the legitimacy of non-member states to adopt countermeasures against violations of obligations that protect a 'collective interest'. At present, it is not possible to state that a norm permissive (or prohibitive) of third-party countermeasures is fully recognised under general international law. However, the paper concludes that it is a plausible justification for the adoption of prima facie measures incompatible with obligations incumbent on the organisation and its member states. Furthermore, the precedent adds a new layer of legality not only in relation to the recognition of the right of non-member states to adopt countermeasures, but to the practice of adopting countermeasures through international organisations.

Keywords: International organizations; countermeasures; third-party countermeasures; Economic Community of West African States; ECOWAS.

1. Introdução

Em 26 de julho de 2023, um golpe de Estado deflagrado pelo Chefe da Guarda Presidencial do Níger, o General Abdourahamane Tchiani, afastou o presidente democraticamente eleito Mohamed Bazoum e declarou a 'suspensão' da constituição do país e das instituições de Estado.¹ O presidente afastado foi preso no Palácio Presidencial em Niamey, as fronteiras com os Estados vizinhos foram fechadas pelo novo governo e, posteriormente, as atividades de partidos políticos foram limitadas ou proibidas. O evento provocou reação imediata a nível regional: três dias depois, a Comunidade Econômica de Estados da África Ocidental ('CEDEAO' ou 'Comunidade') exigiu a recondução de Bazoum à chefia de Estado em até uma semana e, em um 'Comunicado' de 30 de julho emitido por uma sessão extraordinária da Autoridade de Chefes de Estado e Governo (a 'Autoridade'), órgão

¹ Sobre o contexto político do golpe de Estado deflagrado contra o governo de Mohamed Bazoum no Níger, ver: AMADOU, Garé. What's behind the Niger coup? The Guardian, 8 de agosto de 2023.

representativo máximo da Comunidade, afirmou que a organização tomaria "todas as medidas necessárias para restituir a ordem constitucional na República do Níger".²

O Comunicado impôs as seguintes oito medidas com efeito imediato a todos os Estados membros da CEDEAO: (i) O fechamento dos espaços terrestre e aéreo entre os Estados membros da CEDEAO e o Níger; (ii) A instituição de uma zona de proibição de tráfego aéreo (*'no-fly zone'*) a todos os voos comerciais de e para o Níger; (iii) A suspensão de todas as transações financeiras e comerciais entre Estados membros da CEDEAO e o Níger; (iv) O congelamento de todas as transações de serviços, inclusive utilitários; (v) O congelamento de todos os ativos da República do Níger em bancos centrais de Estados-membros; (vi) O congelamento de todos os ativos da República do Níger, de empresas estatais ou paraestatais em bancos comerciais de Estados-membros; (vii) A suspensão do Níger de todos os programas de assistência e transações financeiras (...); (viii) O banimento de viagens, bem como o congelamento de bens, aos oficiais militares envolvidos no golpe tentado. O mesmo se aplica a seus familiares e civis que aceitarem participar em quaisquer das instituições ou governo estabelecido pelos oficiais militares e (ix) A convocação da União Econômica e Monetária do Oeste Africano a aplicar esta decisão.³

Até o momento, a maior parte das análises se dedicou sobre um aspecto particular do Comunicado de 30 de julho: a ameaça de uso da força pelos Estados membros da Comunidade contra o Níger em reação ao rompimento democrático – um recente desenvolvimento do direito relativo ao uso da força sob requisição.⁴ Todavia, este artigo quer analisar as oito medidas que não envolvem o uso da força impostas pelo Comunicado e sua legalidade sob o direito internacional. À primeira vista, as medidas poderiam ser encaradas a partir de uma presunção de legalidade dos atos da CEDEAO enquanto organização internacional. Contudo, esta presunção pode ser questionada por duas vias: por um lado, as medidas podem ser consideradas incompatíveis com as competências atribuídas à organização pelos Estados membros,

² CEDEAO. Final Communiqué: 51st Extraordinary Summit of the ECOWAS Authority of Heads of State and Government on the Political Situation in Niger. Abuja, 30 de julho de 2023.

³ CEDEAO. Final Communiqué: 51st Extraordinary Summit of the ECOWAS Authority of Heads of State and Government on the Political Situation in Niger. Abuja, 30 de julho de 2023.

⁴ BUCHAN, Russell; TSAGOURIAS, Nicholas. Intervention by invitation and the scope of state consent. *Journal of the Use of Force and International Law*, vol. 10, n. 2, 2023; RAUBE, Svenja. An International Law Assessment of ECOWAS' Threat of Use of Force in Niger. *Just Security*, em 16 de agosto de 2023; HAMMADY, Omar. Assessing the Legality of ECOWAS Planned Military Intervention in Niger, de 6 de setembro de 2023; BUCHAN, Russell; TSAGOURIAS, Nicholas. The Niger Coup and the Prospect of ECOWAS Military Intervention: An International Law Appraisal. *Lieber Articles of War*, de 21 de agosto de 2023; STEFANELLI, Justine. ECOWAS condemns coup in Niger and threatens to use force. *American Society of International Law Proceedings*, de 1º de agosto de 2023; DIONE, Songho Faye. L'usage de drones dans la lutte contre le terrorisme dans l'espace CEDEAO: quelles perspectives d'encadrement par le droit?. *Revue internationale de droit et science politique/International Journal of Law and Political Science*, v. 3, n. 7, p. 38, 2023.

caracterizando-se com atos *ultra vires*; por outro lado, as medidas podem ser analisadas em contraste com as obrigações oponíveis a cada um dos Estados-membros individualmente a partir de outras fontes externas à organização – de origem convencional ou costumeira. A implementação das medidas pelos Estados pode exigir o descumprimento de outras obrigações por eles devidas ao Níger sob, por exemplo, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), acordos bilaterais de aviação civil ou a garantia de imunidades de jurisdição sob o direito costumeiro. Uma vez que o quadro-legal da Comunidade não possui uma cláusula de superioridade análoga ao Art.103 da Carta da ONU, e não sendo possível afirmar que os Estados derrogaram do cumprimento das obrigações 'externas' nas suas relações no âmbito da organização, a argumentação de que as obrigações advindas da CEDEAO poderiam se sobrepor às demais é pouco plausível. Assim, essas duas hipóteses exigem uma investigação menos peremptória das medidas e de sua implementação.

Muitas hipóteses podem ser aventadas para avaliar a legalidade das medidas. Sua adoção pode sinalizar um acúmulo de poderes implícitos pela organização internacional ao longo do tempo, ou ainda uma interpretação evolutiva do tratado constitutivo da organização e seus protocolos a partir da prática subsequente dos Estados membros. Este trabalho investiga uma terceira hipótese: a possibilidade de que as medidas impostas pela CEDEAO contra o Níger sejam consideradas como contramedidas de terceiros adotadas por meio do aparato institucional da organização e, portanto, se beneficiem de uma excludente de ilicitude para proteção de um 'interesse coletivo' da organização e dos Estados membros: a proteção da democracia. Essa hipótese provoca alguma perplexidade, pois contramedidas são tipicamente reconhecidas como medidas unilaterais para implementação da responsabilidade. Além disso, a prática e a *opinio juris* dos Estados não corroboram de modo incontestado a legalidade da prática de contramedidas de terceiros.⁵

⁵ O Art. 54 dos Artigos sobre Responsabilidade dos Estados para Atos Internacionalmente Ilícitos (ARSIWA), após longo debate na Comissão de Direito Internacional (CDI) e no 6º Comitê da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) não concluiu definitivamente sobre a legalidade ou ilegalidade da prática de contramedidas de terceiros. Sob o argumento de que a prática de tais medidas era ainda "embrionária", a Comissão optou por uma cláusula de compromisso que reconheceu o direito de Estados não-lesados mas legitimados a invocar a responsabilidade internacional sob o Art. 48 dos ARSIWA de adotar "medidas lícitas" (ou seja, retorsões e protestos) contra violações de normas que protejam um interesse coletivo de um grupo de Estados ou da comunidade internacional como um todo. Como as contramedidas são medidas *prima facie* ilícitas mas que se beneficiam de uma excludente de ilicitude pelas circunstâncias em que são praticadas, elas não se encontram sob o escopo do Art. 54. Parte da literatura contemporânea argumenta que a prática não é mais 'embrionária' e que as contramedidas de terceiros são permitidas sob o direito internacional geral. É o caso de: DAWIDOWICZ, Martin. *Third-party countermeasures in international law*. Cambridge University Press, 2017 e TAMS, Christian J. *Enforcing obligations erga omnes in international law*. Cambridge University Press, 2005. Por outro lado, um segundo grupo aponta os riscos de abuso e a extrema heterogeneidade da prática dos Estados como justificativas pelo não-reconhecimento de sua legalidade. É o caso de: HOFER, Alexandra. *The beliefs and practice of enforcing collective obligations through unilateral sanctions*. 2019. Tese de Doutorado. Ghent University; HOFER,

Argumenta-se que as medidas impostas pela CEDEAO contra o Níger indicam, por um lado, uma expansão da competência da Comunidade para impor sanções contra a ruptura de regimes democráticos em seus Estados-membros. A possibilidade de uma interpretação extensiva dessa competência não é permitida pelo quadro legal da organização, mas também não é expressamente proibida. Por outro lado, a implementação das medidas sugere dificuldades aos Estados-membros para harmonizá-la com outras obrigações a partir do próprio quadro-legal da Comunidade e de outras fontes. Se consideradas como contramedidas de terceiros, as medidas poderiam circunscrever mais adequadamente seu contraste em relação às demais normas e obrigações impostas à organização ou aos Estados. Entretanto, uma resposta absoluta, além de depender do reconhecimento explícito da legalidade de contramedidas de terceiros, deve necessariamente levar em conta todas as garantias contra abusos e limitações exigidas pelas normas de responsabilidade do Estado para a implementação de contramedidas. Porém, ela aponta em direção a um desenvolvimento interessante sobre a prática de ações coercitivas não envolvendo o uso da força pela CEDEAO com o objetivo de guardar um interesse comum.

Avaliar a legalidade das medidas impostas sob o direito internacional exige percorrer uma sequência de testes jurídicos. Em primeiro lugar, será preciso investigar a pretensa violação de um dever de manutenção do regime democrático oponível ao Níger a partir do quadro-legal da CEDEAO e a existência dessa obrigação de preservar a democracia como um interesse comum da organização (2). Em seguida, é preciso avaliar a competência da Autoridade da CEDEAO para a implementação das medidas adotadas sob as atribuições a ela garantidas pelo direito da organização. Esse teste implica em investigar sob quais dispositivos a Comunidade está autorizada a adotar sanções, mas também quais medidas podem ser adotadas (3). Em um terceiro momento, a análise exige investigar a legalidade das medidas adotadas sob o direito da organização e sob as demais obrigações dos Estados membros da Comunidade, seja a partir de outros tratados ou do direito internacional geral (4). Enfim, o trabalho conclui ao avaliar a legalidade das medidas como medidas unilaterais coercitivas ou contramedidas de terceiros (5).

2. A obrigação sob o quadro legal da CEDEAO em relação à preservação do regime democrático

Alexandra. Creating and contesting hierarchy: the punitive effect of sanctions in a horizontal system. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n. 125, p. 15-37, 2020.

A adoção das medidas pela Autoridade foi justificada pela derrubada da ordem constitucional na República do Níger. Segundo o comunicado, a Comunidade "recordou o princípio de 'tolerância zero' a mudanças de governo inconstitucionais inscritas nos Protocolos da CEDEAO e da União Africana, e em outros instrumentos."⁶ Uma questão preliminar se impõe: saber se os Estados-membros da CEDEAO se encontram sob uma obrigação de preservar a ordem constitucional e democrática interna a partir do quadro legal da Comunidade. Embora esta questão não seja essencial para determinar se a Comunidade tem competência para impor sanções aos seus membros, ela é importante para analisar a legalidade das medidas impostas ao Níger, como se verá na seção (5).

O Art 4º do Tratado Revisado da CEDEAO (1993), seu instrumento constitutivo, afirma que a Comunidade adota como um de seus princípios "a promoção e consolidação do sistema democrático de governança em cada um dos Estados membros (...)."⁷ Contudo, embora o Art. 5º(2) imponha aos signatários uma obrigação de "se abster de qualquer ação que possa ameaçar [o alcance dos objetivos da CEDEAO]" uma interpretação textual da convenção conclui que o termo "objetivos", na verdade, se refere ao Art. 3º ("Metas e Objetivos"), no qual não consta a preservação do regime democrático. Nesse sentido, não é possível afirmar que o Tratado de 1993 impõe uma obrigação de preservar a democracia a nível interno.

Contudo, o quadro legal da Comunidade é formado por outros instrumentos além de seu tratado constitutivo. O Art. 2º(c) do Protocolo sobre o Mecanismo de Prevenção de Conflitos da CEDEAO (1999) prevê que os membros "*reafirmam* seu compromisso" com "a promoção e consolidação de um regime democrático e de instituições democráticas em cada um dos Estados membros." Segundo o Art. 3º(e), o Protocolo tem como objetivo "manter e consolidar a paz, a segurança e a estabilidade no interior da Comunidade." Por sua vez, o Protocolo Suplementar sobre Democracia e Boa Governança (2001) – responsável por completar as disposições do Protocolo de 1999 – *declara*, em seu Art. 1º, uma série de

⁶ CEDEAO. Final Communiqué: 51st Extraordinary Summit of the ECOWAS Authority of Heads of State and Government on the Political Situation in Niger. Abuja, 30 de julho de 2023. O termo "tolerância zero" reproduz a redação do Protocolo sobre o Mecanismo de Prevenção de Conflitos da CEDEAO (1999).

⁷ A promoção da governança democrática em seus Estados membros é um valor compartilhado da CEDEAO ao menos desde a revisão de seu Tratado Constitutivo em 1993, no contexto de uma onda de redemocratização dos Estados da África Ocidental. Ver, sobre: YAYA, Bappah Habibu. ECOWAS and the promotion of Democratic Governance in West Africa. *Journal of International Relations and Foreign Policy*, v. 2, n. 1, p. 85-102, 2014. Ver também: BAMIDELE, Oluwaseun; AYODELE, Bonnie. In the Service of Democratic Governance: The African Union Normative Framework on Unconstitutional Change of Government and ECOWAS Protocol on Good Governance and Democracy in the Post-Arab Spring. *Journal of Asian and African Studies*, v. 53, n. 1, p. 132-146, 2018.

'princípios constitucionais compartilhados' – dentre os quais: (b) acesso ao poder via eleições, (c) 'tolerância zero' para o poder obtido ou mantido por meios inconstitucionais; (d) aderência estrita aos princípios democráticos e (e) o caráter apolítico das forças armadas. Por sua vez, o Art. 19 afirma que as forças armadas "devem ser não-partidárias e (...) defender a independência, a integridade territorial do Estado e suas instituições democráticas."

Os princípios elencados no Art. 1º revelam o esforço dos Estados membros para consolidar a democracia como um valor da Comunidade. No entanto, suas formulações permanecem bastante aspiracionais e não revelam claramente o conteúdo de obrigações de preservação do regime democrático.⁸ Uma comparação pode ser feita entre a redação utilizada pelo Art. 1º, e, por exemplo, o Art. 22(1), segundo o qual "o uso de armas para dispersar reuniões não-violentas ou demonstrações deve ser *proibido*"; ou ainda o Art. 24(1): "os Estados membros *assumem o compromisso* de fortalecer suas agências nacionais responsáveis pelo combate ao terrorismo." Além disso, ao se interpretar o tratado como um todo, é possível defender que seu objeto e propósito não são precisamente a defesa da democracia enquanto princípio, mas sim o estabelecimento de padrões mínimos para a realização de eleições e de mútua convivência em uma sociedade democrática. Esses fatores levantam dúvidas quanto à existência de uma obrigação de preservar o regime democrático internamente oponível aos membros da CEDEAO a partir do Protocolo Suplementar de 2001.

Uma visão alternativa identificaria a inclusão dos princípios constitucionais do Protocolo Suplementar de 2001 como sinal de desenvolvimento de *opinio juris* a uma norma costumeira regional cujo conteúdo imporia a obrigação de preservar o regime democrático. Segundo a Conclusão nº10(2) dos artigos da Comissão de Direito Internacional sobre a Identificação do Direito Costumeiro Internacional, "as evidências de *opinio juris* incluem, mas não estão limitadas a (...) provisões em tratados."⁹ Transferências de poder inconstitucionais são frequentemente condenadas por organizações regionais africanas desde os anos 1990,¹⁰ e a

⁸ COWELL, Frederick. The impact of the ECOWAS Protocol on Good Governance and Democracy. *African Journal of International and Comparative Law*, v. 19, n. 2, p. 331-342, 2011.

⁹ CDI. Draft conclusions on identification of customary international law. *Yearbook of the International Law Commission*, 2018, vol. II, Part Two, A/73/10, para. 65. Sobre essa interrelação entre o reconhecimento da *opinio juris* e a previsão em tratados, ver: PISILLO-MAZZESCHI, Riccardo. Treaty and custom: Reflections on the codification of international law. *Commonwealth Law Bulletin*, v. 23, n. 1-2, p. 549-565, 1997.

¹⁰ Sobre a preservação da democracia a partir de organizações regionais, ver: WOBIG, Jacob. Defending democracy with international law: preventing coup attempts with democracy clauses. *Democratization*, v. 22, n. 4, p. 631-654, 2015; DOKODO-ZIMA, Junior-Golson. La démocratie et l'Etat de droit en droit international africain. Tese de Doutorado (Thèse de Doctorat) em Université Paris I – Panthéon-Sorbonne, 2022. A manutenção do regime democrático também é um valor protegido pelos quadros-legais de outras organizações regionais, como a Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) ou a Organização dos Estados Americanos (OEA), e chegou até mesmo a servir como critério para membresia de algumas organizações regionais, como o Mercosul e a Unasul. Ver, por exemplo: COOPER, Andrew; LEGLER, Thomas. Intervention without

inclusão de cláusulas ou protocolos *pro democratia* nesses regimes é resultado do risco de retração autoritária verificado entre muitos de seus Estados membros.¹¹ No caso da CEDEAO, a organização adotou uma Declaração de Princípios Políticos em 1991 incentivando o 'pluralismo político' e exigindo a suspensão automática do Estado membro que sofrer uma interrupção do regime democrático. A própria adoção do Protocolo Suplementar de 2001 corrobora no sentido de identificar a democracia como um valor da Comunidade.¹² Há, inclusive, uma tendência no continente africano de extrapolar o reconhecimento de uma mera proteção ao direito de governos democraticamente eleitos de ocuparem os cargos políticos aos quais foram conduzidos em benefício de uma proteção mais ampla das instituições democráticas – como revela a Carta Africana para Eleições, Governança e Democracia.¹³ Além disso, no âmbito da organização, a imposição de sanções por rupturas constitucionais tem sido acompanhada pelo desenvolvimento de uma prática de intervenção pelo uso da força sob a mesma justificativa. Exemplos se estendem desde as intervenções na Libéria¹⁴ e em Serra Leoa¹⁵ na década de 1990, até na Costa do Marfim em 2010¹⁶ ou na Gâmbia em 2016.¹⁷

Tanto uma obrigação convencional quanto uma obrigação costumeira de proteção ao regime democrático não possuem, no momento presente, conteúdo bem-definido. Uma pretensa obrigação de "promover e consolidar" o regime democrático, segundo os termos do Tratado de 1993, pode exigir dos Estados tanto um resultado específico quanto uma conduta

intervening?: the OAS defense and promotion of democracy in the Americas. Springer, 2006. DEXTER, Boniface Dexter. Is There a Democratic Norm in the Americas? An analysis of the organization of American states. *Global Governance*, vol. 3, n. 1, pp. 365–381, 2002. CLOSA, Carlos; PALESTINI, Stefano. Between Democratic Protection and Self-Defense: The Case of Unasur and Venezuela. Florença: EUI Working Papers, 2015. DONNO, Daniela. Who is Punished? Regional intergovernmental organizations and the enforcement of democratic norms. *International Organization*, vol.64, n.4, pp. 593–625, 2010.

¹¹ GINSBURG, Tom. Democracies and International Law: An Update. *Chinese Journal of International Law*, v. 23, p. 1, 2022. Durante os anos 1970 e 1980, e especialmente após os golpes militares deflagrados em Gana e na Nigéria, a CEDEAO foi dominada por uma maioria de Estados autoritários. Por sua vez, durante os anos 1990, o incremento de guerras civis na Libéria e em Serra Leoa conduziu a uma sequência de interrupções inconstitucionais. Esse processo histórico levou a CEDEAO a articular, ao longo dos anos 1990 e 2000, uma subsequente prática de apresentação da democracia como valor compartilhado entre os membros da organização e característica da própria. No momento presente, a Comunidade vive uma nova onda de derrocada democrática a partir dos golpes de Estado na Gâmbia, no Mali e no Níger.

¹² RAMCHARAN, Bertrand G. *Africa and the Universality of Human Rights*. Brill Nijhoff, 2022. pp. 229-238.

¹³ UA. Carta Africana sobre a Democracia, as Eleições e a Governança. Adotada pela 8ª Sessão Extraordinária da Conferência, realizada em Addis Abeba, Etiópia, a 30 de janeiro de 2007.

¹⁴ ADELEKE, Ademola. The politics and diplomacy of peacekeeping in West Africa: The ECOWAS operation in Liberia. *The Journal of Modern African Studies*, v. 33, n. 4, p. 569-593, 1995.

¹⁵ NOWROT, Karsten; SCHEBACKER, Emily W. The use of force to restore democracy: International legal implications of the ECOWAS intervention in Sierra Leone. *American University International Law Review*, v. 14, p. 321, 1998.

¹⁶ ANING, Kwesi; EDU-AFFUL, Fiifi. African agency in R2P: Interventions by African Union and ECOWAS in Mali, Cote D'ivoire, and Libya. *International Studies Review*, v. 18, n. 1, p. 120-133, 2016.

¹⁷ HELAL, Mohamed. The ECOWAS Intervention in the Gambia-2016. In RUYS, Tom; CORTEN, Olivier (eds.) *International Law on the Use of Force: A Case Based Approach* Ohio State Public Law Working Paper, n. 414, 2017.

de "empreender esforços" ou "agir na medida do possível" para evitar o rompimento da democracia. Esta definição é crucial para compreender exatamente qual conduta acarretaria, caso de descumprimento da obrigação, a responsabilidade internacional do Estado.

Essas considerações demonstram não ser inconcebível que, por força da prática demonstrada e dos dispositivos incluídos nos Protocolos em vigor desde o fim dos anos 1990, tenha se desenvolvido uma norma regional no âmbito da CEDEAO cujo conteúdo impõe aos Estados um dever de preservar a democracia. Esta conclusão pode ser obtida a partir (i) de uma interpretação do Art. 1º do Protocolo Suplementar de 2001 e, em menor escala, do Art. 3º(c) do Protocolo de 1999 ou (ii) da análise da prática e *opinio juris* reunidas pela organização no sentido de identificação de uma norma costumeira regional. Esta hipótese não impede que, no futuro, seja por declarações interpretativas dos Estados ou por prática subsequente da organização, o Art. 1º do Protocolo Suplementar de 2001 possa impor um dever de preservação da democracia também pela via convencional.¹⁸

3. A competência da 'Autoridade' da CEDEAO para a imposição das medidas

Um segundo nível de análise deve investigar a competência da Autoridade de Chefes de Estado e Governo da CEDEAO para adotar as 8 medidas contra a ruptura constitucional no Níger. O processo decisório para a imposição de sanções pela CEDEAO é fragmentado entre o Tratado de 1993 e seus diversos protocolos.¹⁹ Os instrumentos legais preveem uma série de mecanismos institucionais mais ou menos flexíveis para a imposição de sanções não envolvendo o uso da força em circunstâncias específicas por órgãos pré-definidos, majoritariamente compostos pelos Estados membros.²⁰ Cada um desses instrumentos

¹⁸ O papel da prática subsequente na interpretação de tratados internacionais foi objeto de investigação pela Comissão de Direito Internacional que conduziu à adoção de Conclusões (Draft Conclusions) sobre o tema em 2018. A Conclusão nº 7 afirma que a prática subsequente pode ter como efeito "um alargamento, um estreitamento ou em uma determinação da amplitude interpretativa e das possibilidades interpretativas" das obrigações decorrentes de um tratado. Ver, sobre o tema: CDI. Draft Conclusions on Subsequent Agreements and Subsequent Practice in Relation to the Interpretation of Treaties. Yearbook of the International Law Commission, (A/73/10), Vol. II, Part Two, 2018; NOLTE, Georg (Ed.). Treaties and subsequent practice. Oxford University Press: Oxford, 2013. Ver também: KADKHODAEI, Abbasali; SHAHSAVARI, Ehsan. The Role of Subsequent Practice in the Interpretation of Constituent Treaties of International Organizations. Public Law Studies Quarterly, v. 52, n. 1, p. 1-23, 2022.

¹⁹ Não é raro que o processo decisório de organizações internacionais tal qual estipulado em seus tratados constitutivos seja pouco unificado, principalmente nos casos em que o quadro-legal da organização é disperso em vários instrumentos. Ver, sobre: BERNSTORFF, Joachim Von. Procedures of Decision-Making and the Role of Law in International Organizations In BOGDANDY, Armin von et al. (Ed.). The exercise of public authority by international institutions: advancing international institutional law. Springer Science & Business Media, 2010, p. 778.

²⁰ Os mecanismos para autorização e manejo de operações envolvendo o uso da força para *peacekeeping* na CEDEAO – como o estabelecido sob o Protocolo de Assistência Mútua e Defesa (1981) – extrapolam o escopo

legitimam a organização a adotar sanções em circunstâncias distintas, bem como autorizam um rol mais ou menos extenso de medidas passíveis de serem adotadas.²¹ Os regimes não são mutuamente excludentes, e não há uma obrigação para que a Autoridade (ou qualquer outra entidade da CEDEAO legitimada a impor sanções) explicita sob qual instrumento as medidas foram impostas.

Em seu Comunicado de julho de 2023, a CEDEAO não definiu nominalmente sob qual instrumento as medidas contra o Níger foram adotadas, embora tenha definido quais medidas deveriam ser impostas. Essa conclusão apresenta dois problemas distintos: em primeiro lugar, saber contra quais atos e práticas cometidos pelos Estados membros a Autoridade possui competência para aplicar medidas em retaliação; em segundo lugar, saber quais medidas exatamente a Autoridade está autorizada a ordenar. As duas questões serão analisadas a seu turno.

3.1. Qual é a fonte da competência da 'Autoridade' para a imposição das medidas?

Segundo o Art. 7º do Tratado de 1993, a Autoridade deve adotar "todas as medidas para garantir o desenvolvimento progressivo [da CEDEAO] e a realização de seus objetivos" (2) que devem ser veiculadas por *decisões* obrigatórias aos membros da organização. Contudo, o parágrafo 3º do mesmo dispositivo elenca uma série de atribuições da Autoridade relativas ao funcionamento da Comunidade, fazendo referência explícita ao parágrafo 2º – nenhuma delas garantindo ao órgão a competência para a imposição de sanções. Esta competência é atribuída à autoridade pelo Art. 77(1) do Tratado, segundo o qual, mediante o descumprimento de uma obrigação "devida à Comunidade" por um de seus membros, a Autoridade está apta a impor sanções ao Estado recalcitrante.

Uma segunda fonte de competência possível para a imposição de medidas pela Autoridade é o Art. 10 do Protocolo de 1999. Esse dispositivo determina que a arquitetura de

desse trabalho. Ver, sobre: DE WET, Erika. The modern practice of intervention by invitation in Africa and its implications for the prohibition of the use of force. *European Journal of International Law*, v. 26, n. 4, p. 979-998, 2015; BABATUNDE, Elkanah Oluwapelumi. ECOWAS Intervention in Gambia: A Case Study of International Law on the Use of Force. *UCL Journal of Law and Jurisprudence*, v. 6, n. 2, p. 46-70, 2017. Sobre os efeitos e consequências dessa pulverização de competências no *design* institucional de organizações internacionais, ver: SOMMERER, Thomas et al. Decision-making in international organizations: institutional design and performance. *The Review of International Organizations*, p. 1-31, 2021. Ver também: LALL, Ranjit. Beyond institutional design: Explaining the performance of international organizations. *International Organization*, v. 71, n. 2, p. 245-280, 2017.

²¹ Sobre a adoção de sanções por organizações internacionais contra seus membros, ver: KLEIN, Eckart. Sanctions by international organizations and economic communities. *Archiv des Völkerrechts*, v. 30, n. 1, p. 101-113, 1992.

prevenção de conflitos na CEDEAO deve adotar *decisões* "sobre temas de paz e segurança", e os incisos seguintes dão amplos poderes ao Conselho de Segurança e Mediação da Comunidade (assumindo poderes delegados pela Autoridade) para adotar "todas as formas de intervenção"(c) ou "implementar todas as formas de resolução de conflitos"(b). O Art. 25, mais específico, assevera que a aplicação do mecanismo em (i) casos de agressão ou ameaça em qualquer Estado membro; (ii) casos de conflito entre dois ou mais membros ou (iii) em casos de conflito interno capaz de dar início a um desastre humanitário ou de se provar uma séria ameaça à paz e estabilidade na subregião. A última hipótese parece ser também adequada para descrever o evento motivador da adoção das medidas pela Autoridade.

Enfim, uma terceira alternativa (mais específica e apropriada ao contexto factual) é o Art. 45 do Protocolo Suplementar de 2001, segundo o qual: "No caso em que a democracia é abruptamente levada ao fim por quaisquer meios, ou em que há uma violação massiva de direitos humanos em um Estado Membro, a CEDEAO pode impor sanções ao Estado responsável."²² O parágrafo 2º explicita que as medidas devem ser impostas pela Autoridade.

No que concerne às medidas aplicadas contra o Níger, parece ser plausível defender que elas podem ter sido aplicadas sob qualquer uma das três fontes de competência. No caso da competência atribuída à Autoridade pelo Art. 77(1) do Tratado de 1993, é importante mencionar que a expressão "obrigação devida à Comunidade" parece se referir a todo o quadro legal da organização, e não somente ao tratado constitutivo – legitimando, portanto, a Comunidade a adotar sanções mediante uma violação não apenas do tratado constitutivo, mas também de seus protocolos ou de normas costumeiras aplicáveis no âmbito das relações da comunidade. Nesse caso, se reconhecida uma obrigação de preservar o regime democrático a partir do Protocolo de 1999, do Protocolo Suplementar de 2001 ou do costume regional, a Autoridade estaria igualmente autorizada a impor sanções.

Por sua vez, no caso da adoção de medidas sob o Art. 10 do Protocolo de 1999 pelo Conselho de Segurança e Mediação da Comunidade (com o aval da Autoridade), a competência do órgão seria estabelecida a partir do inciso (iii), segundo o qual um "conflito interno capaz de dar início a um desastre humanitário ou de se provar uma séria ameaça à paz e estabilidade na subregião" pode incitar a imposição de sanções.²³ É interessante notar que, nesta hipótese, a adoção de medidas retaliatórias pela Comunidade não está condicionada à existência de um

²² CEDEAO. Protocol A/SP1/12/01 on Democracy and Good Governance Supplementary to the Protocol relating to the Mechanism For Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security. Dakar, 2001.

²³ Sobre o papel da CEDEAO na mediação e resolução de conflitos, ver: ATUOBI, Samuel. ECOWAS and Mediation in West Africa: Toward an Enhanced Capacity. Harvard Africa Policy Journal, v. 7, 2011.

ato ilícito anterior. Logo, bastaria que o Conselho de Segurança da CEDEAO considerasse a situação no Níger como uma ameaça regional para que este estivesse legitimado a adotar sanções.

Por último, se as medidas foram adotadas sob o Art. 45 do Protocolo Suplementar de 2001, a Autoridade obtém sua competência para a impô-las a partir de um rompimento constitucional abrupto que levou ao fim o regime democrático em um dos Estados membros.²⁴ Essa parece ser a base legal mais provável para a imposição das medidas, pois descreve mais nitidamente a situação interna do Níger desde julho de 2023. Neste caso, cumpre notar que, embora o dispositivo exija o rompimento democrático como condição para que a Autoridade possa impor as sanções, ele nada diz sobre uma "obrigação de preservar a democracia" sob o quadro legal da CEDEAO. Por conseguinte, a Autoridade estaria apta a verificar o "fim abrupto da democracia" a partir dos fatos e segundo sua discricionariedade.

Embora ligeiramente mais delimitados do que os dispositivos apresentados na seção anterior, os três artigos que oferecem competência à Autoridade para a imposição de sanções não deixam de apresentar imprecisões. Eles não apresentam definições mais claras de termos como 'ameaça à paz' ou 'democracia abruptamente levada ao fim' e parecem delegar aos órgãos decisórios da CEDEAO, com destaque para a Autoridade, uma ampla discricionariedade ao avaliar as circunstâncias políticas que justificam a reação da Comunidade. O fato de que nem sempre as ordens da Comunidade definem explicitamente sob qual instrumento as medidas foram adotadas parece corroborar no mesmo sentido.

Por consequência, considera-se que a organização possui competência para impor medidas retaliatórias sob, ao menos, três fontes distintas. As medidas impostas contra o Níger foram, provavelmente, adotadas sob o Art. 45 do Protocolo Suplementar de 2001.

3.2. Quais medidas podem ser impostas pela Autoridade da CEDEAO?

Encara-se agora a segunda questão: quais medidas pode impor a Autoridade da CEDEAO (ou os órgãos beneficiados pelos poderes por ela delegados) em cada uma das hipóteses de competência elencadas acima?

O Art. 77(2) do Tratado de 1993 elenca as seguintes sanções passíveis de serem adotadas pela Comunidade no caso de um Estado membro "falhar em cumprir com suas

²⁴ BASIRU, Adeniyi S.; SALAWU, Mashud LA; ADEPOJU, Adewale. The 2001 ECOWAS Supplementary Protocol on Democracy in Light of Recent Developments in the Sub-Region of Africa. *International Social Science Review*, v. 95, n. 3, p. 1-24, 2019.

obrigações para a Comunidade": (i) suspensão de empréstimos ou assistência pela Comunidade; (ii) suspensão de projetos em curso implementados pela Comunidade; (iii) exclusão de candidaturas para cargos na Comunidade; (iv) suspensão dos direitos ao voto e (v) suspensão de participação nas atividades comunitárias. O Artigo deixa claro que a Comunidade 'pode' (*may*) adotar sanções – deixando claro que não se trata de uma 'obrigação de reagir' – e também que as sanções 'podem' (*may*) incluir as opções elencadas acima – de modo a abrir a possibilidade de que outras sanções sejam escolhidas caso a caso. O inciso (4) corrobora essa interpretação ao afirmar que "A Autoridade deve decidir sobre as modalidades para a aplicação deste artigo."

Por sua vez, o Art. 10 do Protocolo de 1999 atribui ao Conselho de Segurança e Mediação, no exercício dos poderes da Autoridade, a competência para (b) "decidir e implementar quaisquer políticas para a prevenção de conflitos, gestão e resolução, manutenção da paz e segurança" e (c) "autorizar todas as formas de intervenção e decidir particularmente sobre missões políticas e militares." A amplitude dos termos utilizados neste incisos não permite descartar a possibilidade de que o Conselho de Segurança e Mediação teria competência para adotar um rol amplo de medidas no caso de uma ruptura democrática. Contudo, uma interpretação restritiva do inciso (a) poderia concluir que, na verdade, ele se refere aos métodos de resolução de conflitos normalmente reconhecidos pelo direito internacional – por exemplo, aqueles elencados pelo Art. 33 da Carta da ONU. Por sua vez, termos como 'todas as formas de intervenção' no inciso (b) podem ser interpretados em paralelo aos principais mecanismos para a implementação do Protocolo, a saber, o *Cease-fire Monitoring Group* (ECOMOG) e o Mecanismo para Prevenção de Conflitos, que se voltam antes à implementação de missões de manutenção da paz e de observação de conflitos armados do que propriamente a imposição de sanções.²⁵ Seja como for, o Art. 10 não pode ser, *ab initio*, descartado como fonte das modalidades de sanções impostas.

Enfim, o inciso do Art. 45 do Protocolo Suplementar de 2001 afirma que as sanções adotadas pela autoridade 'podem' (*may*) adotar as seguintes formas: (i) recusa em apoiar candidatos apresentados pelo Estado membro responsável para postos eletivos em organizações internacionais; (ii) recusa em se organizar reuniões da Comunidade no Estado membro responsável e (iii) suspensão do Estado membro responsável dos órgãos decisórios da CEDEAO, mantida a sua obrigação de contribuir para as finanças da Comunidade. O inciso (3)

²⁵ FRANCIS, David J. Peacekeeping in a bad neighbourhood: The Economic Community of West African States (ECOWAS) in peace and security in West Africa. *African Journal on Conflict Resolution*, v. 9, n. 3, 2009.

do mesmo Artigo impõe à Comunidade a obrigação de continuar monitorando e se esforçando para reconduzir o Estado à normalidade e ordem constitucional mesmo após a suspensão.

De modo geral, as três hipóteses autorizam a CEDEAO a impor medidas relativamente pouco ofensivas e que afetam somente os direitos do Estado recalcitrante em relação à sua membresia da organização. Em conjunto, elas compõem os mecanismos consentidos pelos Estados a serem acumulados pela Comunidade para que ela possa cumprir suas funções enquanto organização internacional – ou seja, são poderes *explícitos* da organização, consentidos pelos seus membros e que não implicam na derrogação ou suspensão de obrigações oponíveis aos Estados de nenhuma forma. Eis o contraste com as medidas impostas contra o Níger pelo Comunicado de 30 de julho de 2023: ao contrário das sanções propostas pelo quadro legal da CEDEAO, as medidas adotadas contra o Níger (além de mais lesivas) implicam no descumprimento de outras obrigações internacionais dos Estados membros – seja sob o quadro legal da Comunidade, seja fora dele.

4. A legalidade das medidas adotadas pela CEDEAO contra o Níger perante o direito internacional

As oito medidas elencadas pelo comunicado de julho de 2023 impõem as seguintes condutas aos Estados-membros a serem aplicadas contra o Níger:

- (i) O fechamento dos espaços terrestre e aéreo entre os Estados membros da CEDEAO e o Níger.
- (ii) A instituição de uma zona de proibição de tráfego aéreo (*'no-fly zone'*) a todos os voos comerciais de e para o Níger;
- (iii) A suspensão de todas as transações financeiras e comerciais entre Estados membros da CEDEAO e o Níger;
- (iv) O congelamento de todas as transações de serviços, inclusive utilitários;
- (v) O congelamento de todos os ativos da República do Níger em bancos centrais de Estados-membros;
- (vi) O congelamento de todos os ativos da República do Níger, de empresas estatais ou paraestatais em bancos comerciais de Estados-membros;
- (vii) A suspensão do Níger de todos os programas de assistência e transações financeiras (...);
- (viii) O banimento de viagens, bem como o congelamento de bens, aos oficiais militares envolvidos no golpe tentado. O mesmo se aplica a seus familiares e civis que aceitarem participar em quaisquer das instituições ou governo estabelecido pelos oficiais militares;
- (ix) A convocação da União Econômica e Monetária do Oeste Africano a aplicar esta decisão.²⁶

²⁶ CEDEAO. Final Communiqué: 51st Extraordinary Summit of the ECOWAS Authority of Heads of State and Government on the Political Situation in Niger. Abuja, 30 de julho de 2023.

As medidas impostas pela Autoridade da CEDEAO têm o potencial de afetar interesses legalmente protegidos do Níger, mas também certos interesses gerais da Comunidade.²⁷ Esta característica não as transforma necessariamente em incompatíveis com as hipóteses de competência para imposição de sanções pela Comunidade ou com o dever dos Estados de implementá-las.²⁸ Afinal, todas as modalidades delegam ampla discricionariedade aos órgãos da organização para escolher as sanções em espécie (e pelo menos duas entre elas deixam claro que o rol de sanções disponíveis não é taxativo mas sim exemplificativo). Além disso, toda sanção imposta sob um regime internacional tem, por definição, o objetivo de impactar os interesses do Estado recalcitrante e alterar sua conduta.²⁹

O que torna as medidas questionáveis quanto a sua conformidade sob o direito internacional é o fato de que elas sugerem exigir dos demais Estados membros da CEDEAO o não-cumprimento de outras obrigações internacionais a eles oponíveis a partir de outros tratados internacionais ou do direito internacional geral para que sejam implementadas. Os Estados-membros da Comunidade estão submetidos ao direito internacional geral e, *ut singuli*, a obrigações advindas de outras fontes convencionais.³⁰ Na hipótese em que estas obrigações se provassem incompatíveis com as obrigações advindas do Comunicado – isto é, o dever de implementar as medidas – os Estados encontrariam-se na difícil situação de eleger o cumprimento de uma obrigação em detrimento de outra(s). Eis um cenário complexo, pois nem o Tratado de 1993 nem os Protocolos de 1999 e 2001 oferecem subsídios para argumentar que as obrigações contraídas a partir deles se beneficiariam de superioridade legal em relação a outras obrigações devidas pelos Estados-membros – analogamente ao Art. 103 da Carta da ONU. Além disso, uma permissão ao descumprimento não pode ser simplesmente presumida como um excludente de ilicitude, pois os Estados não podem se isentar de cumprir obrigações contraídas por outras fontes argumentando se tratar de um meio ilícito para um fim lícito (i.e., o cumprimento de uma outra obrigação).³¹

²⁷ Por exemplo, a "cooperação, integração, e o estabelecimento de uma união econômica regional na África Ocidental para (...) fomentar relações entre os Estados da região; a harmonização e coordenação de políticas nacionais de (...) comércio, transporte, comunicações, energia, finanças; o estabelecimento de um mercado comum pela liberalização do comércio através da abolição, entre os Estados membros, de barreiras não-tarifárias etc." são todos objetivos da CEDEAO elencados no Art. 3º do Tratado Revisado de 1993.

²⁸ BUSCEMI, Martina. Institutional Sanctions and Functionalism: Insights from the most recent practice. *International Organizations Law Review*, v. 20, n. 1, p. 52-81, 2023.

²⁹ PELLET, Alain; MIRON, Alina. Sanctions. In: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford University Press, 2012.

³⁰ REINISCH, August. Securing the accountability of international organizations. *Global Governance*, v. 7, p. 131, 2001.

³¹ BONAFÈ, I. Defences And Circumstances Precluding Wrongfulness. In: *The Relationship Between State and Individual Responsibility for International Crimes*. Brill Nijhoff, 2009. p. 147-166. Ver também: VIDMAR, Jure.

É claro que os Estados membros de uma organização internacional podem derrogar normas não-peremptórias em suas relações entre si,³² ou ainda prevenir sua aplicação entre aquele grupo restrito de Estados, substituindo as regras 'externas' por regras especiais.³³ A abertura do direito interno da organização ao direito internacional geral é condicionada à vontade de seus Estados membros, que podem preferir pelo estabelecimento de um regime autocontido.³⁴ Esse regime não engloba apenas as obrigações de cooperação no âmbito de especialidade da organização, mas também as obrigações decorrentes de resoluções com valor vinculativo que impõem deveres aos Estados membros – por exemplo, aquelas que exigem a aplicação de sanções.³⁵

Contudo, não há nenhum indício no corpo de direito interno da organização – i.e. seus instrumentos constitutivos e seu rol de resoluções – que permita concluir que os Estados membros da CEDEAO optaram por derrogar entre si de obrigações advindas de fontes externas à Comunidade. Por sua vez, uma derrogação presumida a partir da prática da organização (i.e., uma derrogação tácita) seria contrária ao princípio *pacta sunt servanda* e a própria lógica de adimplemento de obrigações sob o direito internacional.³⁶ Por esta razão, não se pode afirmar que os Estados membros da CEDEAO derrogaram obrigações tão díspares como a proteção do tráfego aéreo civil, por um lado, e obrigações de proteção das imunidades jurisdicionais de ativos de propriedade do Estado, por outro, tendo em vista a expandir a variedade de sanções disponíveis aos seus órgãos competentes.

Some observations on wrongfulness, responsibility and defences in international law. *Netherlands International Law Review*, v. 63, p. 335-353, 2016.

³² Sobre os efeitos da fragmentação de regimes construídos a partir de tratados multilaterais para a prática de derrogação de normas e obrigações, ver: FORLATI, Serena. *Reactions to Non-Performance of Treaties in International Law*. *Leiden Journal of International Law*, v. 25, n. 3, p. 759-770, 2012.

³³ O próprio Art. 55 dos Artigos sobre Responsabilidade dos Estados da CDI afirma que "esses Artigos não devem ser aplicáveis quando e na medida em que as condições para a existência de um ato ilícito internacional ou o conteúdo ou a implementação da responsabilidade internacional de um Estado forem governados por uma regra 'especial'. CAMPOS, Bernardo Mageste Castelar. *A aplicação do princípio da especialidade (lex specialis) no direito da responsabilidade internacional dos Estados*. *Revista de Direito Internacional*, v. 20, n. 2, 2023.

³⁴ BORDIN, Fernando Lusa. *General International Law Between International Organizations and their Members*. *Leiden Journal of International Law*, vol. 32, n. 4, 2019. "A aplicação do direito geral a regimes especiais normalmente envolve a interpretação das regras especiais de uma forma que atenda aos requisitos do "princípio da harmonização". O objetivo é garantir que o regime especial interfira o mínimo possível em outros direitos e obrigações que as partes têm entre si ou com terceiros. Mas quando um regime especial tem o efeito de criar uma entidade personificada, a aplicação do direito internacional geral às relações entre a organização e seus membros pode dar origem a uma preocupação constitucional significativa: que os direitos, obrigações e capacidades que a organização é capaz de desfrutar no plano internacional sejam indevidamente invocados para expandir as competências que a organização recebeu em nível institucional."

³⁵ DOPAGNE, Frédéric. *Sanctions and countermeasures by international organizations: Diverging lessons for the idea of autonomy*. In: *International Organizations and the Idea of Autonomy*. Routledge, 2011. p. 178-195.

³⁶ BINDER, Christina. *Stability and change in times of fragmentation: the limits of Pacta Sunt Servanda revisited*. *Leiden Journal of International Law*, v. 25, n. 4, p. 909-934, 2012. Ver também: LEKKAS, Sotirios-Ioannis; TZANAKOPOULOS, Antonios. *Pacta sunt servanda versus Flexibility in the Suspension and Termination of Treaties*. *Research Handbook on the Law of Treaties*, p. 312-340, 2013.

Alguns exemplos podem ilustrar o argumento de que a implementação das sanções pelos Estados implica no descumprimento de outras obrigações por eles devidas. Em 2 de agosto de 2023, a Nigéria cortou o fornecimento de energia ao Níger pela linha de transmissão Bernin-Kebbi, fonte de 70% da eletricidade consumida no país sancionado, provocando um amplo racionamento e a redução da disponibilidade de energia no país para apenas 5 horas por dia.³⁷ A medida foi implementada em descumprimento a algumas obrigações: em primeiro lugar, ao Art. 7º(6) do Protocolo de Energia da CEDEAO de 2005, o qual impõe que um Estado-parte não deve, em função de uma disputa qualquer, interromper ou reduzir o fornecimento de energia e de serviços e produtos correlatos antes de exauridas todas as modalidades de solução de controvérsias previstas no protocolo. Em segundo lugar, ambos os Estados são membros do Grupo de Energia da África Ocidental (*West African Power Pool – WAPP*), uma agência da CEDEAO que coordena a cooperação em matéria energética entre as companhias públicas ou de sociedade mista dos membros da Comunidade. O WAPP integra os sistemas nacionais de energia em um mercado regional unificado e tem como objetivo promover o comércio de eletricidade entre os Estados membros, com a expectativa de garantir um fornecimento de eletricidade estável, confiável e a custos acessíveis. Este acordo permite ao Níger comprar energia elétrica produzida na Nigéria preferencialmente e em condições favoráveis.³⁸ Enfim, os dois Estados também estão vinculados a um tratado bilateral de fornecimento de energia, por meio do qual a Nigéria deve prover energia elétrica ao Níger de modo seguro e constante.

O comunicado também impôs aos Estados-membros a obrigação de proibição do tráfego aéreo e a de implementação de uma *no-fly zone* sobre o Níger.³⁹ Para implementar esta medida, os Estados membros deveriam suspender o cumprimento de suas obrigações sob a Decisão de Yamoussoukro, um tratado multilateral do qual todos os Estados membros da CEDEAO são partes e ratificantes. A Decisão garante ampla liberdade às companhias aéreas civis dos Estados partes para gozar dos direitos de trânsito, aterrissagem e partida nos territórios

³⁷ REUTERS. Nigeria cuts power supply to coup-hit Niger, de 2 de agosto de 2023. Ver também: ANYAOGU, Isaac. Power tussle: Niger could cut 70% of Nigeria's demand. *Business Day*, 14 de agosto de 2023.

³⁸ WPP. Update of the ECOWAS revised master plan for the generation and transmission of electrical energy. Final Report, v. 4, 2011. OLAINY, Muideen. Why Nigeria exports electricity to Benin, Togo, Niger. *Daily Trust*, 28 de julho de 2020. Ver também: BANCO MUNDIAL. World Bank Systematic Country Diagnostic: Niger. Report No. 115661-NE, 28 de novembro de 2017. Ver, sobre: OJOMO, Edefe. *International Law and Regional Electricity Infrastructure*. *AJIL Unbound*, vol. 117, 2023.

³⁹ A implementação desta obrigação não ocorreu de fato. Embora o Comunicado tenha efetivamente exigido aos Estados membros a interrupção do tráfego aéreo de e para o Níger, o novo governo nigerino formado pela junta militar rapidamente procedeu ao fechamento do espaço aéreo do Estado, causando grande impacto à aviação civil no continente e tornando, na realidade desnecessária a implementação da medida. Ver, sobre: REUTERS. Niger reopens airspace after coup, em 4 de setembro de 2023.

e espaços aéreos dos Estados mediante simples notificação.⁴⁰ Mais especificamente, o Art. 5º da Decisão afirma que os Estados partes não estão autorizados a reduzir ou limitar a frequência ou o número de voos entre duas cidades exceto por razões técnicas relativas à engenharia das aeronaves ou por razões ambientais.

Em 1º de agosto de 2023, a Costa do Marfim suspendeu todas as exportações e importações de e para o Níger.⁴¹ Ambos os Estados são partes do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) desde 1963 e membros da Organização Mundial do Comércio (OMC) desde sua fundação. A medida pode ser considerada em contraste com o Art. IX do GATT que proíbe, exceto em circunstâncias restritas, qualquer tipo de restrição quantitativa à exportações e importações por outros meios que não deveres fiscais e tarifas. As medidas não foram justificadas sob a exceção de segurança nacional a partir do Art. XXI do tratado e nem como medida para equilibrar o balanço de pagamentos. É preciso notar, inclusive, que a proibição foi indiscriminada, e não restrita a um nicho específico de produtos ou serviços.

Por sua vez, o fechamento de fronteiras com o Níger pela Nigéria e pelo Benin provocou consequências graves para a situação econômica e humanitária das províncias fronteiriças altamente dependentes do livre trânsito de pessoas e mercadorias entre os Estados vizinhos.⁴² Esta medida pode ser considerada em contraste com obrigações a partir do próprio quadro-legal da CEDEAO, notadamente o Art. 2(1) do Protocolo sobre a Livre Movimentação, Residência e Estabelecimento de Pessoas (e seus protocolos suplementares) que estabelece o direito de livre-trânsito transfronteiriço entre os indivíduos nacionais dos Estados membros da Comunidade.

Enfim, o Banco Central da África Ocidental⁴³ e os governos dos Estados membros da Comunidade congelaram todos os ativos de propriedade do Estado nigerino sob sua jurisdição. O congelamento de ativos pode ser considerado em descumprimento tanto a obrigações convencionais quanto sob o direito internacional geral. Por um lado, a medida pode ser considerada em contraste com o Código Comum de Investimentos da CEDEAO de 2018, um

⁴⁰ SCHLUMBERGER, Charles E. Open skies for Africa: implementing the Yamoussoukro decision. World Bank Publications, 2010. Ver também: ABEYRATNE, Ruwantissa. Implications of the Yamoussoukro decision on African aviation. *Air and Space Law*, v. 28, n. 6, 2003.

⁴¹ REUTERS. Ivory Coast government suspends imports and exports of Niger goods, de 1º de agosto de 2023.

⁴² SALMANU, Shehu. Niger coup: ECOWAS sanctions hit border towns. *Deutsche Welle*, de 22 de agosto de 2023. Ver, sobre as obrigações de livre-circulação na CEDEAO: NKADA, Simon-Pierre Zogo. La libre circulation des personnes: réflexions sur l'expérience de la CEMAC et de la CEDEAO. *Revue internationale de droit économique*, n. 1, p. 113-136, 2011. Ver também: OKUNADE, Samuel Kehinde; OGUNNUBI, Olusola. A “Schengen” agreement in Africa? African agency and the ECOWAS protocol on free movement. *Journal of Borderlands Studies*, v. 36, n. 1, p. 119-137, 2021.

⁴³ MARGULIES, Ben. West African central bank freezes Niger's accounts, de 02 de agosto de 2023.

tratado que visa a manutenção de um ambiente "transparente, harmônico e previsível" para os investimentos na Comunidade. O Art. 6º do Código também impõe uma obrigação de tratamento nacional, que impede o tratamento menos benéfico e diferenciado aos investimentos estrangeiros com origem em outro Estado membro da Comunidade em relação aos investimentos nacionais. Não obstante, o Código apresenta uma série de exceções ao princípio do tratamento nacional e a outras garantias reservadas aos Estados investidores, de modo que uma ampla discricionariedade é delegada ao Estado receptor do investimento em relação ao reconhecimento desses direitos. O Art. 7(4)(b), por exemplo, afirma que o Estado receptor não estará obrigado a oferecer as garantias previstas no Código caso "o investidor esteja engajado em atividades hostis ao interesse econômico dos Estados Membros". Portanto, não é inequívoca a afirmação de que o congelamento de ativos de propriedade nigerina deve ser reconhecido como um descumprimento das obrigações sob o Código Comum de 2018.

Por outro lado, o congelamento de ativos pode ser considerado em contraste com as obrigações do Estado de garantia de imunidade jurisdicional à propriedade dos Estados.⁴⁴ Os ativos de propriedade de um Banco Central aplicados em outra jurisdição são bens do Estado investidor e, portanto, devem ser protegidos pela imunidade de jurisdição garantida aos bens de propriedade estatal e atos *jure imperii* a eles relativos.⁴⁵ As regras de imunidades de propriedades do Estado foram codificadas pela Convenção das Nações Unidas sobre Imunidades Jurisdicionais dos Estados e sua Propriedade de 2004. Embora a Convenção ainda não tenha entrado em vigor, seu conteúdo reflete amplamente o direito costumeiro. A Parte IV da Convenção diz respeito às imunidades jurisdicionais de órgãos do Estado (inclusive sua autoridade monetária) perante órgãos judiciais. Embora o congelamento dos bens nigerinos não tenha ocorrido por meio de um procedimento judicial, não há motivos para se distinguir entre as imunidades aplicáveis perante medidas executadas pelo Poder Judiciário ou pelo Poder Executivo de um Estado sob o direito costumeiro, uma vez que a Convenção (e a codificação que lhe serviu de base) afirma expressamente que os órgãos que correspondem à 'autoridade monetária estatal' devem ser considerados como 'órgãos de Estado' e, portanto, devem se beneficiar de imunidades soberanas de jurisdição. Essa conclusão parece se adequar com a

⁴⁴ BRUNK, Ingrid Wuerth. Immunity from Execution of Central Bank Assets. The Cambridge Handbook of Immunities and International Law (Tom Ruys, Nicolas Angelet, Luca Ferro, eds.)(2018 Forthcoming), Vanderbilt Law Research Paper, p. 18-24, 2018.

⁴⁵ Ver, nesse sentido: VAN DER HORST, Ron. Illegal, Unless: Freezing the Assets of Russia's Central Bank. European Journal of International Law, 2023.

concepção das imunidades jurisdicionais avançado pela CIJ em *Jurisdictional Immunities* (2012) e sua importância em uma situação de conflito de normas.⁴⁶

Finalmente, e em uma argumentação menos analítica, as medidas adotadas podem ser analisadas em contraste com o princípio da não-intervenção. A Corte Internacional de Justiça reconheceu a-intervenção como um ato de coerção voltado à ingerência em áreas do *domaine réservé* dos Estados – isto é, atividades sobre as quais os Estados têm liberdade de ação e que não são reguladas pelo direito internacional (por exemplo, a escolha do regime político e econômico).⁴⁷ Ao adotar medidas com o intuito de responder a uma mudança de regime governamental e, por consequência, incitar a reversão desta mudança e o restabelecimento de um regime democrático, os Estados-membros da CEDEAO poderiam incorrer em uma violação do princípio caso as medidas pudessem ser consideradas como coercitivas.

As constatações acima revelam subsídios para se questionar a legalidade das medidas adotadas pela CEDEAO também em uma segunda frente: embora as hipóteses de competência para adoção de sanções pela Comunidade sejam bastante amplas e apresentem um rol exemplificativo de medidas, nenhuma delas autoriza a organização a adotar medidas que não se harmonizem com as demais obrigações exigidas da Comunidade e de seus Estados membros. Mesmo se adotadas de acordo com o rito previsto pelo 'direito interno' da organização, esta não pode agir fora do âmbito de sua competência, exercendo um poder a ela não concedido – i.e. o poder de derrogar obrigações 'externas'. Para Dopagne: "por mais abrangentes que sejam, as sanções representam apenas a implementação do que todos os membros concordaram no momento em que as regras da organização foram estabelecidas e (...) dependem da expressão antecipada do consentimento tanto do Estado visado quanto dos outros membros."⁴⁸ O consentimento para uma interpretação expansiva da competência sancionatória da CEDEAO não foi oferecido pelos seus membros, e precisaria sê-lo para que as medidas tivessem o efeito de se sobrepor a outras obrigações.

⁴⁶ CIJ. Decisão em *Jurisdictional Immunities of the State* (Alemanha v. Itália), ICJ Reports, decisão de 2012. Ver, sobre: BOUDREAUULT, François. Identifying conflicts of norms: the ICJ approach in the case of the *Jurisdictional Immunities of the State* (Germany v. Italy: Greece Intervening). *Leiden Journal of International Law*, v. 25, n. 4, p. 1003-1012, 2012.

⁴⁷ CIJ. Decisão em *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, ICJ Reports, decisão de 1986. Sobre o princípio da não-intervenção, ver: JAMNEJAD, Maziar; WOOD, Michael. The principle of non-intervention. *Leiden Journal of International Law*, v. 22, n. 2, p. 345-381, 2009; HELAL, Mohamed S. On Coercion in International Law. *International Law and Politics*, vol. 52, n. 1, 2019; CONFORTI, Benedetto. Le principe de non-intervention. In BEDJAOUI, Mohammed (ed.i), *Droit International. Bilan et perspective*, v. 1, p. 489-505, 1991.

⁴⁸ DOPAGNE, Frédéric. Sanctions and countermeasures by international organizations: Diverging lessons for the idea of autonomy. In: *International Organizations and the Idea of Autonomy*. Routledge, 2011. p. 178-195

Essa constatação poderia levar à conclusão um tanto peremptória de que as medidas impostas são inválidas em função de sua ilicitude, e que os Estados não se encontram sob nenhuma obrigação de cumpri-las.⁴⁹ No entanto, é preciso analisar as circunstâncias factuais em que as medidas foram impostas e se questionar se tais circunstâncias podem escusar a suposta incompatibilidade em relação às demais obrigações devidas pelos Estados membros ou a possível extrapolação de competência da organização. Nesse sentido, várias possibilidades podem ser conjecturas – entre outras, a possibilidade de que o consentimento para a derrogação das obrigações externas à organização possa ter sido acumuladas mediante novos poderes implícitos investidos à organização por seus membros,⁵⁰ ou ainda por meio de uma interpretação evolutiva de seu tratado constitutivo e seus protocolos.⁵¹ Este trabalho conclui ao se concentrar sobre uma dessas hipóteses: a possibilidade de que a suposta incompatibilidade entre as medidas impostas pela CEDEAO contra o Níger e outras obrigações possa ser sanada na medida em que, ao implementá-las, os Estados estariam executando contramedidas de terceiros na condição de Estados não-lesados por meio do aparelho institucional da organização e com objetivo de proteger um "interesse comum" – a preservação do regime democrático.

5. As medidas impostas contra o Níger como contramedidas de terceiros adotadas por meio do aparelho institucional da CEDEAO

Os exemplos apresentados na seção anterior apresentam subsídios para se interpretar as medidas adotadas pela Autoridade da CEDEAO contra o Níger não como sanções institucionais sob o quadro da organização, mas como contramedidas de terceiros adotadas

⁴⁹ Há uma discussão importante sobre a invalidade enquanto resultado imediato de atos *ultra vires* de organizações internacionais. Raramente os tratados constitutivos de organizações internacionais são claros a este respeito ou fornecem critérios estritos que permitam reconhecer um abuso de competência da entidade *ipso facto*. Ainda mais raros são os instrumentos que definem explicitamente a invalidade como a consequência de uma ação *ultra vires* conduzida pela organização – um exemplo excepcional nesse sentido é o Art. 263 do Tratado da União Europeia, que prevê a invalidade de atos da UE mediante a infração de "um requisito procedimental essencial". Ver, sobre: CANNIZZARO, Enzo; PALCHETTI, Paolo. *Ultra vires acts of international organizations*. Research Handbook on the Law of International Organizations, p. 365, 2011. Ver também: QUEREJAZU ESCOBARI, Amaya. The responsibility of International Organizations for ultra vires actions. *Revista de Derecho*, n. 39, p. 1-29, 2013; WOOD, Sir Michael. *International Organizations and Customary International Law*. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, v. 48, n. 3, p. 609, 2015.

⁵⁰ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das Organizações Internacionais*. Belo Horizonte: Editora del Rey, 2003, Cap. 1.

⁵¹ O que não deve ser confundido com o acúmulo de prática subsequente como meio suplementar de interpretação do tratado constitutivo da organização. Ver, sobre: ARATO, Julian. *Subsequent practice and evolutive interpretation: techniques of treaty interpretation over time and their diverse consequences*. *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, v. 9, n. 3, p. 443-494, 2010.

pelos Estados membros não-lesados através da organização – isto é, por meio de seu aparelho institucional.

Contramedidas são meios de implementação da responsabilidade internacional disponíveis ao Estado lesado⁵² que permitem-lhe obter reparação por uma violação de seus direitos por meio da prática de um ato essencialmente ilícito, mas que tem sua ilicitude excluída em função das circunstâncias em que é praticado.⁵³ Em outras palavras, é uma das maneiras pelas quais os Estados podem retificar uma lesão sofrida em um sistema jurídico descentralizado em que não há jurisdição compulsória de cortes internacionais aptas a emitir decisões vinculantes sobre todas as disputas.⁵⁴ As contramedidas não são uma faculdade absoluta, pois devem ser limitadas por uma série de restrições codificadas nos Arts. 49-53 dos Artigos sobre Responsabilidade Internacional dos Estados (ARSIWA) da Comissão de Direito Internacional (CDI), como os deveres preliminares de notificação e negociação,⁵⁵ o princípio da proporcionalidade⁵⁶ e a não-afetação de certas obrigações⁵⁷ que espelham o direito costumeiro.

Durante a codificação dos ARSIWA, o reconhecimento do direito de adotar contramedidas se manteve associado à lesão (*injury*), isto é, à condição do Estado cujos direitos foram violados pelo ato ilícito do Estado responsável. Os Estados terceiros não-lesados foram legitimados a invocar a responsabilidade internacional sob a hipótese do Art. 48 dos ARSIWA visando proteger um "interesse coletivo daquele grupo de Estados ou da comunidade internacional como um todo",⁵⁸ mas não tiveram reconhecido seu direito a adotar contramedidas contra o Estado responsável nas mesmas circunstâncias e tendo em vista a

⁵² GAJA, Giorgio. The Concept of the Injured State. In: CRAWFORD, James; PELLET, Alain; OLLESON, Simon; PARLETT, Kate. The Law of State Responsibility. Oxford: Oxford University Press, 2010.

⁵³ Ambas as funções das contramedidas – meio de implementação da responsabilidade internacional e excludente de ilicitude – foram reconhecidas pela Comissão de Direito Internacional (CDI), respectivamente, nos Arts. 49 e 22 dos Artigos sobre Responsabilidade dos Estados por Atos Internacionalmente Ilícitos (ARSIWA), amparados por ampla prática estatal e precedentes judiciais. Ver, sobre: PADDEU, Federica. Countermeasures. In Justification and Excuse in International Law: Concept and Theory of General Defences. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

⁵⁴ RIDI, Niccolò; FIKFAK, Veronika. Sanctioning to change state behaviour. Journal of International Dispute Settlement, v. 13, n. 2, p. 210-232, 2022.

⁵⁵ CIJ. Decisão em Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), ICJ Reports, decisão de 1997, para. 83.

⁵⁶ FRANCK, Thomas. On proportionality of countermeasures in international law. American Journal of International Law, vol. 102, n. 4, p. 715-767, 2008.

⁵⁷ LE MOLI, Ginevra; VINUALES, Jorge. Today as Yesterday? Unilateral Coercive Measures and Human Dignity. Chinese Journal of International Law, vol. 18, n. 2, p. 437-447, 2019.

⁵⁸ CRAWFORD, James. Responsibility for breaches of communitarian norms: an appraisal of Article 48 of the ILC Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, in FASTENRATH, U. et al. (eds.), From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Judge Bruno Simma. Oxford: Oxford University Press, 2010. Ver também: GAJA, Giorgio. States Having an Interest in Compliance with the Obligation Breached. In CRAWFORD, James; PELLET, Alain; OLLESON, Simon (eds.), The Law of International Responsibility. Oxford: Oxford University Press, 2010.

obtenção de reparação em nome do Estado lesado ou a cessação do ato ilícito. A conclusão dos ARSIWA, em seu Art. 54, é de que os Estados terceiros estão aptos a adotar apenas 'medidas lícitas' (*lawful measures*), isto é, retorsões e protestos, contra violações de obrigações de interesse coletivo. No entanto, o artigo não concluiu sobre a licitude da prática de contramedidas por Estados não-lesados – os comentários ao Art. 54 e os relatórios dos *rapporteurs* especiais da CDI⁵⁹ são testemunho da longa e tortuosa saga de codificação.⁶⁰

Alguns autores consideram que a prática estatal somada a uma *opinio juris* presumida acumulada até o presente são suficientes para se reconhecer uma norma permissiva de contramedidas de terceiros sob o direito internacional geral.⁶¹ Outros afirmam o contrário, argumentando que a prática de medidas unilaterais coercitivas por alguns poucos Estados ocidentais e seus aliados vai de encontro com a contestação de grande parte da comunidade internacional sobre sua legalidade e acusações de abuso.⁶² Um terceiro grupo, embora reconheça a possibilidade de que Estados terceiros sejam legitimados a adotar contramedidas contra violações de obrigações *erga omnes (partes)*, delimita que estes Estados devem ser respeitados em seus direitos de neutralidade – isto é, em sua liberdade para aderir ou não a tais medidas.⁶³

Tudo considerado, a legalidade da prática de contramedidas por Estados não-lesados é ainda controversa,⁶⁴ e qualquer declaração cabal sobre o tema extrapolaria o problema aqui enfrentado. Todavia, o caso da implementação das medidas pela CEDEAO contra o Níger revela uma tendência interessante: a hipótese de que alguns Estados não-lesados optem pela aplicação de contramedidas por meio de mecanismos institucionais de organizações internacionais – e não por meios unilaterais, como mais frequentemente verificado – para

⁵⁹ O recurso aos comentários produzidos pela CDI e aos relatórios dos *rapporteurs* especiais é um importante meio suplementar para a interpretação dos 'produtos' da Comissão. Ver: GAJA, Giorgio. Interpreting Articles Adopted by the International Law Commission. *British Yearbook of International Law*, vol. 85, n. 1, 2015.

⁶⁰ A conclusão da CDI não foi menos criticada pela doutrina, que compreendia os riscos de abuso de uma posição 'indeterminada' sobre a legalidade de contramedidas de terceiros. Ver: KOSKENNIEMI, Martti. *Solidarity Measures: State Responsibility as a New International Order?*. *The British Yearbook of International Law*, v. 72, n. 1, p. 337, 2002.

⁶¹ Para exemplos desta opinião, ver: DAWIDOWICZ, Martin. *Third-party Countermeasures in International Law*. Cambridge University Press, 2017; HILLGRUBER, Christian. *The Right of Third States to Take Countermeasures* In TOMUSCHAT, Christian; THOUVENIN, Jean-Marc. (eds.), *The Fundamental Rules of the International Legal Order: Jus Cogens and Obligations Erga Omnes*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2006.

⁶² HOFER, Alexandra. *The developed/developing divide on unilateral coercive measures: legitimate enforcement or illegitimate intervention?*. *Chinese Journal of International Law*, v. 16, n. 2, p. 175-214, 2017; HOFER, Alexandra. *Unilateral sanctions and a challenge to the law of state responsibility* In *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*. Londres: Edward Elgar Publishing, 2021.

⁶³ LIM, C. L.; MITCHELL, Ryan Martinez. *Neutral rights and collective countermeasures for erga omnes violations*. *International & Comparative Law Quarterly*, v. 72, n. 2, p. 361-391, 2023.

⁶⁴ KATSELLI, Elena. *The Problem of Enforcement in International Law: Countermeasures, the Non-Injured State and the Idea of International Community*. Londres: Routledge, 2005.

proteger 'interesses coletivos de um grupo de Estados'. Esta tendência pode ser interpretada como uma tentativa de escapar aos riscos do unilateralismo e de conferir maior legitimidade ao processo de proteção de interesses gerais da Comunidade.

Não se trata de uma prática inédita. Em 2017, Arábia Saudita, Bahrein e Emirados Árabes Unidos adotaram medidas unilaterais coercitivas contra o Qatar no âmbito do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) sob a justificativa de que o governo qatari seria responsável pelo apoio a grupos terroristas no Oriente Médio como a Irmandade Muçulmana e o Hamas em violação aos Acordos de Riyad.⁶⁵ As medidas impostas compreenderam um abrangente embargo comercial e financeiro que pode ser considerado em contraste com a proibição de restrições quantitativas sob o Art. IX do GATT, bem como sob a obrigação de tratamento nacional e obrigações bilaterais de proteção de investimentos entre os Estados sancionadores e o Qatar. Além disso, as medidas podem também ser consideradas como *ultra vires* se cotejadas com a competência do Conselho Supremo do CCG tal qual delimitada pelos Arts. 7º e 8º da Carta da organização.⁶⁶

Outros exemplos revelam sanções menos gravosas, mas ainda assim não previstas pelo quadro legal das organizações internacionais que as aplicaram e que poderiam ser consideradas como dificilmente harmonizáveis com as obrigações dos Estados membros. Em 2011, a Liga dos Estados Árabes (LEA) ordenou o congelamento de ativos e a suspensão de obrigações relativas ao tráfego aéreo de seus membros em relação à Síria por violações de direitos humanos.⁶⁷ Pela mesma razão, a Síria foi suspensa da Organização para Cooperação Islâmica (OCI) em 2012, ainda que o Art. 3º(3) da Carta da OCI seja bastante categórico ao afirmar que "nada na presente Carta deve comprometer os direitos e privilégios de um Estado membro em relação à membresia e quaisquer outras questões."⁶⁸ Em grupos de Estados menos

⁶⁵ Os Acordos de Riyad, firmados em 2013 e 2014, respectivamente, exortam os Estados Partes a cumprir as seguintes provisões: (a) não-interferência nos assuntos internos dos Estados membros do CCG; (b) não-concessão de asilo político ou reconhecimento da nacionalidade de qualquer cidadão dos Estados membros do CCG que esteja engajado em atividades contra o regime de seu Estado de origem; (c) não-apoio a grupos insurgentes e rebeldes que opõe-se a seus Estados de origem ou a mídias antagonistas; (d) não-apoio a Irmandade Muçulmana ou a quaisquer outras organizações, grupos ou indivíduos que ameace a segurança e a estabilidade dos Estados membros do CCG por riscos à segurança ou por influência política; (e) não-apoio a quaisquer facções políticas no Iêmen capazes de ameaçar os Estados vizinhos. Sobre as sanções aplicadas ao Qatar, ver: HOFER, Alexandra. Sanctioning Qatar: The Finale? EJIL!Talk, de 16 de junho de 2021. HOFER, Alexandra; FERRO, Luca. Sanctioning Qatar: Coercive interference in the State's domaine réservé?. EJIL: Talk!, 2017.

⁶⁶ ABUSEDRA, Ali. The Impact of Unilateral Sanctions on Regional Integration Treaties with Special Reference to the Gulf Cooperation Council In SUBEDI, Surya (org.) Unilateral Sanctions in International Law. Londres: Bloomsbury Publishing, 2022.

⁶⁷ SEEBERG, Peter. The Crisis in Syria, international and regional sanctions, and the transformation of the political order in the levant. In: The Levant in Turmoil: Syria, Palestine, and the Transformation of Middle Eastern Politics. New York: Palgrave Macmillan US, 2016. p. 101-122.

⁶⁸ AHMED, Zahid Shahab; AKBARZADEH, Shahram. Sectarianism and the Organisation of Islamic Cooperation (OIC). Territory, Politics, Governance, v. 9, n. 1, p. 76-93, 2021.

institucionalizados (e melhor caracterizados como 'regimes' do que organizações internacionais propriamente ditas) o problema das sanções possivelmente *ultra vires* ou em contraste com as obrigações dos Estados partes também se insinuou – e.g. as medidas aplicadas contra a Venezuela no âmbito do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR).⁶⁹ Outros tantos exemplos que obedecem à mesma estrutura podem ser mencionados.⁷⁰

A prática também não é mesmo inédita na própria CEDEAO. Em 1980, a Comunidade impôs uma série de medidas em resposta à ruptura democrática ocorrida na Libéria, dentre elas a suspensão do Estado de sua membresia na organização. À época, a suspensão não era uma sanção prevista pelo tratado constitutivo da Comunidade.⁷¹ Além disso, naquele momento, não ficou claro se a medida havia sido implementada propriamente pela Autoridade da CEDEAO ou por cada um dos Estados unilateralmente.

Os exemplos acima revelam, ainda, dois elementos adicionais interessantes. Em primeiro lugar, as medidas foram adotadas por Estados ou grupos de Estados que, em sua maioria, rejeitaram a legalidade de contramedidas de terceiros em foros como a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) ou em grupos como o G-77 e o Movimento dos Não-Alinhados (MNA).⁷² Estados em desenvolvimento com frequência apontam os riscos de abuso

⁶⁹ CAMPOS, Bernardo Mageste Castelar; LIMA, Lucas Carlos. O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca e as sanções à Venezuela. *Revista Eletrônica Direito e Política*, v. 15, n. 2, p. 474-491, 2020.

⁷⁰ Em 1979, a União Postal Universal (UPU) expulsou a África do Sul do quadro de membros da organização sem nenhuma previsão em seu tratado constitutivo, sob o argumento de que a política de *apartheid* contrariava "a Carta das Nações Unidas e os princípios fundamentais da União". Por sua vez, em 1982, a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) se recusou a reconhecer as credenciais da delegação de Israel após o bombardeio conduzido por aquele Estado sobre o reator de Osiraq, no Iraque – igualmente, a medida não podia ser justificada por nenhuma competência sob o quadro legal da organização. Em 1999, Myanmar foi privado da participação em cooperação técnica com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) – que não conta com hipóteses de suspensão da membresia – em função de sua contínua violação à Convenção relativa a trabalho forçado. Outros exemplos se acumulam, como a suspensão de Cuba da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1962 ou a suspensão do Egito da OCI em 1979. Em cada um desses casos, verifica-se que uma organização internacional reage a um suposto ato ilícito de um estado-membro e que, ao fazê-lo, sem um poder de sanção apropriado decorrente de suas regras internas, essa organização internacional viola suas próprias obrigações internacionais (nos exemplos citados, sua obrigação de não afetar a filiação e os privilégios vinculados a ela ou sua obrigação de fornecer certas formas de assistência aos estados-membros).

⁷¹ VON BORZYSKOWSKI, Inken; VABULAS, Felicity. Credible commitments? Explaining IGO suspensions to sanction political backsliding. *International Studies Quarterly*, v. 63, n. 1, p. 139-152, 2019.

⁷² Vários membros da CEDEAO, da LEA e do CCG são membros do Grupo dos 77 (G-77) e do Movimento dos Não-Alinhados (MNA). Ambos os agrupamentos publicam, em suas declarações ministeriais ou de alto-nível, constantes apelos ao fim da imposição de sanções unilaterais e proclamações relativas a sua ilegalidade. Ver, por exemplo: G77. Ministerial Declaration of the 47th G77 and China Annual-Meeting. Nova York, em 22 de setembro de 2023. "The urgent need to eliminate immediately all laws and regulations with extraterritorial impact and all other forms of coercive economic measures, including unilateral sanctions, against developing countries. The Ministers emphasized that such actions not only undermine the principles enshrined in the Charter of the UN and international law but also severely threaten the freedom of trade and investment." Ver também: MNA. 16th Summit of Heads of State or Government of the Non-Aligned Movement, Final Document, 26–31 de agosto de 2012 NAM2012/Doc.1/Rev.2, para.24.4. Para uma análise detida sobre o posicionamento do Estados em desenvolvimento e não-alinhados sobre o tema das sanções unilaterais, ver: HOFER, Alexandra. The

da implementação unilateral de medidas coercitivas e preferem se alinhar à adoção de sanções por vias multilaterais, especialmente o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Um segundo eixo de crítica se revela ao se questionar se estas medidas observam as limitações tradicionais ao uso de contramedidas, como os testes de proporcionalidade e necessidade, ou ainda a não-afetação de obrigações de direitos humanos – ou seja, se conduzem a uma aplicação restritiva de medidas sancionatórias capaz de coibir os abusos supostamente inerentes às contramedidas de terceiros 'unilaterais'.

O uso de organizações multilaterais e de seus mecanismos para a imposição de medidas unilaterais coercitivas é um desenvolvimento progressivo surpreendente (e questionável) do direito internacional. Prática adicional será necessária para compreender a sua exata natureza jurídica e sua compatibilidade com ambos, o direito interno das organizações internacionais e o direito internacional geral. Alguns autores argumentam que, "embora gozem de prioridade, as sanções à disposição da organização internacional de nenhuma forma impedem uma retração (*fall back*) à prática de contramedidas, uma vez determinado que as sanções foram ineficazes" inclusive no sentido de complementar as medidas impostas pela organização.⁷³ Esta afirmação procede no que diz respeito às relações bilaterais dos Estados-membros em que há um Estado lesado apto a adotar contramedidas. Contudo, a falha ou insuficiência das sanções institucionais não implica automaticamente em uma legitimação dos *omnes partes* a adotar contramedidas. O *standing* para implementar a responsabilidade internacional como Estado não-lesado e os direitos decorrentes da membresia da organização são duas coisas distintas.⁷⁴ Um Estado particularmente afeito à tese da legalidade das contramedidas de terceiros poderia adotá-las tendo em vista seu interesse no cumprimento de uma obrigação que resguarda um 'interesse coletivo do grupo de Estados'. Por outro lado, uma organização internacional não pode alegar a imposição de contramedidas sob a argumentação de que as sanções institucionais aplicadas

developed/developing divide on unilateral coercive measures: legitimate enforcement or illegitimate intervention?. *Chinese Journal of International Law*, v. 16, n. 2, p. 175-214, 2017.

⁷³ DOPAGNE, Frédéric. Sanctions and countermeasures by international organizations: Diverging lessons for the idea of autonomy. In: *International Organizations and the Idea of Autonomy*. Routledge, 2011. p. 178-195. Nesse sentido, o quadro legal da organização não deve ser considerado um regime especial autocontido e desvinculado do direito internacional geral.

⁷⁴ CLOSA, Carlos; CASINI, Lorenzo. *Comparative Regional Integration. Governance and Legal Models*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016; É essencial distinguir os propósitos de sanções impostas por organizações internacionais contra um de seus Estados membros, via de regra, daquelas impostas unilateralmente. Nas organizações, a sanção é um direito é uma consequência da condição de membresia obtida pelo consentimento dos Estados membros. Um efeito da imposição de sanções por uma organização é manter o Estado-alvo privado de direitos e privilégios decorrentes de sua membresia à organização sob "termos normais de interação." No caso de sanções direcionadas, o efeito recai sobre os indivíduos cujos direitos e patrimônio são afetados pelas sanções. Assim, o Estado recalcitrante sofre prejuízos econômicos ou políticos como retaliação à sua conduta. Ver também; DUXBURY, Alison. *The Participation of States in International Organisations. The Role of Human Rights and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

anteriormente foram ineficazes para atingir seus objetivos – justamente porque as contramedidas, ao contrário das sanções, exigem dos Estados-membros o descumprimento de suas obrigações internas e externas à organização as quais não foram derogadas entre eles.

6. Observações conclusivas

Uma resposta definitiva sobre a legalidade sob o direito internacional das medidas adotadas pela CEDEAO contra o Níger a partir de julho de 2023 está condicionada ao reconhecimento da legitimidade de Estados não-lesados para adotar contramedidas contra violações de certas obrigações que protejam 'um interesse coletivo' dos Estados-membros da organização – como, por exemplo, a preservação do regime democrático. No presente, não é possível afirmar que uma norma permissiva (ou proibitiva) de contramedidas de terceiros é plenamente reconhecida sob o direito internacional geral, pois a prática dos Estados somada à *opinio juris* é ainda contraditória e heterogênea – embora de forma alguma 'limitada ou um tanto embrionária' como descreveram os Comentários aos ARSIWA em 2001. De todo modo, se reconhecidas como contramedidas de terceiros, as medidas adotadas pela CEDEAO contra o Níger se beneficiariam de um excludente de ilicitude na medida em que cumprissem com os requisitos típicos de limitação à prática de contramedidas. Essa situação as tornaria compatíveis com eventuais incompatibilidades com as outras obrigações dos Estados membros.

Por outro lado, na hipótese de que as medidas operadas pela CEDEAO não sejam cobertas pela excludente de ilicitude das contramedidas de terceiros, será preciso investigar outras justificativas para sua adoção a partir da própria prática da organização internacional. Hipóteses como (i) o acúmulo de poderes implícitos pela organização e (ii) a interpretação evolutiva de seu instrumento constitutivo e seus protocolos devem ser tratadas com o mesmo cuidado – pois os atos de organizações internacionais devem sempre contar com uma presunção de legalidade e de compatibilidade com as demais obrigações de seus Estados membros.

Enfim, se as justificativas não se provarem aptas a compatibilizar as medidas adotadas contra o Níger e, por um lado, as demais obrigações dos Estados membros e, por outro, as regras de competência da Comunidade para imposição de sanções, a possibilidade de considerá-las como atos em contraste com o direito internacional ganha alguma tração. Essa hipótese de ilicitude deve ser analisada em dois níveis: (i) pela própria organização, na medida em que esta agiu para além da competência a ela garantida pelo seu instrumento constitutivo ao adotar as 8 medidas (i.e., *ultra vires*) e (ii) aos Estados-membros, na medida em que descumpriram obrigações convencionais ou costumeiras devidas ao Níger ao implementarem

as sanções. Essa constatação implica no surgimento de deveres de responsabilidade de reparação e cessação que devem ser cumpridos de acordo com a dimensão da conduta de cada um dos sujeitos envolvidos. A execução dessas obrigações dependerá das regras relativas à implementação da responsabilidade internacional de organizações internacionais codificadas nos Artigos da CDI – sobre Responsabilidade dos Estados (2001) e das organizações internacionais (2011).

O precedente acrescenta uma nova camada de juridicidade não apenas em relação ao reconhecimento do direito de Estados não-lesados a adotarem contramedidas, mas também à prática em desenvolvimento de adoção de contramedidas por meio do aparato institucional de organizações internacionais – ao invés de o fazerem pela via unilateral.

Referências bibliográficas

ABEYRATNE, Ruwantissa. Implications of the Yamoussoukro decision on African aviation. *Air and Space Law*, v. 28, n. 6, 2003.

ABUSEDRA, Ali. *The Impact of Unilateral Sanctions on Regional Integration Treaties with Special Reference to the Gulf Cooperation Council* In SUBEDI, Surya (org.) *Unilateral Sanctions in International Law*. Londres: Bloomsbury Publishing, 2022.

ADELEKE, Ademola. The politics and diplomacy of peacekeeping in West Africa: The ECOWAS operation in Liberia. *The Journal of Modern African Studies*, v. 33, n. 4, p. 569-593, 1995.

AHMED, Zahid Shahab; AKBARZADEH, Shahram. Sectarianism and the Organisation of Islamic Cooperation (OIC). *Territory, Politics, Governance*, v. 9, n. 1, p. 76-93, 2021.

AMADOU, Garé. What's behind the Niger coup? *The Guardian*, 8 de agosto de 2023.

ANING, Kwesi; EDU-AFFUL, Fiifi. African agency in R2P: Interventions by African Union and ECOWAS in Mali, Cote D'ivoire, and Libya. *International Studies Review*, v. 18, n. 1, p. 120-133, 2016.

ANYAOGU, Isaac. Power tussle: Niger could cut 70% of Nigeria's demand. *Business Day*, 14 de agosto de 2023.

ARATO, Julian. Subsequent practice and evolutive interpretation: techniques of treaty interpretation over time and their diverse consequences. *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, v. 9, n. 3, p. 443-494, 2010.

ATUOBI, Samuel. ECOWAS and Mediation in West Africa: Toward an Enhanced Capacity. *Harvard Africa Policy Journal*, v. 7, 2011.

BABATUNDE, Elkanah Oluwapelumi. ECOWAS Intervention in Gambia: A Case Study of International Law on the Use of Force. *UCL Journal of Law and Jurisprudence*, v. 6, n. 2, p. 46-70, 2017.

BAMIDELE, Oluwaseun; AYODELE, Bonnie. In the Service of Democratic Governance: The African Union Normative Framework on Unconstitutional Change of Government and ECOWAS Protocol on Good Governance and Democracy in the Post-Arab Spring. *Journal of Asian and African Studies*, v. 53, n. 1, p. 132-146, 2018.

BANCO MUNDIAL. World Bank Systematic Country Diagnostic: Niger. Report No. 115661-NE, 28 de novembro de 2017.

BASIRU, Adeniyi S.; SALAWU, Mashud LA; ADEPOJU, Adewale. The 2001 ECOWAS Supplementary Protocol on Democracy in Light of Recent Developments in the Sub-Region of Africa. *International Social Science Review*, v. 95, n. 3, p. 1-24, 2019.

BERNSTORFF, Joachim Von. Procedures of Decision-Making and the Role of Law in International Organizations In BOGDANDY, Armin von et al. (Ed.). *The exercise of public authority by international institutions: advancing international institutional law*. Springer Science & Business Media, 2010.

BINDER, Christina. Stability and change in times of fragmentation: the limits of Pacta Sunt Servanda revisited. *Leiden Journal of International Law*, v. 25, n. 4, p. 909-934, 2012.

BONAFÈ, I. Defences And Circumstances Precluding Wrongfulness. In: *The Relationship Between State and Individual Responsibility for International Crimes*. Brill Nijhoff, 2009.

BORDIN, Fernando Lusa. General International Law Between International Organizations and their Members. *Leiden Journal of International Law*, vol. 32, n. 4, 2019.

BOUDREAULT, François. Identifying conflicts of norms: the ICJ approach in the case of the Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece Intervening). *Leiden Journal of International Law*, v. 25, n. 4, p. 1003-1012, 2012.

BRUNK, Ingrid Wuerth. Immunity from Execution of Central Bank Assets. *The Cambridge Handbook of Immunities and International Law* (Tom Ruys, Nicolas Angelet, Luca Ferro, eds.)(2018 Forthcoming), Vanderbilt Law Research Paper, p. 18-24, 2018.

BUCHAN, Russell; TSAGOURIAS, Nicholas. Intervention by invitation and the scope of state consent. *Journal of the Use of Force and International Law*, vol. 10, n. 2, 2023.

BUCHAN, Russell; TSAGOURIAS, Nicholas. The Niger Coup and the Prospect of ECOWAS Military Intervention: An International Law Appraisal. *Lieber Articles of War*, de 21 de agosto de 2023.

BUSCEMI, Martina. Institutional Sanctions and Functionalism: Insights from the most recent practice. *International Organizations Law Review*, v. 20, n. 1, p. 52-81, 2023.

CAMPOS, Bernardo Mageste Castelar. A aplicação do princípio da especialidade (*lex specialis*) no direito da responsabilidade internacional dos Estados. *Revista de Direito Internacional*, v. 20, n. 2, 2023.

CAMPOS, Bernardo Mageste Castelar; LIMA, Lucas Carlos. O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca e as sanções à Venezuela. *Revista Eletrônica Direito e Política*, v. 15, n. 2, p. 474-491, 2020.

CANNIZZARO, Enzo; PALCHETTI, Paolo. Ultra vires acts of international organizations. *Research Handbook on the Law of International Organizations*, p. 365, 2011.

CDI. Draft conclusions on identification of customary international law. *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, Part Two, A/73/10, 2018.

CDI. Draft Conclusions on Subsequent Agreements and Subsequent Practice in Relation to the Interpretation of Treaties. *Yearbook of the International Law Commission*, (A/73/10), Vol. II, Part Two, 2018.

CEDEAO. Final Communiqué: 51st Extraordinary Summit of the ECOWAS Authority of Heads of State and Government on the Political Situation in Niger. Abuja, 30 de julho de 2023.

CEDEAO. Protocol A/SP1/12/01 on Democracy and Good Governance Supplementary to the Protocol relating to the Mechanism For Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security. Dakar, 2001.

CIJ. Decisão em Jurisdictional Immunities of the State (Alemanha v. Itália), ICJ Reports, decisão de 2012.

CIJ. Decisão em Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungria v. Eslováquia), ICJ Reports, decisão de 1997.

CIJ. Decisão em Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicarágua v. Estados Unidos da América), ICJ Reports, decisão de 1986.

CLOSA, Carlos; PALESTINI, Stefano. Between Democratic Protection and Self-Defense: The Case of Unasur and Venezuela. Florença: EUI Working Papers, 2015.

COOPER, Andrew; LEGLER, Thomas. Intervention without intervening?: the OAS defense and promotion of democracy in the Americas. Springer, 2006.

CONFORTI, Benedetto. Le principe de non-intervention. In BEDJAOUI, Mohammed (ed.i), *Droit International. Bilan et perspective*, v. 1, p. 489-505, 1991.

COWELL, Frederick. The impact of the ECOWAS Protocol on Good Governance and Democracy. *African Journal of International and Comparative Law*, v. 19, n. 2, p. 331-342, 2011.

CRAWFORD, James. Responsibility for breaches of communitarian norms: an appraisal of Article 48 of the ILC Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts', in FASTENRATH, U. et al. (eds.), *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Judge Bruno Simma*. Oxford: Oxford University Press. 2010.

DAWIDOWICZ, Martin. Third-party countermeasures in international law. Cambridge University Press, 2017.

DEXTER, Boniface Dexter. Is There a Democratic Norm in the Americas? An analysis of the organization of American states. *Global Governance*, vol. 3, n. 1, pp. 365–381, 2002.

DE WET, Erika. The modern practice of intervention by invitation in Africa and its implications for the prohibition of the use of force. *European Journal of International Law*, v. 26, n. 4, p. 979-998, 2015.

DIONE, Songho Faye. L'usage de drones dans la lutte contre le terrorisme dans l'espace CEDEAO: quelles perspectives d'encadrement par le droit?. *Revue internationale de droit et science politique/International Journal of Law and Political Science*, v. 3, n. 7, p. 38, 2023.

DOKODO-ZIMA, Junior-Golson. La démocratie et l'Etat de droit en droit international africain. Tese de Doutorado (Thèse de Doctorat) em Université Paris I – Panthéon-Sorbonne, 2022.

DONNO, Daniela. Who is Punished? Regional intergovernmental organizations and the enforcement of democratic norms. *International Organization*, vol.64, n.4, pp. 593–625, 2010.

DOPAGNE, Frédéric. Sanctions and countermeasures by international organizations: Diverging lessons for the idea of autonomy. In: *International Organizations and the Idea of Autonomy*. Routledge, 2011.

DUXBURY, Alison. *The Participation of States in International Organisations. The Role of Human Rights and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

FORLATI, Serena. Reactions to Non-Performance of Treaties in International Law. *Leiden Journal of International Law*, v. 25, n. 3, p. 759-770, 2012.

FRANCIS, David J. Peacekeeping in a bad neighbourhood: The Economic Community of West African States (ECOWAS) in peace and security in West Africa. *African Journal on Conflict Resolution*, v. 9, n. 3, 2009.

FRANCK, Thomas. On proportionality of countermeasures in international law. *American Journal of International Law*, vol. 102, n. 4, p. 715-767, 2008.

GAJA, Giorgio. The Concept of the Injured State. In: CRAWFORD, James; PELLET, Alain; OLLESON, Simon; PARLETT, Kate. *The Law of State Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

GAJA, Giorgio. States Having an Interest in Compliance with the Obligation Breached. In CRAWFORD, James; PELLET, Alain; OLLESON, Simon (eds.), *The Law of International Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

GAJA, Giorgio. Interpreting Articles Adopted by the International Law Commission. *British Yearbook of International Law*, vol. 85, n. 1, 2015.

GINSBURG, Tom. Democracies and International Law: An Update. *Chinese Journal of International Law*, v. 23, p. 1, 2022.

HAMMADY, Omar. Assessing the Legality of ECOWAS Planned Military Intervention in Niger, de 6 de setembro de 2023.

HELAL, Mohamed. The ECOWAS Intervention in the Gambia-2016. In RUYS, Tom; CORTEN, Olivier (eds.) *International Law on the Use of Force: A Case Based Approach* Ohio State Public Law Working Paper, n. 414, 2017.

HELAL, Mohamed S. On Coercion in International Law. *International Law and Politics*, vol. 52, n. 1, 2019.

HILLGRUBER, Christian. The Right of Third States to Take Countermeasures In TOMUSCHAT, Christian; THOUVENIN, Jean-Marc. (eds.), *The Fundamental Rules of the International Legal Order: Jus Cogens and Obligations Erga Omnes*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2006.

HOFER, Alexandra. The beliefs and practice of enforcing collective obligations through unilateral sanctions. Tese de Doutorado. Ghent University, 2019.

HOFER, Alexandra. Creating and contesting hierarchy: the punitive effect of sanctions in a horizontal system. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 125, p. 15-37, 2020.

HOFER, Alexandra. The developed/developing divide on unilateral coercive measures: legitimate enforcement or illegitimate intervention?. *Chinese Journal of International Law*, v. 16, n. 2, p. 175-214, 2017.

HOFER, Alexandra. Unilateral sanctions and a challenge to the law of state responsibility In *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*. Londres: Edward Elgar Publishing, 2021.

HOFER, Alexandra. Sanctioning Qatar: The Finale? *EJIL!Talk*, de 16 de junho de 2021.

HOFER, Alexandra; FERRO, Luca. Sanctioning Qatar: Coercive interference in the State's *domaine réservé*?. *EJIL: Talk!*, 2017.

JAMNEJAD, Maziar; WOOD, Michael. The principle of non-intervention. *Leiden Journal of International Law*, v. 22, n. 2, p. 345-381, 2009.

KADKHODAEI, Abbasali; SHAHSAVARI, Ehsan. The Role of Subsequent Practice in the Interpretation of Constituent Treaties of International Organizations. *Public Law Studies Quarterly*, v. 52, n. 1, p. 1-23, 2022.

KATSELLI, Elena. *The Problem of Enforcement in International Law: Countermeasures, the Non-Injured State and the Idea of International Community*. Londres: Routledge, 2005.

KLEIN, Eckart. Sanctions by international organizations and economic communities. *Archiv des Völkerrechts*, v. 30, n. 1, p. 101-113, 1992.

KOSKENNIEMI, Martti. Solidarity Measures: State Responsibility as a New International Order?. *The British Yearbook of International Law*, v. 72, n. 1, p. 337, 2002.

LALL, Ranjit. Beyond institutional design: Explaining the performance of international organizations. *International Organization*, v. 71, n. 2, p. 245-280, 2017.

LE MOLI, Ginevra; VINUALES, Jorge. Today as Yesterday? Unilateral Coercive Measures and Human Dignity. *Chinese Journal of International Law*, vol. 18, n. 2, pp.437–447, 2019.

LEKKAS, Sotirios-Ioannis; TZANAKOPOULOS, Antonios. Pacta sunt servanda versus Flexibility in the Suspension and Termination of Treaties. *Research Handbook on the Law of Treaties*, p. 312-340, 2013.

LIM, C. L.; MITCHELL, Ryan Martinez. Neutral rights and collective countermeasures for erga omnes violations. *International & Comparative Law Quarterly*, v. 72, n. 2, p. 361-391, 2023.

MARGULIES, Ben. West African central bank freezes Niger's accounts, de 02 de agosto de 2023.

NKADA, Simon-Pierre Zogo. La libre circulation des personnes: réflexions sur l'expérience de la CEMAC et de la CEDEAO. *Revue internationale de droit économique*, n. 1, p. 113-136, 2011.

NOLTE, Georg (Ed.). *Treaties and subsequent practice*. Oxford University Press: Oxford, 2013.

NOWROT, Karsten; SCHEBACKER, Emily W. The use of force to restore democracy: International legal implications of the ECOWAS intervention in Sierra Leone. *American University International Law Review*, v. 14, p. 321, 1998.

PADDEU, Federica. Countermeasures. In *Justification and Excuse in International Law: Concept and Theory of General Defences*. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

PISILLO-MAZZESCHI, Riccardo. Treaty and custom: Reflections on the codification of international law. *Commonwealth Law Bulletin*, v. 23, n. 1-2, p. 549-565, 1997.

PELLET, Alain; MIRON, Alina. Sanctions. In: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford University Press, 2012.

QUEREJAZU ESCOBARI, Amaya. The responsibility of International Organizations for ultra vires actions. *Revista de Derecho*, n. 39, p. 1-29, 2013.

OKUNADE, Samuel Kehinde; OGUNNUBI, Olusola. A “Schengen” agreement in Africa? African agency and the ECOWAS protocol on free movement. *Journal of Borderlands Studies*, v. 36, n. 1, p. 119-137, 2021.

OJOMO, Edefe. International Law and Regional Electricity Infrastructure. *AJIL Unbound*, vol. 117, 2023.

OLAINY, Muideen. Why Nigeria exports electricity to Benin, Togo, Niger. *Daily Trust*, 28 de julho de 2020.

RAMCHARAN, Bertrand G. Africa and the Universality of Human Rights. *Haia: Brill Nijhoff*, pp. 229-238, 2022.

RAUBE, Svenja. An International Law Assessment of ECOWAS' Threat of Use of Force in Niger. Just Security, em 16 de agosto de 2023.

REINISCH, August. Securing the accountability of international organizations. *Global Governance*, v. 7, p. 131, 2001.

REUTERS. Nigeria cuts power supply to coup-hit Niger, de 2 de agosto de 2023.

REUTERS. Niger reopens airspace after coup, em 4 de setembro de 2023.

REUTERS. Ivory Coast government suspends imports and exports of Niger goods, de 1º de agosto de 2023.

RIDI, Niccolò; FIKFAK, Veronika. Sanctioning to change state behaviour. *Journal of International Dispute Settlement*, v. 13, n. 2, p. 210-232, 2022.

SALMANU, Shehu. Niger coup: ECOWAS sanctions hit border towns. Deutsche Welle, de 22 de agosto de 2023.

SCHLUMBERGER, Charles E. Open skies for Africa: implementing the Yamoussoukro decision. World Bank Publications, 2010.

SEEBERG, Peter. The Crisis in Syria, international and regional sanctions, and the transformation of the political order in the levant. In: *The Levant in Turmoil: Syria, Palestine, and the Transformation of Middle Eastern Politics*. New York: Palgrave Macmillan US, 2016.

SOMMERER, Thomas et al. Decision-making in international organizations: institutional design and performance. *The Review of International Organizations*, p. 1-31, 2021.

STEFANELLI, Justine. ECOWAS condemns coup in Niger and threatens to use force. *American Society of International Law Proceedings*, de 1º de agosto de 2023.

TAMS, Christian J. Enforcing obligations erga omnes in international law. Cambridge University Press, 2005.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das Organizações Internacionais*. Belo Horizonte: Editora del Rey, 2003.

UA. Carta Africana sobre a Democracia, as Eleições e a Governança. Adotada pela 8ª Sessão Extraordinária da Conferência, realizada em Addis Abeba, Etiópia, a 30 de janeiro de 2007.

VAN DER HORST, Ron. Illegal, Unless: Freezing the Assets of Russia's Central Bank. *European Journal of International Law*, 2023.

VIDMAR, Jure. Some observations on wrongfulness, responsibility and defences in international law. *Netherlands International Law Review*, v. 63, p. 335-353, 2016.

VON BORZYSKOWSKI, Inken; VABULAS, Felicity. Credible commitments? Explaining IGO suspensions to sanction political backsliding. *International Studies Quarterly*, v. 63, n. 1, p. 139-152, 2019.

WOBIG, Jacob. Defending democracy with international law: preventing coup attempts with democracy clauses. *Democratization*, v. 22, n. 4, p. 631-654, 2015.

WPP. Update of the ECOWAS revised master plan for the generation and transmission of electrical energy. Final Report, v. 4, 2011.

WOOD, Sir Michael. International Organizations and Customary International Law. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, v. 48, n. 3, p. 609, 2015.

YAYA, Bappah Habibu. ECOWAS and the promotion of Democratic Governance in West Africa. *Journal of International Relations and Foreign Policy*, v. 2, n. 1, p. 85-102, 2014.