



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

ROBERTA SILVA MACHADO

**JUSTIÇA INTERNACIONAL E MANUTENÇÃO DA PAZ: O
TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL E OS MEMBROS
PERMANENTES DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU
NOS CASOS DE DARFUR E LÍBIA**

CAMPINAS

2018

ROBERTA SILVA MACHADO

**JUSTIÇA INTERNACIONAL E MANUTENÇÃO DA PAZ: O TRIBUNAL PENAL
INTERNACIONAL E OS MEMBROS PERMANENTES DO CONSELHO DE
SEGURANÇA DA ONU NOS CASOS DE DARFUR E LÍBIA**

Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para obtenção do título de Doutora em Ciência Política na Área de Estudos Internacionais, no âmbito do Acordo de Cotutela firmado entre a UNICAMP e a Universidad de Sevilla (Espanha).

Orientador: Dr. Paulo César Souza Manduca

Orientador de Cotutela: Dr. Joaquín Alcaide Fernández

ESSE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA PELA ALUNA ROBERTA SILVA MACHADO E ORIENTADA PELOS PROFESSORES PAULO CÉSAR SOUZA MANDUCA E JOAQUÍN ALCAIDE FERNÁNDEZ

Dr. Paulo César Souza Manduca

Dr. Joaquín Alcaide Fernández

CAMPINAS

2018



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

A Comissão Julgadora dos Trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, composta pelos professores doutores a seguir descritos, em sessão pública realizada em 14 de março de 2018, considerou a candidata Roberta Silva Machado aprovada.

Professora Doutora Suzeley Kalil Mathias

Professora Doutora Janina Onuki

Professor Doutor Andrei Koerner

Professor Doutor Frederico Normanha Ribeiro de Almeida

Professor Doutor Paulo César Souza Manduca

Professor Doutor Joaquín Alcaide Fernández

A Ata de defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica da aluna.

A Inês e Paulo

AGRADECIMENTOS

Aos professores orientadores, Joaquín Alcaide Fernández e Paulo César Souza Manduca, pelo apoio, correções, comentários, atenção e disponibilidade durante esses anos de doutorado.

Ao professor Andrei Koerner, pelo incentivo no início do doutorado e discussões sobre o tema e hipótese da tese.

Aos professores Andrei Koerner, Cristiano Morini e Frederico Almeida, por seus comentários e sugestões durante a banca de qualificação.

Aos professores e colegas do Doutorado em Ciência Política, pelas aulas, discussões e trocas de experiências durante esses anos.

Às funcionárias do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Priscila Gartier Pinto, Camila de Fátima Magalhães e Sônia Beatriz Miranda Cardoso.

A Patrícia Nogueira Rinaldi Victal, pelos comentários sobre meu texto, empréstimos de livros, incentivo e companhia na biblioteca durante esses anos de doutorado, especialmente na reta final de escrita da tese.

A Talita de Mello Pinotti, pelo apoio pessoal e profissional durante os últimos anos do doutorado.

A Meiry Corrêa, desde a graduação, compartilhando comigo sua paixão pelas Relações Internacionais.

A María Piñón Pereira Dias, pelo apoio, conversas e cafés.

Aos amigos e doutorandos que conheci em Sevilha, Alri Zurruta, Bárbara Sordi Stock, Hérika Bezerra de Menezes, Magda Stella Reyes, Margarita García León, Marina Rebelo, Mércia Cardoso de Souza, Nelson Camatta Moreira e William Sánchez.

Aos familiares, Etelvina Machado, Helena de Castro Machado, Geraldo José Machado (*in memoriam*), Joaquim Silva Machado, Geraldo Machado Filho, Pedro Machado, Ruth Silva Machado e Stela Dalva Machado.

A meus pais, Inês e Paulo, pelo apoio, conselhos e acolhida em tempos difíceis e em tempos tranquilos.

A Giuliano Bragantini, pela generosidade da espera, participação nas conquistas e companhia numa vida de descobertas, aprendizados e perseverança.

RESUMO

A presente pesquisa tem o propósito de analisar a relação entre o Tribunal Penal Internacional (TPI) e os membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) mediante o estudo dos casos de Darfur e Líbia. Esses casos foram referidos pelo CSNU ao TPI, em 2005 (resolução 1593) e 2011 (resolução 1970). No Estatuto de Roma, os artigos 13.b e 16 conferem poderes importantes ao CSNU: referir situações ao TPI e suspender investigações. Desse modo, os membros permanentes (P-5) teriam alguma influência sobre o TPI, interferindo em sua independência? Os casos de Darfur e Líbia foram referidos ao TPI porque não ameaçavam os interesses do P-5? O artigo 13.b incrementaria o poder dos membros permanentes do CSNU, já que podem levar à justiça internacional governantes de Estados não partes do Estatuto de Roma? Para responder a essas perguntas, foi elaborada a seguinte hipótese: não houve tensão na relação entre o TPI e o P-5 a partir da aplicação do artigo 13.b aos casos de Darfur e Líbia. No primeiro capítulo, analisam-se as contribuições teóricas das Relações Internacionais e do Direito Internacional para a compreensão da tensão entre justiça internacional e manutenção da paz. O segundo capítulo versa sobre os interesses do P-5 na Conferência de Roma (1998), na qual o Estatuto do TPI foi aprovado, e na Conferência de Kampala (2010), em que se aprovou a emenda sobre o crime de agressão. No terceiro capítulo, serão analisados os casos de Darfur e Líbia, apresentando os interesses do P-5 e sua relação com o TPI durante as investigações.

Palavras Chave: Tribunal Penal Internacional; Conselho de Segurança das Nações Unidas; Justiça Internacional; Manutenção da Paz; Darfur; Líbia.

ABSTRACT

The purpose of this research is to analyze the relationship between the International Criminal Court (ICC) and the permanent members of the United Nations Security Council (UNSC), taking in consideration the cases of Darfur and Libya. Both cases have been referred to the ICC by the UNSC resolutions 1593 (2005) and 1970 (2011). The Rome Statute contemplates articles 13.b and 16, which confer to the UNSC relevant prerogatives: to refer situations to the ICC and to interrupt prosecutions. Therefore, would the five permanent members (P-5) have any influence over the ICC, interfering in its independence? Were the referrals of Darfur and Libya possible because those cases did not threaten the interests of the P-5? Would article 13.b of the Rome Statute increase the power of the UNSC, especially the P-5, otherwise, they would not be able to take perpetrators of grave crimes from States that are not parties to be judged by an international criminal court? The main hypothesis of the thesis is that there was not a tension in the relationship between the ICC and the P-5 in relation to the cases of Darfur and Libya. In Chapter 1, it is analyzed the theoretical contributions of the International Relations and the International Law to the study of the tension between the international justice and the maintenance of peace. Chapter 2 discusses the interests of the P-5 during the Rome Conference (1998), which established the ICC, and the Kampala Conference (2010), in which States Parties approved the amendment of the crime of aggression. Chapter 3 analyses the cases of Darfur and Libya, and the interests of the P-5 and its relationship with the ICC.

Key Words: International Criminal Court; United Nations Security Council; International Justice; Maintenance of peace; Darfur; Libya.

RESÚMEN

El objetivo de la tesis es analizar la relación entre el Tribunal Penal Internacional (TPI) y los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) a partir del estudio de los casos de Darfur y Libia. Estos casos fueron referidos al TPI por el CSNU, en 2005 (resolución 1593) y en 2011 (resolución 1970). En el Estatuto de Roma, los artículos 13.b y 16 proporcionan poderes importantes al CSNU: referir situaciones al TPI y suspender investigaciones. De ese modo, ¿los miembros permanentes (P-5) tendrían alguna influencia sobre el TPI, interfiriendo en su independencia? ¿Los casos de Darfur y Libia fueron referidos al TPI porque no amenazaron los intereses del P-5? ¿El artículo 13.b aumentaría el poder del CSNU, teniendo en cuenta que pueden someter líderes de Estados no partes del Estatuto de Roma a la justicia internacional? Será verificada la siguiente hipótesis: no hubo tensión en la relación entre el TPI y el P-5 en los casos de Darfur y Libia. En el primer capítulo, se analizan las contribuciones teóricas de las Relaciones Internacionales y del Derecho Internacional para la comprensión de la tensión entre la justicia internacional el mantenimiento de la paz. El segundo capítulo presenta los intereses del P-5 en la Conferencia de Roma (1998), en la que el Estatuto de Roma fue aprobado, y en la Conferencia de Kampala (2010), en la cual se aprobó la enmienda relativa al crimen de agresión. En el tercer capítulo, se analizan los casos de Darfur y Libia, los intereses del P-5 y su relación con el TPI durante las investigaciones de estos casos.

Palabras Llave: Tribunal Penal Internacional; Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; Justicia Internacional; Mantenimiento de la Paz; Darfur; Libia.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASPA	American Sevice-Members Protection Act
CDI	Comissão de Direito Internacional
CIA	Central Intelligence Agency
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
JEM	Justice and Equality Movement
ONG	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
P-5	China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia
SLM	Sudan Liberation Movement
TPI	Tribunal Penal Internacional
TPII	Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia
TPIR	Tribunal Penal Internacional para Ruanda
UA	União Africana
UE	União Europeia
UNAMID	African Union – United Nations Mission in Darfur
UNSMIL	United Nations Support Mission in Libya

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
Justificativa	13
Referencial teórico	16
Objetivo e Hipótese	20
Metodologia	21
Estrutura da tese	24
CAPÍTULO 1: A TENSÃO ENTRE JUSTIÇA INTERNACIONAL E MANUTENÇÃO DA PAZ NO PÓS-GUERRA FRIA	26
1.1. O Conselho de Segurança e a manutenção da paz no pós-guerra fria	29
1.1.1. As ações do CSNU no pós-guerra fria	31
1.1.2. A responsabilidade de proteger e a manutenção da paz	37
1.2. Soberania dos Estados, direitos humanos e responsabilidade de proteger	42
1.3. A justiça internacional e a criação do TPI	49
1.3.1. Antecedentes do TPI	49
1.3.2. A tensão entre soberania e direitos humanos no Estatuto de Roma	53
1.4. Justiça internacional e manutenção da paz no TPI	67
CAPÍTULO 2: OS MEMBROS PERMANENTES DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU NA CONFERÊNCIA DE ROMA DE 1998 E NA CONFERÊNCIA DE REVISÃO DE KAMPALA DE 2010	70
2.1. A Conferência de Roma e os membros permanentes do CSNU	70
2.1.1. O CSNU no Estatuto de Roma: os artigos 13.b e 16	70
2.1.2. Os interesses dos membros permanentes do CSNU em Roma	72
2.1.3. O funcionamento do TPI e os membros permanentes do CSNU	79
2.2. A Conferência de Revisão de Kampala e os membros permanentes do CSNU	87
2.2.1. A emenda relativa à jurisdição do TPI sobre o crime de agressão	89
2.2.2. Os interesses dos membros permanentes do CSNU em Kampala	95
2.3. Resultados de Roma e Kampala: a relação entre o TPI e o CSNU	103
CAPÍTULO 3: O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL E OS MEMBROS PERMANENTES DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU: OS CASOS DE DARFUR E LÍBIA	109

3.1. A situação em Darfur	111
3.1.1. Antecedentes da resolução 1593 (2005) do Conselho de Segurança da ONU	111
3.1.2. A resolução 1593 (2005) e a aplicação do artigo 13.b do Estatuto de Roma	113
3.1.3. As investigações do TPI sobre a situação em Darfur	117
3.1.4. A União Africana e o TPI: do apoio à hostilidade	120
3.2. A situação na Líbia	124
3.2.1. Antecedentes da resolução 1970 (2011) do Conselho de Segurança da ONU	125
3.2.2. A resolução 1970 (2011): o TPI e a responsabilidade de proteger	126
3.2.3. A resolução 1973 (2011): a aplicação da responsabilidade de proteger	131
3.2.4. As investigações do TPI sobre a situação na Líbia	138
3.3. Darfur e Líbia: paz sem justiça?	141
3.4. Possíveis tensões entre o P-5 e o TPI: alguns exemplos recentes	146
CONSIDERAÇÕES FINAIS	154
A tensão entre soberania dos Estados e direitos humanos	155
Os membros permanentes do CSNU e o TPI	158
Os casos de Darfur e Líbia: a hipótese	159
CONCLUSIONES	163
La tensión entre soberanía de los Estados y derechos humanos	165
Los miembros permanentes del CSNU y el TPI	168
Los casos de Darfur y Libia: la hipótesis	169
REFERÊNCIAS	174

INTRODUÇÃO

Justificativa

A criação do Tribunal Penal Internacional (TPI) foi considerada um marco importante para a proteção dos direitos humanos e o combate à impunidade de perpetradores dos mais graves crimes internacionais. As tentativas de estabelecê-lo no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) datam do pós-Segunda Guerra Mundial, com o desenvolvimento de um projeto de Estatuto pela Comissão de Direito Internacional (CDI). Desse modo, a aprovação do Estatuto de Roma, em 1998, foi recebida com entusiasmo pela maioria dos Estados-membros e, principalmente, pelas organizações não governamentais (ONGs).

As negociações para o estabelecimento do TPI foram lideradas por um grupo de países, conhecido como *like-minded group*. Os membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU (CSNU), Estados Unidos, Rússia, China, França e Reino Unido (P-5), não conseguiram assumir a liderança nas negociações, pois não eram favoráveis à criação de um Tribunal independente do CSNU e, portanto, colocaram alguns entraves nas negociações¹. Outro fator importante foi a atuação das ONGs durante o processo que antecedeu a Conferência de Roma. As ONGs foram responsáveis por colocar o tema da justiça internacional em destaque e pressionar os Estados-membros da ONU a criarem o TPI.

Mesmo com a oposição de alguns países, especialmente Estados Unidos e China, o Estatuto de Roma foi aprovado e alcançou o número de ratificações necessárias para sua entrada em vigor, em 2002. Desde então, existe um compromisso de muitos Estados com a justiça internacional e, desse modo, com o apoio de ONGs, dedicaram esforços para o fortalecimento do TPI. As violações de direitos humanos que são cometidas em grande parte dos conflitos armados, como é o caso do conflito na Síria, atualmente, levam cada vez mais à constatação de que o TPI é, hoje, a instituição internacional capaz de colocar fim à impunidade de perpetradores de graves crimes internacionais. Embora seu alcance ainda seja parcial e limitado, pois não atinge a todos os Estados², sua existência e atuação são indispensáveis para o reforço dos direitos humanos por meio do combate à impunidade.

¹ Outros países, como Israel, Índia (liderando o grupo dos Países Não-Alinhados) e o grupo dos países árabes colocaram alguns entraves nas negociações, especialmente a respeito de alguns crimes do Estatuto. A Índia, por exemplo, era contrária a qualquer participação do CSNU no Estatuto de Roma e essa foi a razão pela qual não o ratificou. No capítulo 1, são apresentados interesses desses grupos de países. Porém, o foco dessa pesquisa é analisar os interesses dos membros permanentes do CSNU.

² Como será analisado no Capítulo 1, a jurisdição do TPI sobre crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio se aplica a indivíduos nacionais de Estados partes do Estatuto de Roma que cometeram crimes no

A criação do TPI se insere no contexto internacional do pós-guerra fria, em que tiveram lugar transformações importantes nas relações internacionais: novos conflitos, novas ameaças, maior participação de atores não estatais no cenário internacional, maior atuação do CSNU em conflitos armados. Algumas delas, consideradas relevantes para o estudo da criação do TPI e das negociações do Estatuto de Roma, são analisadas nesse estudo: a ampliação da ideia de manutenção da paz por meio das ações do CSNU durante a década de 1990; a emergência das intervenções humanitárias e a discussão sobre a violação do princípio de soberania dos Estados, que não poderia ocorrer mesmo em casos de graves violações de direitos humanos; o surgimento do conceito de responsabilidade de proteger, como tentativa de conciliar soberania e direitos humanos e de reforçar o papel do CSNU na manutenção da paz e segurança internacionais.

Além disso, no cenário de pós-guerra fria, cresceu o papel dos atores não estatais como agentes capazes de pressionar os Estados e influenciar suas decisões. Dessa forma, houve grande mobilização e atuação das ONGs, que denunciaram as violações de direitos humanos que ocorreram em conflitos armados e pressionaram os Estados-membros a criar um tribunal penal internacional independente, que pudesse julgar os perpetradores dessas violações. Ao longo da década de 1990, as demandas por justiça internacional universal e pela criação do TPI ganharam força e culminaram na Conferência de Roma, em 1998.

O propósito dessa pesquisa é analisar a relação entre o TPI e os membros permanentes do CSNU (P-5), apresentando as duas situações que foram referidas ao Tribunal pelo CSNU até o momento: Darfur (2005) e Líbia (2011). Durante as negociações em Roma, foi necessário acomodar os interesses das potências, especialmente do P-5, para que o Estatuto fosse aprovado no tempo previsto. O resultado disso foram algumas provisões que tentaram conciliar os interesses da justiça internacional, de um lado e, de outro, os interesses das potências. Os artigos 13.b e 16 do Estatuto de Roma conferem ao CSNU duas prerrogativas importantes: referir situações ao TPI, nas quais foram cometidos um ou mais crimes do Estatuto no território de Estados não partes e, além disso, suspender investigações por um período máximo de 12 meses.

Nesse processo de negociação, que envolveu diferentes interesses, não apenas dos Estados, mas também de ONGs, funcionários da ONU e especialistas – que tinham a

território do Estado de nacionalidade ou no território de outros Estados partes. A jurisdição também se aplica à indivíduos de Estados não partes se estes cometeram um ou mais crimes do Estatuto no território de Estados partes. A jurisdição do TPI é complementar às jurisdições nacionais e, desse modo, cabe, primeiramente aos Estados a tarefa de investigar e julgar indivíduos que cometeram graves crimes internacionais.

responsabilidade de transformar os rascunhos de Estatuto e as inúmeras emendas propostas em um texto final – houve diversos impasses, que evidenciaram a tensão entre soberania dos Estados e direitos humanos. Portanto, o papel dos Estados era, sem dúvida, crucial, tanto para que o Estatuto de Roma fosse aprovado, quanto para o fracasso das negociações. Coube ao *like-minded group* e aos funcionários e especialistas da ONU, reunidos em Roma, a tarefa de tentar conciliar os interesses das potências no Estatuto, sem comprometer a independência do TPI.

Para a compreensão do processo de negociação do Estatuto de Roma e de seus resultados, foram analisadas as contribuições teóricas das Relações Internacionais e do Direito Internacional. Embora o estudo do TPI não esteja entre os principais temas analisados pelos analistas de Relações Internacionais, o envio da situação em Darfur ao TPI pelo CSNU, em 2005, estabeleceu uma relação entre o Tribunal e o CSNU (artigo 13.b), isto é, entre uma instituição internacional que busca a justiça e um órgão internacional responsável pela manutenção da paz.

Antes de 2005, as análises a respeito do artigo 13.b eram, em sua maioria, jurídicas, e não tinham averiguação prática. A partir de Darfur e, em 2011, com o caso da Líbia, tornou-se possível analisar como se configurou a relação entre o TPI e o CSNU a partir da aplicação do artigo 13.b. Nesse sentido, pode-se afirmar que houve tensões entre o Tribunal e os membros permanentes do CSNU ou o primeiro funcionou meramente como um instrumento de poder nas mãos do segundo? O artigo 13.b daria ao P-5 o poder de fazer com que governantes de Estados não partes do Estatuto de Roma fossem julgados pelo TPI, exercendo, desse modo, a prerrogativa de, em certos casos, remover governantes considerados inimigos, sem recorrer ao uso da força, mas lançando mão da justiça internacional?

Esta pesquisa pretende ir além das análises que privilegiam uma perspectiva realista das Relações Internacionais, que enfatiza as relações de poder entre os Estados, em que as potências utilizariam o TPI apenas para submeter Estados não partes à justiça internacional. Pretende-se analisar a relação entre o TPI e o P-5 de maneira mais ampla, levando em consideração que o TPI se insere num contexto de transformações nas relações internacionais, a partir do fim da guerra fria, no qual emerge a tensão entre soberania dos Estados e direitos humanos, entre as exigências de justiça internacional e os interesses das potências em salvaguardar seu papel na definição da ordem internacional e na manutenção da paz.

Além disso, o cenário internacional no pós-guerra fria foi marcado pela maior capacidade dos atores não estatais de influenciar os Estados e, no caso do TPI, o papel das ONGs, ao longo da década de 1990, foi importante para seu estabelecimento. As tensões que surgiram nas negociações do Estatuto de Roma fizeram com que fosse necessário conciliar

interesses diferentes, o que resultou na criação de uma instituição internacional independente e, ao mesmo tempo, que contemplou alguns interesses das potências.

Referencial teórico

Muitos autores já se dedicaram ao estudo do TPI e do Estatuto de Roma, analisando o conteúdo e alcance de seus principais artigos. Esses estudos também apresentam análises anteriores à Conferência de Roma de 1998, mostrando o processo histórico que antecedeu a criação do TPI (BASSOUNI, 1991; CASSESE, 2002; LEE, 1999; SCHABAS, 2004).

Sem dúvida, um dos temas que mais atraiu a atenção dos analistas foi o papel do CSNU no Estatuto de Roma, descritos nos artigos 13.b e 16. Desse modo, eles analisam o conteúdo desses artigos e de que forma o CSNU poderia interferir na independência do TPI. Além disso, explicam os interesses dos membros permanentes durante a Conferência de Roma com relação a algumas provisões do Estatuto (LEE, 1999). Portanto, as análises sobre a relação entre o TPI e o CSNU têm, em sua maioria, um foco mais jurídico que político. Apenas em 2005, quando o CSNU referiu o caso de Darfur ao TPI, essa relação pôde ser analisada na prática, considerando suas implicações políticas.

Nesse sentido, o objetivo dessa pesquisa é analisar a relação entre o TPI e o P-5, tomando como base as contribuições das teorias das Relações Internacionais para compreender o processo histórico de criação do TPI, sua relação com o CSNU e a análise dos casos de Darfur e Líbia. As análises das teorias das Relações Internacionais nessa pesquisa – realismo, liberalismo (regimes internacionais) e construtivismo – foram feitas a partir da contribuição de alguns autores, contrastando suas ideias e, também, buscando aproximações entre elas. Constatou-se que, isoladamente, essas teorias não fornecem explicações satisfatórias para o entendimento da relação entre o TPI e o P-5 e, desse modo, elas foram analisadas de forma conjunta, considerando suas contribuições e aproximações, suas insuficiências e lacunas.

Segundo Rochester (2006), o debate realismo-liberalismo, dominante nas teorias das Relações Internacionais durante toda a guerra fria, deixou pouco espaço para outras perspectivas teóricas, como o Direito Internacional, que enfatiza a importância das normas internacionais. O estudo da criação de normas, regras e instituições é feito por Krasner (1993), através do conceito de regimes internacionais. Para esse autor, os regimes internacionais facilitam a cooperação entre os Estados, pois fornecem informações e criam expectativas de que os demais irão cumprir as normas e regras do regime.

Outros autores, como Keohane (1993) e Young (1993), ao analisar os regimes internacionais, afirmam que o *hegemon* desempenha papel crucial na formação e manutenção

dos regimes. Portanto, elucidam a importância das relações de poder, em que o *hegemon* pode constranger os Estados mais fracos a cumprir as normas internacionais. Para Krasner (1993), isso pode ser um problema, já que deixa o regime internacional refém dos interesses do *hegemon*.

Sikkink (2010), a partir de uma perspectiva ideacional (construtivista) das Relações Internacionais, analisa a importância das normas internacionais como um processo que se acentuou com o fim da guerra fria, com a mobilização de atores não estatais em prol da justiça internacional – processo chamado de *justice cascade*. A autora afirma que a teoria dos regimes internacionais não leva em consideração o papel das ideias no processo de criação e reforço de normas internacionais. Além disso, explica que as teorias tradicionais das Relações Internacionais, como o realismo, veem esse processo como resultado das relações de poder, na qual os Estados mais poderosos impõem as normas internacionais aos demais.

Nesse estudo, a relação entre o P-5 e o TPI foi analisada a partir de uma combinação de diferentes correntes teóricas, abordando as relações de poder entre os Estados, os compromissos dos Estados com normas e instituições de um regime internacional e a influência das ideias no reforço de normas internacionais. Todo o processo de negociação do Estatuto de Roma, sua aprovação, bem como o funcionamento do TPI (investigações), deve contemplar diferentes perspectivas teóricas, pois trata-se de um processo em que participaram diferentes atores, com ideias distintas a respeito do formato do TPI e de seu grau de independência. Desse modo, trata-se de um processo histórico cuja análise deve levar em consideração as transformações nas relações internacionais e as mudanças no comportamento dos atores.

Enfatizando uma perspectiva histórica das relações internacionais, Aron (1983) argumenta que as teorias das Relações Internacionais não podem oferecer previsões, controlar ou modificar um objeto de estudo, pois as Relações Internacionais analisam a sociedade internacional, caracterizada por algumas especificidades – como a ausência de uma instância detentora do monopólio do uso da força – as quais não existem em outras ciências. Desse modo, o pesquisador deve ter consciência das constantes transformações nessa sociedade ao analisar determinado tema ou uma decisão de um ator, por exemplo.

A criação do TPI foi o resultado de um processo de negociação em que emergiu uma tensão entre dois princípios: soberania dos Estados e direitos humanos. Para Carrillo Salcedo (2001), desde a aprovação da Carta da ONU, o conceito de soberania passou por uma transformação, a ponto de ser relativizado pela emergência das obrigações dos Estados relativas à proteção dos direitos humanos. No entanto, o autor afirma que a soberania continua sendo um

princípio fundamental das relações internacionais e, desse modo, direitos humanos e soberania convivem numa tensão dialética.

Nesse sentido, Bull (2002) também considera que a soberania é um dos valores fundamentais da sociedade internacional, que sustenta a ordem internacional. Qualquer ameaça a esses valores faz com que os Estados se mobilizem para que a ordem internacional não seja alterada. Nesse sentido, Carr (2001) explica que, embora a ideia de que o bem do todo (comunidade internacional) deve prevalecer sobre o bem da parte (interesses nacionais), na prática, prevalece o bem da parte que, de acordo com Bull (2002), representam os valores da sociedade internacional. Porém, os valores da comunidade internacional, como a justiça internacional, podem alterar a ordem existente.

Portanto, a análise do processo de negociação do Estatuto de Roma, nessa pesquisa, leva em consideração a tensão entre soberania e direitos humanos e como foi possível acomodar esses dois princípios no texto do Estatuto. Dessa forma, os maiores impasses que emergiram nas negociações para a criação do TPI tiveram o intuito de salvaguardar a soberania dos Estados, o que pode ser constatado em algumas disposições do Estatuto.

A contribuição dessa pesquisa para as Relações Internacionais e futuras análises sobre a relação entre o TPI e os membros permanentes do CSNU foi a de apresentar essa relação desde uma perspectiva histórica e política, e não a partir de uma análise estritamente jurídica, que já foi exaustivamente desenvolvida por analistas de Direito Internacional. Dessa forma, o propósito foi compreender como a política moldou o direito e como o direito moldou a política (ROCHESTER, 2006), buscando soluções de equilíbrio e acomodação³.

Nesse processo histórico, levou-se em consideração as transformações nas relações internacionais, a partir do fim da guerra fria, que fizeram com que a tensão entre soberania e direitos humanos emergisse, principalmente devido ao papel desempenhado pelos atores não estatais. Nesse sentido, o CSNU ampliou o escopo da manutenção da paz, vinculando-a à proteção dos direitos humanos, com a aprovação de resoluções de acordo com o Capítulo VII da Carta da ONU (FROWEIN; KRISCH, 2002; KOLB, 2005; MÄLKSOO, 2010). Ademais, atores não estatais (ONGs) foram responsáveis por pressionar a favor da justiça internacional e da criação do TPI (GLASIUS, 2006; LEE, 1999; LUTZ; SIKKINK, 2001; SIKKINK, 2010).

Cot e Pellet (2005) e Simma *et al* (2002) afirmam que a manutenção da paz é o propósito principal da Carta da ONU e está acima de outros princípios, como justiça e direitos

³ Agradeço as sugestões e comentários dos professores Frederico Almeida (IFCH/UNICAMP) e Andrei Koerner (IFCH/UNICAMP), realizadas durante a banca de qualificação de Doutorado, para a compreensão da ideia de equilíbrio e acomodação de interesses na análise da relação entre o TPI e o P-5.

humanos. Desse modo, no pós-guerra fria, o CSNU continuou atuando como órgão principal da ONU para manter a paz e segurança internacionais; porém, as intervenções assumiram características distintas: garantir assistência humanitária e proteger civis, utilizando a força quando necessário. O contexto da década de 1990, com a diminuição da presença da Rússia no cenário internacional, facilitou a aprovação das resoluções de acordo com o Capítulo VII da Carta da ONU, o que gerou alguns problemas e críticas à atuação do CSNU (KOLB, 2005).

Diante de algumas intervenções controversas e fracassadas (Somália, Ruanda, Kosovo), a ONU foi levada a “reajustar” o papel e as ações da organização e a fortalecer o papel do CSNU na manutenção da paz. Nesse contexto, surge a responsabilidade de proteger, que, por um lado, coloca o Estado como principal responsável pela proteção de sua população contra violações graves de direitos humanos e, por outro lado, reforça o papel da comunidade internacional (na figura do CSNU) para atuar em casos nos quais os Estados não estariam dispostos ou não seriam capazes de cumprir com sua responsabilidade (INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, 2001).

A responsabilidade de proteger não eliminou a tensão entre soberania e direitos humanos. Em alguns documentos e resoluções da ONU, tentou-se fortalecer o conceito de responsabilidade de proteger, convencendo os Estados de que o princípio de soberania não havia sido minado, pois, segundo esse conceito, a soberania era fortalecida, deixando a responsabilidade primordial de evitar graves violações de direitos humanos aos Estados. No entanto, a soberania não poderia mais ser vista como um princípio exclusivo e absoluto, que poderia ser utilizado para justificar violações de direitos humanos (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2004; 2005 b; 2009).

Nesse contexto, a tensão entre soberania e direitos humanos se fez presente na relação entre o TPI e o P-5 nas negociações do Estatuto de Roma, em que figuraram os Estados que apoiavam o TPI como um tribunal internacional independente, e o P-5, que considerava que o CSNU deveria ter papel importante nele. No entanto, a criação do TPI, em 1998, não teria sido possível sem a atuação da comunidade internacional, com a participação de outros atores internacionais, como as ONGs (LEE, 1999; GLASIUS, 2006). Essas duas realidades – Estados e comunidade internacional – na criação do TPI comprovam a tensão dialética apresentada por Carrillo Salcedo (2001).

É importante ressaltar que as análises teóricas apresentadas nessa pesquisa e que serviram para a compreensão da relação entre o TPI e o P-5 não tiveram o propósito de moldar ou encaixar o objeto de estudo em uma ou mais perspectivas teóricas. As leituras e análises críticas dos autores apresentados revelaram, ao longo da pesquisa, que o objeto de estudo

apresenta algumas especificidades e, portanto, sua compreensão demandou a análise de diferentes perspectivas teóricas e autores. Portanto, optou-se por uma análise teórica abrangente, que contemplou as contribuições das teorias das Relações Internacionais e do Direito Internacional.

Objetivo e Hipótese

O objetivo dessa pesquisa é analisar a relação entre o TPI e os membros permanentes do CSNU, a partir da aplicação do artigo 13.b aos casos de Darfur e Líbia. Os artigos 13.b e 16 do Estatuto de Roma deram prerrogativas importantes ao CSNU, pois conferiram a seus membros o poder de ativar a jurisdição do TPI para Estados não partes e de suspender investigações. Desse modo, pretende-se compreender como se configurou a relação entre o TPI e o P-5 e quais foram as razões que levaram os membros permanentes a referir os casos de Darfur e Líbia ao Tribunal.

Nesse sentido, formulou-se a seguinte hipótese: não houve tensão entre o TPI e os membros permanentes do CSNU na aplicação do artigo 13.b aos casos de Darfur e Líbia; o CSNU apenas referiu os casos ao TPI, sem ter qualquer participação no processo de investigação dos mesmos, ficando a cargo da manutenção da paz. Em Darfur, a tarefa de manutenção da paz foi realizada pela UNAMID (*African Union – United Nations Mission in Darfur*), com o apoio da União Africana (UA). Na Líbia, o CSNU utilizou a responsabilidade de proteger e aprovou a intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) no país.

Desse modo, pretende-se analisar se a utilização do artigo 13.b do Estatuto de Roma aumentou o poder do CSNU sobre Estados não partes e seus governantes, funcionando como mecanismo de pressão contra determinados governos. Além disso, analisa-se se o TPI funcionou como um mero instrumento nas mãos do CSNU ou se ele se insere na ampliação do escopo da manutenção da paz, vinculada à proteção dos direitos humanos e combate à impunidade de perpetradores de graves violações de direitos humanos.

A hipótese será averiguada mediante uma análise de cada caso, levando em consideração as transformações nas relações internacionais a partir do fim da guerra fria, principalmente o papel do CSNU na manutenção da paz e as demandas da comunidade internacional que levaram às negociações para a criação do TPI. Os casos de Darfur e Líbia ainda não foram concluídos no TPI e o CSNU continua presente no Sudão e na Líbia, por meio de operações de manutenção da paz. Dessa forma, a hipótese foi elaborada levando em

consideração a dinâmica das relações internacionais, que pode influenciar o comportamento dos atores e suas decisões.

Embora a hipótese se refira apenas aos casos de Darfur e Líbia, ela poderia ser aplicada a casos futuros? As transformações nas relações internacionais poderiam levar à emergência de novas demandas por justiça internacional, tornando a atuação do TPI no combate à impunidade necessária para outros casos? Se novas demandas fortalecessem o papel do TPI, pressionando o CSNU a referir outros casos ao Tribunal, a relação entre o TPI e o P-5 poderia apresentar tensões, caso se tratassem de países aliados de algum membro permanente, por exemplo? A análise dos casos e a averiguação da hipótese levantaram novas perguntas e, portanto, a hipótese não se aplicaria apenas aos casos de Darfur e Líbia, devido à própria dinâmica das relações internacionais, que pode mudar comportamentos dos atores e suas decisões.

Metodologia

A escolha de um método científico para a análise de um objeto de estudo e para a averiguação de uma hipótese é considerada um dos pontos de partida de uma pesquisa. No entanto, nessa pesquisa, a definição da metodologia não foi uma tarefa fácil, ela ocorreu ao longo da análise da relação entre o TPI e o P-5 e dos casos propostos: Darfur e Líbia.

O interesse em analisar a relação entre o TPI e os membros permanentes do CSNU se deu devido à aplicação do artigo 13.b do Estatuto de Roma pelo CSNU. Uma das hipóteses recorrentes em algumas análises sobre o TPI é a de que a ativação da jurisdição do Tribunal pelo CSNU seria quase impossível, devido aos impasses na Conferência de Roma e à recusa de Estados Unidos, China e Rússia em ratificar o Estatuto. Essa hipótese foi refutada em 2005, com o envio da situação de Darfur ao TPI. O envio da situação na Líbia, seis anos mais tarde, suscitou o interesse dos analistas das Relações Internacionais no que diz respeito ao estudo da relação entre o TPI e o P-5, pois também envolveu a aplicação da responsabilidade de proteger.

Seria esperado que um dos métodos de análise dessa pesquisa estivesse centrado na metodologia de estudos de caso, na qual são selecionados alguns casos para se comprovar uma hipótese dada. No caso dessa pesquisa, os casos de Darfur e Líbia serão analisados para comprovar a hipótese de que não houve tensão na relação entre o TPI e o P-5 após o envio desses casos ao Tribunal, já que eles não ameaçaram os interesses desses países.

A metodologia de estudos de caso poderia oferecer algumas ferramentas importantes para a análise dos casos de Darfur e Líbia, como o estabelecimento de alguns parâmetros para a análise de cada caso para, depois, compará-los; ou a aplicação da hipótese a

casos anteriores. Uma das vantagens do método de estudo de caso é a possibilidade de que um caso possa sugerir respostas a respeito de um todo, isto é, possa averiguar uma hipótese. Contudo, a metodologia de estudos de caso, apesar de apresentar ferramentas úteis, não se mostrou suficiente para a análise dos casos propostos na pesquisa.

Ao longo da pesquisa, observou-se que esses casos não oferecem padrões, parâmetros ou causas que possam servir para a análise de casos futuros, devido a algumas razões. Em primeiro lugar, como são os únicos até o momento referidos pelo CSNU ao TPI, não há casos anteriores ou bibliografias sobre casos anteriores para a análise⁴. Em segundo lugar, os processos penais ainda estão em curso no TPI, o que torna a averiguação da hipótese sujeita ao teste da história, isto é, da dinâmica das relações internacionais (ARON, 1983). Em terceiro lugar, os casos apresentam algumas características diferentes com relação ao comportamento do P-5, participação desses países nos conflitos e controvérsias geradas pelas decisões do TPI, trazendo a necessidade de uma análise caso a caso.

Constatou-se que a ideia de Aron (1983) de que o estudo das Relações Internacionais deve ser histórico, mostrou-se condizente com o que foi feito na análise da relação entre o TPI e o P-5. Em seu texto “O que é uma Teoria das Relações Internacionais?”, Aron (1983, p. 380) indaga qual é a relação entre teoria e prática, isto é, como comprovar ou não uma afirmação ou hipótese na prática, sem lançar mão do que o autor chama de uma ideologia, que não pode ter comprovação científica.

Para Aron (1983, p. 381), uma especificidade ou singularidade das Relações Internacionais é a legitimidade ou legalidade do recurso à força armada e a ausência de uma instância que detenha o monopólio do uso da força na sociedade internacional. Nesse sentido, Aron (1983, p. 386), afirma que o estudo empírico das Relações Internacionais tem como objetivo determinar a percepção histórica que irá orientar o comportamento dos atores e suas decisões. As hipóteses, portanto, para que possam se aplicar a outros casos, precisam ser confirmadas pelo estudo histórico e, nem sempre, as informações são suficientes para isso. Segundo o autor, “às vezes, o que impõe limites à teoria não é a ignorância, mas sim própria matéria que se deseja conhecer” (ARON, 1983, p. 386).

⁴ As bibliografias analisadas sobre Darfur e Líbia apresentam, no caso de Darfur, as causas do conflito e a controvérsia gerada pelos mandados de prisão do TPI contra o presidente do Sudão, principalmente o comportamento dos Estados-membros da União Africana. Já no caso da Líbia, as análises se centraram na utilização da responsabilidade de proteger, pela primeira vez, na resolução 1970 (2011) e sua aplicação prática na resolução 1973 (2011). Os autores lidos não centram suas análises na relação entre o TPI e o P-5 após o envio desses casos ao Tribunal.

No caso dessa pesquisa, a hipótese elaborada poderá ser confirmada a partir do estudo dos dois casos existentes até o momento, mas, de acordo com Aron (1983), deverá ser confirmada por uma análise histórica para que possa ser aplicada a outros casos. As Relações Internacionais, segundo o autor, são uma ciência na qual não se pode controlar, modificar ou manipular um objeto de estudo e, portanto, pode nunca ser operacional enquanto perdurar o que se conhece como “política”. Isso quer dizer que as Relações Internacionais não são uma ciência capaz de prever acontecimentos (1983, p. 391).

Dessa forma, a análise da prática – por meio dos casos de Darfur e Líbia – da relação entre o TPI e o P-5 levanta outras questões, que poderão ser averiguadas por pesquisadores interessados nesse tema, considerando o processo dinâmico das relações internacionais que, segundo Aron (1983), é um processo histórico, que deve levar em consideração diferentes métodos de análise:

O curso das relações internacionais continua a ser supremamente histórico, em todos os sentidos: apresenta mudanças incessantes; os sistemas, variados e frágeis, sofrem as repercussões de todas as transformações, econômicas, técnicas e morais; as decisões tomadas por algumas pessoas afetam milhões de outras pessoas, desencadeando mutações irreversíveis, cujas consequências se prolongam até o infinito (ARON, 1983, p. 395).

Desse modo, nessa pesquisa, considerou-se que as Relações Internacionais, bem como suas análises teóricas, devem levar em conta a importância crucial da história, em que as transformações que afetam os atores e seus comportamentos são frequentes. Nesse sentido, um método de análise “fechado” para a pesquisa proposta não levaria em consideração a perspectiva histórica das relações internacionais e, dessa forma, a possibilidade de que a hipótese elaborada possa ser averiguada no futuro.

Para compreender a relação entre o TPI e o P-5, fez-se necessário analisar as transformações nas relações internacionais, a partir do pós-guerra fria, que possibilitaram a criação do TPI em 1998. A análise desse processo histórico, no qual atores estatais e não estatais tiveram papel importante, foi fundamental para entender o comportamento dos membros permanentes do CSNU durante a Conferência de Roma e, desse modo, compreender como o Estatuto de Roma conciliou a tensão entre soberania dos Estados e direitos humanos.

Dessa forma, a análise crítica das correntes teóricas das Relações Internacionais, por meio da contribuição de alguns autores, foi ganhando corpo ao longo da pesquisa e, ao invés de adaptar ou moldar o objeto de estudo a teorias ou conceitos específicos, tentou-se mostrar a variedade de análises teóricas que podem contribuir para a compreensão do mesmo, mostrando suas inter-relações. Nesse sentido, a análise do objeto de estudo revelou que um único método não seria suficiente para a averiguação da hipótese. Sem a análise histórica das relações

internacionais no pós-guerra fria, não seria possível compreender como seu deu a relação entre o TPI e o P-5, desde as negociações do Estatuto de Roma, até o envio dos casos de Darfur e Líbia ao TPI.

A hipótese de que, nos casos de Darfur e Líbia, não houve tensão nas relações entre o TPI e o P-5, foi elaborada a partir de uma análise do contexto da aprovação das resoluções 1593 (2005) e 1970 (2011), bem como dos documentos oficiais do CSNU e do TPI. A análise dos casos foi sugerindo a hipótese e o estudo de outras questões que perpassaram as transformações nas relações internacionais no pós-guerra fria e de todo o processo de criação do TPI contribuíram para sua elaboração.

Estrutura da tese

A tese está organizada em três capítulos. No primeiro capítulo, foram analisadas as contribuições teóricas para a compreensão da tensão entre justiça internacional e manutenção da paz no pós-guerra fria. Analisou-se em primeiro lugar, a ampliação da ideia de manutenção da paz e a atuação do CSNU em conflitos armados na década de 1990. Em segundo lugar, foi apresentada a tensão entre soberania dos Estados e direitos humanos, a qual não foi superada no pós-guerra fria; prova disso é a abordagem da responsabilidade de proteger, cujo foco principal ainda é a soberania dos Estados, apesar de propor um equilíbrio entre esse princípio e a proteção dos direitos humanos. Por último, analisou-se o processo histórico que culminou na criação do TPI, em 1998 e, dessa forma, como a soberania está presente no Estatuto de Roma, fazendo com que fosse necessário buscar soluções jurídicas que conciliassem os interesses do P-5 e as exigências de justiça internacional.

O argumento principal do capítulo baseou-se na ideia de que, desde a criação da ONU e da emergência de um regime internacional de direitos humanos, houve a tentativa de equilibrar a tensão entre soberania dos Estados e direitos humanos, a qual se manifestou ao longo do processo de negociação do Estatuto do TPI.

No segundo capítulo, foram apresentados dois momentos importantes na trajetória do TPI e de sua relação com o P-5. O primeiro deles foi a negociação dos Estados durante a Conferência de Roma e os interesses dos membros permanentes do CSNU, que tentaram influenciar as negociações para que o órgão tivesse algumas prerrogativas importantes no Estatuto, resultando nos artigos 13.b e 16. O segundo momento analisado foi a Conferência de Revisão de Kampala, em 2010, na qual se aprovou a emenda referente ao crime de agressão. A

Conferência contou com participação dos membros permanentes do CSNU⁵, que tiveram grande influência para definição da jurisdição do TPI sobre o crime de agressão. Nesses dois momentos, foram analisados os interesses do P-5 em relação ao TPI e como influenciaram o Estatuto de Roma e o texto da emenda sobre o crime de agressão.

O argumento principal desenvolvido no segundo capítulo foi o de que os artigos 13.b e 16 e a emenda sobre o crime de agressão foram soluções jurídicas que tentaram equilibrar ou acomodar os interesses do P-5 e os interesses da justiça internacional, levando em consideração o papel do CSNU na ordem internacional.

No terceiro capítulo, foram analisadas as situações de Darfur e Líbia, referidas pelo CSNU ao TPI em 2005 e 2011, respectivamente. O propósito do capítulo foi compreender as razões que levaram os membros permanentes a aprovar as resoluções que referiram esses casos ao Tribunal e como se deu, na prática, a relação entre o TPI e o P-5. Além disso, foram analisados os dois conflitos e a participação do CSNU em cada um, bem como os desdobramentos dessas investigações no TPI, as controvérsias e reações que provocaram. No terceiro capítulo, foi averiguada a hipótese central da tese, isto é, de que não houve tensão na relação entre o TPI e os membros permanentes do CSNU nos casos de Darfur e Líbia.

Para a construção dos capítulos, foram utilizados tanto livros e artigos acadêmicos, quanto documentos oficiais da ONU (relatórios do Secretário-geral, convenções e tratados internacionais), do CSNU (resoluções, pronunciamentos presidenciais, *records* de votações) e do TPI (relatórios da Promotoria, decisões das Salas do Tribunal, resumos de casos, comunicados de imprensa).

⁵ Mesmo não sendo Estados partes do Estatuto de Roma, Estados Unidos, Rússia e China participaram como observadores da Conferência de Revisão de Kampala. A aprovação da emenda foi realizada por consenso entre os Estados partes.

CAPÍTULO 1

A TENSÃO ENTRE JUSTIÇA INTERNACIONAL E MANUTENÇÃO DA PAZ NO PÓS-GUERRA FRIA

O propósito desse capítulo é analisar o debate teórico entre justiça internacional e manutenção da paz, apresentando como essa discussão se insere nas relações internacionais no pós-guerra fria. Esse debate relaciona diferentes tensões ou polarizações, presentes nas relações internacionais a partir do fim da Primeira Guerra Mundial, com debate realismo *versus* idealismo, que monopolizou as teorias das relações internacionais durante todo o período da guerra fria. Além disso, outro debate importante é a tensão entre soberania dos Estados e direitos humanos, que emergiu nas discussões acadêmicas após o fim da Segunda Guerra Mundial, com a criação da ONU (1945) e a aprovação da Declaração Universal de Direitos Humanos (1948).

Com o fim da guerra fria e o aumento dos casos de violações de direitos humanos em conflitos armados, foi fortalecido o apelo da comunidade internacional pela responsabilização penal dos perpetradores dessas violações. Desse modo, a criação do TPI se converteu em uma demanda, tanto de atores não estatais quanto de alguns Estados, o que resultou na Conferência de Roma de 1998, na qual o Estatuto do TPI foi negociado pelos Estados. Esse processo fez com que surgisse um novo debate, que se insere na discussão entre direitos humanos *versus* soberania: a tensão entre as exigências de justiça internacional e os interesses das potências do CSNU na manutenção da paz.

O argumento principal desenvolvido nesse capítulo é o de que, desde a criação da ONU e da emergência de um regime internacional de direitos humanos, houve a tentativa de equilibrar a tensão entre soberania dos Estados e direitos humanos, que se refletiu ao longo do processo de negociação do Estatuto do TPI. Serão apresentadas as contribuições de autores do Direito Internacional e das Relações Internacionais para a análise de três importantes acontecimentos do pós-guerra fria. O primeiro deles é a ampliação da ideia de manutenção da paz e suas implicações nas intervenções do CSNU em conflitos armados, com ênfase na emergência da responsabilidade de proteger. O segundo é a análise da tensão entre soberania dos Estados e direitos humanos desde a aprovação da Carta da ONU, enfatizando como a responsabilidade de proteger tentou equilibrar esses dois princípios, ao mesmo tempo que reforçou o papel do CSNU na ordem internacional. O terceiro acontecimento diz respeito à

criação do TPI e a tentativa de equilibrar os interesses das potências e as exigências de uma justiça internacional universal.

Nas teorias das Relações Internacionais, o debate realismo *versus* idealismo, apresentado por Carr (2001) na discussão dos anos 1919-1939, é considerado o debate principal (*mainstream*) na disciplina. Carr analisa esse período a partir da crítica ao projeto da Liga das Nações, cujos idealizadores haviam se baseado em teorias liberais do século XIX, transplantando-as para o início do século XX, negligenciando a realidade da Europa nos anos que se seguiram após o fim da Primeira Guerra Mundial. Em sua análise, autor argumenta que não se trata de escolher entre um ou outro caminho – realidade ou utopia; realismo ou idealismo; política ou direito –, mas sim de buscar um equilíbrio entre teoria e prática (CARR, 2001).

Carr (2001, p. 40) afirma que o Pacto da Liga das Nações pode ser visto como uma tentativa de equilíbrio entre teoria e prática. O Pacto estava baseado no princípio da igualdade soberana entre os Estados, mas possuía um Conselho composto apenas pelas potências para tomar decisões sobre sanções e outras questões de segurança; além disso, não havia uma norma que proibía a guerra, mas tentou-se limitá-la em algumas situações. Para Carr (2001), o fracasso da Liga das Nações deveu-se, antes de tudo, na crença de seus idealizadores de que era possível evitar a guerra a partir do cumprimento de tratados internacionais pelos Estados.

Em 1945, criou-se a Organização das Nações Unidas, que incorporou os princípios fundamentais da Liga das Nações, como é o caso da igualdade soberana entre os Estados, ao mesmo tempo em que buscou superar suas falhas. A Carta da ONU é um tratado internacional que não ignorou a configuração de poder da época, baseada nas grandes potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial. Desse modo, os princípios da igualdade soberana entre os Estados e não intervenção convivem com a existência de um Conselho de Segurança formado por apenas cinco membros permanentes, o qual tem a prerrogativa de atuar em casos de ameaça à paz e segurança internacionais, utilizando a força como último recurso (Capítulo VII). Nesse sentido, e de acordo com Carr (2001), a Carta da ONU equilibrou teoria e prática, pois não confiou apenas no compromisso dos Estados com a paz: proibiu o recurso à guerra e deu poderes ao CSNU para agir em casos de quebra da paz.

O argumento desenvolvido nesse capítulo incorpora a ideia de Carr (2001), bem como de outros autores que serão apresentados mais adiante, de que há a busca de um equilíbrio de interesses nas relações internacionais. Nesse sentido, o Estatuto do TPI pode ser considerado uma tentativa de buscar um equilíbrio ou acomodação de interesses entre o direito (as normas internacionais de direitos humanos) e a política (os interesses dos membros permanentes do CSNU). Portanto, o debate teórico entre justiça internacional e manutenção da paz é analisado

a partir da compreensão das tensões e polarizações que essa relação apresenta e, principalmente, levando em consideração que elas podem resultar em mecanismos ou soluções de equilíbrio e acomodação de interesses.

Nesse sentido, Rochester (2006, p. 51) afirma que o direito internacional não pode ser entendido como algo separado da política. Isso não quer dizer que os teóricos realistas estejam corretos quando afirmam que o direito internacional favorece os mais poderosos em detrimento dos mais fracos e está a serviço dos primeiros. Entretanto, não há um sistema legal que seja verdadeiramente neutro, pois o direito está baseado na política. É por essa razão que não é estático e muda conforme a sociedade internacional se transforma. Nesse sentido, as tensões entre política e direito, nas relações internacionais, podem se configurar em equilíbrios ou acomodações de interesses.

O debate sobre justiça internacional e manutenção da paz, discutido nesse capítulo, tem o objetivo de demonstrar que a tensão entre direitos humanos e soberania se configura em soluções de equilíbrio nas negociações de tratados internacionais de direitos humanos. Desse modo, a compreensão do debate entre justiça internacional e manutenção da paz é necessária para se entender todo o processo de negociação que levou à criação do TPI, isto é, um processo político, que envolveu interesses de diferentes atores, estatais e não estatais, e que acomodou esses interesses políticos com as exigências de justiça internacional (combate à impunidade dos perpetradores de graves violações de direitos humanos).

Nesse sentido, para a melhor compreensão da tensão entre justiça internacional e manutenção da paz no cenário de pós-guerra fria, dividiu-se o capítulo em três seções. A primeira seção analisa a ampliação da ideia de manutenção da paz a partir da prática do CSNU no pós-guerra fria. São apresentadas algumas resoluções aprovadas na década de 1990 que lidaram com graves violações de direitos humanos cometidas durante conflitos armados – sobretudo de caráter interno – e que levaram o CSNU a considerá-las como ameaças à paz e segurança internacionais. Além disso, analisa-se o surgimento da responsabilidade de proteger, uma nova abordagem que tentou conciliar a soberania dos Estados e a proteção dos direitos humanos, enfatizando o papel do CSNU na ordem internacional.

Na segunda seção, analisa-se a tensão entre soberania dos Estados e direitos humanos na visão de alguns autores com o propósito de compreender como ela se apresenta no pós-guerra fria, isto é, no contexto de aumento dos conflitos armados internos, caracterizados por graves violações de direitos humanos e da maior atuação do CSNU. Desse modo, analisa-se a abordagem da responsabilidade de proteger, que tenta estabelecer uma norma para as intervenções levadas a cabo pelo CSNU com o objetivo de proteger indivíduos que sofrem

violações graves e sistemáticas de direitos humanos. Pretende-se averiguar se a responsabilidade de proteger evidencia que a tensão entre soberania dos Estados e direitos humanos estaria superada no pós-guerra fria. Ou, se essa abordagem apenas reitera o papel principal dos Estados e reforça o papel do CSNU na manutenção da paz. O objetivo é compreender como as ideias dos autores podem oferecer respostas a esses questionamentos.

A terceira seção apresenta o processo histórico que levou à criação do TPI, em 1998, como concretização da ideia de que é possível alcançar a justiça internacional. Analisam-se as tentativas de se criar um tribunal penal internacional permanente e os obstáculos que foram impostos a esse objetivo, desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Dessa forma, o propósito é compreender como a tensão entre manutenção da paz e justiça internacional se manifestou nesse processo histórico, que culmina com a aprovação do Estatuto de Roma do TPI.

1.1. O Conselho de Segurança e a manutenção da paz no pós-guerra fria

Muito já foi analisado sobre a Carta da ONU e seus artigos, sobretudo os Capítulos VI e VII, que versam sobre a resolução pacífica dos conflitos e sobre a ação coletiva em situações de ameaças à paz, ruptura da paz ou atos de agressão, respectivamente. Pretende-se, aqui, analisar, de modo mais específico, a ampliação da ideia de manutenção da paz de acordo com as mudanças que ocorreram no cenário internacional a partir do fim da guerra fria. No início da década de 1990, novos conflitos emergiram e apresentaram como característica comum o uso da violência contra populações civis. Nesse contexto, o CSNU ampliou o escopo da manutenção da paz e passou a considerar que graves violações de direitos humanos poderiam constituir ameaças à paz.

São apresentadas as resoluções do CSNU referentes a situações de conflitos armados – em sua maioria, de caráter interno –, nas quais se amplia o escopo da manutenção da paz, que passou a vincular-se à proteção dos direitos humanos e do direito internacional humanitário. Essas resoluções foram aprovadas de acordo com o Capítulo VII da Carta da ONU, o que significa dizer que as situações nas quais ocorreram graves violações de direitos humanos e de direito internacional humanitário foram tratadas como ameaças à paz e segurança internacionais. Desse modo, o CSNU autorizou os Estados-membros a intervir nos territórios em conflito para permitir o acesso da assistência humanitária à população e a proteção de civis; em alguns casos, o uso da força foi autorizado para se atingir tais fins.

De acordo com a Carta da ONU, a organização tem como propósito principal a manutenção da paz e segurança internacionais, proibindo o recurso à força nas relações entre

os Estados⁶. O texto da Carta foi primeiramente redigido durante a Conferência de Dumbarton Oaks, em 1944. Nela, as potências aliadas tinham a prioridade de estabelecer uma ordem internacional pós-guerra, baseada numa organização internacional e num sistema de segurança coletiva que fosse eficiente e centralizado, com caráter obrigatório a todos os Estados-membros. Portanto, a Carta da ONU teve o objetivo principal de impedir o uso da força, criando o CSNU para atuar em casos de violações dessa norma (FROWEIN, KRISCH, 2002, p. 703; KOLB, 2005, p. 27).

Embora a manutenção da paz e segurança internacionais seja o propósito principal da Carta da ONU, ela não define ou caracteriza o que seria uma ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão. Para Kolb (2005, pp. 28-29), a ideia de paz contida na Carta se refere tanto a uma paz positiva quanto a uma paz negativa. Positiva, porque não reside apenas em um sistema de sanções quando os Estados-membros violam a proibição do uso da força, pois o Capítulo VI estabelece a resolução pacífica dos conflitos. Negativa, porque está baseada em um sistema de segurança coletiva e na ação do CSNU, que dispõe de mecanismos e instrumentos quase ilimitados para atuar nas situações de ameaça à paz e segurança internacionais.

Nesse sentido, Carrillo Salcedo (1984, p. 187) explica que a Carta da ONU não eliminou princípios clássicos do Tratado de Westfalia (1648), como os princípios de soberania e não intervenção. No entanto, o CSNU é o órgão que, nas situações de ameaça ou ruptura da paz, poderá intervir com o uso da força no território de outros Estados. O autor explica que a decisão está nas mãos dos cinco membros permanentes, já que o CSNU atuará se os cinco estiverem de acordo e nenhum utilize seu direito de veto. Desse modo, a Carta da ONU não estabeleceu um sistema de segurança coletiva, e sim um sistema baseado na decisão do CSNU.

Por outro lado, a Carta da ONU inova ao tratar o respeito aos direitos humanos como propósitos da organização. Carrillo Salcedo (2001, pp. 32-33) explica que, ao longo do texto da Carta são frequentes as expressões “direitos fundamentais do ser humano”, “direitos humanos” e “dignidade do ser humano”. Nesse sentido, Cot e Pellet (2005, p. 300) afirmam que, tanto o Preâmbulo quanto o artigo 1.3⁷ da Carta da ONU, expressam que a realização da manutenção da paz e segurança internacionais exige o respeito aos direitos humanos. Da mesma

⁶ Conforme o artigo 1.1 da Carta da ONU: “To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace” (UNITED NATIONS, 2017 a).

⁷ Artigo 1.3: “To achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion (...)” (UNITED NATIONS, 2017 c).

forma, seguindo o artigo 55⁸, e a partir da aprovação da Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) e do reconhecimento da dignidade do ser humano, há a confirmação do caráter indissociável da manutenção da paz e do respeito aos direitos humanos (COT; PELLET, 2005, p. 301).

Frowein e Krisch (2002, p. 711) interpretam essa relação de maneira diferente e explicam que, embora o CSNU deva respeitar as normas internacionais que derivam da Carta da ONU, ele poderia desconsiderar essas normas quando medidas de *enforcement* fossem necessárias, procurando um equilíbrio entre os princípios da Carta e a urgência de uma ação. Além disso, os autores explicam que as normas de direitos humanos e de direito internacional humanitário não imporiam limites aos poderes do CSNU, servindo apenas como orientações para suas ações. É por esta razão que, para esses autores, a manutenção da paz toma precedência em relação aos demais princípios na Carta da ONU.

O caráter indissociável entre manutenção da paz e direitos humanos, como afirmam Cot e Pellet (2005), não esteve presente nas resoluções do CSNU durante a guerra fria. A partir da década de 1990, no imediato pós-guerra fria, as resoluções do CSNU começaram a vincular a manutenção da paz à proteção dos direitos humanos e do direito internacional humanitário (proteção de civis, assistência humanitária). Desse modo, o CSNU qualificou essas novas situações de ameaças à paz de forma mais subjetiva que objetiva, agindo a partir de uma concepção de paz positiva: intervinha não somente devido à ameaça de um conflito armado internacional, mas também devido a conflitos internos, causados por má governança, violações massivas de direitos humanos e de direito internacional humanitário (KOLB, 2005, pp. 41-42).

1.1.1. As ações do CSNU no pós-guerra fria

O fim da guerra fria significou, para a ONU, um momento de questionamento do papel que a organização desempenharia a partir de então, especialmente o CSNU, já que o número de conflitos armados, cujas características se diferenciavam dos conflitos do período da guerra fria, emergiram rapidamente no início da década de 1990. Uma dessas características era o próprio caráter dos conflitos, que passaram a ser, em sua maioria, internos, entre governos e grupos rebeldes ou entre grupos (étnicos, políticos, religiosos) diferentes. É a partir daí que o

⁸ Artigo 55: “With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote: a. higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development; b. solutions of international economic, social, health, and related problems; and international cultural and educational cooperation; and c. universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion” (UNITED NATIONS, 2017 d).

CSNU, de fato, amplia a ideia de manutenção da paz, que passa a estar vinculada à proteção dos direitos humanos.

Nesse contexto de imediato pós-guerra fria, o Secretário-geral da ONU apresentou o Relatório *An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping* (1992), no qual apresentou alguns pontos relativos ao futuro da ONU no que diz respeito à manutenção da paz, promoção dos direitos humanos e progresso social. No entanto, o objetivo principal do relatório era considerar algumas questões relativas à diplomacia preventiva e manutenção da paz e apresentar um novo conceito: reconstrução pós-conflito (*post-conflict peacebuilding*). O Secretário-geral definiu a diplomacia preventiva como a prevenção de conflitos antes de que venham a ocorrer; *peacemaking* é a solução das disputas por meios pacíficos, de acordo com o Capítulo VI da Carta da ONU; *peace-keeping* diz respeito às operações de manutenção da paz que são levadas a cabo em territórios em conflito, com o consentimento das partes envolvidas e com a presença de militares e policiais a serviço da ONU; a definição de *peace-building* diz respeito à reconstrução pós-conflito para a prevenção de novas disputas (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 1992).

Dessa forma, o relatório apontou que o CSNU teria alguns objetivos centrais com relação à prevenção de conflitos e à manutenção da paz, entre eles: identificar situações que poderiam desencadear conflitos, atuando de maneira preventiva por meio da diplomacia; no caso da emergência de conflitos, engajar-se nas operações de manutenção da paz; assistir aos países que passaram por conflitos na reconstrução de suas infraestruturas e instituições (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 1992).

O relatório é um marco importante relativo ao papel que a ONU e o CSNU assumiriam a partir do fim da guerra fria, um papel mais ativo, identificando possíveis conflitos e prevenindo-os por meio de ações concretas, como “*preventive deployment and, in some situations, demilitarized zones*” (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 1992, p. 6). Desse modo, o CSNU teria um papel diferente das funções tradicionais que desempenhou durante a guerra fria: ao invés de agir posteriormente ao início dos conflitos, o CSNU teria o papel fundamental de preveni-los, utilizando os meios à sua disposição. Nesse sentido, qualquer ação no território de Estados em conflito somente seria levada a cabo com o consentimento desses Estados, inclusive operações de assistência humanitária às vítimas.

Embora o relatório buscasse aumentar a atuação do CSNU na manutenção da paz após o fim da guerra fria, também reforçou a importância do princípio da soberania dos Estados, afirmando que a soberania não era mais um princípio absoluto e exclusivo:

The foundation-stone of this work is and must remain the state. Respect for its fundamental sovereignty and integrity are crucial to any common international progress. The time of absolute and exclusive sovereignty, however, has passed; its theory was never matched by reality. It is the task of leaders of States today to understand this and to find a balance between the needs of good internal governance and the requirements of an ever more interdependent world (...) (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 1992, p. 5).

Conforme será apresentado na seção seguinte, o conceito tradicional (westfaliano) de soberania dos Estados, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, sofreu mudanças, devido, principalmente, às obrigações dos Estados relativas à proteção dos direitos humanos. Essas mudanças se acentuaram a partir do fim da guerra fria, considerando-se o papel mais ativo do CSNU na proteção de civis em conflitos armados. Ao mesmo tempo, o princípio de soberania foi defendido por muitos Estados para se contrapor às intervenções levadas a cabo pelo CSNU e, também, pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em casos de conflitos internos. A prática do CSNU, ao longo da década de 1990, assim como os conceitos de diplomacia preventiva, *peacemaking*, *peace-keeping* e *peace-building*, presentes no relatório do Secretário-geral, se inserem no debate sobre o papel do CSNU no pós-guerra fria, ampliando o escopo da manutenção da paz.

No início da década de 1990, o CSNU aprovou uma intervenção no Iraque com o objetivo de garantir assistência humanitária aos civis, afirmando que a situação em que se encontravam se configurava em uma ameaça à paz e segurança internacionais. A resolução 688 (1991) sobre a situação dos curdos no Iraque é um exemplo de como a ideia de manutenção da paz se amplia no contexto de uma nova ordem internacional que começava a se configurar. A resolução chamou os Estados-membros a contribuir com os esforços humanitários no Iraque, ao mesmo tempo em que reafirmou o compromisso com a soberania, independência e integridade territorial desse país. Assim, diante da magnitude do sofrimento humano envolvido no conflito entre Iraque e Kuwait, o CSNU afirmou que tratava-se de uma situação de ameaça à paz e segurança internacionais (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 1991).

A partir dessa resolução sobre a situação humanitária no Iraque, situações posteriores de conflitos, em que graves violações de direitos humanos ocorreram, foram consideradas ameaças à paz pelo CSNU. Em 1992, o conflito no território da Somália provocou uma das mais graves crises humanitárias já vistas, o que levou à aprovação da resolução 794 (1992). Nela, afirmou-se que o caráter único da situação na Somália requeria uma resposta imediata e excepcional. Assim, o CSNU determinou que o conflito no território da Somália e a

magnitude do sofrimento humano causado se configuravam em uma ameaça à paz e segurança internacionais. Atuando de acordo com o Capítulo VII, foi aprovada a utilização de todos os meios necessários para o estabelecimento de um ambiente seguro para as operações de assistência humanitária na Somália (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 1992 c).

A resolução 794 (1992) apresentou que era preciso uma resposta excepcional, levando em consideração uma necessidade imediata. É excepcional porque o CSNU autorizou o uso da força (Capítulo VII) para garantir a segurança daqueles que prestavam assistência humanitária à população da Somália. Além disso, a resolução também afirma que, diante dos relatórios de ocorrência de graves e sistemáticas violações de direito internacional humanitário no país, seus perpetradores seriam individualmente responsabilizados com respeito a tais atos. Desse modo, é possível afirmar que a ideia de manutenção da paz é ampliada, pois o CSNU aprovou o uso da força com objetivo de promover um ambiente seguro à assistência humanitária e, conseqüentemente, prevenir o sofrimento humano que, por si só, constituía uma ameaça à paz.

Em 1992, o CSNU reconheceu que a situação na Bósnia e Herzegovina constituía uma ameaça à paz e segurança internacionais e, atuando de acordo com o Capítulo VII da Carta da ONU, autorizou os Estados-membros e organizações regionais a promover as medidas necessárias ao fornecimento de assistência humanitária nesses territórios. Em resolução posterior, o CSNU afirmou que violações graves de direito internacional humanitário ocorriam no território da antiga Iugoslávia e que seus perpetradores seriam responsabilizados por violações das Convenções de Genebra de 1949. Um ponto importante dessa resolução é a afirmação de que ocorria a “limpeza étnica” e que sua prática era uma violação grave do direito internacional humanitário (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 1992 a; 1992 b).

Tanto as resoluções 770 e 771, quanto resoluções posteriores, como a 836 (1993), a respeito do conflito no território da antiga Iugoslávia, demonstram a ampliação da ideia de manutenção da paz: emergiu a noção de que violações graves de direito internacional humanitário configuravam ameaças à paz e requeriam a intervenção do CSNU para impedi-las. Entretanto, o conflito representava uma situação particular, em que a prática da limpeza étnica e outras violações graves de direitos humanos requeriam que a comunidade internacional tomasse medidas para punir seus perpetradores. Desse modo, o CSNU aprovou a resolução 808 (1993), acatando o relatório da Comissão de Especialistas sobre a necessidade de se estabelecer um tribunal internacional, o Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia (TPII)⁹, com

⁹ O Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia foi criado por meio da resolução 827 de 25 de maio de 1993.

o objetivo de “contribuir com a restauração e manutenção da paz¹⁰” (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 1993 a, tradução nossa).

A criação de um tribunal para julgar os responsáveis por graves violações de direito internacional humanitário cometidas no território da antiga Iugoslávia é considerado um tema controverso entre os analistas da Carta da ONU quando se referem às funções do CSNU com relação à manutenção da paz e segurança internacionais. O TPII foi estabelecido de acordo com o Capítulo VII da Carta da ONU, mesmo não sendo considerado uma medida de caráter coercitivo. Assim, há dois pontos importantes a se considerar: em primeiro lugar, o CSNU se atribuiu uma competência legislativa ao criar o TPII; em segundo lugar, de acordo com a Carta da ONU, compete ao CSNU determinar situações de ameaça à paz e aplicar as medidas que considerar necessárias para esse efeito (COT; PELLET, 2005, p. 120). Dessa forma, a criação do TPII pode ser considerada uma medida necessária para a manutenção da paz, embora tivesse um caráter de excepcionalidade na prática do CSNU até aquele momento.

Apesar das críticas à criação do TPII pelo CSNU, esse fato demonstra a ampliação da ideia de manutenção da paz, que passou a estar vinculada, também, ao combate à impunidade e à justiça internacional. Desse modo, com a criação do TPII, a justiça internacional funcionaria como um complemento à manutenção da paz e segurança internacionais. Esse fato gerou um precedente importante para a criação de outros tribunais *ad hoc* pelo CSNU e, além disso, favoreceu a pressão da comunidade internacional, sobretudo as ONGs, para a criação do TPI.

O CSNU atuou da mesma forma em 1994, criando o Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR)¹¹ para julgar os responsáveis por violações de direito internacional humanitário cometidas nesse país e nos territórios vizinhos. O conflito em Ruanda foi considerado uma ameaça à paz pelo CSNU, pois tratou-se de uma crise humanitária que demandava uma resposta urgente (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 1994 a; 1994 b). Desse modo, a criação do TPIR, assim como o TPII, demonstraram a tentativa do CSNU de promover a justiça internacional, funcionando como um complemento à manutenção da paz¹².

Pode-se afirmar que essas resoluções contribuíram para a ampliação da ideia de manutenção da paz, colocando em destaque o papel do CSNU não apenas como órgão que atua,

¹⁰ Do original: “*contribute to the restoration and maintenance of peace*” (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 1993 a).

¹¹ O Tribunal Penal Internacional para Ruanda foi estabelecido pela resolução 955 de 8 de novembro de 1994.

¹² A criação do TPII e do TPIR pelo CSNU, na década de 1990, constituíram importantes precedentes para o estabelecimento de outros tribunais penais no âmbito da ONU. Na década de 2000, foram estabelecidos outros tribunais penais por meio de acordos entre a ONU e Estados Membros: em 2001, foram criadas as Salas Extraordinárias nos Tribunais de Camboja e, em 2002, foi criado o Tribunal Especial para Serra Leoa. O CSNU também aprovou, em 2007, a resolução 1757, que cria o Tribunal Especial para o Líbano.

tradicionalmente, em situações de ameaça à paz (conflitos), mas também com a função de promover o respeito aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário. No entanto, a ampliação do escopo da manutenção da paz, a partir da prática do CSNU, abriu um importante precedente para a introdução da noção de que, em casos de violações graves de direitos humanos e de direito internacional humanitário, a comunidade internacional teria o dever de agir, o que contribuiu para a emergência do conceito de “intervenção humanitária”. O conflito em Kosovo irá contribuir para que esse conceito seja questionado pela maioria dos Estados, já que não houve consenso entre o P-5 sobre a intervenção nesse território.

Rochester (2006, p. 95) analisa a emergência dos conflitos internos no pós-guerra fria e o conceito de intervenção humanitária, contida na chamada Doutrina Clinton. O presidente dos Estados Unidos engajou o país nas intervenções aprovadas pelo CSNU – Somália, Bósnia, Ruanda – a partir da concepção de que, em situações em que há perseguição de civis e assassinatos em massa de civis, por motivos de raça, origem étnica ou religião, a comunidade internacional teria o dever de intervir. A chamada “intervenção humanitária” gerou controvérsias quanto à legitimidade de ações coletivas em territórios de Estados em conflito.

De acordo com Kolb (2005, p. 48), nos anos 1990, houve maior consenso entre os membros permanentes do CSNU, o que facilitou a aprovação das resoluções mencionadas anteriormente. Para o autor, isso ocorreu devido a fatores políticos e econômicos internos, que fizeram com que os tradicionais opositores do Ocidente, Rússia e China, tivessem um papel mais neutro dentro do Conselho. Como esses países preferiram não utilizar o veto, o CSNU, nos anos 1990, não teve problemas para aprovar resoluções de acordo com o Capítulo VII da Carta da ONU e se converteu em um “braço prolongado da política externa dos Estados Unidos e do Reino Unido” (KOLB, 2005, p. 48, tradução nossa).

A crise do Kosovo (1999) marcou um ponto de inflexão nessa postura de Rússia e China com relação às chamadas “intervenções humanitárias”. A intervenção da OTAN no Kosovo dividiu os membros permanentes do CSNU e gerou críticas por parte da comunidade internacional, já que a justificativa alegada por Estados Unidos, Reino Unido e França era a de que a intervenção se deu para proteger civis (INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, 2001, p. VII). Outros Estados-membros da ONU, em particular os membros do G-77¹³, criticaram a intervenção da OTAN, pois rejeitaram

¹³ Assim declararam os Estados-membros do G-77 a respeito do direito de intervenção humanitária: “*The Ministers stressed the need to maintain clear distinctions between humanitarian assistance and other activities of the United Nations. They rejected the so-called right of humanitarian intervention, which had no basis in the UN Charter or in international law*”. Declaração na ocasião da Vigésima Terceira Reunião Anual dos Ministros de Relações Exteriores do G-77, Nova York, 24 de setembro de 1999.

a ideia de que uma coalizão ou grupo de Estados poderia intervir no território de outro Estado sem seu prévio consentimento, mesmo quando graves violações de direitos humanos estivessem ocorrendo, já que isso configuraria a violação do princípio da não intervenção.

Nesse sentido, Rochester (2006, p. 96) explica que a intervenção humanitária seria proibida de acordo com o artigo 2.7 da Carta da ONU, pois afirma que nenhuma disposição da Carta autoriza a ONU a intervir em assuntos que concernem a jurisdição doméstica dos Estados; porém, essa disposição não previne o CSNU de tomar as medidas dispostas no Capítulo VII. Algumas medidas tomadas pelo CSNU na década de 1990, como a criação dos tribunais *ad hoc*, foram vistas como intervenções nos assuntos internos dos países envolvidos. No caso de Kosovo, alegou-se que a operação da OTAN teve o objetivo de mudança de regime sob o discurso da intervenção humanitária.

Desse modo, tornou-se necessário que a ONU reforçasse os princípios de sua Carta (soberania e não intervenção), adequando-os às situações que se apresentavam desde o fim da guerra fria e que levaram o CSNU a aprovar o uso da força para lidar com situações de violações graves de direitos humanos. Portanto, era preciso reforçar o papel exclusivo do CSNU em decidir sobre o uso da força em situações de ameaça à paz, dentro de um novo contexto de ampliação da ideia de manutenção da paz. Nesse sentido, no início dos anos 2000, surge a abordagem da responsabilidade de proteger, que teve o objetivo de acabar com a controvérsia gerada pelas chamadas “intervenções humanitárias” ao longo da década de 1990.

Na seção seguinte, analisa-se a responsabilidade de proteger, abordagem desenvolvida pela Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estados (ICISS, na sigla em inglês), em 2001. Desse modo, pretende-se averiguar se a responsabilidade de proteger foi uma tentativa de buscar um equilíbrio entre o papel do CSNU na manutenção da paz – ampliando seu escopo a partir de sua prática na década de 1990 – e o princípio de soberania dos Estados, nos casos de intervenções levadas a cabo para proteger civis contra graves violações de direitos humanos.

1.1.2. A responsabilidade de proteger e a manutenção da paz

Os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 e suas consequências, sobretudo as intervenções no Afeganistão (2001) e no Iraque (2003), demonstraram a necessidade de que a ONU repensasse, mais uma vez, seu sistema de segurança coletiva, de maneira que os princípios e propósitos da Carta da ONU fossem reforçados. No início da década de 1990, o relatório do Secretário-geral, “*An Agenda for Peace*”, colocou em evidência a responsabilidade do CSNU na prevenção de conflitos, na resolução pacífica dos mesmos e na reconstrução pós-

conflito. No início dos anos 2000, após as intervenções do CSNU em conflitos armados durante toda a década de 1990, tornou-se necessário, por um lado, colocar em destaque o papel exclusivo do CSNU na decisão sobre o uso da força e, por outro, dar relevância à noção da soberania como responsabilidade, isto é, de que os Estados possuem a obrigação de proteger suas populações contra violações graves de direitos humanos.

O Relatório da ICISS, de 2001, “The responsibility to protect”, teve como objetivo introduzir uma nova abordagem que fosse menos controversa que a ideia de intervenção humanitária e que se baseasse na Carta da ONU. Desse modo, a responsabilidade de proteger leva em consideração a responsabilidade principal dos Estados de proteger sua população contra graves violações de direitos humanos. Se um Estado não pode ou não está disposto a cumprir com essa obrigação, cabe à comunidade internacional exercer esse papel, sempre com a autorização do CSNU (INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, 2001, p. 17).

A responsabilidade de proteger coloca em evidência dois princípios presentes na Carta da ONU. O primeiro deles é o respeito à soberania dos Estados e à não intervenção em seus assuntos internos. O segundo se refere às obrigações dos Estados relativas à proteção dos direitos humanos, especialmente as mais graves violações, como genocídio, limpeza étnica, assassinatos em grande escala. Como a responsabilidade de proteger tentou conciliar esses dois princípios?

O relatório da ICISS apresenta duas dimensões da soberania: uma interna, tradicional, que diz respeito à responsabilidade dos Estados de garantir os direitos humanos de sua população, e uma externa, que significa o respeito à soberania dos demais Estados (respeito ao princípio da não intervenção). Desse modo, em situações em que crimes internacionais são cometidos no território de um determinado país, a responsabilidade primária de contê-los é do próprio Estado. Nos casos em que esse Estado não é capaz ou se recusa a cumprir com essa obrigação, a responsabilidade de proteger recai sobre a comunidade internacional, que terá o dever de agir (INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, 2001).

Nos casos em que a comunidade internacional assume a responsabilidade de proteger determinadas populações contra graves violações de direitos humanos, o relatório da ICISS deixa claro que ela deve ocorrer de acordo com o direito internacional, ressaltando a Carta da ONU e o papel do CSNU. Nesse sentido, é importante que o Estado em questão autorize a participação da ONU (intervenção), porém, em última instância, a Carta a ONU, em seu Capítulo VII, permite que o CSNU tome as medidas necessárias – como o uso da força –

em situações de ameaça à paz. Portanto, esgotadas as todas as possibilidades de resolução pacífica, o CSNU deverá agir de acordo com a Carta da ONU para proteger civis contra graves violações de direitos humanos (INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, 2001).

A publicação do relatório sobre a responsabilidade de proteger, segundo Mälksoo (2010, p. 107), foi uma forma de justificar a intervenção da OTAN no Kosovo e de reparar a imagem da ONU como uma organização internacional de segurança coletiva. Além disso, teve como objetivo prevenir futuras situações de genocídio e limpeza étnica. De certa forma, essa abordagem passa a fazer parte de documentos¹⁴ posteriores da ONU e teve aceitação da comunidade internacional, já que se baseava na Carta da ONU e no papel do CSNU de autorizar o uso da força.

Em 2004, o Secretário-geral da ONU lançou o Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças e o Relatório “A more secure world: Our shared responsibility”. Nele, o Secretário-geral endossou a emergência da responsabilidade de proteger, enquanto um norma internacional, que deveria ser exercida por meio da autorização do CSNU, o qual atuaria em situações de genocídio, assassinatos em grande escala, limpeza étnica e outras violações graves de direito internacional humanitário (UNITED NATIONS, 2004, p. 66).

O lançamento do Painel de Alto Nível ocorreu um ano depois da intervenção no Iraque, em 2003, que foi levada a cabo sem o respaldo do CSNU, comprometendo a legitimidade do órgão, já que dois de seus membros permanentes (Estados Unidos e Reino Unido) negligenciaram a Carta da ONU e a autoridade do CSNU. Para Mälksoo (2010, pp.108-109), tanto a intervenção no Iraque quanto a intervenção no Kosovo, contrárias à Carta da ONU, criaram o contexto para o lançamento do Painel, em 2004, que foi um esforço de “salvar” a ONU, acomodando sua Carta à realidade contemporânea, e de revigorar a governança global baseada nas grandes potências e no CSNU.

A partir da ideia de Mälksoo (2010), pode-se afirmar que a responsabilidade de proteger, ao acomodar a Carta da ONU à realidade contemporânea – sendo esta realidade a prática do CSNU e da OTAN desde o fim da guerra fria – demonstra que houve a ampliação da ideia de manutenção da paz, que passou ser vinculada à proteção dos direitos humanos. O resgate da importância do respeito à soberania dos Estados pela responsabilidade de proteger

¹⁴ Destacam-se os seguintes documentos da ONU: Relatório do Secretário-geral de 2004 “A more secure world: our shared responsibility”, Documento Final da Cúpula de 2005 (Resolução A/RES/60/1), Relatório do Secretário-geral de 2005 (Resolução A/59/2005) e Relatório do Secretário-geral de 2009 (Resolução A/63/677).

reforça esse princípio, porém, torna-o menos exclusivo ao vinculá-lo à responsabilidade ao invés de reconhecê-lo apenas como um atributo do Estado e um direito.

No Documento Final da Cúpula de 2005, os Estados-membros reforçam seu compromisso com a responsabilidade de proteger, descrito nos parágrafos 138¹⁵ e 139¹⁶ (*Responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity*). Desse modo, reiteram a responsabilidade de proteger suas populações contra as mais graves violações de direitos humanos, bem como o compromisso da comunidade internacional (CSNU) de atuar coletivamente de acordo com os Capítulos VI, VII e VIII da Carta da ONU nos casos em que os Estados possam falhar com essa obrigação (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2005 a).

Nesse sentido, no Relatório “In larger freedom: towards development, security and human rights for all” (2005), o Secretário-geral reforça a responsabilidade do CSNU de agir para prevenir os mais graves crimes internacionais, como genocídio e limpeza étnica. Além disso, afirma que essa responsabilidade inclui não somente a autorização do uso da força, mas também princípios que devem guiar a ação do CSNU. Diante das mais graves violações de direitos humanos, o Secretário-geral reitera que nem mesmo o princípio da soberania deve ser utilizado como barreira para a atuação da comunidade internacional, enfatizando a importância da responsabilidade de proteger como medida de ação: “*we must move from an era of legislation to an era of implementation*” (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2005 b, p. 35).

Em 2009, o Secretário-geral da ONU publicou um relatório sobre a implementação da responsabilidade de proteger, de acordo com os parágrafos 138 e 139 da resolução 60/1, aprovada na Cúpula de 2005. Dessa forma, o Secretário-geral propõe três pilares para sua

¹⁵ 138. Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2005 a).

¹⁶ 139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2005 a).

implementação: 1) responsabilidade dos Estados; 2) assistência internacional e construção de capacidades; 3) resposta precisa e decisiva. O primeiro pilar enfatiza a responsabilidade principal dos Estados de proteger suas populações contra as mais graves violações e, além disso, reitera que essa obrigação não deriva apenas da abordagem da responsabilidade de proteger, mas de obrigações de direito internacional já existentes. O segundo pilar reforça que a comunidade internacional – organizações regionais, ONGs e sociedade civil – devem auxiliar os Estados nessa obrigação. O terceiro pilar afirma que, diante de situações, analisadas caso a caso, que requeiram respostas rápidas e decisivas, os Estados deverão agir coletivamente de acordo com a Carta da ONU (Capítulos VI, VII e VIII) (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2009).

Desse modo, o terceiro pilar reforça o papel da ONU na segurança coletiva e a ação do CSNU nas situações de graves violações de direitos humanos. Desde o lançamento do relatório da ICISS, em 2001, sobre a responsabilidade de proteger, o CSNU evitou utilizá-la em suas resoluções que invocaram o Capítulo VII da Carta da ONU. A primeira vez em que o CSNU mencionou a responsabilidade de proteger foi na resolução 1674 (2006), sobre a proteção de civis em conflitos armados, em que reafirma as provisões dos parágrafos 138 e 139 do Documento Final da Cúpula de 2005 sobre a responsabilidade de proteger¹⁷ (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2006).

Contudo, a resolução 1674 (2006) não invoca o Capítulo VII da Carta da ONU e apenas versa sobre as obrigações dos Estados de proteger civis em situações de conflitos armados. Somente em 2011, na resolução 1970 sobre a situação na Líbia, invocando o Capítulo VII, o CSNU se refere à responsabilidade de proteger: reitera a responsabilidade das autoridades líbias de proteger sua população contra as violações de direitos humanos cometidas contra civis¹⁸. Além disso, reforça a necessidade de julgar os responsáveis pelos ataques contra os civis, incluindo os indivíduos pertencentes às forças controladas pelo governo (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2011 e).

Como veremos mais detalhadamente no Capítulo 3, a resolução 1970 (2011) menciona o princípio da responsabilidade de proteger do governo da Líbia e, ao mesmo tempo, afirma que os responsáveis pelas violações de direitos humanos cometidas deveriam ser investigados e, portanto, refere o caso ao TPI. Essas duas ações, que tiveram objetivos

¹⁷ “*Reaffirms* the provisions of paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome Document regarding the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing, and crimes against humanity” (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2006).

¹⁸ “*Recalling* the Libyan authorities’ responsibility to protect its population” (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2011 e).

diferentes, significaram um marco importante na ampliação da ideia de manutenção da paz, já que se inseriu outro elemento à essa ideia: a justiça internacional.

É importante considerar que a resolução 1970 (2011), ao mencionar a responsabilidade de proteger do governo da Líbia, reforçou a dimensão interna da soberania, isto é, a responsabilidade do Estado de proteger sua população contra violações graves de direitos humanos. O envio do caso ao TPI coloca em evidência a importância de que os responsáveis por essas violações fossem julgados, não pela justiça nacional, mas por um tribunal internacional. Nesse sentido, a responsabilidade de proteger, ao se referir à soberania em sua dimensão interna, não colocou nas mãos do governo da Líbia a tarefa de julgar os culpados das violações? Por que, então, referir o caso à instância internacional¹⁹?

O caso da Líbia é um marco importante no que concerne ao papel do CSNU na manutenção da paz, pois ao mesmo tempo em que reitera o princípio de soberania, inserido na responsabilidade de proteger, envia o caso ao TPI, vinculando a manutenção da paz à justiça internacional. Isso reforça a ideia de que o princípio de soberania não deve ser visto como algo absoluto e exclusivo, como afirmou o Secretário-geral no relatório “An Agenda for Peace”, e não pode ser utilizado como obstáculo à proteção dos direitos humanos (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 1992; 2005 b).

Na seção seguinte, analisa-se a transformação do princípio de soberania dos Estados a partir da Carta da ONU e do desenvolvimento das normas de direitos humanos com o intuito de responder à seguinte questão: a ampliação da ideia de manutenção da paz no pós-guerra fria reflete a tensão entre o princípio de soberania dos Estados e a proteção dos direitos humanos? A responsabilidade de proteger poderia funcionar como uma solução de equilíbrio entre soberania dos Estados e direitos humanos, ou apenas serviria para legitimar a prática do CSNU e da OTAN desde o início da década de 1990?

1.2. Soberania dos Estados, direitos humanos e responsabilidade de proteger

Pretende-se, nessa seção, compreender como as normas internacionais de direitos humanos influenciaram na transformação do princípio tradicional de soberania dos Estados, principalmente a partir da Carta da ONU, que traz o respeito à dignidade do ser humano como

¹⁹ Uma das considerações importantes a se fazer sobre o porquê de o CSNU referir o caso da Líbia ao TPI é a possibilidade de que o chefe de Estado do país e os demais membros do governo pudessem não ser julgados pelas violações cometidas, pois no caso de um acordo de paz entre governo e rebeldes, poderia ter prevalecido a imunidade dos chefes de Estado. A resolução 1970 (2011), bem como suas implicações relativas ao TPI, serão analisadas mais detalhadamente no Capítulo 3.

um dos propósitos da organização. A introdução do respeito aos direitos humanos pela Carta da ONU modificou a concepção do direito internacional baseado exclusivamente na soberania dos Estados e na vontade e consentimento dos mesmos. Dessa forma, o desenvolvimento de um regime internacional de direitos humanos contribuiu com o reforço da ideia de que os Estados possuem obrigações com relação às pessoas sob sua jurisdição, o que impactou na concepção westfaliana do princípio de soberania.

Dessa forma, pretende-se analisar como a ampliação da ideia de manutenção da paz, a partir do pós-guerra fria, contribuiu para reforçar a noção de que os direitos humanos impõem limites à soberania dos Estados. Nesse sentido, a responsabilidade de proteger propõe a introdução de uma nova norma que permite intervenções – autorizadas pelo CSNU – em casos de graves violações de direitos humanos e de direito internacional humanitário. Contudo, há uma ressalva: a intervenção é realizada se o Estado não pode ou não está disposto a cumprir com sua responsabilidade de proteger. Isso significa que, por um lado, há a salvaguarda dos princípios de soberania e não intervenção, desde que os Estados assumam suas responsabilidades de forma eficaz; por outro lado, os direitos humanos e sua garantia pelos Estados são o parâmetro que define se a comunidade internacional (na figura da ONU) irá intervir ou não em um Estado.

Portanto, o propósito dessa seção é relacionar a soberania dos Estados, os direitos humanos e a responsabilidade de proteger, averiguando se a responsabilidade de proteger pode ser considerada, pelo menos do ponto de vista teórico²⁰, como uma tentativa de alcançar um equilíbrio entre o respeito ao princípio de soberania e a proteção dos direitos humanos.

Antes de da análise dessa relação, considera-se de que forma as normas de direitos humanos colocaram limites à soberania dos Estados desde o fim da Segunda Guerra Mundial e a criação da ONU. Carrillo Salcedo (2001, p. 16) parte da hipótese de que há uma tensão entre direitos humanos e soberania, pois este continua sendo um princípio constitucional do direito internacional e, assim, o reconhecimento da dignidade do ser humano pela Carta da ONU não retirou a posição fundamental que os Estados soberanos ocupam na ordem internacional.

Nesse sentido, Hedley Bull (2002), ao analisar como a ordem é mantida na política mundial, explica que a sociedade internacional é aquela constituída por Estados, ligados por interesses, regras e instituições comuns. Para ele, a manutenção da ordem internacional é o

²⁰ Serão analisadas as contribuições de autores do Direito Internacional e das Relações Internacionais. Do ponto de vista prático, a responsabilidade de proteger foi vista por alguns autores como uma forma de justificar ou legitimar a prática do CSNU e da OTAN na década de 1990. No capítulo 3, se analisará essa prática no estudo de caso da Líbia.

objetivo principal dessa sociedade. Contudo, haveria a tendência de que valores comuns da humanidade como um todo (respeito aos direitos humanos, patrimônio comum da humanidade, justiça etc.) pudessem prevalecer em determinados momentos, colocando obstáculos à salvaguarda de valores importantes para a manutenção da ordem internacional, como a soberania, por exemplo. Desse modo, para Bull (2002), embora a sociedade internacional, baseada nos Estados, seja a realidade na política mundial, os valores de uma sociedade mundial (humanidade) existem, se fortalecem e podem romper a ordem internacional (estatal) ou ameaçá-la.

Carrillo Salcedo (1984, pp. 188 e 192), por outro lado, afirma que a ordem internacional continua caracterizada pela atração entre dois polos: de um lado, a soberania dos Estados e, de outro, a comunidade internacional. Desse modo, a ordem estabelecida em Westfalia e a ONU são duas concepções distintas das relações internacionais e do direito internacional, pois a primeira está baseada exclusivamente no princípio de soberania estatal, enquanto a segunda se baseia na cooperação entre os Estados. No entanto, o princípio de soberania foi relativizado a partir do desenvolvimento das normas internacionais de direitos humanos e, dessa forma, ambos princípios coexistem em uma tensão dialética (CARRILLO SALCEDO, 2001, p. 178).

O reforço da ideia de que graves violações de direitos humanos devem ser evitadas e seus perpetradores não devem gozar de impunidade faz com que seja cada vez mais difícil que os Estados continuem defendendo o princípio de soberania a qualquer custo. Assim, pode-se dizer que a prática da ONU no pós-guerra fria, a ampliação da ideia de manutenção da paz e a emergência da responsabilidade de proteger colocaram em evidência a obrigação fundamental dos Estados de prevenir graves violações de direitos humanos em seus territórios.

De fato, o relatório da ICISS sobre a responsabilidade de proteger tinha o propósito de tentar criar um consenso sobre o tema das intervenções humanitárias, já que algumas delas foram alvo de críticas e, para a maioria dos Estados, o termo “intervenção humanitária” não poderia ser utilizado para justificar o uso da força ou para justificar intervenções sem a aprovação do CSNU, pois isso implicaria a violação do princípio de soberania dos Estados.

É por essa razão que o conceito de soberania apresentado no relatório da ICISS coloca ênfase na responsabilidade dos Estados de proteger as pessoas sob sua jurisdição contra graves violações de direitos humanos. Portanto, como exposto acima, ela implica dupla responsabilidade: uma externa, de respeitar a soberania dos demais Estados, e outra interna, de respeitar os direitos humanos de sua população. Esse conceito de soberania é intrínseco à

abordagem da responsabilidade de proteger (INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, 2001, p. 8).

Pode-se dizer, então, que há uma tentativa de equilibrar direitos humanos e soberania estatal no relatório da ICISS e, desse modo, de superar a tensão existente entre esses princípios? Afirma-se no relatório que, por um lado, as normas de direitos humanos estariam cada vez mais perto de promover uma noção de justiça universal, já que os tribunais *ad hoc* para a antiga Iugoslávia e para Ruanda e, sobretudo, o TPI, comprovam que há uma jurisdição universal aplicada de acordo com tratados internacionais. Por outro lado, o relatório alerta que a chave para a observância dos direitos humanos está nas leis e práticas dos Estados e, apenas na falta dessa responsabilidade estatal, a jurisdição universal e outras opções internacionais deverão ser consideradas (INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, 2001, p. 14).

Desse modo, a responsabilidade de proteger resolveria a tensão entre soberania e direitos humanos? Ou, como afirma Carrillo Salcedo (2001), há uma tensão (não superada) entre soberania dos Estados e direitos humanos, na qual este último princípio transformou o primeiro, mas não o eliminou?

Na visão de Cançado Trindade (2001, p. 1043) essa tensão entre direitos humanos e soberania estaria superada, pois existiria uma noção cada vez maior de que os seres humanos são o foco da proteção e os sujeitos principais de direito internacional. Para este autor, desde o Tratado de Westfália, a ordem internacional se distanciou do chamado *jus gentium* para priorizar os Estados e suas relações. Portanto, ele propõe um retorno ao direito das gentes, isto é, a retomada da ideia de que o direito internacional deve estar baseado no ser humano e não somente nos interesses exclusivos dos Estados.

Afirma, portanto, que há um processo de humanização do direito internacional a partir das mudanças nas relações internacionais nas últimas décadas. Como exemplos estão a justiça internacional e o combate à impunidade e, desde a aprovação da Convenção contra a Tortura, o princípio da jurisdição universal foi consagrado e a imunidade de agentes estatais “não pode prevalecer para acobertar atos de tortura como políticas de Estado” (CANÇADO TRINDADE, 2001, pp. 1090-1091). Desse modo, o foco passaria a estar na comunidade internacional, e não mais nos Estados.

Carr (2001) afirma que a ideia de que o bem da comunidade internacional (bem do todo) deve prevalecer sobre o bem dos Estados individuais (bem da parte) é difícil de se tornar uma realidade na política internacional, visto que a lealdade para com a comunidade internacional não é forte o suficiente para criar uma moral internacional que superaria os

interesses dos Estados. Dessa forma, para que exista o reconhecimento da comunidade internacional e de sua importância, o bem do todo deve ser reconhecido e promovido pelos membros dessa comunidade, em especial os Estados. Para que isso ocorra, deve haver o reconhecimento de que existem princípios universais de caráter obrigatório, isto é, o reconhecimento de que existe uma moral internacional (CARR, 2001, pp. 213-214).

Nesse sentido, Bull (2002) explica que há uma sociedade mundial, na qual os atores principais não seriam os Estados, mas sim a humanidade. Dessa forma, haveria o predomínio de valores da comunidade internacional e a busca tanto por uma justiça humana ou individual (direitos humanos) quanto por uma justiça cosmopolita ou mundial (valores comuns da humanidade). No entanto, afirma que a justiça cosmopolita é um mito em uma sociedade internacional (estatal) e seria incompatível com ela, já que “as demandas por uma justiça mundial são inerentemente revolucionárias e implicam transformação do sistema e da sociedade de Estados” (BULL, 2002, p. 104). Portanto, de acordo com Bull, a busca pela justiça da comunidade internacional entraria em conflito com os mecanismos que mantêm a ordem internacional e os valores defendidos pelos Estados, como a soberania.

Mesmo assim, Bull não acredita que a ordem deve estar sempre acima da justiça numa sociedade internacional e explica que

(...) embora a ordem na política mundial seja valiosa e constitua condição para a existência de outros valores, ela não deve ser considerada um valor supremo e demonstrar que uma determinada política ou instituição conduz à ordem não garante a presunção de que ela seja desejável, ou de que tal política deva ser seguida (BULL, 2002, p. 115).

Bull (2002) se aproxima de Carr (2001) ao analisar a relação entre os valores da sociedade internacional (Estados) e os valores da comunidade internacional (humanidade), pois acredita que os valores da sociedade internacional – bem da parte – prevaleceriam sobre os valores da comunidade internacional – bem do todo. Portanto, a tensão entre os valores da sociedade internacional e os valores da comunidade internacional não necessariamente romperiam com a ordem internacional, mas poderiam modificá-la, como afirma Carrillo Salcedo (2001). Por essa razão, esse autor afirma que a tensão entre soberania e direitos humanos é recorrente nas relações internacionais. Embora Cançado Trindade (2001) afirme que essa tensão estaria superada, para Carr (2001), ela ainda existe, pois a aceitação de uma moral internacional, ou seja, um sentimento de obrigação com a humanidade, não significa dizer que não exista dificuldade em reconhecer que o bem da parte é menos importante que o bem do todo.

Considerando as ideias desses autores, a responsabilidade de proteger pode ser considerada como uma tentativa de reconhecer o bem do todo, colocando a proteção dos direitos

humanos como um valor da comunidade internacional, ao mesmo tempo em que enfatiza a soberania como princípio fundamental da sociedade de Estados. Dessa forma, a responsabilidade de proteger considera que os Estados têm o dever de proteger sua população em situações de graves e sistemáticas violações de direitos humanos, como genocídio e limpeza étnica e a intervenção da comunidade internacional é realizada em última instância, com aprovação do CSNU.

O Relatório de 2009 do Secretário-geral da ONU sobre a implementação da responsabilidade de proteger (*Implementing the responsibility to protect*) explicita que ela está centrada nos Estados, pois afirma que eles permanecem a base da responsabilidade de proteger, cujo propósito é construir uma soberania responsável, e não enfraquecê-la ou eliminá-la. Nesse sentido, o papel da comunidade internacional viria em segundo plano, como um complemento ao papel principal dos Estados:

The responsibility to protect, first and foremost, is a matter of State responsibility, because prevention begins at home and the protection of populations is a defining attribute of sovereignty and statehood in the twenty-first century. (...) They recognized that the international community can at best play a supplemental role. In this area of policy, as in so many others, the United Nations depends on the strength and determination of its sovereign Member States (...) (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2009, p. 10).

As palavras do Secretário-geral reforçam a ideia de que a soberania continua sendo um princípio fundamental das relações internacionais e que a responsabilidade de proteger não visa enfraquecê-lo. De certa forma, parece haver uma preocupação, desde o lançamento do relatório da ICISS, em 2001, de deixar claro que a responsabilidade de proteger não enfraquece a soberania dos Estados, mas sim enfatiza a sua dimensão interna, isto é, a responsabilidade dos Estados de prevenir graves violações de direitos humanos em seus territórios.

Para Rochester (2006, p. 26), a soberania não pode ser mais vista como um atributo imutável dos Estados. Como exemplo, o autor apresenta as organizações internacionais, em que há decisões que podem ser tomadas, em determinadas áreas, sem depender dos Estados-membros. Em outras áreas, os Estados abrem mão do voto em prol do consenso, como a prática da Assembleia Geral da ONU tem mostrado. Portanto, o autor afirma que não há a erosão da soberania, há a chamada “pooling of sovereignty”, isto é, um compartilhamento ou cessão da soberania (ROCHESTER, 2006, p. 26).

Nesse sentido, Rochester (2006, p. 43) explica que o conceito de *jus cogens* – normas de aceitação universal e de caráter peremptório, das quais não há derrogação – é incompatível com o princípio de soberania dos Estados. Isso quer dizer que o entendimento do significado de normas de *jus cogens* – como é a proibição dos crimes de genocídio e limpeza

étnica – significa que os Estados devem cumpri-las em todo momento e, portanto, a soberania dos Estados não estaria acima desse tipo de norma internacional (ROCHESTER, 2006, p. 45).

A responsabilidade de proteger não conseguiu eliminar a tensão entre soberania e direitos humanos, a qual permanece presente nas relações internacionais. Porém, ela tentou equilibrar esses dois princípios, reforçando a soberania e colocando os direitos humanos como parâmetro para as intervenções do CSNU na ausência do cumprimento da responsabilidade dos Estados. Além disso, a responsabilidade de proteger visou à não repetição das falhas das intervenções do CSNU ao longo dos anos 1990 – casos de Somália, Bósnia e Herzegovina ou Ruanda.

O Secretário-geral da ONU, no relatório “A more secure world”, explica que nem sempre o CSNU agiu de maneira eficaz diante de graves violações de direitos humanos e, desse modo, criticou a falta de equidade de algumas intervenções aprovadas pelo órgão. Para ele, isso colocaria em risco a eficácia do sistema de segurança coletiva da ONU e, como exemplo, comparou as ações empreendidas após os atentados de 11 de setembro de 2001 àquelas levadas a cabo em Ruanda, explicando que se houve uma resposta rápida em 2001, houve ações ineficazes e demora em reconhecer o genocídio em 1994. Portanto, afirma que essa desigualdade revela que algumas ameaças importariam mais que outras e comprometeriam a eficácia das instituições de segurança coletiva e do próprio CSNU (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2004, p. 19).

Desse modo, a ampliação do escopo da manutenção da paz nas resoluções do CSNU na década de 1990 tiveram duas consequências importantes: de um lado, o fracasso de algumas ações do CSNU, que sofreram críticas, como afirmou o Secretário-geral da ONU; de outro, a proteção dos direitos humanos passou a ocupar lugar de destaque nas resoluções do CSNU, que vinculou-a à manutenção da paz. Nesse sentido, o relatório da ICISS sobre a responsabilidade de proteger foi, também, uma resposta a essas consequências e uma tentativa de reforçar o papel da ONU, desvinculando suas ações das intervenções humanitárias. Houve a necessidade de um novo conceito, que equilibrasse a soberania dos Estados e a proteção dos direitos humanos, reforçando não só o papel dos Estados, mas também da ONU.

As transformações nas relações internacionais no pós-guerra fria, em especial o papel do CSNU em conflitos armados, provocaram a reação da comunidade internacional, que passou a defender a ideia de que a promoção dos direitos humanos e da justiça internacional eram necessárias para prevenir graves violações de direitos humanos. Isso reforçou a pressão pela criação de um tribunal penal internacional permanente e independente do CSNU.

As negociações para a criação do TPI, em 1998, revelaram a tensão entre soberania e direitos humanos e, nesse contexto, emergiu a polarização entre a manutenção da paz (papel do CSNU no Estatuto) e a justiça internacional (de caráter universal). Na seção seguinte, se analisa o processo histórico que conduziu à criação do TPI e como seu Estatuto conciliou a tensão entre soberania e direitos humanos.

1.3. A justiça internacional e a criação do TPI

Essa seção tem o objetivo de analisar o cenário internacional que possibilitou a criação do TPI, seus antecedentes e o início das negociações do Estatuto de Roma, adotado pelos Estados em 1998. As negociações do Estatuto de Roma evidenciaram a tensão entre soberania dos Estados e direitos humanos, o que gerou grandes impasses com relação a algumas de suas disposições. Desse modo, a questão que direcionará o desenvolvimento da seção é a seguinte: de que forma o Estatuto de Roma conciliou a tensão entre soberania e direitos humanos, isto é, os interesses dos membros permanentes do CSNU e as demandas da comunidade internacional pela criação de um tribunal independente?

1.3.1. Antecedentes do TPI

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a criação da ONU, em 1945, três importantes projetos foram levados a cabo pela organização. O primeiro deles foi a aprovação da Convenção para Prevenção e Punição do Crime de Genocídio²¹, em 1948; o segundo, a aprovação da Declaração Universal de Direitos Humanos²², em 1948; e o terceiro, a elaboração de um Código de Crimes contra a Paz e Segurança da Humanidade²³ e de um projeto de estatuto para um futuro tribunal penal internacional permanente²⁴, a cargo da Comissão de Direito Internacional da ONU (CDI) (LEE, 1999, pp. 1-2).

O projeto da CDI não foi o primeiro intento de criação de um tribunal penal internacional. A ideia foi concebida por Gustav Moynier, que, em 1872, elaborou um projeto de criação de uma instituição internacional para julgar indivíduos que cometessem violações

²¹ Resolução 260 A (III) da Assembleia Geral da ONU (9 de dezembro de 1948).

²² Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral da ONU (10 de dezembro de 1948).

²³ Resolução 177 (II) da Assembleia Geral (21 de novembro de 1947).

²⁴ Resolução 260 (III) da Assembleia Geral (9 de dezembro de 1948), Parte B, “*Study by the International Law Commission of the Question of an International Criminal Jurisdiction*”.

das normas previstas na Convenção de Genebra de 1864²⁵ (SCHABAS, 2004, p. 2; PETIT DE GABRIEL, 2000, pp. 32-33).

O projeto de Gustave Moynier não chegou a ser negociado pelos Estados e a iniciativa de se criar um tribunal penal internacional permanente seria retomada mais tarde, após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Com iniciativa da Inglaterra, as potências vencedoras concordaram que era necessário que um tribunal internacional julgasse o Kaiser Guilherme II, da Alemanha. Assim, o Tratado de Versalhes (1919) estabeleceu que um tribunal internacional, composto por cinco juízes dos países aliados, julgariam o Kaiser por “ofensa suprema à moral internacional e à autoridade sagrada dos tratados” (PETIT DE GABRIEL, 2000, p. 74). O julgamento não aconteceu, pois a Holanda, país onde o Kaiser se encontrava, se recusou a extraditá-lo.

Do mesmo modo, o Tratado de Sèvres (1920) previu o julgamento de oficiais do Império Otomano responsáveis por crimes de guerra cometidos durante a Primeira Guerra Mundial. Essa tentativa de julgamento não ocorreu, já que a Turquia não assinou o tratado, levando à negociação do Tratado de Lausanne, em 1923, que deu anistia a todos os crimes cometidos durante o período de agosto de 1914 a novembro de 1922 pelo Império Otomano.

No âmbito da Liga das Nações, houve a tentativa de se estabelecer um tribunal penal internacional e um Comitê de Juristas submeteu à Assembleia Geral dos Estados-membros um projeto de Estatuto. Juntamente com o Estatuto, foi elaborada uma Convenção para a prevenção e repressão do terrorismo. Em 16 de novembro de 1937, o Estatuto foi aprovado por treze Estados-membros apenas, visto que os demais consideraram prematura a criação do tribunal. Devido à falta de ratificações suficientes, o Estatuto não entrou em vigor e o tribunal não foi estabelecido (PETIT DE GABRIEL, 2000, pp. 80-81; SCHABAS, 2004, pp. 4-5).

Sem dúvida, um dos antecedentes mais importantes do TPI foi a aprovação dos Estatutos do Tribunal Militar Internacional de Nuremberg e do Tribunal Militar Internacional para o Extremo Oriente (Tribunal de Tóquio), logo após o fim da Segunda Guerra Mundial. O Tribunal de Nuremberg foi estabelecido pelas potências vencedoras (Estados Unidos, União Soviética, Reino Unido e França) em 8 de agosto de 1945. Julgou e condenou 19 indivíduos

²⁵ I Convenção de Genebra para Melhorar a Situação dos Feridos e Doentes das Forças Armadas em Campanha (1964). Esse tratado marca o nascimento do “Direito de Genebra”, que buscou proteger as vítimas de conflitos armados. Outro marco importante é a celebração das Conferências de Paz de Haia, em 1899 e em 1907. A II Convenção relativa às leis e usos da guerra terrestre, de 1899, limita o uso de determinados meios de combate e apresenta a Cláusula Martens, que estabelece mínimas exigências de humanidade. Em 1907, se aprovaram outros Convênios relativos à guerra terrestre (SALMÓN, 2004, pp. 60-61).

acusados de haver cometido três tipos de delitos: crimes contra a paz, crimes de guerra e crimes contra a humanidade (PELÁEZ MARÓN, 2000, pp. 107-109).

O Tribunal de Tóquio foi estabelecido após a rendição japonesa, em 2 de setembro de 1945, mediante um acordo entre Austrália, Canadá, China, Nova Zelândia, União Soviética, Reino Unido, Estados Unidos, Índia e Filipinas. Diferentemente do Tribunal de Nuremberg, que era composto apenas por quatro juízes, nacionais dos países vencedores, o Tribunal de Tóquio foi composto por 11 juízes, cada um nacional de um país (PELÁEZ MARÓN, 2000, pp. 110-111).

De acordo com o Estatuto do Tribunal de Nuremberg, os juízes deveriam ter como base legal as Convenções de Haia de 1899 e de 1907 e as Convenções de Genebra para julgar os crimes de guerra e os crimes contra a paz cometidos durante a Segunda Guerra Mundial. Além desses tratados, foi utilizado também o Pacto Briand-Kellog²⁶ de 1928 (SCHABAS, 2004, pp. 5-6). O problema foi a tipificação dos crimes contra a humanidade na Carta do Tribunal de Nuremberg, já que não havia tratados anteriores sobre a matéria. Os juízes argumentaram que os crimes cometidos nos campos de concentração nazistas não poderiam ficar impunes e consideraram que havia jurisprudência precedente para julgá-los (SCHABAS, 2004, pp. 6-7).

Quanto ao genocídio, este crime não estava presente na Carta do Tribunal de Nuremberg e foi utilizado pelo Promotor para qualificar o extermínio de judeus em campos de concentração nazistas. Nas sentenças do Tribunal, o massacre de judeus é qualificado de crime contra a humanidade. Em 1946, a Assembleia Geral da ONU aprovou a resolução 96 (I) que qualificou o genocídio como um crime contra a humanidade e estabeleceu que deveria ser aprovada pelos Estados-membros uma Convenção para Prevenção e Punição do Crime de Genocídio (SCHABAS, 2004, p. 7).

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Nuremberg influenciou a elaboração do projeto de Estatuto do TPI e de um Código de Crimes contra a Paz e a Segurança da Humanidade, tarefas que a Assembleia Geral da ONU incumbiu à CDI. Primeiramente, em 1954, a CDI submeteu à Assembleia Geral uma proposta de Código de Crimes, que foi rejeitada devido à discordância de muitos países com relação à definição do crime de agressão. Mais tarde, em 1974, a Assembleia Geral adotou a resolução 3314 (XXIX) que definiu o crime

²⁶ O Pacto Briand-Kellog foi negociado entre Estados Unidos e França e proibia a guerra como instrumento de política internacional nas relações entre os Estados. O Pacto foi aberto à assinatura de outros Estados e sessenta países o assinaram. É considerado o primeiro texto que declarou o uso da força (a agressão) ilegal e nem mesmo o Pacto da Liga das Nações possuía uma provisão que proibisse o uso da força (PELÁEZ MARÓN, 2000, pp. 104-105).

de agressão. A CDI somente submeteu uma nova proposta de Código de Crimes contra a Paz e Segurança da Humanidade em 1991 (SCHABAS, 2004, pp. 8-9).

O período da guerra fria foi de poucos avanços com relação à elaboração do Estatuto do TPI, devido aos obstáculos impostos pelos Estados, especialmente as potências, interessadas em assuntos de segurança e defesa e que estavam diretamente relacionados com seus interesses. De acordo com Lee (1999), houve razões jurídicas e políticas para a demora em se aprovar o Estatuto do TPI, ambas as razões evidenciam a valorização do princípio de soberania dos Estados.

Do ponto de vista jurídico, não seria aceitável que um tribunal internacional julgasse indivíduos no lugar de um tribunal nacional, que teria a competência exclusiva para julgar pessoas que cometeram delitos no território de um Estado. Do ponto de vista político, o princípio de soberania dos Estados, em sua vertente westfaliana, dá aos Estados exclusivo poder dentro de suas fronteiras, o que inclui todas as pessoas que ali habitam.

Esse cenário muda com o fim da guerra fria. A gravidade dos conflitos que ocorreram durante a década de 1990, sobretudo as graves violações de direitos humanos cometidas em conflitos armados, levou a comunidade internacional a exigir o fim da impunidade e a punição dos perpetradores de graves violações de direitos humanos. Nesse sentido, a ideia de que era necessário promover a justiça internacional e o combate à impunidade seria concretizada na criação de um tribunal penal internacional independente e com jurisdição universal.

As pressões da comunidade internacional para a criação do TPI ganharam força após o estabelecimento dos tribunais *ad hoc* para a antiga Iugoslávia e para Ruanda. A criação do TPII e do TPIR pelo CSNU não contribuiu para evitar a ocorrência de novos conflitos, caracterizados por graves e sistemáticas violações de direitos humanos. Nesse sentido, Cançado Trindade (2001, p. 1083), afirma que, diante das mudanças pelas quais passou o cenário internacional nas últimas décadas e dos novos desafios que se apresentaram – necessidade de combate à impunidade; promoção da justiça internacional; proteção do meio ambiente – houve um esforço da comunidade internacional para a promoção do retorno ao *jus gentium*, isto é, houve um processo de humanização do direito internacional. Desse modo, a criação do TPI se insere nesse processo, que coloca o ser humano como centro da proteção e sujeito principal de direito internacional.

No entanto, a aprovação do Estatuto de Roma demandou grandes esforços para que os interesses dos Estados, especialmente das potências, fossem contemplados. A ideia da criação de um tribunal internacional com caráter universal, que colocasse o ser humano como

sujeito principal de direito internacional, não se concretizou na prática, já que, ao longo das negociações e no texto do Estatuto, nota-se a salvaguarda do princípio de soberania dos Estados.

Na seção seguinte, analisa-se o Estatuto de Roma do TPI, com ênfase nas disposições que explicitam a salvaguarda do princípio de soberania dos Estados. A tensão entre soberania e direitos humanos ficou evidente nas negociações das disposições sobre os crimes internacionais e a jurisdição do TPI. Nesse sentido, analisa-se, primeiramente, de que forma as teorias das Relações Internacionais podem oferecer explicações para a tensão entre soberania e direitos humanos e, além disso, se o Estatuto de Roma conseguiu equilibrar as exigências da justiça internacional e os interesses dos Estados.

1.3.2. A tensão entre soberania e direitos humanos no Estatuto de Roma

A contribuição das teorias das Relações Internacionais para a análise da tensão entre direitos humanos e soberania e da criação do TPI

O Estatuto de Roma criou um tribunal independente e não subordinado a nenhuma instituição internacional²⁷. No entanto, é importante ressaltar que foi um tratado internacional negociado por Estados, que tentaram impor limitações à atuação do TPI. Nesse sentido, as negociações na Conferência de Roma se caracterizaram por alguns impasses devido aos interesses divergentes dos Estados sobre determinados temas, os quais, na visão de uma parte deles, violavam o princípio de soberania.

As teorias das Relações Internacionais oferecem algumas contribuições importantes para a compreensão da tensão entre soberania dos Estados e direitos humanos e da relação entre o CSNU e o TPI. Essa relação está presente no Estatuto de Roma, devido às exigências do P-5 durante as negociações, e representa uma tentativa de equilibrar os interesses da justiça internacional e da manutenção da paz.

Como visto anteriormente, a Carta da ONU reforça o princípio de soberania dos Estados, mas também expressa a importância dos direitos fundamentais do ser humano. De acordo com os autores analisados nesse capítulo, a Carta da ONU criou uma organização internacional na qual prevalece a soberania dos Estados e o papel do CSNU na manutenção da paz e segurança internacionais, deixando a proteção dos direitos humanos como algo secundário. No entanto, desde a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos,

²⁷ O artigo 2 do Estatuto de Roma estabelece a relação entre o TPI e a ONU.

desenvolveu-se um regime internacional²⁸ de direitos humanos, composto por tratados internacionais e instituições, tanto no âmbito da ONU, quanto em âmbito regional. A partir da aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a ONU tornou-se uma organização fundamental na sustentação do regime internacional de direitos humanos, contando com a participação cada vez maior de especialistas e ONGs no processo de desenvolvimento desse regime.

Nesse sentido, o desenvolvimento de um regime internacional de direitos humanos, especialmente a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, fez emergir a tensão entre a soberania dos Estados e os direitos humanos? Como as teorias das Relações Internacionais explicam a adesão dos Estados aos tratados internacionais de direitos humanos, especialmente a abordagem realista, que advoga pela predominância das relações de poder entre os Estados e pela salvaguarda do princípio de soberania nas relações entre eles?

Conforme apresentado na Introdução, a existência do TPI – e todo processo de negociação do Estatuto de Roma – pode ser entendida a partir das teorias das Relações Internacionais, pois elas oferecem contribuições importantes para o entendimento da adesão dos Estados ao Estatuto de Roma e, também, para sua oposição ao Tribunal. Entretanto, a análise da relação entre o TPI e o P-5 deve contemplar não somente as análises das teorias das Relações Internacionais, mas também o Direito Internacional, compreendendo-se essa relação como fruto de um processo de equilíbrio e acomodação, no qual o direito e a política se inter-relacionam, conforme apresentado nesse capítulo (CARR, 2001; ROCHESTER, 2006).

No caso das teorias das Relações Internacionais, o debate entre realismo e liberalismo ocupou as análises dos autores durante muitos anos, desde o fim da Primeira Guerra Mundial, predominando durante todo o período da guerra fria – surgindo, nesse período, o debate “neo-neo”, isto é, neorrealismo vs. neoliberalismo. A obra de Carr “Vinte anos de crise: 1919 a 1939”, foi pioneira ao abordar esse debate e, como visto nesse capítulo, o autor argumenta que utopia e realidade devem ser um meio-termo para compreender as relações internacionais e que o erro dos tomadores de decisão do pós-guerra foi justamente confiar em teorias que não explicavam a realidade daquele momento.

²⁸ O conceito de regime internacional, de acordo com Krasner (1993, p. 2), diz respeito ao conjunto, explícito ou implícito, de princípios, normas, regras e processos de tomada de decisão em relação aos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das relações internacionais. Princípios são crenças em fatos, causas e retidão. Normas são padrões de comportamento, definidas em termos de direitos e obrigações. Regras são prescrições específicas para ação. Procedimentos de tomada de decisão são práticas prevaletentes para implementar ações coletivas.

Nesse sentido, Rochester (2006) afirma que o debate realismo vs. liberalismo nas análises teóricas em Relações Internacionais deixa pouco espaço para outras discussões, especialmente para o direito internacional. O autor afirma que a intersecção entre o direito internacional e a política internacional são fundamentais para compreender as relações internacionais, pois tanto o direito modela a política, quanto a política modela o direito.

A teoria realista não considera que haja uma relação de equilíbrio entre política e direito nas relações internacionais. Tanto as instituições internacionais quanto o direito internacional são ferramentas utilizadas pelos Estados mais poderosos para a manutenção do *status quo*. Portanto, as decisões tomadas pelos Estados nas organizações internacionais refletem a estrutura de poder do sistema internacional. O CSNU é o principal exemplo disso, pois garante privilégios a apenas cinco membros permanentes. Atores não estatais, como as ONGs, não são capazes de desafiar o poder dos Estados, tampouco influenciar em suas decisões. Se as instituições internacionais não servem aos seus interesses, os Estados deixam de cooperar com elas ou, até mesmo, vão marginalizá-las (ROCHESTER, 2006, pp. 17-18).

As teorias liberais das Relações Internacionais, ao contrário do realismo, veem as instituições internacionais como formas de cooperação entre os Estados. Para algumas análises dessa corrente teórica, os atores não estatais são tão importantes quanto os Estados e podem exercer influência em suas decisões. A teoria dos regimes internacionais se insere dentro do escopo das teorias liberais das Relações Internacionais, pois admitem a importância não apenas das instituições internacionais, mas do direito internacional (normas) na definição dos interesses dos Estados. Os regimes facilitam as negociações, pois reduzem as incertezas e são fontes de informações, aumentando a interação entre os Estados, que são levados a honrar os compromissos assumidos, sacrificando interesses de curto prazo (ROCHESTER, 2006, pp. 25-26).

Para Krasner (1993, pp. 2-3), os regimes facilitam os acordos e sobrevivem a mudanças de poder ou interesses dos atores, pois são uma forma de cooperação em que os Estados sacrificarão seus interesses de curto prazo, baseados na expectativa de que os demais farão o mesmo, mesmo quando não estejam obrigados a fazê-lo. No entanto, Young (1993, pp. 15-16) tem uma visão diferente dos regimes internacionais, argumentando que existem os regimes que são impostos pelos atores mais poderosos do sistema internacional. Neles, esses atores utilizam mecanismos de pressão, como sanções e outros incentivos, para que os demais ajam conforme as normas, regras e procedimentos de um determinado regime internacional. Krasner (1993, p. 16), entretanto, considera que, quando um regime é influenciado por atores hegemônicos, fica refém da distribuição de poder existente no sistema internacional.

Segundo Keohane (1993, p. 146), as relações de poder são determinantes importantes dos regimes internacionais e devem ser levadas em conta para sua manutenção. Dessa forma, o autor argumenta que a escolha voluntária não implicará igualdade de situação ou de resultado, pois acordos derivados de barganhas entre os atores são afetados por custos de oportunidade, isto é, qual parte interessada tem maior necessidade do acordo. Nesses casos, pode haver pressões, por parte dos Estados mais poderosos, sobre os mais fracos, que são constrangidos a aceitar determinadas normas e regras de um regime internacional.

Nesse sentido, Rochester (2006, pp. 187-188) explica que, em algumas organizações internacionais – Organização Mundial do Comércio, Fundo Monetário Internacional – os países em desenvolvimento não conseguem impor seus interesses. No entanto, isso nem sempre acontece, pois, nos casos em que prevalece a regra da maioria ou o consenso, os regimes internacionais podem diminuir o poder de influência das potências. O autor exemplifica o caso do grande número de conferências organizadas no âmbito da ONU, especialmente no pós-guerra fria, nas quais os países mais poderosos tiveram dificuldades de influenciar as decisões de acordo com seus interesses.

Até que ponto a teoria dos regimes internacionais consegue explicar esse processo de adesão às normas de direitos humanos e, principalmente, de criação do TPI? Há a prevalência dos interesses dos Estados mais poderosos ou há a predominância da vontade da maioria dos Estados? Qual o papel dos atores não estatais nesse processo?

De acordo com Krasner (1993, p. 2), os regimes internacionais são importantes porque criam regras, que prescrevem comportamentos aos atores, e instituições, que ajudam na aderência a essas regras. Por outro lado, Young (1993) afirma que o *hegemon* é o responsável por fazer com que os demais atores sigam as regras e sejam membros das instituições e Keohane (1993) considera as relações de poder importantes para a manutenção dos regimes. No caso do TPI, não se pode afirmar que sua criação e funcionamento estejam baseados apenas nas relações de poder existentes no sistema internacional. Entretanto, deve-se levar em consideração que seu Estatuto contém disposições (artigos 13.b e 16) que evidenciam essas relações, pois destacam o papel central do CSNU, que pode fazer com que Estados não partes do Estatuto de Roma sejam investigados pelo TPI (artigo 13.b).

Nesse sentido, Rochester (2006, p. 191) afirma que, em regimes internacionais, tanto os Estados mais poderosos quanto os mais fracos seguem as mesmas normas e regras e, no caso das normas de direitos humanos, há evidência de que muitas delas são seguidas e obedecidas, mesmo quando não estão conforme os interesses imediatos dos Estados. Dessa forma, são os interesses de longo prazo que sustentam as normas internacionais e previnem

violações de direitos humanos. Isso não quer dizer que os Estados não violem essas normas nas relações internacionais, porém, o mais intrigante, segundo o autor, é a frequência com que eles as cumprem, não a frequência com que as violam (ROCHESTER, 2006, p. 45).

O TPI é uma instituição que se insere no regime internacional de direitos humanos e que não foi imposta pelos Estados mais poderosos. As negociações foram lideradas por um grupo de Estados – *like-minded group*²⁹ – formado, em grande parte, por países em desenvolvimento. No processo de criação do TPI, predominou a influência desse grupo de países, influenciados por ONGs. Desse modo, embora a teoria dos regimes internacionais explique a adesão às normas internacionais de direitos humanos e às instituições, o caso do TPI não segue a lógica da prevalência do interesse do *hegemon*, isto é, não segue a lógica de um regime imposto pelo mais forte. Por outro lado, a ideia de Keohane de que os regimes internacionais devem levar em consideração a estrutura de poder existente no sistema internacional é importante para explicar as prerrogativas dadas ao CSNU no Estatuto de Roma.

Se os regimes internacionais facilitam a cooperação entre os Estados, porque eles sacrificam interesses de longo prazo e estão baseados na expectativa de que os demais farão o mesmo, como explicar a adesão às normas de direitos humanos se não há, muitas vezes, a expectativa de que os demais Estados irão cumpri-las? A adesão dos Estados às normas e instituições de direitos humanos ocorre por que há o reconhecimento de que se tratam de princípios e valores universais?

Nesse quesito, o construtivismo é uma teoria das Relações Internacionais que oferece contribuições importantes para a compreensão da adesão dos Estados às normas internacionais de direitos humanos, pois discute o papel das ideias na construção de tais normas. Lutz e Sikkink (2001) analisam o processo de *norms cascade*, partindo de uma abordagem ideacional para explicar a emergência e efetividade das normas de direitos humanos. Dessa forma, a origem de muitas normas internacionais não é fruto apenas de interesses estatais, mas está baseada em princípios e ideias fortemente arraigados, que são fundamentais para moldar as percepções dos Estados, seus interesses e identidades (LUTZ; SIKKINK, 2001, pp. 5-6).

²⁹ Países que formaram o *like-minded group*: África do Sul, Alemanha, Andorra, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Bósnia-Herzegovina, Brunei, Bulgária, Burkina Faso, Burundi, Canadá, Chile, Congo (Brazzaville), Costa Rica, Cingapura, Croácia, Dinamarca, Egito, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Filipinas, Finlândia, Gabão, Gana, Geórgia, Grécia, Hungria, Ilhas Salomão, Irlanda, Itália, Jordânia, Lesoto, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Malauí, Malta, Namíbia, Nova Zelândia, Noruega, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República da Coreia, Romênia, Samoa, Senegal, Serra Leoa, Suazilândia, Trindade e Tobago, Venezuela, Zâmbia. De acordo com Glasius (2006, p. 25), o grupo tinha como ponto forte a estreita relação com o Diretor (*Chair*) da Comissão Preparatória, o holandês Adriaan Bos, que foi substituído pelo canadense Philippe Kirsch. Diversos subgrupos temáticos foram formados para tratar de pontos específicos do Estatuto e 11 de seus 15 coordenadores eram nacionais dos Estados que faziam parte do *like-minded group*, o que facilitou as negociações entre eles.

As autoras consideram que os atores não estatais são fundamentais para influenciar na criação das normas internacionais. O direito internacional e as organizações internacionais são veículos de expressão das normas internacionais e conferem legitimação coletiva, isto é, afetam o comportamento dos Estados e a compreensão de sua própria identidade. Desse modo, os Estados aderem às normas de direitos humanos para mostrar aos demais que pertencem à comunidade de Estados democráticos (LUTZ; SIKKINK, 2001, pp. 5-6). Portanto, o respeito às normas de direitos humanos faz parte de princípios e valores defendidos por um Estado democrático e a adesão a essas normas não é necessariamente fruto da pressão do *hegemon* ou supõe sacrificar interesses de longo prazo.

Lutz e Sikkink (2001, p. 6) argumentam que a institucionalização das normas de direitos humanos influencia os Estados a segui-las. Não concordam com a perspectiva realista de que o *hegemon* é fundamental para a criação de regimes internacionais, pois ela não explica dois fatos importantes: por que determinadas normas são criadas sem a liderança dos Estados mais poderosos, que mesmo assim as seguem, e por que esses Estados podem, também, se opor a determinadas normas. Esse é o caso de Estados Unidos, China e Rússia nas negociações para a criação do TPI: eles não lideraram o processo de criação do Tribunal e adotaram a oposição a ele, especialmente os Estados Unidos.

As autoras, no entanto, não eliminam as contribuições das teorias das Relações Internacionais em sua análise, pois afirmam que, em alguns casos, há uma combinação das abordagens realista, liberal e ideacional para explicar a adesão dos Estados às normas internacionais de direitos humanos. Como exemplo, explicam que os países latino-americanos que passaram por processos de redemocratização, aderiram rapidamente ao regime internacional de direitos humanos devido à combinação de três características: para reafirmar seu compromisso com a democracia e os direitos humanos; como parte de suas novas identidades como Estados pertencentes à comunidade internacional; como resposta à pressão dos Estados Unidos (LUTZ; SIKKINK, 2001, p. 7).

No entanto, para Sikkink (2010, pp. 10-11), as teorias tradicionais das Relações Internacionais não explicam as transformações e mudanças do pós-guerra fria de forma satisfatória. Uma dessas mudanças é o que ela chama de *justice cascade*, conceito derivado do processo de *norms cascade*. A *justice cascade* é derivada de uma tendência em direção ao reforço das normas internacionais de direitos humanos, que ganhou tração no pós-guerra fria a partir da mobilização das ONGs pela criação do TPI. Desse modo, o conceito diz respeito a mudanças nas normas relativas à responsabilidade penal de indivíduos que cometeram graves violações de direitos humanos, que contribuiu para que essa ideia ganhasse força e legitimidade.

Esse fenômeno é denominado *justice cascade* porque se iniciou a partir das demandas de ONGs, que rapidamente se converteram em demandas internacionais e influenciaram outros atores no processo (SIKKINK, 2010, pp. 6-7).

Nesse sentido, o trabalho de indivíduos, tanto em âmbito nacional quanto transnacional, propondo ideias, conceitos e políticas, pressionando para a adoção de novas normas internacionais de direitos humanos, não é um processo espontâneo ou fruto da evolução do direito internacional. Trata-se, ao contrário, do resultado de um movimento organizado em prol dos direitos humanos, do ativismo de ONGs e grupos de especialistas, que desenvolveram estratégias de ação em seus países e transnacionalmente, reivindicando a responsabilização de indivíduos – sobretudo chefes de Estado – por graves violações de direitos humanos (SIKKINK, 2010, p. 23).

Os conflitos na antiga Iugoslávia e em Ruanda, que desencadearam na criação dos tribunais *ad hoc*, levaram à emergência de um movimento levado a cabo por ONGs e especialistas em direitos humanos, aliados ao posicionamento de alguns Estados, especialmente europeus. Esse movimento acreditava que os tribunais *ad hoc* eram específicos e que era necessário um tribunal internacional permanente, que pudesse julgar perpetradores de violações graves de direitos humanos ao redor do mundo (LUTZ; SIKKINK, 2001, p. 18).

Portanto, a *justice cascade* desafia dois princípios fundamentais das relações internacionais: a soberania dos Estados e a imunidade dos chefes de Estado. Ambos princípios estão contidos nas disposições do Estatuto de Roma do TPI, pois ele foi o resultado da negociação entre duas ideias em tensão: as exigências de justiça internacional – noção de que chefes de Estados não podem gozar de imunidade quando cometem graves violações de direitos humanos – e a salvaguarda da soberania dos Estados.

A noção de *justice cascade* é uma contribuição importante para explicar a criação do TPI como um processo que foi fruto da ação de atores não estatais e que culminou nas negociações do Estatuto de Roma em 1998. Se a tarefa de criação do TPI tivesse ficado a cargo apenas da vontade dos Estados, o Tribunal não seria uma realidade hoje. Essas ideias ganharam tração ao longo do pós-guerra fria e contribuíram para o reforço das normas de direitos humanos e das exigências de justiça internacional. Elas estiveram presentes nas demandas dos países do *like-minded group* durante a Conferência de Roma, porém, eles tinham consciência de que seria necessário conciliar os interesses das potências para que o Estatuto fosse aprovado.

No entanto, a perspectiva ideacional (construtivista) não leva em consideração que o Estatuto foi negociado por Estados com interesses diferentes, especialmente no caso das potências, que viam o TPI como uma ameaça à sua soberania e à imunidade de chefes de Estado.

O P-5, por exemplo, está constantemente envolvido em operações de manutenção da paz da ONU em outros países, além de participar de intervenções em outros territórios, caso de Estados Unidos, Reino Unido, França (por meio da OTAN) e Rússia. Portanto, a existência do TPI significou uma ameaça à seus militares envolvidos nessas operações e, até mesmo, a seus chefes de Estado.

Diante dessas considerações, as teorias das Relações Internacionais – realismo, regimes internacionais, construtivismo – analisadas de forma isolada, não oferecem explicações satisfatórias para a adesão dos Estados às normas de direitos humanos e, além disso, para a tensão entre soberania e direitos humanos. As ideias dos autores, apresentadas nessa seção e nas seções anteriores, oferecem contribuições importantes para compreender essas questões de maneira mais abrangente e não limitada a uma teoria específica. Portanto, o entendimento da criação do TPI e de sua relação com o CSNU não pode ser realizado de forma satisfatória se não considerarmos as análises teóricas de forma complementar, como uma ferramenta de análise, e não como um molde em que o objeto de estudo deve se encaixar.

À continuação, são analisados dois exemplos de impasses nas negociações do Estatuto de Roma relativos aos crimes internacionais e à jurisdição do TPI. Esses impasses demonstraram a tensão entre soberania e direitos humanos e as soluções encontradas pelos Estados para resolvê-la.

Os crimes internacionais no Estatuto do TPI

O TPI é competente para investigar quatro tipos de crimes: genocídio³⁰, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e crime de agressão. Sem dúvida, a inclusão do crime de agressão no Estatuto do TPI gerou um dos maiores impasses na Conferência de Roma, já que implicaria, na visão de muitos Estados, na subordinação do TPI ao CSNU.

O projeto de Estatuto do TPI, elaborado pela CDI, requeria que o CSNU, de acordo com o Capítulo VII da Carta da ONU, se pronunciasse sobre a existência de um ato de agressão cometido por um Estado antes que o TPI pudesse iniciar investigações sobre determinado caso. O trabalho do TPI seria, então, determinar a responsabilidade penal individual, isto é, se o cidadão do Estado parte em questão havia cometido um crime de agressão. Essa provisão teve o apoio do P-5, mas foi severamente criticada pela maioria dos Estados, que acreditavam que a

³⁰ O crime de genocídio é definido no artigo 6 do Estatuto de Roma e consiste na cópia do artigo II da Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio (1948). De acordo com Schabas (2004, p. 37), o artigo 6 foi aprovado pelos Estados na Conferência de Roma sem nenhum tipo de controvérsia.

provisão poderia gerar consequências negativas para a independência do TPI e deixaria de garantir um julgamento justo ao acusado (VON HEBEL; ROBINSON, 1999, p. 82).

Os Estados árabes e o Movimento dos Países Não-Alinhados estavam empenhados em incluir o crime de agressão no Estatuto, mas a oposição do P-5 colocou as negociações em novo impasse durante a Conferência de Roma. Estados Unidos e China alegaram que a definição de agressão caberia exclusivamente ao CSNU, pois, de acordo com a Carta da ONU, é o órgão responsável por definir situações de ameaça à paz, ruptura da paz e atos de agressão (SCHABAS, 2004, p. 31). Já o *like-minded group* não incluiu o crime de agressão entre os crimes que considerava ser de competência do TPI; porém, não se manifestou de forma contrária à sua inclusão. Para esse grupo, estava claro que, sem o apoio dos membros permanentes do CSNU, a inclusão do crime de agressão no Estatuto de Roma seria uma tarefa quase impossível.

Para solucionar o impasse nas negociações, o Movimento dos Países Não-Alinhados fez a proposta de inclusão do crime de agressão no Estatuto quando houvesse uma definição sobre ele. Assim, o TPI não poderia exercer jurisdição sobre esse crime até que uma definição fosse aprovada pelos Estados partes. Portanto, o artigo 5.2 do Estatuto afirma que a definição do crime de agressão deverá estar de acordo com as provisões da Carta da ONU, o que confere ao CSNU um papel fundamental nessa definição (VON HEBEL; ROBINSON, 1999, p. 85).

A esse respeito, Schabas (2004, pp. 32-33) afirma que o texto do artigo 5.2, especificamente a parte relativa a que a definição do crime de agressão “deve ser consistente com as provisões pertinentes da Carta da ONU”, levaria ao entendimento de que sua definição estaria a cargo do CSNU, já que o Capítulo VII lhe confere a prerrogativa de determinar a ocorrência de atos de agressão. Desse modo, se somente caberia ao CSNU definir o crime de agressão para que o TPI pudesse exercer jurisdição sobre ele, a independência do Tribunal estaria em perigo, já que o P-5 definiria o crime de agressão de acordo com interesses políticos.

O resultado final sobre o crime de agressão não agradou os membros permanentes do CSNU, pois seu interesse era que este crime não fosse incluído no Estatuto de Roma. Estados Unidos e China utilizaram a inclusão do crime de agressão como uma justificativa para não assinar o Estatuto. O artigo 5.2 tampouco agradou aos países favoráveis à inclusão do crime de agressão no Estatuto, pois o artigo explicita o papel central do CSNU nessa questão, comprometendo a independência do TPI. Como será analisado no Capítulo 2, a definição da jurisdição sobre o crime de agressão ocorreu na Conferência de Revisão de Kampala, em 2010, e teve grande influência do P-5.

A negociação sobre o crime de agressão não apenas evidenciou a tensão entre soberania dos Estados e direitos humanos, mas também entre a manutenção da paz, considerada pelo P-5 como responsabilidade exclusiva do CSNU, e a justiça internacional. A solução encontrada pelos Estados na Conferência de Roma foi uma tentativa de meio-termo, tentando conciliar os interesses do P-5 e os interesses dos demais Estados, em especial os países em desenvolvimento. Essa tentativa não agradou a todos os países, porém, foi aceita pela maioria, que não quis perder a chance única de que o Estatuto de Roma fosse aprovado naquele momento, correndo o risco de um impasse ainda maior, que poderia interromper o processo de criação do TPI por mais tempo.

A negociação sobre os crimes de guerra apresentou alguns problemas durante a Conferência de Roma, principalmente a discussão sobre que tipos de crimes seriam considerados no Estatuto do TPI. Os crimes de guerra estão tipificados no artigo 8 do Estatuto, de acordo com o previsto nas Convenções de Genebra de 1949 a respeito de conflitos armados internacionais e de acordo com o artigo 3, comum às Convenções, a respeito de conflitos armados de caráter interno. Para Schabas (2004, p. 54), o Estatuto de Roma representa um avanço em relação a instrumentos anteriores – Estatuto do Tribunal de Nuremberg, Estatutos do TPII e do TPIR – pois se refere também aos crimes de guerra cometidos em conflitos internos.

Esse tema foi um dos mais controvertidos nas negociações do Estatuto de Roma, pois alguns Estados não apoiaram a inclusão dos crimes de guerra cometidos em conflitos armados internos, afirmando que seria uma violação do princípio de soberania. O *like-minded group*, ao contrário, era favorável à inclusão, pois alegaram que a grande maioria dos conflitos armados existentes eram internos e, desse modo, deveriam ser incluídos no Estatuto (KIRSCH; ROBINSON, 2002, p. 79).

Outro tema que gerou impasse foi a inclusão das armas nucleares na lista de crimes de guerra. Foi proposta uma lista de armas que eram proibidas de acordo com o direito internacional e incluíam armas químicas e biológicas, mas não as armas nucleares. Isso causou problemas, pois alguns Estados argumentaram que a proibição das armas químicas e biológicas (detidas por países pobres) e a não proibição das armas nucleares (detidas pelas potências) significaria que estas últimas poderiam ser utilizadas. Desse modo, a solução encontrada foi a exclusão de todas as armas de destruição em massa da lista de armas proibidas, com a condição de que essa provisão fosse novamente abordada em uma conferência de revisão do Estatuto de Roma (KIRSCH; ROBINSON, 2002, p. 80).

Novamente, nota-se que o Estatuto de Roma buscou conciliar interesses divergentes e, no caso dos crimes de guerra, os crimes cometidos em conflitos armados internos foram incluídos no Estatuto, porém, no que concerne às armas proibidas, não houve conciliação, e sim a sua exclusão. Dessa forma, prevaleceu a salvaguarda do princípio de soberania dos Estados, gerando uma solução possível que garantiu a aprovação do Estatuto.

Com relação aos crimes contra a humanidade, as discussões em Roma se travaram a respeito de sua vinculação com a existência de um conflito armado. No Estatuto de Roma, os crimes contra a humanidade são definidos no artigo 7 como “qualquer dos atos abaixo cometidos como parte de um ataque generalizado ou sistemático dirigido contra qualquer população civil com conhecimento do ataque” (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 1998, tradução nossa). Para Schabas (2004, pp. 43-44), o artigo não explicita que deva existir um nexos entre os crimes contra a humanidade e os conflitos armados, deixando implícito que podem ser cometidos tanto em tempos de guerra quanto de paz.

Muitos Estados não concordaram com essa provisão, já que consideravam que o nexos entre os crimes contra a humanidade e os conflitos armados era inegável. O grupo dos Estados árabes e alguns Estados asiáticos e africanos demandaram que o Estatuto estabelecesse o nexos entre os crimes contra a humanidade e os conflitos armados, respeitando jurisprudências anteriores, como dos Tribunais de Nuremberg e Tóquio. Contudo, a maioria dos países concordava que essa conexão era desnecessária, baseando-se no direito internacional consuetudinário. Essa visão foi a que predominou na Conferência de Roma (VON HEBEL; ROBINSON, 1999, pp. 92-93).

Foram apresentadas propostas de inclusão de novos crimes contra a humanidade no Estatuto de Roma. Entre elas, estiveram o embargo econômico, proposto por Cuba, o terrorismo, proposto por Índia, Sri Lanka e Turquia, e a fome generalizada (*mass starvation*), proposta por Costa Rica. Nenhuma delas teve grande apoio, pois alegou-se que não havia evidência de que embargos econômicos ou o terrorismo fossem reconhecidos como crimes contra a humanidade de acordo com o direito internacional consuetudinário (VON HEBEL; ROBINSON, 1999, pp. 102-103).

Por insistência desses países, principalmente da Turquia, uma resolução foi incluída no Ato Final da Conferência de Roma recomendando uma Conferência de Revisão do Estatuto, a qual considerasse os crimes de terrorismo e tráfico de drogas e que se chegasse a uma definição desses crimes para que entrassem dentro da jurisdição do TPI (VON HEBEL; ROBINSON, 1999, pp. 86-87; SCHABAS, 2004, pp. 34-35).

A inclusão dos crimes contra a humanidade, de certo modo, não foi tão problemática quanto à inclusão do crime de agressão e dos crimes de guerra. Houve mais uma discussão sobre quais crimes fariam parte da lista de crimes contra a humanidade do que um temor de que o TPI pudesse violar a soberania dos Estados, embora a ideia de que os crimes contra a humanidade também possam ser cometidos em tempos de paz tenha sido utilizada como argumento de violação de soberania por alguns Estados. Portanto, a solução encontrada nas negociações do Estatuto conseguiu contemplar as exigências da proteção dos direitos humanos, que devem ser garantidos em tempos de guerra e de paz.

O impasse sobre a jurisdição do TPI

Um tema que gerou grande controvérsia durante as negociações do Estatuto de Roma foi o caráter complementar do TPI com relação às jurisdições nacionais. O termo “complementariedade” é utilizado para descrever o relacionamento entre o TPI e os tribunais nacionais e está definido no artigo 17 (Condições de admissibilidade) e no Preâmbulo do artigo 1 do Estatuto de Roma (HOLMES, 2002, p. 41).

Durante as reuniões da Comissão Preparatória, antes da Conferência de Roma, já ficou claro que o termo *unwillingness*³¹ não seria aceito com facilidade pelos Estados, pois, para muitos, a possibilidade de que seus nacionais fosse julgados por um tribunal internacional significava a violação do princípio de soberania (HOLMES, 2002, p. 48). Desse modo, foi necessário especificar, no Estatuto, quais seriam as condições em que haveria indisponibilidade ou incapacidade de um Estado para investigar e julgar indivíduos que cometessem os crimes do Estatuto em seus territórios.

Uma vez decidido que o TPI teria jurisdição complementar a dos Estados, outro ponto importante a ser discutido foi o alcance dessa jurisdição. Desse modo, durante a Conferência de Roma, os Estados se dividiram em dois grupos principais: aqueles que eram favoráveis à jurisdição universal e aqueles que eram favoráveis à jurisdição limitada a indivíduos nacionais de Estados partes do Estatuto.

A questão da jurisdição universal do TPI gerou intensos debates durante a Conferência de Roma, sobretudo porque os Estados que não tinham interesse em ratificar o

³¹ O texto do artigo 17 do Estatuto utiliza as palavras “unwillingness” e “unable” para se referir às condições em que o TPI poderia admitir casos de indivíduos acusados de cometer os crimes do Estatuto. Desse modo, apenas nas situações em que os Estados não sejam capazes ou não estejam dispostos a julgar responsáveis por crimes cometidos em seus territórios, o TPI poderá exercer seu papel, isto é, de forma a complementar as jurisdições nacionais. Para muitos Estados, esses requisitos não eram suficientes para garantir a não intervenção do TPI em um tema considerado de competência exclusiva estatal.

Estatuto não aceitavam que o Tribunal viesse a ter jurisdição sobre seus cidadãos se caso cometessem crimes no território de Estados partes. Os Estados que se posicionaram contra a jurisdição universal alegaram que, se ela fosse aprovada, o Estatuto de Roma nunca entraria em vigor, pois não iria atingir o número mínimo de assinaturas requeridas. Esse foi o caso do P-5, sobretudo, Estados Unidos e China, que admitiam apenas que o TPI exercesse jurisdição sobre cidadãos de Estados partes. Somente os Estados que formaram o *like-minded group* apoiaram a jurisdição universal, pois ela permitiria que os Estados pudessem extraditar pessoas para ser julgadas pelo TPI, não importando sua nacionalidade ou territorialidade (KIRSCH; ROBINSON, 2002, p. 84).

O argumento do P-5 coloca em evidência o princípio de soberania dos Estados, reforçando a noção de que Estados que não são partes de tratados internacionais não estão submetidos a eles. Dessa forma, seus cidadãos não poderiam ser julgados pelo TPI, que deveria ter jurisdição somente sobre aqueles cidadãos cujos Estados aceitassem a jurisdição do Tribunal. Por outro lado, a jurisdição universal reforça a ideia de que a proteção dos direitos humanos deve estar acima do princípio de soberania dos Estados e permitiria que o TPI pudesse julgar cidadãos de Estados não partes. No entanto, o impasse a respeito da jurisdição do TPI foi solucionado por uma tentativa de meio-termo, que agradasse aos dois lados nas negociações.

Durante os trabalhos da Comissão Preparatória, algumas propostas, apresentadas pelos Estados, foram examinadas. A Alemanha apresentou a proposta de jurisdição universal e a Argentina propôs que, quando o Promotor iniciasse investigações por iniciativa própria sobre determinada situação, esta deveria ser submetida à decisão da Sala de Pré-Julgamento (*Pre-Trial Chamber*), que decidiria sobre admissibilidade (WILMSHURST, 1999, pp. 132-133).

A delegação do Reino Unido apresentou a proposta de jurisdição facultativa para o TPI. Desse modo, a jurisdição seria automática para os Estados partes e o Tribunal não poderia exercer jurisdição sobre Estados não partes, a não ser que tanto o Estado de custódia do acusado quanto o Estado territorial consentissem, isto é, tivessem aceitado a jurisdição do TPI. A proposta do Reino Unido sofreu algumas críticas e o país retirou a exigência do consentimento do Estado de custódia para que o TPI pudesse exercer jurisdição sobre indivíduos de Estados não partes (KAUL, 2002, p. 597; WILMSHURST, 1999, pp. 132-133).

Já a França propôs que, em cada caso, todos os Estados afetados deveriam dar seu consentimento explícito para que o TPI pudesse exercer jurisdição (o Estado territorial, o Estado de nacionalidade do acusado, o Estado de nacionalidade da vítima e o Estado de custódia). Essa proposta não foi aceita pela maioria dos Estados, pois, do contrário, teria feito com que a jurisdição do TPI dependesse totalmente dos interesses dos Estados (KAUL, 2002, p. 594).

A proposta dos Estados Unidos não se diferenciava muito daquelas apresentadas por Reino Unido e França. Demandaram que houvesse o consentimento do Estado territorial e do Estado de nacionalidade do acusado para que o TPI pudesse exercer jurisdição; ambos requisitos se aplicariam tanto a Estados partes quanto a Estados não partes. Os Estados Unidos argumentaram que se o TPI pudesse exercer jurisdição sobre indivíduos de Estados não partes, estaria violando o artigo 34 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, que estipula que tratados não podem criar obrigações ou direitos a terceiros sem seu consentimento. Desse modo, alegaram que não aceitariam que o TPI exercesse uma jurisdição extraterritorial sobre seus nacionais sem que o país tivesse manifestado seu consentimento (KAUL, 2002, pp. 600-601).

Para os Estados Unidos, era importante que o Estado de nacionalidade do acusado manifestasse seu consentimento, pois tinham preocupação com relação a seus nacionais que atuavam em operações militares em outros países. Afirmaram que, devido às grandes responsabilidades dos Estados Unidos com a manutenção da paz e segurança internacionais, seus nacionais deveriam se proteger de acusações que fossem motivadas politicamente ou arbitrariamente. Desse modo, submeteram, já na Conferência de Roma, uma proposta adicional que visava excluir a jurisdição do TPI sobre atos cometidos por indivíduos que estivessem executando missões oficiais a serviço de seus governos (KAUL, 2002, p. 601; WILMSHURST, 1999, pp. 136-137).

À margem das discussões na Conferência, havia reuniões informais entre os Estados. Wilmshurst (1999, p. 137) apresenta o caso do Japão, que propôs um rascunho de protocolo que seria assinado por todos os Estados partes do Estatuto e que asseguraria a jurisdição facultativa para quaisquer dos crimes sob jurisdição do TPI. O protocolo seria parte integral do Estatuto e estaria sujeito à revisão. A proposta também previa a possibilidade de emendas ao Estatuto, as quais não seriam válidas para os Estados que não as tivessem aceito. A proposta foi rejeitada pelos membros do *like-minded group*.

Na última semana da Conferência de Roma, os Estados não haviam chegado a um acordo sobre a jurisdição do TPI e um impasse persistia. A proposta final foi a possibilidade de *opt-out* para crimes de guerra por um período de sete anos após a entrada em vigor do Estatuto para o Estado que assim se manifestasse. Essa proposta foi incluída para conciliar os interesses da França, que insistiu na jurisdição facultativa para os crimes de guerra. Quanto à jurisdição do TPI, houve um equilíbrio entre as propostas dos Estados: o artigo 12 garante a jurisdição automática com relação aos Estados partes e permite ao TPI exercer jurisdição com relação ao

Estado territorial ou ao Estado de nacionalidade do acusado se estes forem partes do Estatuto ou se aceitarem a jurisdição do TPI de forma *ad hoc* (WILMSHURST, 1999, p. 138).

O Estatuto de Roma, portanto, não pôde contemplar a jurisdição universal. O artigo 12.2.b estabelece duas bases para a jurisdição do TPI: nacionalidade do acusado e território onde foi cometido o crime. Dessa forma, apenas nacionais de Estados partes ou indivíduos que cometeram os crimes previstos no Estatuto em território de Estados partes poderão ser julgados pelo TPI. Além disso, há a possibilidade de que o CSNU ative a jurisdição do TPI no caso de Estados não partes (artigo 13.b) (FRULLI, 2002, p. 535).

As negociações sobre a jurisdição do TPI demonstraram a prevalência do princípio de soberania dos Estados, que estavam preocupados em defender a não intervenção do TPI em seus assuntos internos. O artigo 12.2 estipula uma condição conservadora para o exercício da jurisdição do TPI: o Estado territorial e/ou o Estado de nacionalidade do acusado devem ser partes do Estatuto de Roma. Portanto, para alguns autores, a primazia da jurisdição dos Estados em relação à jurisdição internacional (princípio de complementariedade) é um limite ao TPI (FRULLI, 2002, p. 562; KAUL, 2002, p. 607).

Para Glasius (2006, pp. 75-76), as preferências da maioria dos países e, também, das ONGs presentes na Conferência de Roma, sobre o tema da jurisdição do TPI foram negligenciadas em troca de um equilíbrio entre os interesses de alguns Estados, sobretudo o P-5, de um lado, e os países favoráveis à jurisdição universal, de outro. Esse equilíbrio, segundo o autor, foi o pior encontrado, já que resultou num regime de jurisdição que não agradou a ninguém.

1.4. Justiça internacional e manutenção da paz no TPI

Ao longo do capítulo, foram analisadas as contribuições das teorias das Relações Internacionais e do Direito Internacional para a compreensão da tensão entre soberania dos Estados e direitos humanos, a partir do pós-guerra fria. Esse período foi caracterizado pelo aumento das demandas da comunidade internacional relativas à proteção dos direitos humanos e à promoção da justiça internacional, por meio da criação do TPI. O argumento principal desenvolvido no capítulo foi o de que, desde a criação da ONU e da emergência de um regime internacional de direitos humanos, houve a tentativa de equilibrar a tensão entre soberania dos Estados e direitos humanos, a qual emergiu ao longo do processo de negociação do Estatuto do TPI.

Para Bosco (2014, p. 7), o TPI foi o resultado de um processo de negociação que se caracterizou não pela tradicional influência das potências, mas sim de um grupo de Estados de médio e pequeno porte (*like-minded group*). Além disso, a sociedade civil contribuiu para ampliar e reforçar as exigências de justiça internacional nas negociações do Estatuto de Roma. O TPI possui um caráter único: pode investigar chefes de Estado e sua independência previne que os Estados tenham controle sobre seus mecanismos e ações (BOSCO, 2014, p. 7).

No entanto, isso não quer dizer que o TPI esteja livre da influência dos Estados, sobretudo das potências. Bosco (2014, p. 11) argumenta que os Estados e o TPI tentaram evitar um confronto direto entre poder e justiça internacional e, dessa forma, iniciaram um processo de acomodação mútua desde sua criação.

A tentativa de equilíbrio entre os interesses dos Estados durante as negociações do Estatuto de Roma reflete a tensão entre soberania e direitos humanos, pois tentou-se conciliar as exigências de justiça internacional universal com os interesses nacionais. Desse modo, a soberania colocou limites à jurisdição universal, porém, não atendeu de forma integral os interesses do P-5, que reivindicaram que o CSNU tivesse maiores poderes no Estatuto de Roma.

Sikkink (2010, p. 25) afirma que os ideais de justiça internacional, na prática, são difíceis de se atingir. Essas ideias ganharam corpo e tração no processo de *justice cascade*, gerando instituições que desiludiram ou desapontaram os analistas de Relações Internacionais e, principalmente, as vítimas de graves violações de direitos humanos. Desse modo, a *justice cascade* caiu no paradoxo de seu próprio sucesso. O argumento de Sikkink (2010) se aplica ao caso do TPI. O entusiasmo das ONGs e dos especialistas com as negociações do Estatuto de Roma e suas expectativas foram minadas pelos interesses das potências e, de certa forma, pelas constantes tentativas de se conciliar esses interesses com as exigências de uma justiça internacional universal.

Dessa forma, a compreensão da criação do TPI, nesse capítulo, levou em consideração os interesses das potências, o reforço do regime internacional de direitos humanos, por meio de normas, regras e instituições, e o papel das ideias e dos atores não estatais no processo de construção da noção de que indivíduos deveriam ser responsabilizados internacionalmente por graves violações de direitos humanos.

No capítulo 2, analisam-se os interesses do P-5 nas negociações da Conferência de Roma (1998) e da Conferência de Kampala (2010), com o objetivo de averiguar como o Estatuto de Roma também reflete a tensão entre manutenção da paz e justiça internacional. Mesmo sem liderar o processo de criação do TPI, já que ele foi levado a cabo pelo *like-minded*

group, o P-5 foi responsável por salvaguardar o papel do CSNU no Estatuto por meio dos artigos 13.b e 16 e da jurisdição sobre o crime de agressão.

CAPÍTULO 2

OS MEMBROS PERMANENTES DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU NA CONFERÊNCIA DE ROMA DE 1998 E NA CONFERÊNCIA DE REVISÃO DE KAMPALA DE 2010

Doze anos separaram a Conferência de Roma (1998), na qual foi criado o TPI, e a Conferência de Kampala (2010), em que foi aprovada a emenda relativa ao crime de agressão. O objetivo desse capítulo é analisar os interesses dos membros permanentes do CSNU (P-5) nas duas conferências e verificar como influenciaram na adoção de algumas provisões do Estatuto de Roma e no texto da emenda sobre o crime de agressão.

Na Conferência de Roma, analisam-se os artigos do Estatuto do TPI que deram importantes poderes ao CSNU. Esses artigos tratam da ativação da jurisdição do TPI pelo CSNU (artigo 13.b) e da suspensão de investigações (artigo 16).

Em seguida, são apresentados os interesses do P-5 na Conferência de Kampala, na qual foi negociada a ativação da jurisdição do TPI sobre o crime de agressão. Os membros permanentes tinham interesse na exclusividade do CSNU na ativação da jurisdição do TPI, pois era consenso entre eles que, de acordo com a Carta da ONU, o CSNU era o único órgão com legitimidade para definir um ato de agressão e, portanto, um crime de agressão.

Grande parte dos autores que analisaram as negociações desses artigos argumentam que o Estatuto de Roma conferiu importantes poderes ao CSNU, o que fez com que esse tratado internacional apresentasse exceções ao objetivo principal do TPI: um tribunal independente, com jurisdição universal. Nesse sentido, o Estatuto de Roma, assim como outros tratados internacionais de direitos humanos, refletiu a tensão entre soberania dos Estados e as exigências de justiça internacional. Portanto, os artigos 13.b, 16 e a emenda sobre o crime de agressão demonstram que houve o reconhecimento da importância do CSNU na ordem internacional?

O capítulo foi desenvolvido com base na seguinte argumentação: os artigos 13.b e 16 do Estatuto de Roma e a emenda sobre o crime de agressão foram o resultado de negociações que tentaram acomodar os interesses dos membros permanentes do CSNU na Conferência de Roma e na Conferência de Kampala. Dessa forma, sem desconsiderar a visão dos autores analisados de que esses artigos constituem exceções no Estatuto ou foram imposições das potências, pode-se afirmar que eles representam uma prática frequente nas relações internacionais, especialmente em negociações de tratados internacionais de direitos humanos:

a necessidade de equilibrar a tensão entre soberania e direitos humanos. No caso do TPI, houve a tentativa de encontrar soluções jurídicas e políticas que acomodassem os interesses do P-5 e as exigências de justiça internacional, considerando o papel do CSNU na ordem internacional do pós-guerra fria.

2.1. A Conferência de Roma e os membros permanentes do CSNU

2.1.1. O CSNU no Estatuto de Roma: os artigos 13.b e 16

No projeto de Estatuto do TPI, elaborado pela CDI, havia uma provisão que afirmava que o Tribunal estaria proibido de iniciar investigações sobre casos que estivessem sendo tratados pelo CSNU como ameaças à paz e segurança internacionais. Essa provisão foi rejeitada por muitos Estados, contrários a que se atribuísse quaisquer poderes ao CSNU, pois isso poderia interferir na independência e imparcialidade do TPI (SCHABAS, 2004, p. 82).

O Estatuto do TPI confere dois importantes papéis ao CSNU, detalhados nos artigos 13.b e 16. O artigo 13.b³² afirma que o CSNU, atuando de acordo com o Capítulo VII da Carta da ONU, poderá referir à Promotoria uma situação em que um ou mais crimes do Estatuto foram cometidos no território de um Estado não parte.

Já o artigo 16³³ permite que o CSNU suspenda uma investigação ou julgamento, por um período máximo de 12 meses, mediante uma resolução aprovada pelo órgão de acordo com o Capítulo VII da Carta da ONU. Essa suspensão poderá ser renovada pelo CSNU tendo em vista as mesmas condições anteriores (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 1998).

Em relação ao artigo 13.b, as posições dos Estados durante a Conferência de Roma se dividiram entre, de um lado, aqueles que eram contrários a qualquer poder que fosse outorgado pelo Estatuto ao CSNU e, de outro, os membros permanentes, que defendiam que o CSNU deveria ter um papel relevante no Estatuto, uma vez que é o único órgão da ONU com poder e capacidade de agir em situações de ameaça à paz e segurança internacionais.

O papel outorgado ao CSNU pelo Estatuto de Roma, sobretudo o artigo 16, suscitou alguns debates sobre a sobreposição do órgão em relação ao TPI. Durante a Conferência de

³² The Court may exercise its jurisdiction with respect to a crime referred to in article 5 in accordance with provisions of this Statute if: (...) (b) A situation in which one or more crimes appears to have been committed is referred to the Prosecutor by the Security Council acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations (...) (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 1998).

³³ No investigation or prosecution may be commenced or proceeded with under this Statute for a period of 12 months after the Security Council, in a resolution adopted under Chapter VII of the Charter of the United Nations, has requested the Court to that effect; that request may be renewed by the Council under the same conditions (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 1998).

Roma, o P-5 argumentou que era necessário que o TPI não interferisse em casos já classificados pelo CSNU como ameaças à paz e segurança internacionais, de acordo com o Capítulo VII da Carta da ONU. Desse modo, a situação seria solucionada pelo CSNU, que teria supremacia sobre o TPI nesse quesito (YEE, 1999, pp. 149-150).

O artigo 16 foi uma solução encontrada pela delegação de Cingapura com o objetivo de evitar maiores divergências entre o P-5 e os demais Estados e facilitar o caminho para a aprovação do Estatuto (SCHABAS, 2004, p. 83). O chamado “compromisso de Cingapura” previu que, tanto para referir situações ao TPI (artigo 13.b) quanto para suspender investigações (artigo 16), o CSNU precisaria aprovar resoluções com maioria de nove votos favoráveis e sem o veto dos membros permanentes, obrigando todos os membros do órgão a chegarem a um consenso (YEE, 1999, pp. 150-151).

Há diferentes visões sobre o poder conferido ao CSNU pelo Estatuto de Roma. Wedgwood (1999) e Abass (2005), por exemplo, afirmam que a Carta da ONU se sobrepõe a outros tratados internacionais assinados pelos Estados-membros e confere ao CSNU a função de tomar todas as medidas necessárias para enfrentar situações de ameaça à paz e segurança internacionais. Segundo Wedgwood (1999), o Estatuto de Roma ultrapassa a autoridade do CSNU em questões que dizem respeito à manutenção da paz e segurança internacionais, pois não leva em consideração o artigo 103³⁴ da Carta da ONU.

A autora também afirma que o Estatuto de Roma coloca a autoridade da Carta em segundo plano em relação ao TPI ao exigir que, para suspender investigações, o CSNU deva fazê-lo mediante uma resolução. Além disso, argumenta que o Estatuto não levou em conta a estrutura existente do sistema internacional, na qual o CSNU exerce o papel de resolução de conflitos que ameaçam a paz e, desse modo, se as resoluções do CSNU têm caráter obrigatório para os Estados-membros, estes devem respeitá-las acima de outros tratados internacionais, o que incluiria o Estatuto de Roma (WEDGWOOD, 1999, pp. 97-98).

Schabas (2004, p. 82) afirma que, em alguns casos nos quais há negociações de paz em curso levadas a cabo pelo CSNU, uma investigação ou julgamento criminal poderia prejudicar negociações políticas muito complexas. Assim, faz a seguinte pergunta: “o Tribunal deveria estar em posição de se sobrepôr ao CSNU e, possivelmente, sabotar medidas direcionadas à promoção da paz e segurança internacionais?”

³⁴ In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail (UNITED NATIONS, 2017 d).

O fato é que o argumento da independência e imparcialidade do TPI pressupõe que não esteja submetido a outro órgão ou instituição internacional. Os Estados que foram contrários à inclusão do artigo 16 no Estatuto argumentaram que o CSNU era um órgão de decisões políticas e qualquer suspensão de investigações feita por seus membros seria baseada em interesses políticos, o que comprometeria a independência e imparcialidade do TPI (YEE, 1999, p. 150).

A inclusão desses dois artigos no Estatuto de Roma demonstrou que, de certo modo, o P-5, especialmente os Estados Unidos, tiveram influência nas negociações. Por um lado, a possibilidade de que o CSNU tivesse algum poder sobre o TPI não era aceitável para a maioria dos Estados; por outro lado, o TPI, sem o apoio das grandes potências, poderia não ser efetivo e, assim, foi preciso ceder ao P-5. De acordo com Condorelli e Villalpando (2002, pp. 571-572), o artigo 13.b é um instrumento à disposição do CSNU no cumprimento de sua responsabilidade com a manutenção da paz e segurança internacionais e foi um “presente” dado ao CSNU pelo Estatuto de Roma.

A visão de Condorelli e Villalpando (2002) indica que o TPI, como um instrumento à disposição do CSNU, aumentaria seu poder com relação a Estados não partes do Estatuto de Roma e, principalmente, com relação a seus governantes. Dessa forma, o artigo 13.b daria poderes ao CSNU que nenhum outro Estado parte teria, especialmente considerando que três membros permanentes (Estados Unidos, Rússia e China) não são partes do Estatuto de Roma e teriam o privilégio de tomar decisões sobre outros Estados não partes e submetê-los à jurisdição do TPI.

Outras disposições do Estatuto também preocuparam o P-5 durante a Conferência de Roma, justamente porque poderiam, de alguma forma, interferir na soberania desses países ou ameaçar seus cidadãos. Essas disposições tratam da jurisdição do TPI e dos crimes internacionais, especialmente o crime de agressão. Na seção seguinte, serão analisados os interesses do P-5 relativos a essas disposições, seu papel nas negociações e, também, seu comportamento a partir da aprovação do Estatuto de Roma e do estabelecimento do TPI.

2.1.2. Os interesses dos membros permanentes do CSNU em Roma

Nas negociações da Conferência de Roma, bem como nas reuniões que a antecederam, os membros permanentes do CSNU não formaram um grupo coeso, como ocorreu com o *like-minded group*. No entanto, apresentaram interesses semelhantes com relação a alguns dos temas mais importantes do Estatuto de Roma. Sem dúvida, os Estados Unidos foram

um dos que mais ativamente participou das reuniões preparatórias da Conferência de Roma, apresentando emendas a algumas disposições do Estatuto.

Os Estados Unidos participaram das reuniões do Comitê Preparatório que iria propor emendas e modificações ao projeto de Estatuto elaborado pela CDI³⁵, as quais seriam negociadas pelos Estados durante a Conferência de Roma. Em abril de 1996, a delegação dos Estados Unidos propôs uma emenda aos artigos 23 e 25 sobre a ativação da jurisdição do TPI. O artigo 23³⁶ do projeto da CDI versava sobre a ativação da jurisdição do TPI pelo CSNU. Os Estados Unidos propuseram que apenas o CSNU teria o poder de ativar a jurisdição do TPI e que nenhuma investigação sobre assuntos pertencentes à manutenção da paz e segurança internacionais ou atos de agressão, que estivessem sendo tratados pelo CSNU, poderia ser iniciada pelo TPI sem o consentimento prévio do órgão³⁷ (UNITED STATES DELEGATION, 1996 b).

Já o artigo 25³⁸ dizia respeito às denúncias de Estados Partes ao TPI. A esse respeito, os Estados Unidos propuseram que apenas Estados que haviam aceitado a jurisdição do TPI relativa a determinados crimes poderiam fazer denúncias sobre os mesmos. Desse modo, a proposta dizia respeito à jurisdição facultativa com relação aos crimes previstos no projeto de Estatuto da CDI. Além disso, a proposta de emenda previa uma série de circunstâncias que deveriam descrever, na denúncia, o suposto crime cometido por um Estado³⁹ (UNITED STATES DELEGATION, 1996 b).

³⁵ UNITED NATIONS. *Draft Statute for an International Criminal Court with commentaries 1994*.

³⁶ Article 23: Action by the Security Council: 1. Notwithstanding article 21, the Court has jurisdiction in accordance with this Statute with respect to crimes referred to in article 20 as a consequence of the referral of a matter to the Court by the Security Council acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations. 2. A complaint of or directly related to an act of aggression may not be brought under this Statute unless the Security Council has first determined that a State has committed the act of aggression which is the subject of the complaint. 3. No prosecution may be commenced under this Statute arising from a situation which is being dealt with by the Security Council as a threat to or a breach of the peace or an act of aggression under Chapter VII of the Charter, unless the Security Council otherwise decides (UNITED NATIONS, 1995).

³⁷ A proposta de emenda dos Estados Unidos dizia o seguinte: 1. Notwithstanding article 21, the Court has jurisdiction in accordance with this Statute with respect to crimes specified in article 20 as a consequence of the referral of a situation to the Court by the Security Council and in accordance with the terms of such referral. 2. No prosecution may be commenced under this Statute arising from a dispute or situation pertaining to international peace and security or an act of aggression which is being dealt with by the Security Council without the prior consent of the Security Council (UNITED STATES DELEGATION, 1996 b).

³⁸ Article 25: Complaint. 1. A State Party which is also a Contracting Party to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide of 9 December 1948 may lodge a complaint with the Prosecutor alleging that a crime of genocide appears to have been committed. 2. A State Party which accepts the jurisdiction of the Court under article 22 with respect to a crime may lodge a complaint with the Prosecutor alleging that such a crime appears to have been committed. 3. As far as possible a complaint shall specify the circumstances of the alleged crime and the identity and whereabouts of any suspect, and be accompanied by such supporting documentation as is available to the complainant State. 4. In a case to which article 23, paragraph 1, applies, a complaint is not required for the initiation of an investigation (UNITED NATIONS, 1995).

³⁹ A proposta de emenda dos Estados Unidos dizia que: 1. A State party which accepts the jurisdiction of the Court under article 22 with respect to a crime may lodge a complaint that refers a situation to the Prosecutor as to which

Os Estados Unidos consideraram inaceitável que o TPI pudesse exercer jurisdição sobre cidadãos de Estados não partes na hipótese de que viessem a cometer crimes em territórios de Estados partes. Desse modo, a única solução aceitável para Estados não partes com relação ao exercício da jurisdição do TPI seria que houvesse o consentimento do Estado territorial, do Estado de nacionalidade do acusado e do Estado em nome do qual o acusado tivesse realizado atos oficiais. O país apresentou uma proposta de emenda ao Estatuto que requeria o consentimento do Estado territorial e do Estado de nacionalidade do acusado antes que o TPI exercesse sua jurisdição (UNITED NATIONS DIPLOMATIC CONFERENCE..., 1998).

Nesse sentido, para Wedgwood (1999, pp. 99-100), os Estados aprovaram, em Roma, um tratado que garante ao TPI jurisdição universal, pois cidadãos de Estados não partes poderão ser julgados se cometerem crimes em territórios de Estados partes. Assim, a autora afirma que, desde a assinatura do Tratado de Westfalia (1648), os Estados exercem soberania interna e têm a prerrogativa de exercer jurisdição sobre crimes cometidos em seus territórios. Portanto, não estão obrigados a participar de acordos internacionais e, desse modo, se os Estados Unidos não ratificaram o Estatuto de Roma, o TPI não poderia exercer jurisdição sobre cidadãos estadunidenses.

Os Estados Unidos temiam que seus cidadãos que atuassem em operações de paz da ONU ou outras operações militares em diversas partes do mundo pudessem estar mais suscetíveis à jurisdição do TPI. De fato, o argumento de Wedgwood sobre esse tema é polêmico, pois afirma que líderes de Estados não partes que cometeram crimes contra a humanidade, por exemplo, somente estariam sujeitos à jurisdição do TPI se o CSNU referisse seus casos ao Tribunal, portanto, menos suscetíveis que qualquer cidadão estadunidense em operações de paz da ONU localizadas em territórios de Estados partes (WEDGWOOD, 1999, p. 101).

Sobre essa questão, Hafner *et al* (1999, pp. 115-116) esclarecem que o argumento de Wedgwood não está correto, pois o TPI não exerce jurisdição universal. Afirmam que o princípio de complementaridade estabelece os limites da jurisdição do TPI e são as cortes nacionais as primeiras a atuar em casos de violações dos crimes previstos no Estatuto de Roma.

such a crime appears to have been committed and requesting that the Prosecutor investigate the situation for the purpose of determining whether one or more specific persons should be charged with commission of such crime (...). 2. As far as possible a complaint shall describe: (a) the facts which indicate a crime within the jurisdiction of the Court has been committed, (b) the specific crime or crimes which the complainant State believes have been committed, (c) the identity and location of any persons suspected of committing such crimes, and the factual basis therefore, (d) a description of evidence or believed sources of evidence pertinent to the investigation, and (e) whether the complainant State or other States may be investigating or prosecuting the matter. The complainant State may request or the Prosecutor may require that the complaint or any part thereof remain confidential pending the Prosecutor's review. 3. In a case to which article 23(1) applies, a complaint is not required for the initiation of an investigation by the Prosecutor (UNITED STATES DELEGATION, 1996 b).

Além disso, os autores argumentam que a jurisdição do TPI depende do consentimento dos Estados que ratificaram o Estatuto ou que aceitaram sua jurisdição de forma *ad hoc*. Explicam, ainda, que não existe uma norma de direito internacional que proíba um Estado de delegar a um tribunal internacional o exercício de jurisdição. Assim, o exercício da jurisdição do TPI sobre nacionais de Estados não partes seria uma consequência prática do regime do Estatuto (HAFNER *et al.*, 1999, pp. 117-118).

Nesse sentido, Márquez Carrasco (2000, p. 370) afirma que a insistência dos Estados Unidos de que o Estado de nacionalidade do acusado fosse o nexo causal para que o TPI pudesse exercer sua jurisdição contradiz esse princípio básico e, para a autora, seria “ridículo” pedir o consentimento do Estado de nacionalidade do acusado antes que o Estado territorial pudesse iniciar um processo contra ele. Além disso, explica que o Estatuto de Roma não vincula aos Estados não partes e não os impõe nenhuma obrigação para com o TPI. No caso dos Estados Unidos, por exemplo, sua preocupação estava na possibilidade de seus cidadãos serem processados pelo TPI sem seu consentimento (MÁRQUEZ CARRASCO, 2000, pp. 375-376).

A França teve o mesmo entendimento dos Estados Unidos com relação à jurisdição do TPI e se mostrou favorável a que, tanto o Estado em cujo território um crime foi cometido, quanto o Estado de nacionalidade do acusado, deveriam ser partes do Estatuto para que o TPI pudesse exercer jurisdição (UNITED NATIONS DIPLOMATIC CONFERENCE..., 1998).

De acordo com a China, a jurisdição do TPI deveria ser um tema de máxima flexibilidade, tanto com relação aos crimes de competência do Tribunal, quanto em relação às formas de aceitação da jurisdição pelos Estados. O país era favorável à jurisdição facultativa em relação aos crimes do Estatuto, manifestando sua aceitação ou não da jurisdição do TPI sobre cada um dos crimes do Estatuto (UNITED NATIONS DIPLOMATIC CONFERENCE..., 1998).

A China também criticou o artigo 12 do Estatuto, que permitia que cidadãos de Estados não partes pudessem ser investigados pelo TPI se cometessem crimes no território de Estados partes. Afirmou que esta provisão era uma interferência direta nos assuntos internos dos Estados e uma violação do princípio de soberania (LEE, 1999, pp. 582-583).

Além disso, a delegação chinesa não concordou com o princípio de complementariedade e as provisões do artigo 17 do Estatuto, afirmando que colocava o TPI acima das jurisdições nacionais, violando a soberania dos Estados. O artigo 17 descreve as condições de admissibilidade de casos perante o TPI e, para a China, a condição de que o TPI pudesse admitir casos em que um Estado não seja capaz (*unable*) ou não queira (*unwilling*)

investigá-los não respeitava o princípio de soberania dos Estados. Alegou, assim, que os critérios do TPI para avaliar se um julgamento seria justo seriam ambíguos e subjetivos, ou carregados de interesses políticos (LEE, 1999, p. 585).

Nas reuniões do Comitê Preparatório, o Reino Unido apresentou uma proposta de emenda ao projeto de Estatuto da CDI sobre o princípio da complementariedade. O país afirmou que o projeto apresentava algumas provisões que necessitavam de maior clareza, pois, de outro modo, poderiam gerar incertezas e disputas. A proposta de emenda⁴⁰ do Reino Unido teve o propósito de não deixar dúvidas de que o TPI exerceria papel complementar às jurisdições dos Estados partes e não interferiria em sua soberania interna, a não ser por razões especificadas de forma clara no Estatuto de Roma (UK DISCUSSION PAPER, 1996).

Pode-se constatar que o tema da jurisdição do TPI, bem como o princípio de complementariedade, apesar de ter mobilizado o P-5 contra essas disposições, não fez com que esses países formassem um grupo coeso e liderassem as negociações. Cada um deles apresentou suas propostas de emendas ou simplesmente reiterou, em seus pronunciamentos finais, sua oposição a essas provisões do Estatuto.

Durante as sessões plenárias da Conferência de Roma, em 1998, os Estados Unidos apresentaram seus principais interesses e preocupações com relação ao Estatuto do TPI. Afirmaram que o Tribunal somente seria efetivo se fosse resultado de um consenso entre os Estados e, além disso, deveria estar inserido na ordem internacional na qual o CSNU é o órgão responsável pela manutenção da paz e segurança internacionais. Portanto, para os Estados Unidos, o CSNU deveria ter um papel importante na ativação da jurisdição do TPI, isto é, referir situações ao Tribunal e, desse modo, enfatizaram que o papel do CSNU, conferido pelo Capítulo VII da Carta da ONU, era fundamental para o trabalho do TPI.

Abass (2005) corrobora essa visão, própria da política externa dos Estados Unidos, sobre o papel do CSNU, e afirma que

Accepting the Security Council not only as the ultimate political power for guaranteeing the world's peace and security but, more so, as the pivotal institution for

⁴⁰ Um exemplo da proposta de emenda se referia ao artigo 1 do projeto da CDI. O artigo da CDI dizia que “There is established an international criminal court (“the Court”) whose jurisdiction and functioning shall be governed by the provisions of this statute”. A proposta de emenda do artigo 1 feita pelo Reino Unido ficou da seguinte forma: “There is established an International Criminal Court (“the Court”) which shall be complementary to national criminal justice systems. Its jurisdiction and functions shall be governed by the provisions of this Statute” (UK DISCUSSION PAPER, 1996). No Estatuto de Roma, o artigo 1 segue a proposta de emenda do Reino Unido no final do seu texto: “An International Criminal Court (“the Court”) is hereby established. It shall be a permanent institution and shall have the power to exercise its jurisdiction over persons for the most serious crimes of international concern, as referred to in this Statute, and shall be complementary to national criminal jurisdictions. The jurisdiction and functioning of the Court shall be governed by the provisions of this Statute” (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 1998).

reconciling our multitudinous and often varied interests is tangential to achieving those goals (ABASS, 2005, p. 296).

Portanto, do ponto de vista da política externa dos Estados Unidos, nas questões relacionadas à paz e segurança internacionais, o país tem um papel fundamental e, por isso, o TPI deveria contemplar seus interesses para que pudesse funcionar de forma eficaz.

Assim como a delegação dos Estados Unidos, a França declarou que o TPI não poderia funcionar como arena política em que denúncias de Estados partes ocorram com o intuito de desafiar as decisões do CSNU. Desse modo, enfatizou que o TPI perderia credibilidade se não fosse parte do sistema internacional já existente. Nesse sentido, a China declarou que o TPI não poderia comprometer a função principal do órgão, isto é, a manutenção da paz e segurança internacionais (UNITED NATIONS DIPLOMATIC CONFERENCE..., 1998).

A Rússia demonstrou, em Roma, uma atitude mais conciliadora que opositora com relação à aprovação do Estatuto do TPI. O governo russo assinou o Estatuto, mas não o ratificou. O país adotou uma postura discreta durante as reuniões do Comitê Preparatório e, também, durante a Conferência de Roma.

Em seu discurso final, a Rússia se mostrou satisfeita com o equilíbrio alcançado entre o Estatuto e a Carta da ONU e foi favorável ao papel que foi outorgado ao CSNU, integrando o TPI no sistema internacional de manutenção da paz e segurança internacionais. No entanto, a delegação russa afirmou que o crime de agressão deveria ser definido exclusivamente pelo CSNU (LEE, 1999, pp. 616-618).

Durante as negociações da Conferência de Roma, o Reino Unido proferiu um discurso em nome da UE e dos Estados da Europa central e oriental. Afirmou que os Estados-membros da UE eram favoráveis a um Tribunal universal, independente em sua relação com a ONU e com sólida base financeira. Declarou que o TPI deveria exercer jurisdição sobre o crime de genocídio, os crimes de guerra e os crimes contra a humanidade. No entanto, afirmou que o TPI não poderia prevenir o papel do CSNU na manutenção da paz e segurança internacionais e que o CSNU deveria estar autorizado, no Estatuto de Roma, a referir situações ao TPI, já que isso excluiria a necessidade de criação de futuros tribunais *ad hoc* (UNITED NATIONS DIPLOMATIC CONFERENCE..., 1998).

Em relação aos crimes do Estatuto, como foi visto no primeiro capítulo, o P-5 não entrou num consenso, a não ser quanto ao crime de genocídio e ao crime de agressão. Os membros permanentes eram favoráveis a que o CSNU tivesse a autoridade de determinar quando um ato de agressão fosse cometido e, desse modo, a determinação de um crime de

agressão. Quanto aos crimes de guerra e crimes contra a humanidade, o P-5 apresentou posições diferentes.

A delegação dos Estados Unidos apresentou uma proposta de emenda sobre os Elementos dos crimes e afirmou que eles deveriam vir anexados ao Estatuto de Roma, assim como as Regras de Procedimento e Prova. Isso seria importante para promover maior clareza e precisão ao trabalho do Promotor e para garantir o respeito aos direitos dos acusados (UNITED STATES DELEGATION, 1996 a; US REFERENCE PAPER, 1998).

Em discurso de 23 de março de 1998, os Estados Unidos se mostraram favoráveis à supressão do termo “em um conflito armado” da definição dos crimes contra a humanidade, para que não houvesse controvérsias a respeito. Desse modo, consideraram que os crimes contra a humanidade poderiam ser cometidos tanto em tempos de paz quanto em tempos de guerra. Além disso, foram favoráveis à inclusão do artigo 3, comum às Convenções de Genebra, aplicados aos conflitos internos (STATEMENT, 1998).

Ao contrário dos Estados Unidos, as críticas da China se dirigiram à definição de crimes contra a humanidade do Estatuto e foram contrários à provisão que diz que esses crimes também podem ser cometidos em tempos de paz. Além disso, a delegação chinesa não concordou com a inclusão do crime de agressão no Estatuto, pois ainda não havia sido definido pelo CSNU. Desse modo, reiterou que o Estatuto deveria permitir a jurisdição facultativa e que os Estados pudessem aceitar a jurisdição de forma parcial, isto é, apenas para alguns crimes (LEE, 1999, p. 584).

Outra provisão criticada pelo governo chinês se relacionou aos crimes de guerra cometidos em conflitos armados internos, alegando que o Estatuto de Roma ia além do Protocolo Adicional II às Convenções de Genebra de 1949 e do direito consuetudinário internacional (LEE, 1999, pp. 582-583).

A França apresentou a seguinte proposta: a jurisdição do TPI deveria ser automática para os crimes contra a humanidade e para o crime de genocídio, porém, deveria ser facultativa para os crimes de guerra. Assim como a China, a delegação francesa afirmou que não havia um consenso sobre sua aplicação aos conflitos internos (UNITED NATIONS DIPLOMATIC CONFERENCE..., 1998).

As propostas do P-5 sobre a jurisdição do TPI e os crimes internacionais, apresentadas separadamente durante a Conferência de Roma, não foram contempladas em sua totalidade, prevalecendo o interesse da maioria dos Estados relativos à jurisdição do TPI (ativada tanto pelos Estados partes e pelo Promotor, quanto pelo CSNU) e aos crimes internacionais (inclusive o crime de agressão). Desse modo, o Estatuto de Roma tentou

equilibrar tanto os interesses nacionais (vinculados ao princípio de soberania dos Estados) quanto as exigências da justiça internacional e combate à impunidade dos perpetradores de graves violações de direitos humanos.

Nesse sentido, que interesses o P-5 pôde salvaguardar no Estatuto de Roma? Os artigos 13.b e 16 foram soluções que agradaram a esses países? Como se caracterizou o comportamento do P-5 a partir da aprovação do Estatuto? Na seção seguinte, analisa-se o comportamento dos membros permanentes do CSNU com relação ao TPI, de modo a averiguar se, de maneira geral, esses países tentaram, mesmo após a aprovação do Estatuto, preservar a ordem internacional e o papel do CSNU na manutenção da paz e segurança internacionais.

2.1.3. O funcionamento do TPI e os membros permanentes do CSNU

A existência do TPI e a entrada em vigor do Estatuto de Roma (2002) colocaram o Tribunal como parte importante do regime internacional de direitos humanos, com a função de combater a impunidade dos perpetradores de graves crimes internacionais. Esse fato fez com que o P-5 adotasse comportamentos diferentes com relação ao TPI, que foram desde a aceitação e colaboração com o Tribunal à oposição e não legitimação.

Bosco (2014, p. 12) apresenta quatro tipo de comportamentos dos Estados com relação às instituições internacionais: marginalização ativa, marginalização passiva, controle e aceitação. Eles podem ser aplicados ao comportamento que os membros permanentes do CSNU adotaram para com o TPI desde a aprovação do Estatuto de Roma.

A marginalização ativa é o comportamento adotado pelos países que não aceitam uma instituição internacional e decidem atacá-la com o objetivo de deslegitimá-la, empregando recursos (diplomáticos, econômicos, políticos) e ações para diminuir o apoio dos demais Estados a ela. Como exemplo de marginalização ativa, o P-5 pode utilizar o artigo 16 para interromper investigações, por exemplo, minando o papel do TPI. Já na marginalização passiva, os países também são contrários à instituição e evitam ações que possam lhe dar legitimidade ou autoridade. O P-5 poderá, por exemplo, evitar referir casos ao Tribunal e evitar disponibilizar recursos (econômicos, políticos e diplomáticos) para reforçar suas decisões (BOSCO, p. 12).

O controle é um comportamento que pode ser utilizado pelo P-5 para submeter o TPI aos seus interesses. Uma ameaça de retirar a assinatura do Estatuto pode ser uma ferramenta de controle. Os artigos 13.b e 16 são importantes mecanismos de controle que poderão ser utilizados pelo P-5 para fazer com que o TPI investigue crimes cometidos por indivíduos de Estados não partes. Exemplos de controle que podem ser utilizados pelos Estados partes do TPI seriam o emprego de recursos financeiros em apoio ao Tribunal ou, também, restringi-los

quando considerarem válido; a comunicação próxima com altos funcionários do TPI; a influência no orçamento anual (BOSCO, 2014, pp. 12-15).

A aceitação é o comportamento dos Estados partes que apoiam o TPI, oferecendo recursos e apoio ao Tribunal em suas investigações, desde que sejam imparciais e não beneficiem interesses políticos. Poderia ser o comportamento de França e Reino Unido em seu esforço de referir casos ao TPI, evitar a utilização do artigo 16, colaborar com investigações e disponibilizar recursos financeiros e diplomáticos para reforçar as decisões do Tribunal (BOSCO, 2014, p. 12).

Levando em consideração a análise realista, que afirma que as potências ratificam um tratado internacional quando seus interesses, de forma geral, estão contemplados, a aceitação não seria o comportamento do P-5 com relação ao TPI, nem mesmo de França e Reino Unido, que são Estados partes do Estatuto de Roma. No entanto, a aceitação significaria ausência de controle ou influência sobre o TPI? Sem dúvida, é mais fácil exercer influência sendo um Estado parte, especialmente no orçamento do Tribunal ou na eleição de seus juízes e promotores. Seria possível que Estados não partes – nesse caso, Estados Unidos, Rússia e China – exercessem algum tipo de controle sobre o TPI?

De acordo com Bosco (2014, p. 4), o TPI foi idealizado para ser uma instituição internacional independente e livre de controles políticos. Seu funcionamento, isto é, seu trabalho na investigação de casos, não requer a aprovação prévia dos Estados partes. Essa característica do TPI o distingue de outras instituições internacionais, nas quais os Estados-membros têm influência sobre suas funções e decisões. Outra distinção do TPI em relação às demais instituições internacionais é o fato de que as potências, especialmente os Estados Unidos, não lideraram o processo de negociação que, desde o início, foi levado a cabo pelo *like-minded group*, com o apoio das ONGs (BOSCO, 2014, p. 7).

Nesse sentido, Rochester (2006, p. 36) explica que esse processo de negociação possui diferentes fases e, na fase inicial, chamada de *agenda-setting*, um ator ou grupo, atuando por meio da comunidade internacional, empreende esforços para que suas demandas sejam atendidas. De maneira geral, esse processo é levado a cabo pelos Estados, mas atores não estatais podem fazer parte dele. No caso do TPI, a demanda das ONGs foi levada a cabo pelo *like-minded group*, que conseguiu liderar as negociações e aprovar o Estatuto de Roma, mesmo com a oposição das potências.

Para Rochester (2006, p. 193), quanto mais atores, estatais e não estatais, estão envolvidos num processo de negociação, mas difícil é o estabelecimento de acordos, porém, os tratados que são resultado desses processos complexos de negociações multilaterais tendem a

ser mais próximos da universalidade. Essa característica é apresentada por Krasner (1993), ao definir os regimes internacionais como arenas de cooperação e informação, nas quais os Estados se comprometem devido à expectativa de que os demais irão fazer o mesmo.

Como visto no Capítulo 1, os regimes internacionais podem ser resultado, também, da atuação do *hegemon*, que lidera o processo de negociação e é capaz, não somente de pressionar os demais Estados a fazer parte de um tratado ou organização internacional, mas também de contribuir com recursos políticos, diplomáticos e financeiros para sua implementação (KEOHANE, 1993; YOUNG, 1993). Um tribunal internacional é diferente no que diz respeito à influência do *hegemon*, já que funcionaria de forma independente da influência dos Estados ou de seu consentimento. No caso do TPI, a possibilidade de iniciar investigações sem o consentimento dos Estados partes e de julgar chefes de Estado o torna ainda mais único (BOSCO, 2014, p. 7). Apesar de ser uma instituição que reforça o regime internacional de direitos humanos, a teoria dos regimes internacionais não oferece elementos para explicar esse caráter único do TPI.

No entanto, isso não quer dizer que o TPI não seja influenciado pelos Estados, sejam eles partes ou não, especialmente pelas potências. De acordo com Bosco (2014, pp. 18-20), o Promotor do TPI pode ser influenciado por circunstâncias políticas e estratégicas e a ideia legalista de que ele é um indivíduo apolítico não se aplicaria, pois o entendimento dessas circunstâncias é crucial para determinar se houve ou não intenção de cometer um crime e entender hierarquias de comando num determinado governo, por exemplo. Além disso, o Promotor precisa da ajuda dos Estados para que uma investigação seja possível e, desse modo, pode estabelecer diálogos com Estados partes e não partes ou pode, de forma mais sutil, internalizar preferências de Estados-chave.

Nesse sentido, o P-5, devido à sua importância na manutenção da paz e segurança internacionais, podem tanto contribuir quanto obstaculizar investigações levadas a cabo pelo TPI. O tipo de comportamento que esses países irão adotar dependerá de alguns fatores, como política externa, participação em ações militares em outros territórios ou atuação em negociações de tratados internacionais de direitos humanos.

Estados Unidos

Os Estados Unidos, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, lideraram processos de negociação de tratados internacionais e influenciaram a maior parte das organizações internacionais que foram criadas desde então. Isso não significa que o país não tenha encontrado

dificuldades em aceitar determinados tratados, especialmente aqueles que fazem parte do regime internacional de direitos humanos.

Na Conferência de Roma, os Estados Unidos, juntamente com outros países, como Israel, Cuba e Arábia Saudita, estiveram isolados em suas posições. Era contrários ao Estatuto de Roma, mas não constituíram um bloco de oposição que pudesse definir as negociações. Para Bosco (2014, p. 57), essa postura dos Estados Unidos foi peculiar, já que os países ocidentais, especialmente os da Europa ocidental, Canadá e Japão costumam apoiá-lo em negociações multilaterais. Porém, suas posições refletiram interesses internos e a maioria dos países ocidentais, incluindo muitos de seus aliados, cederam à liderança do *like-minded group* em Roma.

De acordo com Maia (2012, p. 74), os Estados Unidos participam ativamente de negociações multilaterais de tratados de direitos humanos, mas não costumam ratificá-los quando suas provisões contrariam leis internas. No caso do Estatuto de Roma, a preocupação principal dos Estados Unidos era que seus cidadãos ficassem imunes à jurisdição do TPI, algo que não se concretizou em Roma.

Nesse sentido, Rochester (2006, p. 65) afirma que os Estados Unidos não se comprometem com tratados internacionais de direitos humanos que possam contrariar normas internas. Isso porque o país respeita o princípio *pacta sunt servanda* de forma estrita, o que não significa que irá violar normas internacionais, como fazem muitos Estados que são partes de tratados e convenções internacionais. Até 1992, por exemplo, os Estados Unidos não haviam ratificado o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos porque sua Constituição prevê a pena de morte. Somente ratificou a Convenção contra o Genocídio em 1988, quando se certificou de que suas provisões não contrariavam normas internas relativas à pena de morte (ROCHESTER, 2006, p. 64).

Para Maia (2012, p. 69), esse comportamento dos Estados Unidos se relaciona, também, à sua política exterior, influenciada pela excepcionalidade e superioridade dos valores e instituições do país. Portanto, as instituições e leis nacionais são mais importantes que as internacionais e os tratados que contrariem leis internas não serão ratificados apenas porque o país respeita o princípio *pacta sunt servanda*, mas porque suas leis e instituições possuem valores superiores. Desse modo, o Estado e seus cidadãos somente irão se submeter às instituições e leis nacionais, e não estarão sujeitos a mecanismos internacionais de supervisão dos direitos humanos ou tribunais internacionais, como o TPI.

Rochester (2006, p. 188) explica que o fato de não ser parte de um tratado internacional ou instituição não significa que os Estados Unidos não tentem exercer influência

sobre ela. Isso pode acontecer por meio de um veto estatal ou veto da coalizão, cuja importância em uma área específica de um regime internacional pode frustrar o desenvolvimento dessa área. No caso do TPI, os Estados Unidos exercem o veto estatal por meio de sua ausência como parte do Estatuto e, também, negando sua legitimidade. Isso poderá comprometer a funcionalidade do TPI.

Para os Estados Unidos, havia três opções principais que definiriam seu relacionamento com o TPI: a primeira, seria a ratificação do Estatuto de Roma, tornando-se parte do Tribunal; a segunda, seria a rejeição ao TPI e a oposição ativa; a terceira opção seria o apoio ao TPI mesmo não sendo parte do Estatuto (MAIA, 2012, p. 60). A primeira opção somente ocorreria se os Estados Unidos tivessem conseguido seu objetivo principal: excluir seus cidadãos da jurisdição do TPI.

No entanto, os interesses dos Estados Unidos não foram contemplados no texto do Estatuto de Roma. O discurso final da delegação estadunidense na Conferência chamou a atenção para seu papel de potência internacional e de único Estado capaz de arcar com operações militares ao redor do mundo, dispondo dos meios técnicos, logísticos, de inteligência, financeiros e militares, os quais nenhum outro país possui. Por isso, os Estados Unidos afirmaram que sua presença como Estado parte seria de extrema importância para o futuro do TPI (LEE, 1999, pp. 633-634).

Argumentaram que o texto do Estatuto de Roma possuía falhas não aceitáveis e, por isso, justificaram seu voto contrário ao Estatuto e, como Estado não parte, afirmaram que não poderiam oferecer ao TPI as vantagens e benefícios que ofereciam aos tribunais *ad hoc* (TPII e TPIR). Segundo o representante dos Estados Unidos em Roma, sem a colaboração do país, o TPI poderia não alcançar plena efetividade (LEE, 1999, pp. 632-633).

As propostas de emendas dos Estados Unidos, tanto nas reuniões do Comitê Preparatório, quanto durante as negociações em Roma, não fizeram parte do texto do Estatuto do TPI e, desse modo, a delegação estadunidense decidiu não ratificá-lo. Portanto, no seu discurso final, os Estados Unidos afirmaram que não viam a possibilidade de o país ratificar o Estatuto de Roma em um futuro próximo e, ademais, afirmaram que poderiam atuar em oposição ao Estatuto por meio de uma “negligência benigna” (LEE, 1999, pp. 633-634).

Nesse sentido, é importante destacar que o governo George W. Bush iniciou uma série de ações para limitar a jurisdição do TPI sobre cidadãos estadunidenses que se encontrassem em territórios de Estados partes do Estatuto de Roma. No início de seu mandato, em 2000, o Congresso dos Estados Unidos aprovou a *American Service-Members Protection Act* (ASPA), uma lei que proibiu a cooperação do país com o TPI e a assistência militar a

Estados partes do Estatuto de Roma, e autorizou o governo a utilizar todos os meios necessários para libertar seus cidadãos que estivessem sob custódia de outros Estados a pedido do TPI (GLASIUS, 2006, pp. 17-18).

Ademais, a lei incentivava o governo dos Estados Unidos a firmar acordos bilaterais de imunidade com outros Estados, sobretudo Estados partes do Estatuto de Roma. Esses acordos tinham o objetivo de livrar cidadãos estadunidenses de ser extraditados ao TPI para ser julgados por crimes cometidos no território de Estados partes (GLASIUS, 2006, p. 20).

Em 3 de maio de 2002, o presidente George W. Bush, considerando que o Estatuto de Roma apresentava falhas inaceitáveis, pois ia de encontro aos interesses dos Estados Unidos, anulou a assinatura do país do Estatuto (MAIA, 2012, p. 65).

O governo Bush também agiu por meio do CSNU e, em 12 de julho de 2002, conseguiu aprovar a resolução 1422. Por meio dela, invocou-se o artigo 16 do Estatuto de Roma e suspendeu-se a jurisdição do TPI por 12 meses com relação a cidadãos de Estados não partes que estivessem atuando em operações de paz da ONU. Em 23 de junho de 2003, o CSNU aprovou a resolução 1487, que renovou a resolução 1422. Em 1º de agosto de 2003, foi aprovada a resolução 1497, a qual exclui a jurisdição do TPI sobre os oficiais de Estados não partes que estivessem atuando na operação de paz da ONU na Libéria (ABASS, 2005, pp. 263-264).

As ações dos Estados Unidos contra o TPI podem ser caracterizadas por Bosco (2014) como um comportamento de marginalização ativa, pois empreenderam ações que tiveram o objetivo de deslegitimar o TPI e colocar obstáculos ao seu funcionamento. Desse modo, os Estados Unidos, por meio da ASPA e de resoluções do CSNU que invocaram o artigo 16 do Estatuto, empregaram recursos diplomáticos, políticos e econômicos para diminuir o apoio dos Estados ao TPI.

China

A China apoia o TPI como um tribunal independente e imparcial desde que não interfira nos assuntos internos dos Estados. O governo chinês não manifestou, até o momento, intenção de aderir ao Estatuto de Roma, mas participa como observador da Assembleia dos Estados Partes desde 2002. Em algumas ocasiões, a China mostrou uma atitude positiva com relação ao TPI, como na intenção de vetar a resolução 1422 (2002) do CSNU, proposta pelos Estados Unidos. O governo chinês, no entanto, não exerceu seu poder de veto e a resolução foi aprovada (BING BING, 2006, pp. 6-7).

Para Bing Bing (2006, p. 8), a China não aceitará a jurisdição do TPI sem que haja o consentimento do Estado para que seus cidadãos sejam julgados pelo Tribunal. Por essa razão,

na Conferência de Roma, o governo chinês era favorável a que houvesse o consentimento do Estado de nacionalidade do indivíduo quando este cometesse crimes no território de um Estado parte antes que o TPI exercesse jurisdição.

De acordo com a política externa chinesa, o CSNU não poderia referir ao TPI situações de crimes cometidos por indivíduos de Estados não partes do Estatuto de Roma, já que isso estaria ferindo o princípio de soberania do Estado em questão. Entretanto, nos dois casos referidos pelo CSNU ao TPI até o momento, Darfur e Líbia, o governo chinês não exerceu o veto nas resoluções 1593 (2005) e 1970 (2011).

Para Wuthnow (2012), isso torna a compreensão da política externa chinesa cada vez mais difícil. Assim, é necessário considerar o papel da China no CSNU nas questões que envolvem o TPI com base na possibilidade de que o país utilize seu poder de veto. Além disso, é importante considerar a defesa do princípio de não intervenção e seus laços políticos e econômicos com países da África e do Oriente Médio.

De acordo com as quatro possibilidades de comportamento com relação ao TPI, definidas por Bosco (2014), a postura chinesa com relação ao Tribunal é de marginalização passiva: evita dispor de recursos econômicos, políticos e diplomáticos para reforçar as decisões do TPI. Além disso, evitou ações que pudessem legitimar ou dar autoridade ao Tribunal, embora tenha preferido se abster no envio da situação em Darfur e tenha votado favoravelmente ao envio da situação na Líbia, o que poderia demonstrar uma atitude mais positiva com relação ao Tribunal quando ele não ameaçou diretamente seus interesses.

Rússia

Desde que o Estatuto de Roma entrou em vigor (2002), o discurso da Rússia a respeito do TPI enfatizou que deveria haver um equilíbrio entre justiça e paz e, portanto, o país tem demonstrado preocupação com possíveis interferências do TPI em assuntos tratados pelo CSNU, isto é, as ações do Tribunal poderiam causar mais instabilidade em processos de paz que estejam sendo levados a cabo pelo CSNU (KAYE, 2012, p. 1).

De acordo com Kaye (2012, p. 3), a Rússia não tem uma política externa definida para o TPI. Sua política externa com relação a temas de direitos humanos é realista, isto é, atende a necessidades políticas e a questões de defesa. Assim, em relação ao TPI, o país adota uma abordagem de caso a caso, de acordo com seus interesses. Podemos observar isso na prática em situações em que a Rússia defendeu seus aliados, como a Síria, ameaçando utilizar seu poder de veto no CSNU, impedindo que a situação fosse referida ao TPI.

Assim como a China, a Rússia adotou um comportamento de marginalização passiva com relação ao TPI. Não dispôs de recursos políticos, econômicos e diplomáticos para legitimar e reforçar as decisões do TPI e evita aprovar resoluções que refiram situações ao Tribunal (BOSCO, 2014). É importante ressaltar que a Rússia aprovou as resoluções 1593 (2005) sobre Darfur e 1970 (2011) sobre a Líbia. Nesses dois casos, os interesses do país não foram ameaçados e não se tratavam de países aliados do governo russo.

Em 2016, o comportamento da Rússia com relação ao TPI se modificou. Em janeiro de 2016, a Sala de Pré-Julgamento decidiu autorizar a Promotoria a investigar as violações cometidas no território da Geórgia e, nesse mesmo ano, a Promotora do TPI iniciou exame preliminar da denúncia de que crimes de guerra e crimes contra a humanidade foram cometidos no território da Ucrânia. Após essas ações do TPI, o governo russo decidiu, em novembro de 2016, retirar sua assinatura do Estatuto de Roma⁴¹ (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2016 c; WALTER; BOWCOTT, 2016).

A atitude da Rússia demonstra que, quando o país se sentiu ameaçado pelo TPI, especialmente o chefe de Estado e altos funcionários governamentais, não hesitou em adotar um comportamento de oposição direta ao Tribunal, por meio da retirada da assinatura do Estatuto.

França e Reino Unido

Para a melhor compreensão dos interesses de França e Reino Unido durante as negociações do Estatuto de Roma, é importante analisar seus posicionamentos, não apenas individualmente, mas também como membros da União Europeia (UE).

A UE empreendeu grandes esforços para que o Estatuto de Roma fosse aprovado e, após sua entrada em vigor, levou a cabo políticas que visavam ao incentivo para que a maior parte dos Estados-membros da União ratificasse o Estatuto do TPI. A UE mostrou-se satisfeita com o resultado alcançado na Conferência de Roma. Considerou o estabelecimento do TPI um grande acontecimento, que cobriu uma grande lacuna deixada na ordem legal internacional. Aconselhou que os países membros da UE assinassem o Estatuto e o ratificassem o mais breve possível (LEE, 1999, pp. 574-575). De fato, todos os membros da União são partes do Estatuto de Roma.

O Informe de 2008 das Comunidades Europeias explica a política exterior da instituição para o TPI. A UE reafirma seu apoio incondicional ao TPI e seu compromisso de

⁴¹ As investigações do TPI sobre a situação na Geórgia e na Ucrânia serão examinadas no Capítulo 3.

conseguir o maior número possível de ratificações do Estatuto de Roma. Uma das iniciativas da UE é a inclusão de cláusulas sobre o TPI em acordos firmados com países de Terceiro Mundo. As cláusulas dizem respeito ao combate à impunidade e aos esforços conjuntos dos países para a ratificação do Estatuto de Roma (EUROPEAN COMMUNITIES, 2008, pp. 13-14).

A UE colabora com ONGs desde 1995, apoiando os esforços da sociedade civil para que fosse criado o TPI. Desde 2002, destinou 17 milhões de euros para as campanhas a favor das ratificações do TPI levadas a cabo pela *Coalition for the International Criminal Court* e *Parliamentarians for Global Action*. Além disso, os países-membros da UE são os maiores contribuintes financeiros com o TPI (EUROPEAN COMMUNITIES, 2008, pp. 16-18).

Desse modo, França e Reino Unido, em Roma, foram favoráveis ao estabelecimento do TPI, seguindo a política exterior comum da UE. No entanto, sendo ambos os países membros permanentes do CSNU, tentaram acomodar seus interesses com o apoio ao Estatuto de Roma. A França conseguiu que fosse aprovada no Estatuto a provisão de *opt-out* por sete anos para a jurisdição do TPI sobre crimes de guerra. O Reino Unido acabou cedendo às demandas do *like-minded group*, desistindo de suas emendas que limitavam a jurisdição do TPI.

2.2. A Conferência de Revisão de Kampala e os membros permanentes do CSNU

No final da Conferência de Roma, foi estabelecida uma Comissão Preparatória (resolução F da Ata Final da Conferência de Plenipotenciários de 17 de julho de 1998) que foi encarregada de algumas tarefas importantes, como a de elaborar uma proposta relativa à ativação da jurisdição do TPI sobre o crime de agressão e, também, sua definição (COALITION FOR THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2016).

A Comissão Preparatória decidiu estabelecer um Grupo de Trabalho sobre o Crime de Agressão, que seria responsável por elaborar um projeto sobre sua definição e as condições de ativação da jurisdição do TPI. O projeto do Grupo de Trabalho deveria ser analisado pelos Estados partes na Conferência de Revisão do Estatuto de Roma, que seria celebrada sete anos após sua entrada em vigor (artigo 123⁴²).

⁴² 1. Seven years after the entry into force of this Statute the Secretary-General of the United Nations shall convene a Review Conference to consider any amendments to this Statute. Such review may include, but is not limited to, the list of crimes contained in article 5. The Conference shall be open to those participating in the Assembly of States Parties and on the same conditions. 2. At any time thereafter, at the request of a State Party and for the purposes set out in paragraph 1, the Secretary-General of the United Nations shall, upon approval by a majority of

Entre os dias 31 de maio e 11 de junho de 2010, os Estados partes do TPI e Estados observadores se reuniram na cidade de Kampala (Uganda) para celebrar a Conferência de Revisão do Estatuto de Roma. Em Kampala, os Estados negociaram três importantes emendas ao Estatuto: a exclusão do artigo 124; a ativação da jurisdição do TPI sobre o crime de agressão; a proibição do uso de determinadas armas em conflitos armados internos (CLARK, 2010, p. 690).

O artigo 124⁴³ é o único do Estatuto de Roma que permite que, no momento de sua ratificação, os Estados possam utilizar o mecanismo de *opt-out* para crimes de guerra por um período de sete anos, isto é, podem declarar que não aceitam a jurisdição do TPI sobre esses crimes. Clark (2010, p. 691) afirma que o artigo 124 é uma reserva permitida aos Estados para crimes de guerra, contrariando o artigo 120 do próprio Estatuto, o qual não admite reservas ao mesmo. Durante a Conferência de Roma, a França pressionou para que se permitisse o mecanismo de *opt-out* para crimes de guerra por um período de 10 anos e, após difíceis negociações, chegou-se ao compromisso do artigo 124.

Na Conferência de Kampala, a maioria dos Estados partes era favorável à supressão do artigo 124 do Estatuto de Roma. No entanto, a França, com o apoio de alguns Estados observadores, como China e Irã, foi contra à retirada desse artigo do Estatuto. O argumento utilizado por esses Estados era que a manutenção do artigo 124 garantiria que Estados que não ratificaram o Estatuto fossem encorajados a fazê-lo (CLARK, 2010, pp. 691-692).

Para a maioria dos Estados partes, esse argumento não se sustentava, uma vez que o artigo 124 não garantiu universalidade ao TPI. Assim, sua manutenção no Estatuto não faria mais sentido. Diante do impasse, ficou decidido que o artigo 124 seria mantido e que seria objeto de revisão em 2015, na décima-quarta sessão da Assembleia dos Estados Partes⁴⁴. Segundo Clark (2010, p. 692), houve a prevalência dos interesses de uma minoria e, para que as negociações não fossem bloqueadas, preferiu-se o consenso e a manutenção do artigo 124 no Estatuto.

States Parties, convene a Review Conference. 3. The provisions of article 121, paragraphs 3 to 7, shall apply to the adoption and entry into force of any amendment to the Statute considered at a Review Conference (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 1998).

⁴³ Notwithstanding article 12, paragraphs 1 and 2, a State on becoming a party to the Statute, may declare that, for a period of seven years after the entry into force of this Statute for the State concerned, it does not accept the jurisdiction of the Court with respect to the category of crimes referred to in article 8 when a crime is alleged to have been committed by its nationals or on its territory. A declaration under this article may be withdrawn at any time. The provisions of this article shall be reviewed at a Review Conference convened in accordance with article 123, paragraph 1 (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 1998).

⁴⁴ Nessa sessão, ficou decidido que “*Article 124 of the Rome Statute is deleted*” (Resolução ICC-ASP/14/Res.2, de 26 de novembro de 2015, adotada por consenso).

Outro tema da agenda da Conferência dizia respeito a emendas ao artigo 8 do Estatuto (Resolução RC/Res.5), relativas à proibição do uso de determinadas armas em conflitos armados internos: emprego de armas venenosas; emprego de gases asfixiantes, venenosos ou outros líquidos, materiais ou objetos análogos; emprego de balas que se espalham ou expandem facilmente pelo corpo humano (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2010, p. 15). O uso dessas armas em conflitos armados internacionais já está proibido e está previsto no Estatuto de Roma do TPI (artigo 8.2.b).

Os membros permanentes do CSNU, sobretudo os Estados Unidos, Estado observador na Conferência de Kampala, eram contrários à essa emenda ao Estatuto. A delegação estadunidense afirmou que se tratavam de armas necessárias em operações de combate ao terrorismo e eram empregadas pelos governos em atividades de segurança nacional. Dessa forma, eram favoráveis a que a proibição do uso dessas armas fosse regulada em tratados internacionais já existentes, e não no Estatuto de Roma (WEED, 2011, p. 15).

Já a maioria dos Estados partes foram favoráveis à proibição dessas armas em conflitos armados internos e alegaram que o direito internacional consuetudinário já proibia seu uso (WEED, 2011, p. 15). O texto final da emenda ao artigo 8 especifica a proibição das armas para os conflitos armados internos, pois constituem violações de usos e costumes internacionais (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2010, pp. 13-15).

O ponto mais controverso da Conferência de Kampala era a decisão sobre a ativação da jurisdição do TPI sobre o crime de agressão. Em Roma, ficou claro que o P-5 não aceitaria que essa ativação ocorresse sem a participação do CSNU e, preferencialmente, que apenas o CSNU pudesse decidir sobre casos em que fosse cometido um crime de agressão. Na seções seguintes, analisam-se os principais argumentos que foram debatidos sobre esse tema na Conferência de Kampala e como o P-5 conseguiu influenciar nas negociações e no resultado final da emenda sobre o crime de agressão.

2.2.1. A emenda relativa à jurisdição do TPI sobre o crime de agressão

As negociações relativas à ativação da jurisdição do TPI sobre o crime de agressão foram as mais difíceis e esperadas da Conferência de Kampala. Os Estados partes chegaram a um consenso sobre esse tema, que, segundo Kreb e Holtzendorff (2010, pp. 1179-1180), satisfaz os interesses de alguns Estados, sobretudo dos Estados Unidos, que embora participassem como observadores na Conferência, exerceram grande influência na adoção da emenda sobre o crime de agressão.

A resolução 3314 da Assembleia Geral da ONU, de 1974, reconhece a existência do crime de agressão e define o que é um ato de agressão de acordo com o artigo 39⁴⁵ da Carta da ONU. Entretanto, não há a definição do crime de agressão na resolução, já que, naquele momento, a CDI estava elaborando, a pedido da Assembleia Geral, um projeto de Código de Crimes contra a Paz e Segurança da Humanidade, que definiria, entre outros, o crime de agressão. O Estatuto de Roma do TPI foi o primeiro tratado internacional a reconhecer o crime de agressão como delito internacional, mas não o definiu (KREB; HOLTZENDORFF, 2010, p. 1181).

O Estatuto estabelece, no artigo 5.2, que o crime de agressão deverá ser definido de acordo com os artigos 121 e 123. Somente após a aprovação de uma definição pelos Estados partes, o TPI poderá exercer jurisdição sobre o crime de agressão. Na Conferência de Roma, foi estabelecida uma Comissão Preparatória para apresentar propostas sobre a ativação da jurisdição do TPI sobre esse crime. A Comissão criou o Grupo de Trabalho Especial sobre o Crime de Agressão, que se encarregou de apresentar propostas aos Estados partes antes da Conferência de Revisão de Kampala (KREB; HOLTZENDORFF, 2010, pp. 1182-1184).

A proposta do Grupo de Trabalho apresentou as definições de crime de agressão⁴⁶ e de ato de agressão⁴⁷, este último já definido na resolução 3314 da Assembleia Geral. Um ato de agressão é um ataque, cometido por um Estado, à soberania, integridade territorial ou independência política de outro Estado, violando a Carta da ONU (KREB; HOLTZENDORFF, 2010, p. 1185). Desse modo, enquanto um ato de agressão pode gerar responsabilidade internacional ao Estado que o cometeu, um crime de agressão pode gerar responsabilidade internacional individual, pois é cometido por uma pessoa que ocupa um cargo de controle, tanto político quanto militar, com capacidade de autorizar atos de agressão contra outros Estados.

No entanto, a resolução 3314 diz respeito à responsabilidade do Estado e a definição de agressão está conectada ao papel do CSNU de acordo com a Carta da ONU. Segundo Clark

⁴⁵ The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security (UNITED NATIONS, 2017 b).

⁴⁶ For the purpose of this Statute, “crime of aggression” means the planning, preparation, initiation or execution, by a person in a position effectively to exercise control over or to direct the political or military action of a State, of an act of aggression which, by its character, gravity and scale, constitutes a manifest violation of the Charter of the United Nations. Artigo 8 *bis* (1), Resolução RC/Res.6, 11 de junho de 2010 (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2010, p. 18).

⁴⁷ For the purpose of paragraph 1, “act of aggression” means the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations. Artigo 8 *bis* (2), Resolução RC/Res.6, 11 de junho de 2010 (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2010, p. 18).

(2010, p. 696), o Grupo de Trabalho tinha uma tarefa difícil, pois teria que retirar todo o “peso” sobre o crime de agressão do CSNU.

O Grupo de Trabalho também foi responsável por elaborar as propostas que definiam as condições pelas quais o TPI exerceria jurisdição sobre o crime de agressão. Desde a Conferência de Roma, o debate girou em torno do argumento de que o CSNU teria exclusividade na definição do crime de agressão, de acordo com o Capítulo VII da Carta da ONU. O P-5 defendeu que apenas o CSNU poderia determinar a existência de um ato de agressão e, conseqüentemente, o único órgão que poderia ativar a jurisdição do TPI sobre o crime de agressão.

Para a maioria dos membros do Grupo de Trabalho, nem o artigo 39 da Carta da ONU, nem o artigo 5.2 do Estatuto de Roma concedem esse monopólio ou exclusividade ao CSNU. Além disso, consideraram que o TPI, sendo um tribunal independente, não poderia estar submetido a outra instituição ou órgão para cumprir suas funções. Assim, caberia ao TPI, e não ao CSNU, determinar a responsabilidade penal individual com relação ao crime de agressão (KREB; HOLTZENDORFF, 2010, pp. 1194-1195).

Os Estados contrários à ativação da jurisdição do TPI pelo CSNU para o crime de agressão alegaram que isso prejudicaria a imparcialidade do Tribunal, uma vez que ele dependeria de um órgão externo, de decisões políticas, para poder exercer sua jurisdição. Por outro lado, o P-5 alegou que, por se tratar de um crime que envolve decisões políticas (uso da força por um Estado contra outro), apenas um órgão com caráter político e que toma decisões políticas seria adequado para qualificar um crime de agressão; de outro modo, uma instituição jurídica e imparcial estaria exercendo uma função que não lhe caberia (WEED, 2011, p. 11).

Diante disso, propostas informais sobre a ativação da jurisdição do TPI começaram a surgir durante a Conferência de Kampala. Argentina, Brasil e Suíça apresentaram um documento informal sobre os mecanismos de ativação da jurisdição do TPI sobre o crime de agressão: a ativação pelo CSNU deveria estar de acordo com os artigos 121.5⁴⁸ e 13.b do Estatuto, enquanto que a ativação pela Promotoria e por Estados partes deveria estar de acordo

⁴⁸ Any amendments to articles 5, 6, 7 and 8 of this Statute shall enter into force for those States Parties which have accepted the amendment one year after the deposits of their instruments of ratification or acceptance. In respect of a State Party has not accepted the amendment, the Court shall not exercise its jurisdiction regarding a crime covered by the amendment when committed by that State Party's national or on its territory (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 1998, p. 79).

com os artigos 121.4⁴⁹ e 12.2⁵⁰ do Estatuto. A maioria dos Estados partes era favorável à aplicação do artigo 12 do Estatuto para o crime de agressão, isto é, que a jurisdição do TPI fosse ativada pela Promotoria, pelos Estados partes e pelo CSNU, conforme prevê o Estatuto para os crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio (KREB; HOLTZENDORFF, 2010, p. 1202).

Essa proposta teve grande apoio, mas não convenceu França e Reino Unido, que continuaram insistindo na exclusividade do CSNU. Durante a Conferência de Kampala, esses países insistiram no monopólio do CSNU sobre a determinação do crime de agressão. Estavam, de certa forma, representando os interesses dos demais membros permanentes, Estados Unidos, China e Rússia, que participaram da Conferência como observadores (KREB; HOLTZENDORFF, 2010, pp. 1201-1202).

O Canadá fez uma contraproposta, que previa a jurisdição facultativa para os casos em que o CSNU não tivesse determinado a existência de um ato de agressão. Desse modo, o TPI poderia iniciar investigações sobre o crime de agressão se a Sala de Pré-Julgamento decidisse favoravelmente e se os Estados envolvidos tivessem declarado a aceitação da jurisdição do TPI (KREB; HOLTZENDORFF, 2010, pp. 1202-1203).

Foi elaborada, então, uma terceira proposta informal que, de acordo com Krieb e Holtzendorff (2010, pp. 1203-1204), estabelecia as condições para a jurisdição do TPI sobre o crime de agressão. No caso de ativação pelo CSNU, o TPI exerceria jurisdição conforme o artigo 12 do Estatuto. No caso de ativação pelos Estados partes, o Tribunal exerceria jurisdição se o Estado tivesse aceito a emenda sobre o crime de agressão. Ademais, os Estados partes poderiam retirar sua aceitação da jurisdição do TPI sobre o crime de agressão, como prevê o artigo 121 do Estatuto, e os Estados não partes não estariam sujeitos à jurisdição do TPI.

Desse modo, a proposta submetia o crime de agressão ao disposto no artigo 12 do Estatuto de Roma, com duas exceções. A primeira exceção dá aos Estados o direito de declarar a não aceitação da jurisdição do TPI sobre o crime de agressão e, a segunda, prevê que o TPI não terá jurisdição sobre o crime de agressão com relação a nacionais de Estados não partes ou a crimes cometidos nos territórios desses Estados. A proposta obteve grande apoio e foi

⁴⁹ Except as provided in paragraph 5, an amendment shall enter into force for all States Parties one year after instruments of ratification or acceptance have been deposited with the Secretary-General of the United Nations by seven-eighths of them (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 1998, p. 79).

⁵⁰ In the case of article 13, paragraphs (a) and (c), the Court may exercise its jurisdiction if one or more of the following States are Parties to this Statute or have accepted the jurisdiction of the Court in accordance with paragraph 3: (a) The State on the territory of which the conduct in question occurred or, if the crime was committed on board a vessel or aircraft, the State of registration of that vessel or aircraft; (b) The State of which the person accused of a crime is a national (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 1998, p. 11).

importante para que se atingisse o consenso entre os Estados. O P-5 continuou com o argumento de que a única proposta aceitável seria a exclusividade do CSNU de ativar a jurisdição do TPI sobre o crime de agressão (KREB; HOLTZENDORFF, 2010, p. 1204).

O texto final da emenda ficou da seguinte forma: o artigo 8 *bis* define crime de agressão e atos de agressão (de acordo com a resolução 3314 da Assembleia Geral da ONU); o artigo 15 *bis* define o exercício da jurisdição do TPI sobre o crime de agressão quando ativada por Estados partes e por iniciativa da Promotoria; e o artigo 15 *ter* define o exercício da jurisdição quando ativada pelo CSNU.

O artigo 15 *bis* dispõe que a Promotoria, antes de iniciar investigações, deverá atestar se o CSNU se pronunciou sobre a existência de um ato de agressão. Em caso positivo, a Promotoria poderá iniciar as investigações; em caso negativo, deverá, primeiro, notificar o Secretário-geral da ONU. Se, dentro do prazo de seis meses, o CSNU não se pronunciar a respeito do ato de agressão, a Promotoria iniciará as investigações, sempre quando a Sala de Pré-Julgamento decidir favoravelmente e o CSNU não invocar o artigo 16 do Estatuto de Roma, isto é, a suspensão das investigações (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2010, p. 19).

Os artigos 15 *bis* e 15 *ter* também dispõem que o TPI exercerá a jurisdição sobre o crime de agressão um ano depois da ratificação da emenda por 30 Estados partes. Além disso, o exercício da jurisdição do TPI sobre o crime de agressão estará submetido à decisão a ser tomada após 1º de janeiro de 2017⁵¹ pela mesma maioria de Estados Partes requerida para a adoção de uma emenda ao Estatuto (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2010, p. 19).

É importante salientar que foram aprovados sete entendimentos relativos à emenda sobre o crime de agressão. O segundo entendimento reitera que, no caso de situações referidas pelo CSNU, o TPI exercerá jurisdição sobre o crime de agressão para Estados não partes no Estatuto de Roma. Esse entendimento visava aclarar que, embora o artigo 15 *bis* especifique que o TPI não terá jurisdição com relação a Estados não partes do Estatuto, haverá a exceção dos casos referidos pelo CSNU de acordo com o artigo 13.b (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2010, p. 22).

Já os entendimentos 4 e 5 especificam que a definição do crime de agressão e de atos de agressão são apenas para os efeitos do Estatuto de Roma e, desse modo, as emendas não devem ser interpretadas de forma a criar obrigações ou direitos para o exercício de jurisdição

⁵¹ Na 16ª sessão da Assembleia dos Estados Partes, realizada de 4 a 14 de dezembro de 2017, foi adotada a resolução sobre a ativação do crime de agressão. Nela, a Assembleia reconheceu a decisão adotada por consenso na Conferência de Kampala e decidiu ativar a jurisdição do TPI sobre o crime de agressão a partir de 17 de julho de 2018 (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2017 a).

doméstica sobre o crime de agressão cometido por outro Estado (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2010, p. 22). Esses entendimentos visavam esclarecer que o crime de agressão não poderá ser tratado pelos tribunais domésticos como os demais crimes do Estatuto, ou seja, indivíduos nacionais de outros Estados não poderão ser julgados por crime de agressão pelas jurisdições nacionais.

Pode-se dizer que a jurisdição do TPI sobre o crime de agressão está limitada pelo CSNU, uma vez que este órgão tem o poder de suspender investigações (artigo 16 do Estatuto de Roma) e deverá determinar se houve ou não um ato de agressão para que investigações sejam iniciadas pela Promotoria. Além disso, o CSNU poderá referir situações de crimes de agressão cometidos por Estados não partes do Estatuto, conforme o artigo 13.b.

Uma questão importante apontada por Clark (2010, pp. 703-704) com relação ao artigo 15 *bis* é que ele permite que os Estados partes utilizem o mecanismo de *opt-out* com relação à jurisdição do TPI sobre o crime de agressão, isto é, podem declarar que não a aceitam no momento da ratificação da emenda. Além disso, o artigo 15 *bis* dispõe que o TPI não poderá exercer jurisdição sobre o crime de agressão com relação a Estados não partes do Estatuto de Roma. Do ponto de vista jurídico, essas provisões são exceções ao que prevê o Estatuto para os demais crimes (crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio); porém, do ponto de vista político, foi uma solução que não ameaçou os interesses dos membros permanentes do CSNU.

Para Krebs e Holtendorff (2010, p. 1215), o texto final da emenda sobre o crime de agressão foi uma “solução *sui generis* e criativa” encontrada pelos Estados partes para acomodar interesses divergentes, principalmente os interesses do P-5. Os Estados Unidos, mesmo atuando como Estado observador, sem direito de voto na Assembleia dos Estados Partes, participaram ativamente da Conferência de Kampala e demonstraram um engajamento positivo com relação aos assuntos tratados. Assim, era importante que o país apoiasse a proposta final, juntamente com os demais membros permanentes do CSNU.

De acordo com os autores analisados, a emenda sobre o crime de agressão destaca o caráter de exceção da jurisdição do TPI sobre esse crime no Estatuto de Roma. Os autores concordam que a solução encontrada visou atender aos interesses do P-5, que não abria mão de que a ativação da jurisdição do TPI sobre o crime de agressão fosse responsabilidade exclusiva do CSNU.

Portanto, o compromisso final acordado sobre o crime de agressão não foi a exclusividade do CSNU para ativar a jurisdição do TPI, mas sim a ativação da jurisdição, também, por Estados partes e por iniciativa da Promotoria. No entanto, como explica Clark

(2010), algumas exceções relativas ao crime de agressão foram aprovadas para atender aos interesses do P-5: a jurisdição do TPI seria facultativa para os Estados que assim declarassem no momento de aceitação da emenda; o TPI não poderá exercer jurisdição sobre Estados não partes.

Esse compromisso final foi uma solução jurídica de exceção, mas necessária do ponto de vista político, ou seja, foi uma solução “*sui generis* e criativa” (CLARK, 2010; KREB; HOLTZENDORFF, 2010) para atender aos interesses dos membros permanentes do CSNU? Assim como nas negociações da Conferência de Roma, o compromisso encontrado em Kampala não levou a que Estados Unidos, Rússia e China aderissem ou ratificassem o Estatuto. Então, por que houve a necessidade de que os interesses do P-5 fossem contemplados na emenda sobre o crime de agressão?

Uma das diferenças no comportamento do P-5 na Conferência de Kampala foi sua atuação como um grupo coeso, que teve o objetivo de não abrir mão da exclusividade do CSNU na ativação da jurisdição do TPI sobre o crime de agressão. Estados Unidos, Rússia e China tiveram o papel de reforçar esse objetivo, atuando como Estados observadores, e Reino Unido e França levaram essa demanda aos demais Estados partes. Serão analisados, na sequência, os interesses do P-5 em Kampala e se houve mudanças no seu comportamento com relação ao TPI para que alcançassem seus objetivos mais facilmente.

2.2.2. Os interesses dos membros permanentes do CSNU em Kampala

Na Conferência de Kampala, o P-5 tinha grande interesse em que a jurisdição do TPI sobre o crime de agressão estivesse submetida exclusivamente ao CSNU. Estados Unidos, Rússia e China não tinham direito a voto na Assembleia dos Estados Partes e, para conseguir seu propósito, teriam que apresentar uma postura menos hostil, especialmente os Estados Unidos que, em Roma, tiveram um posicionamento inflexível nas negociações. Já França e Reino Unido, os únicos membros permanentes do CSNU que são partes do TPI, assumiram uma posição semelhante, porém diferente da posição que os países da UE apresentaram. Apesar de ser membros da UE, França e Reino Unido colocaram os interesses da manutenção da paz e segurança internacionais em primeiro lugar durante a Conferência de Kampala.

França e Reino Unido

Na resolução 0185 do Parlamento Europeu, de 19 de maio de 2010, sobre a Conferência de Revisão do Estatuto de Roma, os Estados-membros declararam seu apoio à

inclusão da jurisdição material do TPI sobre o crime de agressão, bem como da definição proposta pelo Grupo de Trabalho (parágrafo 7 da resolução).

Quanto à ativação da jurisdição do TPI sobre o crime de agressão, o parágrafo 8 da resolução recomendou que os Estados europeus deveriam adotar a proposta que não exigisse nenhum “filtro jurídico” para sua determinação antes que a Promotoria pudesse proceder com investigações. Além disso, recomendou que, se caso fosse decidido por algum tipo de “filtro”, essa decisão deveria exigir que a Sala de Pré-Julgamento fosse quem determinasse a existência de um ato de agressão, seguindo os procedimentos legais do Estatuto de Roma (EUROPEAN PARLIAMENT, 2010).

A resolução do Parlamento Europeu não explicita a que tipo de “filtro jurídico” se refere, porém, deixa claro que o único filtro aceitável seria a Sala de Pré-Julgamento do TPI. Desse modo, estaria rechaçando a abordagem do P-5, isto é, o argumento de que caberia exclusivamente ao CSNU a prerrogativa de determinar a existência de um ato de agressão antes do início de investigações pela Promotoria do TPI.

A resolução também manifestou seu apoio à supressão do artigo 124 do Estatuto de Roma (parágrafo 14) e à proposta de emenda ao artigo 8 do Estatuto, apresentada pelo Grupo de Trabalho (parágrafo 15). Além disso, o parágrafo 12 da resolução dispõe que é necessário o engajamento da UE com a sociedade civil durante a Conferência de Revisão para assegurar que suas opiniões fossem adequadamente representadas (EUROPEAN PARLIAMENT, 2010).

A França não se opôs ao consenso atingido na Conferência de Kampala, mas fez uma ressalva com relação ao parágrafo 8 do artigo 15 *bis* da emenda sobre o crime de agressão. Afirmou que este parágrafo desconsiderava as provisões da Carta da ONU e a contradizia, pois restringia o papel do CSNU de determinar atos de agressão (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2010, p. 122). O parágrafo 8 dispõe sobre o início das investigações pela Promotoria de situações nas quais o CSNU não tenha determinado a existência de atos de agressão.

A posição do Reino Unido não diferiu da posição francesa e preferiu o consenso na emenda sobre o crime de agressão. Em seu discurso, afirmou que, como membro permanente do CSNU e Estado parte do TPI, acreditava que deveria haver uma relação de reforço mútuo entre as duas instituições. Assim, reiterou que o texto adotado não poderia ter desconsiderado a primazia do CSNU com relação à manutenção da paz e segurança internacionais, isto é, ao disposto no artigo 39 da Carta da ONU. Afirmou, ainda, que o país continuaria empenhado nas discussões desse tema em 2017 ou depois (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2010, p. 124).

Portanto, em Kampala, França e Reino Unido não seguiram as recomendações da resolução do Parlamento Europeu e não se uniram aos países da UE. Defenderam seus interesses enquanto membros permanentes do CSNU sobre o crime de agressão. Em Roma, defenderam o argumento de que a definição de atos de agressão deveria ser feita pelo CSNU antes que o TPI pudesse exercer jurisdição sobre o crime de agressão. Em Kampala, não conseguiram que a exclusividade da ativação da jurisdição do TPI sobre o crime de agressão fosse do CSNU, mas não se opuseram à aprovação da emenda, uma vez que não ameaçava seus interesses enquanto Estados partes do Estatuto e possuía exceções que privilegiavam o papel do CSNU na determinação de atos de agressão.

Dessa forma, o comportamento de França e Reino Unido com relação ao TPI, em Kampala, se aproximou do controle, no qual, segundo Bosco (2014), os Estados irão cooperar e dar legitimidade à instituição se ela não ameaça seus interesses. Como Estados partes do TPI, era necessário fazer com que seus interesses fossem contemplados na emenda sobre o crime de agressão e sua atitude de defender a posição do P-5, e não da UE, foi fundamental para exercer esse papel de controle.

China

A China tinha os mesmos interesses dos demais membros permanentes do CSNU durante a Conferência de Kampala com relação à jurisdição do TPI sobre o crime de agressão. Desse modo, afirmou que cabia ao CSNU determinar a existência de um ato de agressão antes que o TPI pudesse exercer jurisdição sobre o crime de agressão, de acordo com o disposto na Carta da ONU e no artigo 5.2 do Estatuto de Roma (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2010, p. 125).

A posição chinesa em Kampala não se modificou com relação a 1998 (Conferência de Roma) e, para o país, era inadmissível que, de acordo com o Estatuto de Roma, o TPI pudesse julgar cidadãos de Estados não partes que cometessem crimes em territórios de Estados partes. Quanto ao crime de agressão, a China não concordou com seu texto final, embora a emenda especificasse que Estados não partes do Estatuto não estarão sujeitos à jurisdição do TPI, diferentemente do que ocorre com relação aos demais crimes internacionais.

A maior crítica da China à emenda se referiu ao fato de que ela não contemplou o papel exclusivo do CSNU de determinar atos de agressão. O país se posicionou contrário à possibilidade de a Promotoria poder iniciar investigações sobre o crime de agressão sem a decisão prévia do CSNU, isto é, nos casos em que o órgão não se pronuncie após seis meses de notificação ao Secretário-geral da ONU. Para a China, isso violaria a Carta da ONU e o papel

exclusivo do CSNU nas questões de manutenção da paz e segurança internacionais. Portanto, para a China, o crime de agressão não deveria sequer fazer parte do Estatuto de Roma.

Os interesses da China na Conferência de Kampala podem ser compreendidos a partir das análises de Johnston (2003, p. 14), que afirma que o país tem uma visão clássica dos princípios de soberania e não intervenção e, ao longo de sua política externa, os privilegiou em detrimento de outros princípios da Carta da ONU, como direitos humanos, por exemplo. No caso do TPI, a China considera que algumas provisões do Estatuto violam a soberania dos Estados não partes e, dessa forma, o país não considera sua adesão ao Estatuto, seguindo com um comportamento de marginalização passiva com relação ao TPI.

Rússia

A Rússia não modificou seu comportamento na Conferência de Kampala com relação a TPI e, dessa forma, seguiu com a marginalização passiva. Apesar de apreciar o consenso a respeito da emenda sobre o crime de agressão, a Rússia afirmou que ele não refletiu a totalidade do sistema existente de manutenção da paz e segurança internacionais, com a prerrogativa do CSNU de definir a existência de um ato de agressão. Desse modo, o posicionamento russo coincidiu com os interesses dos demais membros permanentes do CSNU: afirmou que o consenso atingido em relação ao parágrafo 3 dos artigos 15 *bis* e 15 *ter* deveria ser exercido, na prática, de acordo com as provisões da Carta da ONU e que o país trabalharia para que isso ocorresse (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2010, p. 126).

Nesse sentido, a Rússia manifestou posições mais duras quanto à negociação da jurisdição do TPI sobre o crime de agressão. Seu discurso comprova que o país valoriza a manutenção do *status quo* internacional por meio do papel do CSNU na manutenção da paz e segurança internacionais. Portanto, não apoiou a ativação da jurisdição do TPI sobre o crime de agressão pela Promotoria e pelos Estados partes, considerando que este papel caberia exclusivamente ao CSNU.

Para Ilin (2015), há motivos pelos quais a Rússia se recusa a ratificar o Estatuto de Roma, mas também há razões pelas quais o país deveria considerá-la no futuro. No caso do crime de agressão, a Rússia, assim como os Estados Unidos, realiza intervenções em outros territórios, que poderiam ser consideradas atos de agressão. No entanto, como são membros permanentes do CSNU, não iriam aprovar resoluções contra si mesmos. Agora, se fossem Estados partes do TPI, poderiam ser alvos de críticas e pressões da comunidade internacional para que seus cidadãos fossem julgados por crimes de agressão.

Como a Rússia, nos últimos anos, realizou intervenções em outros países, como Geórgia e Ucrânia, o governo russo é alvo constante de críticas por parte de UE e Estados Unidos. Desse modo, em alguns momentos, o TPI é visto pela Rússia como um instrumento das potências ocidentais para punir líderes inimigos ou hostis – assim como foi a criação do TPII, estabelecido, de acordo com a visão russa, para punir os perdedores do conflito nos Bálcãs, já que as ações da OTAN na Bósnia e no Kosovo não foram objeto de investigação. Desse modo, para a política externa russa, a ratificação do TPI significaria ter que lidar com acusações constantes por parte das potências ocidentais de que o governo estaria cometendo crimes internacionais, sobretudo o crime de agressão (ILIN, 2015).

Uma das razões, apontada por Ilin (2015), que justificaria a ratificação do Estatuto de Roma pela Rússia é o fato de que seus cidadãos não poderiam ser julgados por crimes cometidos antes da data da ratificação. Com relação ao crime de agressão, a inclusão da jurisdição do TPI será feita após 1º de janeiro de 2017 e, além disso, existe a possibilidade de que a Rússia ratificasse o Estatuto, mas declarasse que não aceita a emenda sobre o crime de agressão. A ratificação pela Rússia do Estatuto de Roma melhoraria sua reputação internacional e faria com que se engajasse mais na elaboração de normas internacionais, já que mantém uma posição mais neutra e afastada em relação a essas negociações (ILIN, 2015).

No entanto, a política externa russa não vê esse engajamento e a ratificação do Estatuto do TPI como prioridades. Ao contrário, vê o TPI com desconfiança e considera vetar resoluções do CSNU que enviem situações ao TPI, como foi o caso recente da Síria⁵². Portanto, a Rússia participou das reuniões da Assembleia dos Estados Partes do TPI, mas sem manifestar a vontade de ratificar o Estatuto de Roma.

Devido à decisão do governo russo de retirar sua assinatura do Estatuto de Roma, em 2016, a Rússia iniciou um comportamento de oposição com relação ao TPI e, nesse sentido, assim como ameaçou vetar resoluções que possam referir a situação na Síria ao Tribunal, é provável que faça o mesmo com relação aos outros casos. Esse comportamento russo não é isolado, já que outros Estados também ameaçaram retirar suas assinaturas do Estatuto de Roma nos últimos anos (África do Sul, Burundi, Gâmbia).

⁵² As resoluções aprovadas pelo CSNU sobre o conflito na Síria se referiram, em geral, à necessidade de um acordo entre o governo sírio e as forças de oposição e ao papel das organizações internacionais na provisão de ajuda humanitária nas zonas mais afetadas pelo conflito. No preâmbulo das resoluções, desde 2012, há ênfase na soberania e unidade territorial da Síria: “*Reaffirming its strong commitment to the sovereignty, independence, unity and territorial integrity of Syria, and to the purposes and principles of the Charter*” (Resolução S/RES/2042 (2012) de 14 de abril).

Estados Unidos

Os Estados Unidos foram, entre os membros permanentes do CSNU, o que apresentou mudanças mais significativas no seu comportamento com relação a TPI. Como visto nesse capítulo, na Conferência de Roma, a delegação dos Estados Unidos adotou um posicionamento inflexível nas negociações do Estatuto do TPI, encontrando-se isolada, pois não conseguiu formar um grupo coeso que pudesse liderar o processo de negociação.

A partir de 2008, no final do governo George W. Bush, o engajamento dos Estados Unidos com relação ao TPI começou a mudar e a primeira manifestação dessa mudança ocorreu ainda em 2005, quando o país se absteve na votação da resolução do CSNU que referiu a situação em Darfur ao Tribunal. A partir de 2009, com o governo de Barack Obama, os Estados Unidos demonstraram maior apoio ao TPI. Mesmo negando-se a ratificar o Estatuto de Roma, participaram como observadores, pela primeira vez, na Assembleia dos Estados Partes e anunciaram que participariam da Conferência de Revisão de Kampala, em 2010 (WEED, 2011, p. 2).

Desse modo, as ações do governo Obama indicavam que mudanças iriam ocorrer no comportamento dos Estados Unidos com relação ao TPI. O *staff* escolhido pelo Presidente para tratar dos assuntos relativos ao Tribunal era composto de conhecidos apoiadores do TPI. Entretanto, havia forte oposição ao Tribunal dentro da administração Obama e no Senado; a ASPA, lei que proibia que os Estados Unidos oferecessem qualquer apoio ao TPI, dificultaria ações do governo nesse sentido e, desse modo, o governo Obama ofereceu suporte de forma indireta ao TPI, por meio de assistência em algumas investigações e facilitando entrevistas com testemunhas (BOSCO, 2014, pp. 153-155).

Esse comportamento dos Estados Unidos com relação ao TPI foi diferente do governo Bush, que se caracterizou por uma marginalização ativa, em que houve a tentativa de deslegitimar a instituição, empreendendo ações contrárias ao trabalho do TPI. A partir do governo Obama, os Estados Unidos passam a apresentar um comportamento de colaboração, pois pararam de se opor ao TPI e não procuraram deslegitimá-lo; ao contrário, tentaram influenciá-lo. A participação dos Estados Unidos na Conferência de Kampala como país observador, com um *staff* favorável ao TPI, também sinalizou para um comportamento de controle que, de acordo com Bosco (2014), pode cooperar e dá legitimidade a uma instituição internacional se ela não ameaça seus interesses.

As negociações da emenda sobre o crime de agressão levaram a delegação dos Estados Unidos a promover um engajamento positivo com relação ao TPI na Conferência de Kampala, contudo, sem abrir mão dos interesses do país. Dessa forma, seus delegados alegaram

que, como única superpotência mundial, os Estados Unidos são levados a utilizar a força com mais frequência em situações de ameaça à paz e segurança internacionais. Com isso, seus cidadãos que atuam em missões de paz estariam mais suscetíveis à jurisdição do TPI sobre o crime de agressão do que outros indivíduos. Para Weed (2011, p. 5), os argumentos utilizados pelos Estados Unidos durante a Conferência de Kampala demonstraram que o país não consideraria ratificar o Estatuto de Roma se a emenda relativa ao crime de agressão não adotasse uma definição de acordo com seus interesses.

Os Estados Unidos questionaram alguns pontos da definição do crime de agressão proposta pelo Grupo de Trabalho. Entre esses pontos estava a crítica de que a definição era vaga, o que daria margem a investigações com motivos políticos por parte do TPI. Outro ponto apontado pela delegação dos Estados Unidos diz respeito a quem seriam os oficiais com controle político e militar direto sobre as ações do Estado e que tipo de violações poderiam ser consideradas “violações manifestas da Carta da ONU”. Além disso, os Estados Unidos questionaram se atos de legítima defesa, permitidos pelo artigo 51 da Carta da ONU, poderiam ser caracterizados dentro da definição de crimes de agressão (WEED, 2011, pp. 6-7).

Os entendimentos aprovados para evitar diferentes interpretações relativas às provisões da emenda sobre o crime de agressão tiveram o apoio da delegação dos Estados Unidos. O sexto⁵³ e o sétimo⁵⁴ entendimentos foram apoiados pelo país, pois excluíam da definição de agressão o uso da força com propósito de humanidade (as intervenções humanitárias) e ações de legítima defesa (WEED, 2011, p. 8).

De acordo com Clark (2010, pp. 698-699), a delegação dos Estados Unidos fez um pronunciamento tendencioso sobre o tema das intervenções humanitárias, afirmando que não poderiam ser consideradas atos de agressão, já que não violavam a Carta da ONU. Para os Estados Unidos, portanto, os entendimentos 6 e 7 ofereceram a garantia de que as intervenções humanitárias não seriam qualificadas como atos de agressão.

É importante destacar que o conceito de intervenção humanitária foi tido como controverso pelo relatório sobre a responsabilidade de proteger. Desse modo, a responsabilidade de proteger diz respeito à obrigação dos Estados de proteger os indivíduos que

⁵³ It is understood that aggression is the most serious and dangerous form of the illegal use of force; and that a determination whether an act of aggression has been committed requires consideration of all the circumstances of each particular case, including the gravity of the acts concerned and their consequences, in accordance with the Charter of the United Nations (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2010, p. 22).

⁵⁴ It is understood that in establishing whether an act of aggression constitutes a manifest violation of the Charter of the United Nations, the three components of character, gravity and scale must be sufficient to justify a “manifest” determination. No one component can be significant enough to satisfy the manifest standard by itself (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2010, p. 22).

se encontram em seu território contra graves e sistemáticas violações de direitos humanos. As medidas necessárias a essa proteção são atributos dos Estados enquanto atores soberanos; porém, se um Estado não pode ou não empreende esforços para cumprir com sua responsabilidade de proteger, outros Estados, atuando em nome da comunidade internacional e com a aprovação do CSNU, poderão intervir nesses territórios com o objetivo de proteger os indivíduos (GILLETT, 2012, p. 19).

Dessa forma, para a delegação dos Estados Unidos, era fundamental que as intervenções humanitárias não fossem consideradas atos de agressão pelo TPI. As controvérsias geradas pelo uso do termo “intervenção humanitária”, que levou a ICISS a definir a responsabilidade de proteger, não foram tema de discussão durante a Conferência de Kampala. No entanto, mesmo que os entendimentos 6 e 7 não especifiquem nenhum dos dois termos, eles se referem às circunstâncias de gravidade que devem ser levadas em consideração para a qualificação de um ato de agressão.

Quanto à ativação da jurisdição do TPI sobre o crime de agressão, os Estados Unidos defenderam que seria necessário o consentimento do Estado de nacionalidade do agressor, seja esse Estado parte ou não do Estatuto de Roma, para que o TPI pudesse exercer jurisdição. Assim como os demais membros permanentes do CSNU, os Estados Unidos defenderam que somente este órgão poderia ativar a jurisdição do TPI sobre o crime de agressão, de acordo com o disposto na Carta da ONU (WEED, 2011, p. 9).

Outro problema apontado pela delegação dos Estados Unidos era a possibilidade de que o crime de agressão, assim como os outros três crimes internacionais, fosse considerado de jurisdição universal, dando margem para que tribunais nacionais pudessem aprovar leis que lhes conferissem jurisdição sobre esse crime. Para os Estados Unidos, isso inibiria a adesão dos Estados à emenda, já que não admitiriam que seus cidadãos pudessem ser julgados por agressão por tribunais de outros países (WEED, 2011, pp. 9-10). Diante disso, os Estados partes aprovaram os entendimentos 4⁵⁵ e 5⁵⁶ relativos à jurisdição doméstica sobre o crime de agressão, os quais limitam sua jurisdição ao TPI apenas.

O chefe da delegação dos Estados Unidos, em seu discurso após a adoção das emendas ao Estatuto de Roma, reiterou seu apoio aos discursos de França e Reino Unido no

⁵⁵ It is understood that the amendments that address the definition of the act of aggression and the crime of aggression do so for the purpose of this Statute only. The amendments shall, in accordance with article 10 of the Rome Statute, not be interpreted as limiting or prejudicing in any way existing or developing rules of international law for purposes other than this Statute (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2010, p. 22).

⁵⁶ It is understood that the amendments shall not be interpreted as creating the right or obligation to exercise domestic jurisdiction with respect to an act of aggression committed by another State (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2010, p. 22).

que tange a prerrogativa do CSNU, conforme o artigo 39 da Carta da ONU, de determinar a existência de atos de agressão. Além disso, afirmou que estava de acordo com a decisão de prorrogar a implementação da jurisdição do TPI sobre o crime de agressão para depois de 1º de janeiro de 2017. Também se mostrou satisfeito com a adoção do parágrafo 3 dos artigos 15 *bis* e 15 *ter* e reconheceu que emendas ao Estatuto deveriam ser adotadas em Conferências de Revisão, uma vez que seria a estratégia mais prudente e sábia para o desenvolvimento do TPI enquanto instituição internacional (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2010, pp. 126-127).

De acordo com Weed (2011, pp. 13-14), os Estados Unidos saíram satisfeitos da Conferência de Kampala. A emenda relativa à ativação da jurisdição do TPI sobre o crime de agressão especifica que o Tribunal não terá jurisdição sobre cidadãos de Estados não partes do Estatuto de Roma (artigo 8 *bis* (5)), satisfazendo os interesses da delegação estadunidense. Além disso, como membro permanente do CSNU, os Estados Unidos possuem poder de veto com relação ao envio de situações ao TPI e também podem convencer os demais membros do CSNU a aprovar resoluções que suspendam investigações realizadas pelo TPI.

Desse modo, as decisões tomadas pelos Estados partes na Conferência de Revisão de Kampala não representaram ameaças aos interesses dos Estados Unidos. Clark (2011, p. 21) afirma que, apesar disso, o país não pôde tentar renegociar a jurisdição do TPI sobre os demais crimes do Estatuto. Para o autor, a tendência é que os Estados Unidos continuem com um engajamento positivo com relação ao TPI, participando como observador nas reuniões da Assembleia dos Estados Partes e cooperando com o Tribunal nos casos que já estão em investigação e julgamento⁵⁷. Entretanto, os interesses dos Estados Unidos com relação à sua adesão ao Estatuto de Roma não mudaram e o engajamento na Conferência de Kampala teve o objetivo de livrar cidadãos estadunidenses da jurisdição do TPI sobre o crime de agressão (jurisdição facultativa), objetivo que não foi logrado na Conferência de Roma com relação aos demais crimes do Estatuto.

O papel dos Estados Unidos na Conferência de Kampala reforça a ideia de que a participação nas negociações de determinados regimes internacionais é positiva, já que as chances de que os interesses de um Estado ou grupo de Estados sejam contemplados será maior. Mesmo não sendo parte do Estatuto de Roma, a posição dos Estados Unidos no sistema internacional fez com que o país conseguisse influenciar as negociações, contando com o apoio dos demais membros permanentes em Kampala. Certamente, essa influência é limitada, já que

⁵⁷ Clark se refere ao governo Obama. O atual governo dos Estados Unidos já anunciou que não permitirá que seus cidadãos sejam investigados pelo TPI, adotando uma política próxima a do governo George W. Bush.

não é parte do TPI e não têm as mesmas prerrogativas na aprovação de decisões (voto na Assembleia dos Estados Partes, eleição de juízes e de Promotores).

2.3. Resultados de Roma e Kampala: a relação entre o TPI e o CSNU

Na Conferência de Roma, o P-5 conseguiu influenciar as negociações de modo que o CSNU tivesse um papel importante no Estatuto do TPI e os artigos 13.b e 16 definiram o relacionamento entre o Tribunal e o CSNU. Em Kampala, a emenda sobre o crime de agressão, apesar de não contemplar a exclusividade do CSNU de ativar a jurisdição do TPI sobre esse crime, levou em consideração os interesses do P-5, pois Estados não partes do Estatuto não estarão submetidos à jurisdição do TPI sobre o crime de agressão.

Nesse sentido, as soluções acordadas em Roma e em Kampala foram o resultado de um equilíbrio entre os interesses do P-5 e as exigências de justiça internacional ou foram uma acomodação de interesses que priorizou o papel do CSNU na ordem internacional? As análises feitas ao longo do capítulo reforçam o argumento de que os artigos 13.b e 16 e a emenda sobre o crime de agressão foram o resultado de negociações que acomodaram as exigências de justiça com os interesses do P-5 e o papel do CSNU na ordem internacional.

Pode-se dizer que o compromisso assumido pelos Estados na emenda sobre o crime de agressão foi o resultado do papel desempenhado pelos membros permanentes do CSNU na Conferência de Kampala, que também tiveram que ceder em alguns pontos para que seus interesses fundamentais fossem contemplados, especialmente Estados Unidos, China e Rússia, Estados não partes do Estatuto de Roma.

A possibilidade de que o crime de agressão pudesse fazer parte da lista de crimes sob jurisdição do TPI não foi bem recebida pelo P-5 na Conferência de Roma. O compromisso estabelecido foi que a decisão sobre a ativação da jurisdição do TPI sobre o crime de agressão seria negociada após sete anos da entrada em vigor do Estatuto, por meio de uma emenda. Desse modo, se não fosse a inclusão do crime de agressão na lista de crimes do Estatuto do TPI, é provável que o CSNU não tivesse que se posicionar sobre essa questão.

O TPI “forçou” o P-5 a discutir esse tema novamente – a primeira vez foi a discussão do projeto de Código de Crimes contra a Paz e Segurança da Humanidade, elaborado pela CDI – em um cenário internacional diferente do período da guerra fria, no qual as demandas dos atores não estatais levaram à negociação do Estatuto de Roma. A principal controvérsia que o crime de agressão suscitou em Roma foi a possibilidade de que o TPI

pudesse decidir sobre uma matéria que era exclusividade do CSNU de acordo com a Carta da ONU.

Dessa forma, pode-se afirmar que, para o P-5, a ativação da jurisdição do TPI sobre o crime de agressão implicaria uma sobreposição de funções entre o Tribunal e o CSNU. A emenda tentou separar a função da definição de atos de agressão, tarefa do CSNU, da função de decidir sobre um crime de agressão, função do TPI.

No entanto, a existência do artigo 13.b estabelece a relação entre o TPI e o CSNU, com a possibilidade de que o órgão possa ativar a jurisdição do Tribunal. Portanto, isso se aplicaria, também, ao crime de agressão. A relação entre o TPI e o CSNU, nesse caso, não é simplesmente a separação do que é função de um tribunal internacional – função jurídica – do que é função de um órgão político. É uma tentativa de acomodar interesses diferentes, preservando a ordem internacional e o papel do CSNU na manutenção da paz e, também, atendendo às exigências da justiça internacional. Portanto, essa separação entre direito e política, como afirma Carr (2001), não se reproduz na prática, pois a prática é marcada por equilíbrios e acomodações.

A emenda sobre o crime de agressão abre um precedente importante, pois o TPI poderá investigar indivíduos que cometeram esse crime, ou seja, atos de agressão contra outro Estado. Esse precedente ameaça os Estados que mais se envolvem em intervenções em outros territórios, como o P-5. Por isso, era importante que a emenda contemplasse os interesses desses Estados e não os ameaçasse.

A inclusão dos artigos 13.b e 16 no Estatuto de Roma e a emenda sobre o crime de agressão demonstraram que o P-5 teve influência nas negociações. Por um lado, a possibilidade de que o CSNU tivesse algum poder sobre o TPI não era aceitável para a maioria dos Estados em Roma; por outro lado, o TPI, sem o apoio das grandes potências, poderia não ser efetivo e, assim, foi preciso ceder ao P-5. Isso não significa dizer que há a supremacia dos interesses do CSNU no Estatuto de Roma; ao contrário, o Estatuto conseguiu contemplar os interesses da justiça internacional em muitas de suas provisões.

Como afirmaram Condorelli e Villalpando (2002, pp. 571-572), o artigo 13.b é um instrumento à disposição do CSNU no cumprimento de sua responsabilidade com a manutenção da paz e segurança internacionais e foi um “presente” dado ao CSNU pelo Estatuto de Roma. Certamente, a visão realista de uma instituição internacional a serviço das grandes potências não explica a relação entre o TPI e o CSNU e, como veremos no Capítulo 3, não define como se deu essa relação na prática, quando o CSNU utilizou o artigo 13.b em duas ocasiões (Darfur

e Líbia). Porém, ao ser utilizado pelo CSNU para submeter Estados não partes à jurisdição do TPI, o artigo 13.b poderia aumentar o poder do CSNU nesses casos.

A criação dos tribunais *ad hoc* demonstrou que o CSNU também pode estender o escopo da manutenção da paz para combater a impunidade de perpetradores de crimes internacionais, mas não tem o mesmo controle sobre o TPI que tem sobre esses tribunais, o que torna o TPI uma instituição com características distintas às demais instituições e organizações internacionais, devido a seu caráter independente.

Desse modo, os artigos 13.b e 16 e a emenda sobre o crime de agressão não são simplesmente exceções do Estatuto de Roma ou “presentes” dados ao CSNU. São o resultado de negociações de tratados internacionais de direitos humanos, em que há interesses políticos em jogo (salvaguarda do princípio de soberania) em tensão com as demandas da comunidade internacional (direitos humanos, justiça). Nesse embate entre direito e política, prevaleceram soluções jurídicas e políticas de acomodação de interesses, que não negligenciaram o papel do CSNU na ordem internacional, nem as exigências da justiça internacional. Porém, essas soluções nem sempre são satisfatórias a todas as partes envolvidas.

No caso do TPI, a negociação de uma instituição internacional penal é ainda mais complexa e as tensões se tornam mais fortes. Em Kampala, por exemplo, o resultado das negociações deixou evidente a importância do papel CSNU, especialmente a colaboração dos Estados Unidos, mesmo sendo Estado não parte. Portanto, as soluções e compromissos encontrados refletem essas tensões, e seu resultado refletirá tanto uma tentativa de acomodação de interesses quanto a preservação ou o questionamento de uma ordem internacional vigente.

Bull (2002, p. 105) explica que, embora a sociedade internacional (Estados) reconheça os direitos humanos e a possibilidade de que indivíduos possam demandar do Estado seu cumprimento, a sua implementação é feita de forma seletiva e distorcida, isto é, se os direitos humanos – ou, como afirma Bull, a justiça humana – fosse considerada objetivo primordial da sociedade internacional, o resultado seria a corrosão da ordem internacional. O autor dá o exemplo da Carta da ONU, que coloca a manutenção da paz e segurança internacionais como propósitos principais da organização, e não os direitos humanos. Desse modo, mesmo os Estados que advogam pela justiça humana como prioridades em relação à manutenção da paz, não estão dispostos a romper com a estrutura da ordem vigente (BULL, 2002, pp. 105-106).

Isso não significa que as demandas por justiça humana não questionem a ordem internacional e, desse modo, pressionam os Estados a negociar. Para o autor, a ordem internacional e as exigências de justiça não são incompatíveis. Elas coexistem e as demandas

por justiça humana (direitos humanos) somente podem ser acomodadas de forma parcial e seletiva, satisfazendo-as de forma limitada. Dessa forma, a “ordem internacional não proporciona nenhuma proteção geral e abrangente dos direitos humanos, mas somente uma proteção seletiva determinada não pelos méritos de cada caso, mas pelas circunstâncias variáveis da política internacional” (BULL, 2002, p. 106).

Nesse sentido, Sikkink (2010, p. 25) afirma que as exigências e expectativas dos atores a respeito da justiça internacional não são fáceis de se concretizar e, portanto, as normas e instituições que são fruto do processo de *justice cascade* desiludiram ou desapontaram os analistas e, também, as vítimas de violações de direitos humanos. Foi o que ocorreu com as expectativas da comunidade internacional relativas ao TPI, que esperava a criação de um Tribunal com jurisdição universal.

Nesse sentido, a compreensão da relação entre o TPI e o CSNU, estabelecida nas negociações da Conferência de Roma e, também, na Conferência de Kampala, deve levar em consideração a ideia de que o resultado de um equilíbrio ou acomodação entre os interesses do P-5 e as exigências por justiça internacional terá um caráter parcial e seletivo, como afirma Bull (2002), e nem sempre irá satisfazer todas as demandas das partes envolvidas. Dessa forma, os resultados dessas negociações levaram em consideração o papel do CSNU na ordem internacional e estabeleceram os artigos 13.b e 16 e a emenda sobre o crime de agressão.

Para Bosco (2014, p. 21), prevaleceu o controle como forma de comportamento do P-5 com relação ao TPI. A prática da relação entre o TPI e o CSNU ocorreu devido à utilização do artigo 13.b em duas ocasiões: 2005 (situação em Darfur) e 2011 (situação na Líbia). Para o autor, poucos analistas esperavam que o CSNU pudesse referir casos ao TPI, já que três dos membros permanentes não são partes do Estatuto e não apoiaram sua criação, especialmente os Estados Unidos. Porém, esses dois casos foram referidos, fazendo com que o P-5 tivesse que trabalhar junto com o TPI e pudesse exercer algum controle sobre o Tribunal.

No Capítulo 3, os casos de Darfur e Líbia foram analisados com o propósito de averiguar como se deu, na prática, a relação entre o TPI e o CSNU e, desse modo, averiguar a hipótese central desse estudo, isto é, de que não houve tensão nessa relação.

CAPÍTULO 3

O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL E OS MEMBROS PERMANENTES DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU: OS CASOS DE DARFUR E LÍBIA

Nesse capítulo, são analisadas as duas situações que foram referidas ao TPI pelo CSNU: Darfur e Líbia. Ao contrário do que previram estudiosos do TPI, de que seria quase impossível que o CSNU utilizasse o artigo 13.b do Estatuto de Roma, devido à oposição de Estados Unidos e China ao TPI, o CSNU recorreu a esse artigo em duas ocasiões: resolução 1593 (2005) e resolução 1970 (2011).

O objetivo desse capítulo é averiguar o que motivou os membros permanentes do CSNU a referir esses casos ao TPI, de modo a responder a seguinte questão: houve tensão entre o TPI e o P-5 a partir do envio desses casos para ser investigados pelo Tribunal? A hipótese central desse estudo, apresentada na Introdução e que guiou o desenvolvimento desse capítulo, é a de que os casos de Darfur e Líbia foram referidos ao TPI porque não representaram ameaças aos interesses do P-5 e, desse modo, não houve tensão entre o Tribunal e os membros permanentes do CSNU.

As resoluções 1593 (2005) e 1970 (2011), sobre Darfur e Líbia, respectivamente, foram aprovadas pelo CSNU de acordo com o Capítulo VII da Carta da ONU, que permite a utilização de meios coercitivos diante de situações de ameaça à paz e segurança internacionais. Ambas as resoluções podem ser consideradas desdobramentos de resoluções adotadas na década de 1990, nas quais há a ampliação da ideia de manutenção de paz, conforme analisado no primeiro capítulo.

Desse modo, assim como em resoluções anteriores, casos de graves violações de direitos humanos passaram a ser considerados como ameaças à paz e segurança internacionais, demandando do CSNU a utilização de novos meios para a resolução de conflitos armados. A criação dos tribunais *ad hoc* para a antiga Iugoslávia e para Ruanda são exemplos das novas soluções encontradas pelo CSNU para prevenção de violações de direitos humanos e combate à impunidade de seus perpetradores. As situações de Darfur e Líbia foram consideradas ameaças à paz e, para prevenir violações de direitos humanos e proteger civis, o CSNU adotou as resoluções 1593 (2005) e 1970 (2011) e referiu os casos ao TPI.

Um aspecto importante a ser considerado com relação às resoluções foi a sua adoção sem a ameaça de veto por parte dos membros permanentes do CSNU, especialmente Estados Unidos, China e Rússia, Estados não partes do Estatuto de Roma. Após a adoção das resoluções e as investigações no TPI, como se deu o relacionamento entre o Tribunal e o CSNU? O TPI foi utilizado como um meio ou instrumento da manutenção da paz, aumentando o controle do CSNU sobre os Estados em questão (Sudão e Líbia)?

Para averiguar a hipótese, o capítulo foi dividido em quatro partes. A primeira parte trata do caso de Darfur, apresentando os principais aspectos do conflito e seus desdobramentos, bem como a adoção da resolução 1593 (2005) pelo CSNU, que referiu a situação ao TPI. Em seguida, são apresentados os interesses do P-5 e sua influência no texto da resolução, adotada com abstenção de Estados Unidos e China. A partir disso, analisam-se as investigações feitas pelo TPI sobre a situação em Darfur, culminando nos mandados de prisão contra membros do governo do Sudão, inclusive o presidente Al-Bashir, o que gerou a oposição de muitos países do continente africano. São apresentadas as reações desses países aos mandados de prisão aprovados pelo TPI contra o presidente do Sudão e outros líderes africanos, traduzidas em ações contra o Tribunal aprovadas pela União Africana (UA).

A segunda parte do capítulo apresenta o caso da Líbia. Analisa-se o conflito no país e seus desdobramentos, que levaram à adoção da resolução 1970 (2011) pelo CSNU. Além de referir a situação na Líbia ao TPI, a resolução aprovou uma série de medidas coercitivas contra o governo líbio: bloqueio do espaço aéreo, embargo de armamentos e congelamento de bens de membros do governo. Diferentemente do caso de Darfur, o caso da Líbia mobilizou o P-5 de forma mais efetiva, levando a que a resolução 1970 (2011) fosse adotada por unanimidade. Desse modo, são analisadas as razões que levaram o P-5 a não se opor ao envio da situação na Líbia ao TPI, bem como às medidas coercitivas adotadas pela resolução. Além disso, são apresentadas as investigações do TPI sobre a Líbia e a situação atual do caso no Tribunal.

Um aspecto importante a ser considerado no caso da Líbia foi a utilização, pela primeira vez, do princípio da responsabilidade de proteger na resolução 1970 (2011). Esse fato possibilitou que o CSNU aprovasse a resolução 1973 (2011), a qual permitiu ao CSNU adotar todas as medidas necessárias para a proteção de civis na Líbia, isto é, aprovou-se uma resolução que autorizou uma intervenção, com uso da força, feita pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Essa resolução gerou inúmeras controvérsias, tanto acadêmicas quanto políticas, sobre a aplicação do princípio da responsabilidade de proteger, uma vez que acusou-se a OTAN de intervir para promover a mudança de regime na Líbia. Esses desdobramentos acabaram por colocar o papel do TPI e da justiça internacional em segundo

plano no caso da Líbia, sem gerar maiores controvérsias sobre mandados de prisão aos líderes do governo líbio, como ocorreu no caso de Darfur.

Dessa forma, são apresentadas as características que tornaram o envio da situação na Líbia ao TPI diferentes do caso de Darfur, principalmente porque a responsabilidade de proteger foi invocada na resolução 1970 (2011), abrindo espaço para sua aplicação por meio da resolução 1973 (2011). Há alguma relação entre a utilização do artigo 13.b do Estatuto de Roma e a utilização da responsabilidade de proteger na resolução 1970 (2011)? A responsabilidade de proteger e o TPI foram instrumentos utilizados pelo CSNU para a manutenção da paz nessa resolução? Há relação entre o TPI e a responsabilidade de proteger ou ela foi invocada como precedente para justificar a resolução 1973 (2011)?

Na terceira parte do capítulo, os casos de Darfur e Líbia são comparados com o propósito de averiguar a hipótese. Se esses casos demonstram que não houve tensão entre o TPI e o P-5, eles poderiam servir como referência ou modelo para a análise de casos futuros referidos pelo CSNU ao TPI? O TPI se tornou um complemento à manutenção da paz em Darfur e na Líbia, sem que tivesse influência na resolução desses conflitos? As controvérsias geradas pelos mandados de prisão contra Al-Bashir e com relação à resolução 1973 (2011) e a intervenção na Líbia podem servir de impedimento para que o CSNU venha a aprovar resoluções que invoquem o artigo 13.b do Estatuto de Roma?

A última parte do capítulo apresenta exemplos de casos em processo de investigação no TPI que provocaram algumas tensões entre o TPI e o P-5: Afeganistão, Iraque, Geórgia e Ucrânia. Esses exemplos mostram a insuficiência da hipótese para casos que não foram referidos ao TPI pelo CSNU? A ativação da jurisdição do TPI pela Promotoria, nesses casos, significou que, de fato, o Tribunal pode ameaçar os interesses do P-5 e questionar a ordem internacional?

Para responder a essas questões e compreender como se deu a relação entre o TPI e o CSNU na prática, analisam-se as contribuições das teorias das Relações Internacionais e dos autores apresentados nos Capítulos 1 e 2. O artigo 13.b – como solução jurídica, resultado das negociações do Estatuto de Roma, que tentou equilibrar os interesses do P-5 (manutenção da paz) e as exigências de justiça internacional – foi, na prática, apenas um instrumento nas mãos do CSNU para submeter Estados não partes à jurisdição do TPI? Ou se tornou complemento importante na manutenção da paz e segurança internacionais, capaz de prevenir futuras violações de direitos humanos e combater a impunidade dos perpetradores de graves violações de direitos humanos?

3.1. A situação em Darfur

As graves violações de direitos humanos cometidas no conflito em Darfur, no Sudão, provocaram uma grave crise humanitária no país, devido ao grande número de deslocados internos e refugiados. As pressões da comunidade internacional para que o CSNU tomasse medidas coercitivas direcionadas ao governo do Sudão levou a que o órgão aprovasse a resolução 1593, em 2005, que, além de sanções, referiu a situação em Darfur ao TPI.

Nessa seção, analisam-se os antecedentes da resolução 1593 (2005), isto é, o conflito em Darfur e as medidas tomadas pelo CSNU para pressionar o governo do Sudão a colocar fim ao conflito e, sobretudo, às violações de direitos humanos cometidas no país. Essas medidas tiveram o apoio do P-5, que, apesar da oposição de Estados Unidos e China ao TPI, aprovou, juntamente com os demais membros do CSNU, a resolução 1593 (2005).

São analisados, além disso, as razões que levaram o P-5 a aprovar o envio da situação em Darfur ao TPI e qual foi o compromisso a que chegaram para que o texto da resolução fosse aprovado sem ameaças de veto por parte de China e Estados Unidos. A partir da aprovação da resolução 1593 (2005), o TPI inicia as investigações sobre a situação em Darfur, acusando altos funcionários do governo de responsabilidade pelos crimes cometidos contra a população de Darfur. Com a aprovação pelo TPI de um mandado de prisão contra o presidente do Sudão, Omar Al-Bashir, alguns países africanos começam a se opor ao Tribunal.

3.1.1. Antecedentes da resolução 1593 (2005) do Conselho de Segurança da ONU

O conflito em Darfur, travado entre o governo do Sudão e grupos rebeldes opositores, é anterior a 2005, data em que o CSNU aprovou a resolução 1593. Há mais ou menos vinte e um anos, existe um conflito entre o Movimento de Libertação do Sudão (SLM, sigla em inglês para *Sudan Liberation Movement*) e o governo, que causou mortes, deslocamentos internos, refugiados, fome e miséria. Os grupos rebeldes de Darfur – SLM e Movimento Justiça e Igualdade (JEM, sigla em inglês para *Justice and Equality Movement*) – iniciaram, em 2003, ataques a instalações do governo do Sudão com o propósito de proteger Darfur das milícias *Janjaweed*, que atuavam a serviço do governo, e denunciar a situação de negligência em que se encontrava a população. Com o apoio do governo, as *Janjaweed* atacaram Darfur, causando assassinatos em massa, estupros, deslocamentos internos, destruição de cidades, fontes de água e plantações (LEVITT, 2008, pp. 236-238).

A situação em Darfur se agravou rapidamente desde 2003: além do conflito entre governo e grupos rebeldes, iniciou-se uma guerra entre as milícias e a população e entre as

próprias comunidades de Darfur. ONGs e o Sub-secretário da ONU para assuntos humanitários caracterizaram o conflito em Darfur como uma das maiores crises humanitárias do século XXI, devido à limpeza étnica, à despopulação de cidades inteiras e ao grande número de deslocados internos, que se encontravam em situação de fome e miséria. Além disso, o conflito provocou aumento do número de refugiados, já que as *Janjaweed* invadiam as fronteiras dos países vizinhos e ameaçavam constantemente os refugiados (LEVITT, 2008, pp. 238-239).

O CSNU somente se pronunciou sobre o conflito em Darfur a partir de 2004. Antes disso, alguns países africanos, por meio da UA, foram os responsáveis por tentativas de resolução do conflito entre o governo e os grupos rebeldes. A partir de 2003, a comunidade internacional começou a pressionar o CSNU para que tomasse providências a respeito das graves e sistemáticas violações de direitos humanos cometidas. Em 25 de maio de 2004, o CSNU publica um pronunciamento presidencial⁵⁸ sobre a situação em Darfur (UGARTE, 2014, p. 349).

Em 30 de julho de 2004, o CSNU adotou a resolução 1556, na qual condenou todos os atos de violência e as graves e sistemáticas violações de direitos humanos cometidas contra a população civil por todas as partes no conflito em Darfur, especialmente as milícias *Janjaweed*. É a primeira resolução do CSNU que considerou a situação em Darfur como ameaça à paz e segurança internacionais; porém, seus objetivos se concentraram em auxiliar o trabalho da UA no Sudão e não incluiu sanções ao governo ou medidas de uso da força. Reiterou a responsabilidade primordial do governo do Sudão de respeitar os direitos humanos e proteger sua população e enfatizou o compromisso do governo de investigar as violações de direitos humanos e punir seus responsáveis (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2004 a).

A resolução 1564 (2004) instaurou uma Comissão Internacional de Investigação para analisar as violações de direitos humanos e direito internacional humanitário cometidas em Darfur, inclusive o crime de genocídio (UGARTE, 2014, p. 349). Em 19 de novembro de 2004, o CSNU adotou a resolução 1574, em que demandou às partes do conflito que assinassem um acordo de paz (*Comprehensive Peace Agreement*) e pediu ao Secretário-geral que preparasse recomendações sobre o mandato e estrutura de um operação de paz para dar suporte ao acordo (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2004 b).

⁵⁸ Nesse pronunciamento, o CSNU manifestou preocupação com a deterioração da situação humanitária na região de Darfur. Além disso, afirmou que os responsáveis pelas graves violações de direitos humanos e direito internacional humanitário deveriam ser responsabilizados, demandando as partes em conflito que cumprissem o acordo de cessar-fogo. Solicitou ao governo do Sudão que neutralizasse a milícia *Janjaweed* e que garantisse o retorno seguro dos refugiados e deslocados internos de volta às casas (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2004 c).

Até 2005, as resoluções do CSNU apostaram numa solução negociada para o conflito em Darfur e, desse modo, apoiaram os esforços da UA para a implementação das medidas aprovadas pelas partes em conflito nos acordos de paz. Apesar dessas medidas, o conflito entre o governo do Sudão e os grupos de oposição continuou e as violações de direitos humanos seguiram aumentando. Em resposta, o CSNU aprovou a resolução 1591 (29 de março de 2005), baseando-se no Relatório do Secretário-geral, de 31 de janeiro de 2005⁵⁹. A resolução 1591 (2005), atuando de acordo com o Capítulo VII, estabeleceu sanções a indivíduos de ambas as partes em conflito que impedissem o processo de paz no Sudão, que seriam designados por uma Comissão formada por membros do CSNU. Além disso, requisitou que os Estados-membros congelassem todos os bens e recursos econômicos desses indivíduos (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2005 a).

3.1.2. A resolução 1593 (2005) e a aplicação do artigo 13.b do Estatuto de Roma

Dois dias após a aprovação da resolução 1591 (2005), o CSNU adotou a resolução 1593, em 31 de março de 2005. Desse modo, além das sanções às partes em conflito que impedissem o processo de paz no Sudão, aprovadas na resolução 1591, a resolução 1593 referiu a situação em Darfur, desde 1 de julho de 2002, ao TPI. Foi a primeira vez que o CSNU invocou o artigo 13.b do Estatuto de Roma.

A aprovação da resolução 1593 gerou algumas controvérsias, especialmente entre os membros permanentes do CSNU, o que se refletiu no seu texto. No Preâmbulo, por exemplo, há a referência ao artigo 16 do Estatuto de Roma, que especifica que o CSNU pode suspender investigações por um período máximo de 12 meses. A referência ao artigo 16 foi uma exigência dos Estados Unidos, conforme ocorreu em resoluções anteriores do CSNU, como visto no Capítulo 2. Além disso, no parágrafo 6, a resolução 1593 (2005) retirou qualquer possibilidade de que o TPI pudesse investigar oficiais que fossem nacionais de Estados não partes e estivessem atuando no Sudão sob mandato da ONU:

Decides that nationals, current or formal officials or personnel from a contributing State outside Sudan which is not party to the Rome Statute of the International Criminal Court shall be subject to the exclusive jurisdiction of that contributing State for all alleged acts or omissions arising out of or related to operations in Sudan established or authorized by the Council or the African Union, unless such exclusive jurisdiction has been expressly waived by that contributing State (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2005 c).

⁵⁹ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Report of the Secretary-General on the Sudan*. (S/2005/57). 31 de janeiro de 2005.

O rascunho da resolução 1593 (2005) foi submetido aos membros do CSNU pelo Reino Unido. A resolução foi aprovada com 11 votos favoráveis (Argentina, Benin, Dinamarca, França, Grécia, Japão, Filipinas, Reino Unido, Romênia, Rússia e Tanzânia) e 4 abstenções (Argélia, Brasil, Estados Unidos e China). É importante analisar os discursos dos membros permanentes a respeito do texto da resolução, justificando seus votos, bem como os pronunciamentos dos demais Estados que se abstiveram. O Sudão estava presente durante a votação da resolução 1593 (2005), como parte interessada e, embora não tivesse direito a votar, também se pronunciou.

Entre os membros permanentes que votaram a favor da resolução 1593 (2005), estiveram Reino Unido, França e Rússia. O Reino Unido, Estado proponente da resolução, mostrou-se satisfeito em seu pronunciamento e afirmou que o envio da situação em Darfur ao TPI significaria um aviso àqueles que tivessem intenção de cometer atrocidades semelhantes. Além disso, afirmou que as investigações pelo TPI dos crimes cometidos em Darfur se mostravam a solução mais eficaz e efetiva para o combate à impunidade e promoção da justiça (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2005 d, p. 7).

A França se posicionou de forma semelhante ao Reino Unido. Um ponto importante do pronunciamento francês foi relativo à imunidade de cidadãos de Estados não partes que estivessem atuando no Sudão a serviço da ONU e de seus Estados. Para a França, isso não eximia esses Estados de outras obrigações internacionais e que estariam submetidos à interpretação dos tribunais franceses quando apropriado (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2005 d, p. 8). A Rússia se posicionou favorável à resolução 1593 (2005), fazendo um pronunciamento curto e sem maiores ressalvas.

Em seu pronunciamento sobre a resolução 1593 (2005), os Estados Unidos afirmaram estar de acordo com a investigação dos responsáveis pelas graves violações de direitos humanos cometidas em Darfur, incluindo o genocídio, embora fossem favoráveis ao estabelecimento de um tribunal híbrido, localizado no continente africano, para esse propósito. Com relação à abstenção, os Estados Unidos reiteraram sua objeção a que o TPI pudesse investigar cidadãos de Estados não partes do Estatuto de Roma, já que isso violava o princípio de soberania. Desse modo, não estavam de acordo com o envio da situação de Darfur ao TPI. Contudo, se abstiveram por dois motivos principais: em primeiro lugar, consideraram que era necessário que a comunidade internacional trabalhasse para combater a impunidade no Sudão e, em segundo lugar, afirmaram que a resolução 1593 (2005) prevenia que o TPI investigasse cidadãos de Estados não partes do Estatuto de Roma (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2005 d, p. 3).

O pronunciamento dos Estados Unidos teve o objetivo de deixar claro sua objeção ao TPI, apontando suas falhas e a possibilidade de “politização” das investigações. Ademais, se mostraram satisfeitos com o fato de que o CSNU não seria responsável financeiro pelas investigações e trabalhos do TPI sobre a situação em Darfur, apenas os Estados partes. Os Estados Unidos lembraram que possuíam acordos de imunidade com 99 Estados, de forma que nenhum cidadão estadunidense seria extraditado ao TPI (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2005 d, pp. 3-4). Portanto, os Estados Unidos foram os principais responsáveis pela existência dos parágrafos 6 e 7 da resolução 1593 (2005), que excluía cidadãos de Estados não partes da jurisdição do TPI e retiravam do CSNU qualquer responsabilidade financeira relativa às investigações.

A China afirmou que não era favorável a que o CSNU referisse a situação em Darfur ao TPI sem o consentimento do governo do Sudão, já que isso violaria o princípio de soberania. A China expressou seu apoio a que os perpetradores de graves violações de direitos humanos fossem julgados por tribunais sudaneses ou supervisionados pela UA, reiterando a importância do respeito à soberania do Sudão nesse quesito (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2005 d, p. 5).

A Argélia, Estado que também se absteve na votação da resolução 1593 (2005), reiterou em seu pronunciamento que foi a UA quem se encarregou, desde o início do conflito no Sudão, de enviar tropas para monitorar o cessar-fogo e proteger civis. Além disso, lembrou que somente a UA foi capaz de persuadir as partes em conflito a se engajar em negociações pacíficas. Desse modo, justificou sua abstenção afirmando que o CSNU utilizou de *double standards* com o discurso da justiça universal (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2005 d, p. 5).

Nessa mesma linha argumentativa, o Sudão afirmou ser veementemente contrário ao envio da situação de Darfur ao TPI, a ponto de dizer que as decisões do CSNU sobre o Sudão não foram sábias. Dessa forma, afirmou que se tratou de um jogo entre as potências, demonstrando que o Tribunal seria uma instituição desenhada para tratar de países pobres e fracos: “(...) *it is a tool for the exercise of the culture of superiority and to impose cultural superiority. It is a tool for those who believe that they have a monopoly on virtues on this world, rife with injustice and tyranny*” (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2005 d, p. 12).

O trecho acima evidencia o teor do pronunciamento do Sudão sobre a resolução 1593 (2005), um discurso carregado de críticas ao CSNU e às grandes potências. Criticou-se o CSNU por ser um órgão de interesses políticos, sem credibilidade e confiança, em que aliados do P-5 são protegidos, enquanto outros países pobres e fracos são alvos de intervenções. Como

será analisado posteriormente no capítulo, esses argumentos retornaram ao discurso do Sudão e de outros países africanos após a aprovação dos mandados de prisão contra o presidente Al-Bashir.

Seguindo uma linha completamente diferente, o Brasil justificou sua abstenção tomando o caminho de defesa do TPI e de críticas ao texto da resolução 1593 (2005). Para o Brasil, a resolução não poderia ter sido adotada com as ressalvas sobre a imunidade de cidadãos de Estados não partes que atuassem no Sudão (parágrafo 6 da resolução), já que isso comprometeria a integridade do Estatuto de Roma que, naquele momento, já contava com 98 ratificações (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2005 d, p. 11).

A análise dos pronunciamentos desses países, especialmente dos membros permanentes do CSNU, demonstram as diferenças de opinião e controvérsias que a resolução 1593 (2005) gerou a respeito do envio da situação de Darfur ao TPI, algo inédito até aquele momento. Entretanto, a resolução foi aprovada sem ameaças de vetos dos Estados Unidos ou da China, que se abstiveram, e com a ressalva do parágrafo 6, que exclui qualquer possibilidade de o TPI investigar cidadãos de Estados não partes que atuassem no Sudão a serviço da ONU e da UA.

Pode-se afirmar, portanto, que a resolução 1593 (2005) representou um compromisso entre os interesses do P-5, no qual o principal opositor do TPI, os Estados Unidos, não se sentiu ameaçado pela resolução, pois seus cidadãos gozariam de imunidade em relação à jurisdição do Tribunal (parágrafo 6). De um lado, Reino Unido e França aceitaram a inclusão do parágrafo 6 sobre a imunidade, de outro, Estados Unidos e China se comprometeram em não vetá-la, o que permitiu o envio da situação de Darfur ao TPI. Os interesses do Sudão foram negligenciados pelo P-5, inclusive pela China, que apesar de defender a soberania desse país, se absteve.

Após a aprovação da resolução 1593 (2005), o CSNU não se pronunciou sobre o TPI e as investigações em Darfur até 2008. Nesse período em que o CSNU não se pronunciou com relação ao TPI, a relação entre o TPI e o P-5 não apresentou tensões. Além de deixar a cargo da UA a resolução do conflito, o CSNU não interferiu nas investigações do TPI e negligenciou os pedidos do Tribunal relativos à cooperação de Estados não partes.

As resoluções sobre o conflito em Darfur se concentraram no processo de paz no Sudão e no apoio à UA. Além disso, se referiram aos acordos de paz e à operação de manutenção da paz que foi estabelecida em 2006 (resolução 1579) entre a ONU e a UA (UNAMID – *African Union-United Nations Mission in Darfur*). Resoluções posteriores

enfatazaram o papel da UNAMID, aprovaram maior quantidade de tropas e aumentaram a capacidade da operação de paz de prover ajuda humanitária e proteger os civis.

O CSNU somente se manifestou sobre a resolução 1593 (2005) em 16 de junho de 2008, por meio de um pronunciamento presidencial. A declaração do Presidente do CSNU apenas reiterou a necessidade de que os Estados-membros da ONU cooperassem com o TPI, fossem ou não partes do Estatuto de Roma. Além disso, pediu que o governo do Sudão e as demais partes envolvidas no conflito em Darfur cooperassem com o TPI com o objetivo de colocar fim à impunidade (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2008). Em 31 de julho de 2012, o CSNU aprovou a resolução 2063, que reduziu as tropas da UNAMID⁶⁰. A partir dessa data, a situação em Darfur piorou, principalmente porque o foco do CSNU foi o processo de paz entre o norte e o sul do país e as necessidades de ajuda humanitária ao Sudão do Sul (UGARTE, 2014, p. 352).

3.1.3 As investigações do TPI sobre a situação em Darfur

Como pode ser interpretada a aplicação do artigo 13.b do Estatuto de Roma e o envio da situação em Darfur ao TPI? Para Ugarte (2014, p. 354), essa decisão foi tomada antes mesmo de que outras medidas estabelecidas pelo Capítulo VII da Carta da ONU fossem adotadas pelo CSNU, como é o caso das sanções e embargo de armamentos, por exemplo, o que representou uma simultaneidade entre as exigências de justiça e a manutenção da paz. No entanto, a atuação do CSNU foi mínima no que diz respeito ao reforço de suas decisões, principalmente com relação às investigações do TPI.

Uma das críticas da Promotoria do TPI em seus relatórios dirigidos ao CSNU foi relativa à ineficácia em pressionar os Estados partes e não partes a cooperarem com o Tribunal no cumprimento dos mandados de prisão contra os acusados de cometer crimes em Darfur, incluindo o Presidente do Sudão, Omar Al-Bashir.

O TPI iniciou suas investigações sobre a situação em Darfur em junho de 2005 e, de acordo com a resolução 1593 (2005), seriam investigados os crimes cometidos em Darfur desde 1 de julho de 2002. A resolução se baseou no relatório do Secretário-geral da ONU, que alertou sobre as violações de direito internacional humanitário e de direitos humanos cometidas em Darfur⁶¹. O TPI investigou membros do governo do Sudão, líderes da milícia *Janjaweed* e

⁶⁰ A resolução 2296 do CSNU, de 29 de junho de 2016, decidiu estender o mandato da UNAMID até 30 de junho de 2017 (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2016).

⁶¹ O Relatório (S/2005/60) do Secretário-geral da ONU baseou-se no relatório da Comissão Internacional de Investigação, estabelecida para investigar violações de direitos humanos e de direito internacional humanitário cometidas em Darfur, entre elas genocídio e crimes contra a humanidade.

dos grupos rebeldes, suspeitos de haver cometido genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Existiam algumas especificidades do caso de Darfur com relação aos outros casos que estavam sendo investigados pelo TPI: foi o primeiro caso referido pelo CSNU, o primeiro em que o TPI investigou o crime de genocídio e o primeiro em que um presidente em exercício foi acusado de cometer o crime de genocídio (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2017 d).

Todavia, apesar dos dois mandados de prisão aprovados pelo TPI contra Al-Bashir e outros suspeitos, o presidente ainda não foi capturado e continua como chefe de Estado em exercício no Sudão. Os dois últimos relatórios da Promotora do TPI (2016 e 2017) expressaram o descontentamento com o CSNU e com os Estados partes no cumprimento de suas responsabilidades. Por um lado, o CSNU tem a responsabilidade de fazer com que os Estados Partes (também Estados-membros da ONU) cumpram com a resolução 1593 (2005) e com os mandados de prisão; por outro lado, os Estados partes devem cooperar com o TPI, conforme prevê o Estatuto de Roma.

O TPI autorizou mandados de prisão aos seguintes membros do governo do Sudão e líderes das milícias: Omar Hassan Ahmad Al-Bashir, Ahmad Muhammad Harun, Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman (Ali Kushayb), e Abdel Raheem Muhammad Hussein. Nenhum dos acusados foi capturado e entregue ao TPI. Ali Kushayb continua atuando junto às milícias *Janjaweed* e os demais acusados continuam ocupando altos cargos no governo do Sudão. Em 2014, um novo membro do governo sudanês foi acusado pelo TPI, Abdallah Banda Abakaer Nourain e, assim como os demais, ainda não foi capturado e entregue ao Tribunal (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2016 c).

A Promotoria também alertou o CSNU para o fato de que alguns Estados partes receberam a visita do presidente do Sudão e, nessas ocasiões, não cumpriram com as ordens de prisão, embora a maioria dos Estados partes cumpriram com sua obrigação de não receber os acusados em seus territórios. No relatório de 2016, a Promotora Fatou Bensouda afirma que África do Sul, Chade, Djibuti e Uganda receberam Al-Bashir em seus territórios e, como partes do Estatuto de Roma, tinham a obrigação de capturá-lo e extraditá-lo ao TPI (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2016 c).

A África do Sul recebeu Al-Bashir em seu território durante a Cúpula da UA, em junho de 2015. Em agosto de 2016, o presidente do Sudão visitou o Chade pela sexta vez, desde que o TPI autorizou o primeiro mandado de prisão contra ele. A Promotora afirmou que o Chade, em todas essas ocasiões, falhou em sua obrigação de cumprir os mandados de prisão.

Em maio de 2016, Al-Bashir esteve no Djibuti e em Uganda e ambos os Estados não cumpriram com sua obrigação de capturá-lo (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2016 c).

Embora o TPI tenha aprovado 13 decisões sobre não cooperação dos Estados partes e demandando que tomassem medidas para que o governo do Sudão cumprisse os mandados de prisão contra os acusados, o CSNU ainda não atuou para dar apoio a essas decisões. Desse modo, a Promotora do TPI manifestou, no relatório de 2016, seu descontentamento com relação ao CSNU da seguinte forma:

This is an untenable situation. These decisions plainly demonstrate that the Court's work is being undermined by those States Parties that fail to adhere to their treaty obligations under the Statute and disregard the Court's warrants. To ensure the referral under UNSCR 1593 does not become futile and incapable of achieving its stated goals, this Council must take action against this obstruction of not only the Court but also this Council. This obstruction undermines the credibility of the Council. The Office again urges this Council to take robust and concrete measures to ensure compliance with the Court's arrest warrants when suspects travel to the territories of States Parties. Decisive action from this Council will enhance the prospects of arrest of all the ICC fugitives from the situation in Darfur, Sudan. Thousands of victims from Darfur who have been patiently waiting for justice deserve no less from this Council (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2016 c).

Em junho de 2017, a Promotora do TPI se dirigiu novamente ao CSNU, afirmando que a Promotoria continuava determinada a buscar a justiça em Darfur, mesmo com as dificuldades orçamentárias e de pessoal que se apresentavam. Ela relatou, ademais, que violações de direitos humanos continuavam ocorrendo em Darfur, sendo cometidas por forças do governo do Sudão, grupos armados rebeldes e milícias. Além disso, a Promotora denunciou que Al-Bashir havia estado na Jordânia em março de 2017 e este Estado parte não cumpriu com sua obrigação entregá-lo ao TPI (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2017 d).

As afirmações da Promotora do TPI reforçam a ideia de que a situação de impunidade em Darfur não se deve apenas ao comportamento dos Estados partes, que se recusam a capturar o presidente do Sudão, mas também à inação do CSNU com relação a esses países. Desse modo, para a Promotora do TPI, o CSNU *“has not taken the follow-up steps necessary to ensure that accountability is realised in practice”* e, por isso, *“should demonstrate its support for the work of my Office by taking concrete action in response to decisions of non-compliance or non-cooperation referred to it by the Court”* (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2016 c; 2017 d).

O caso de Darfur revela um descompasso entre o TPI e o CSNU no que diz respeito à busca por um equilíbrio entre a justiça internacional e a manutenção da paz. Após a aprovação da resolução 1593 (2005), o CSNU não tomou medidas que reforçassem as investigações do TPI. As resoluções posteriores sobre Darfur, embora continuassem condenando as violações de direitos humanos e de direito internacional humanitário cometidas, se concentraram no

processo de paz levado a cabo por meio da UNAMID. O fato de que o presidente do Sudão, acusado pelo TPI, seja peça central das negociações de cessar-fogo e de paz no país comprovam esse descompasso entre o TPI e o CSNU no caso de Darfur e as ações – e inações – do CSNU colocam o TPI em segundo plano na resolução do conflito em Darfur.

3.1.4 A União Africana e o TPI: do apoio à hostilidade

Conforme apresentado nesse capítulo, as primeiras investigações do TPI referentes à resolução 1593 (2005) levaram à aprovação de mandados de prisão contra os acusados de cometer graves violações de direitos humanos em Darfur. Pela primeira vez, o TPI aprovou um mandado de prisão contra um chefe de Estado em exercício, o presidente Al-Bashir. A partir desse momento, as relações entre o TPI e os países africanos começaram a apresentar tensões: alguns países foram contrários ao mandado de prisão, descumprindo o pedido do TPI de colaboração com as investigações, enquanto outros tentaram encontrar uma solução negociada para o conflito.

Os países africanos representam a maioria dos Estados partes do TPI. Foram grandes apoiadores da criação do TPI e a maioria dos países do continente africano fez parte do *like-minded group*. A Carta da UA defende os mesmos valores contidos no Estatuto de Roma, como o combate à impunidade com relação a crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio. A partir de 2005, quando o CSNU referiu a situação de Darfur ao TPI, culminando na aprovação de um mandado de prisão contra o presidente do Sudão, teve início a oposição da UA ao TPI. Outros líderes africanos temeram que pudessem ser os próximos acusados pelo TPI, fossem ou não partes do Estatuto de Roma. Desse modo, uma retórica pós-colonialista e pan-africanista emergiu no discurso de alguns países africanos (TLADI, 2009, p. 66; VILMER, 2016, p. 1321).

Um bom exemplo dessa retórica foram alguns discursos proferidos pelo presidente da Líbia, Muammar Kadafi, sobre o caso de Darfur. Em um discurso feito no Catar, em 2009, atuando como representante da UA, Kadafi afirmou que o TPI era uma tentativa do Ocidente de recolonização e uma prática de terrorismo por parte das potências ocidentais (VILMER, 2016, p. 1322).

Em fevereiro de 2009, a Assembleia Geral da UA adotou uma resolução a respeito do mandado de prisão contra Al-Bashir, aprovado pelo TPI. Nela, os Estados-membros da UA expressaram sua preocupação com as consequências negativas que o mandado de prisão poderia provocar no delicado processo de paz em curso no Sudão (AFRICAN UNION, 2009 a, p. 1).

De acordo com Tladi (2009, p. 69), a resolução de 2009 da Assembleia Geral da UA foi uma ameaça à esperança de se alcançar a justiça internacional e o combate à impunidade, que foi trazida pelo TPI desde sua criação. O discurso de alguns países africanos de que o TPI seria um instrumento a serviço do Ocidente contra a África serviu para questionar os valores defendidos pelo Tribunal e pela própria UA, isto é, se tratam-se de valores universais ou apenas um instrumento imperialista.

Em 2011, o CSNU aprovou a resolução 1970 (2011), que referiu o caso da Líbia ao TPI. Conforme será apresentado nesse capítulo, a UA se posicionou favoravelmente às investigações do TPI e não se pronunciou contra o mandado de prisão aprovado pelo TPI contra Kadafi. África do Sul, Nigéria e Gabão, membros não permanentes do CSNU em 2011, se pronunciaram a favor das investigações do TPI sobre a situação na Líbia (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2011, pp. 3 e 6).

Em 2012, o TPI começa suas investigações sobre a situação no Quênia, relativa ao conflito interno de 2007-2008. Em 2011, Kenyatta e Ruto, candidatos à presidência do país, receberam ordens de detenção do TPI, pois ocupavam cargos de Ministros à época do conflito. A partir daí, iniciaram uma ofensiva contra o Tribunal, intimidando e ameaçando testemunhas e, também, utilizaram as investigações do TPI como material de sua campanha presidencial, acusando o Tribunal de ser uma ferramenta anti-africana do Ocidente. Em 2012, eles venceram as eleições no Quênia (VILMER, 2009, p. 1322).

O presidente do Quênia, em 2013, organizou uma cúpula extraordinária da UA sobre o TPI para discutir a retirada de assinatura do Estatuto de Roma dos países africanos. Essa iniciativa não foi levada a cabo pela UA, já que se trata de uma decisão soberana de cada Estado-membro e a organização não tem poderes para interferir nela. Além disso, os países africanos estavam divididos quanto a isso: alguns acreditaram que se tratava de uma tentativa do presidente do Quênia de internacionalizar um problema doméstico, enquanto outros endossaram o discurso de que o TPI seria uma ferramenta a serviço do Ocidente (VILMER, 2016, pp. 1322-1323).

A resolução da Assembleia Geral da UA, de dezembro de 2013, reiterou sua preocupação com a politização e mal uso dos mandados de prisão contra líderes africanos aprovados pelo TPI, mencionando como exemplo o mandado de prisão contra o presidente Kenyatta. Afirmou que os mandados de prisão poderiam diminuir a soberania e a estabilidade do processo de país no Quênia e em outros Estados-membros do continente africano. Desse modo, a UA decidiu que processos contra líderes africanos em exercício não poderiam ser iniciados pelo TPI, como forma de garantir estabilidade, ordem e integridade. Afirmaram que

as investigações sobre o Quênia e o Sudão deveriam ser suspensas de acordo com o artigo 16 do Estatuto de Roma. Outra medida adotada na resolução de 2013 foi a necessidade de que se aprovasse a extensão do mandato da Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos para que pudesse julgar crimes internacionais, como genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade (AFRICAN UNION, 2013, pp. 1-2).

De acordo com Vilmer (2016, p. 1323), a cúpula de 2013 foi uma vitória diplomática para o Quênia, pois fez com que a UA pedisse ao CSNU que suspendesse as investigações sobre o presidente queniano no TPI (de acordo com o artigo 16 do Estatuto de Roma). O CSNU, porém, negligenciou o pedido da UA. Em 2014, o presidente Kenyatta obteve outra vitória para o Quênia: o TPI abandonou as acusações contra ele por falta de provas.

O presidente Al-Bashir também se beneficiou dessa postura da UA, pois, mesmo com os mandados de prisão contra ele, esteve em muitos países africanos, partes do Estatuto de Roma, que se negaram a entregá-lo ao TPI. Em 2015, a África do Sul se comportou da mesma forma, contrariando sua política de apoio ao TPI. África do Sul, Gana, Senegal, Botsuana e Lesoto foram os maiores apoiadores do TPI no continente africano. A África do Sul, na Cúpula de 2013, tentou dissuadir os países da UA a apoiar a retirada em massa do Estatuto, liderada pelo presidente do Quênia (VILMER, 2016, p. 1324).

No entanto, em 19 de outubro de 2016, a África do Sul notificou o Secretário-geral da ONU de sua retirada do TPI, sendo o primeiro país da África a fazê-lo. O próprio governo queniano, autor da iniciativa na UA, não retirou sua assinatura do Estatuto de Roma. No entanto, a decisão da África do Sul é um precedente relevante, pois irá encorajar o Quênia e outros Estados a fazer o mesmo.

Em 11 de abril de 2016, os países da UA decidiram impor três condições ao TPI para que não houvesse a retirada em massa do TPI: imunidade a chefes de Estado e governo e altos funcionários governamentais; intervenção do TPI em situações no continente somente após exame pela UA; redução dos poderes do promotor. Para Vilmer (2016, p. 1326-1327), essas condições são inaceitáveis e são apenas um pretexto para que a retirada do Estatuto de Roma se concretize com aprovação da UA.

Considerando que os países africanos são maioria na Assembleia dos Estados Partes do TPI, a postura da UA poderia provocar a introdução de novas emendas ao Estatuto de Roma, para evitar que chefes de Estado em exercício fossem investigados pelo TPI. De acordo com Tladi (2009, p. 67), há dois argumentos que baseiam a rejeição da UA com relação aos mandados de prisão aprovados pelo TPI: o primeiro argumento seria a ideia de que os problemas africanos devem ser resolvidos pelos países africanos, buscando soluções africanas,

respeitando a soberania e integridade dos países; o segundo argumento diz respeito à ideia de que os mandados de prisão prejudicam processos de paz em países em conflito – caso do Sudão.

Segundo Vilmer (2016), algumas considerações explicariam o “afrocentrismo” do TPI, isto é, o fato de que a maioria dos casos investigados pelo TPI sejam de indivíduos nacionais países africanos. Entre essas considerações, o autor destaca as seguintes: a) de todos os continentes, o africano é o que representa a maioria dos Estados partes do TPI (34 Estados), o que comprova o entusiasmo desses países com a aprovação do Estatuto de Roma em 1998; b) os sistemas judiciais penais da maioria dos países africanos não é eficiente e alguns de seus líderes não estão dispostos a investigar perpetradores de crimes graves, o que torna a existência do TPI um complemento às jurisdições nacionais; c) após a entrada em vigor do Estatuto de Roma, em 2002, o promotor necessitava demonstrar a eficácia do TPI e os casos africanos foram os primeiros a emergir, devido, principalmente, a denúncias dos próprios Estados partes (*self-referrals*).

O Estatuto de Roma não prevê os *self-referrals*, situações em que os Estados partes referem situações de violações ocorridas em seus próprios territórios ao TPI. Entretanto, de acordo com Vilmer (2016, p. 1331), o promotor Moreno-Ocampo encorajou os *self-referrals* e se comprometeu com os chefes de Estado, de forma que iniciou investigações sobre violações cometidas por grupos rebeldes ou de oposição nesses países, ignorando os crimes cometidos por funcionários governamentais. Esse foi o caso da República Democrática do Congo, em que o presidente Kabila não foi investigado pelo TPI, apenas os grupos de oposição. Essa estratégia, segundo o autor, serviu tanto aos interesses dos Estados quanto do TPI, que pôde demonstrar sua capacidade de cooperar com os Estados partes, crucial para sua eficácia.

Esse bom relacionamento do TPI com os Estados africanos durou pouco. Após o caso de Darfur e a investigação da Promotoria sobre o Quênia, os líderes africanos começaram sua oposição ao TPI, pois viram que também poderiam ser alvos de investigações. O problema central não foi tanto a necessidade dos líderes africanos de se livrarem das investigações do TPI, mas sim a estratégia da Promotoria, que foi condescendente com os governantes africanos e investigou apenas seus opositores, com exceção de Al-Bashir e Kenyatta (VILMER, 2016, p. 1331).

Outro ponto importante é a atuação do CSNU, responsável pelo envio dos casos de Darfur e Líbia ao TPI. Nesses casos, especialmente Darfur, as ações da UA não deveriam ter se dirigido ao TPI, mas sim ao CSNU, por meio de negociações e pressões para que esse órgão suspendesse as investigações relativas a Al-Bashir. Além disso, os Estados do continente africano poderiam denunciar situações de violações cometidas no território de Estados partes

não africanos, para tirar o foco das investigações do TPI nos países do continente. Todavia, os países da UA não utilizaram essas estratégias e se concentraram em criticar o trabalho do TPI e ameaçar uma retirada em massa do Estatuto de Roma (VILMER, 2016, p. 1332).

A decisão da África do Sul de se retirar do Estatuto de Roma pode contribuir para diminuir a credibilidade dos países da UA que são partes do TPI, principalmente porque são a maioria e foram os grandes responsáveis, juntamente com os demais países do *like-minded group*, pela aprovação do Estatuto em 1998.

Vilmer (2016, pp. 1334-1335) afirma que não se pode excluir que há politização no trabalho da Promotoria do TPI e, desse modo, o objetivo seria reconciliar o ideal da justiça internacional com o realismo político. Nesses termos, o autor expõe que as investigações sobre Darfur não prejudicaram o processo de paz no Sudão e este processo também não prejudicou as investigações do TPI. Portanto, para o autor, em Darfur, não houve paz nem justiça, pois a situação não melhorou nem piorou, isto é, a tensão entre manutenção da paz e justiça internacional ficou apenas nos debates acadêmicos e não se refletiu no cotidiano dos cidadãos de Darfur.

De fato, houve um descompasso entre as investigações do TPI (a justiça internacional) e as ações do CSNU em Darfur (manutenção da paz). Se, como afirma Vilmer (2016), o processo de paz não foi prejudicado pelas investigações do TPI, tampouco foi alcançado de forma satisfatória. A ideia de que sem justiça não há paz e vice-versa é o que se esperava da relação entre o TPI e o CSNU, isto é, que processos de manutenção da paz e resolução de conflitos fossem acompanhados do combate à impunidade dos perpetradores de graves violações de direitos humanos. O que se viu, especialmente no caso de Darfur, foi a negligência do CSNU com relação às investigações do TPI, que teve o papel de realizar suas funções sem o apoio do CSNU e enfrentando a oposição da UA. Desse modo, o caso de Darfur ainda não foi concluído no TPI, as violações de direitos humanos persistem e os acusados continuam impunes.

3.2. A situação na Líbia

O conflito na Líbia, em 2011, desencadeou a adoção de duas resoluções pelo CSNU: 1970 (2011) e 1973 (2011). A resolução 1970 (2011) apresentou duas medidas importantes, sendo a primeira delas o envio da situação na Líbia ao TPI e, a segunda, a utilização da responsabilidade de proteger. Nessa seção, analisa-se o conflito na Líbia e a atuação do CSNU com a aprovação da resolução 1970 (2011), adotada por unanimidade. Além

disso, são apresentadas as razões que levaram o P-5 a atingir o consenso sobre o envio da situação na Líbia ao TPI, fazendo com que esse caso apresentasse características diferentes do caso de Darfur, pois o TPI teve maior colaboração do P-5 para conduzir as investigações sobre as violações de direitos humanos cometidas na Líbia.

A resolução 1970 (2011) utilizou a responsabilidade de proteger como forma de ressaltar a obrigação do governo da Líbia com a proteção de sua população contra violações graves de direitos humanos. Esse fato foi um precedente importante para que o CSNU aprovasse a resolução 1973 (2011), que pode ser considerada a aplicação da responsabilidade de proteger pela primeira vez desde que o relatório sobre a responsabilidade de proteger foi lançado em 2001. Desse modo, analisa-se, também, se a intervenção na Líbia, aprovada pela resolução 1973 (2011), interferiu nas investigações do TPI, já que a atuação da OTAN levou à queda de Kadafi e à mudança de regime na Líbia.

3.2.1. Antecedentes da resolução 1970 (2011) do Conselho de Segurança da ONU

Em 15 de fevereiro de 2011, grupos de oposição ao governo de Muammar Kadafi iniciaram protestos na cidade de Benghazi, na Líbia. Os protestos se espalharam para outras cidades do país e as forças do governo agiram para impedi-los. Como os rebeldes estavam armados, houve conflito entre eles e as forças do governo líbio, o que levou ao combate aberto entre o governo Kadafi e os rebeldes (ADAMS, 2012, p. 5).

A situação na Líbia causou a morte de inúmeros civis e ONGs denunciaram que violações de direitos humanos haviam sido cometidas pelo governo Kadafi. Isso chamou a atenção da ONU, especialmente do Conselho de Direitos Humanos e do Secretário-geral. Alguns dias após a eclosão do conflito, o Secretário-geral, Ban Ki-moon, teve uma conversa por telefone com Kadafi, pedindo que as violações de direitos humanos cessassem; porém, o presidente líbio não atendeu ao pedido e seguiu reprimindo os protestos no país. Membros do governo, entre os quais diplomatas e o embaixador da Líbia na ONU, se opuseram à forma violenta com que Kadafi atuou contra os manifestantes e rebeldes. Alguns funcionários do governo pediram demissão dos cargos e, diante desses fatos, a Liga Árabe e a UA condenaram o governo Kadafi. A UA tentou uma solução pacífica para o conflito e estabeleceu um Comitê de Alto Nível sobre a situação na Líbia (ADAMS, 2012, p. 6).

A reação da comunidade internacional e, especialmente, dos Estados africanos e árabes, conduziu à aprovação, pelo CSNU, da resolução 1970 (2011). Diferentemente da resolução 1593 (2005) sobre a situação em Darfur, que foi aprovada com a abstenção de Estados Unidos e China, a resolução 1970 (2011) não contou com oposições e abstenções do P-5. Em

2011, outros países árabes, assim como a Líbia, passaram por tensões internas, entre eles Tunísia, Egito e Síria, acontecimentos que ficaram conhecidos como Primavera Árabe. No entanto, o CSNU tratou apenas do caso da Líbia como ameaça à paz e segurança internacionais e o referiu ao TPI (resolução 1970). Quais seriam as peculiaridades da situação na Líbia que levaram à aprovação da resolução 1970 (2011) alguns dias após o início dos protestos nesse país? Quais as motivações ou interesses do P-5 ao aprovar a resolução 1973 (2011) autorizando a intervenção da OTAN na Líbia?

3.2.2. A resolução 1970 (2011): o TPI e a responsabilidade de proteger

A resolução 1970 (2011) foi adotada pelo CSNU por unanimidade (votos favoráveis de África do Sul, Bósnia e Herzegovina, Brasil, China, Colômbia, Estados Unidos, França, Gabão, Alemanha, Índia, Líbano, Nigéria, Portugal, Rússia e Reino Unido). Em seu preâmbulo, a resolução 1970 (2011) condenou as graves e sistemáticas violações de direitos humanos cometidas pelo governo da Líbia contra a população civil. Além disso, elogiou a Liga Árabe, a União Africana e o Secretário-geral da Organização da Conferência Islâmica por condenarem as violações de direitos humanos e de direito internacional humanitário cometidas na Líbia e tomou nota das declarações do representante da Líbia na ONU na reunião do dia 25 de fevereiro (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2011 e).

O CSNU também se referiu à resolução do Conselho de Direitos Humanos, de 25 de fevereiro de 2011 (documento A/HRC/RES/S-15/1), que aprovou o estabelecimento de uma comissão internacional de investigação para avaliar as violações de direitos humanos cometidas na Líbia. Nesse sentido, o CSNU considerou que os ataques contra a população civil, perpetrados pelo governo líbio, poderiam se tratar de crimes contra a humanidade e lembrou o governo de sua responsabilidade de proteger sua população (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2011 e).

O CSNU reafirmou seu compromisso com a independência, soberania e integridade territorial da Líbia e, atuando de acordo com o Capítulo VII da Carta da ONU e seu artigo 41, decidiu realizar um embargo de armas, impedir o trânsito de membros do governo da Líbia e congelar bens e recursos econômicos de determinados membros do governo. Além disso, decidiu referir a situação na Líbia, desde 15 de fevereiro de 2011, ao TPI e pediu que, tanto o governo da Líbia, quanto os Estados não partes do Estatuto de Roma, cooperassem com o Tribunal. É importante ressaltar que o parágrafo 6 da resolução excluiu da jurisdição do TPI nacionais de Estados não partes do Estatuto de Roma que atuassem em operações da ONU no território da Líbia. Esses oficiais deveriam estar submetidos exclusivamente à jurisdição de seus

Estados por atos ou omissões cometidos durante essas operações (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2011 e).

Os membros do CSNU fizeram declarações a respeito de seus votos favoráveis à resolução 1970 (2011). Entre os membros permanentes que se declararam, o Reino Unido, país responsável por apresentar ao CSNU o texto da resolução 1970 (2011), condenou as ações e o discurso do governo Kadafi incitando a violência contra a população civil e afirmou que a resolução foi uma resposta imediata aos anseios do povo líbio (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2011 b, p. 2).

A França também apoiou a resolução 1970 (2011), especialmente o envio da situação na Líbia ao TPI, reiterando que a existência do Tribunal se mostrou, mais uma vez, justificada como forma de combater a impunidade e julgar os responsáveis pelos crimes cometidos na Líbia. Além disso, a França afirmou que a resolução invocou o princípio da responsabilidade de proteger e representou um momento histórico importante para a comunidade internacional como um todo (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2011 b, pp. 5-6).

Com um tom mais moderado, os Estados Unidos afirmaram que a resolução 1970 (2011) continha medidas severas que visavam impedir que o governo da Líbia continuasse a cometer violações de direitos humanos; enfatizaram que os membros do CSNU aprovaram por unanimidade o envio da situação ao TPI e consideraram que o CSNU atuou para proteger a população da Líbia e assegurar que seus líderes fossem responsabilizados pelas violações de direitos humanos cometidas (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2011 b, pp. 3-4).

Rússia e China se limitaram a pronunciamentos curtos e manifestaram seu apoio à resolução 1970 (2011): a Rússia apoiou as medidas adotadas pelo CSNU e a China apenas afirmou que a resolução atendeu às preocupações dos Estados africanos e árabes (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2011 b, p. 4).

Entre os membros não permanentes do CSNU, os países africanos, África do Sul, Nigéria e Gabão se posicionaram favoráveis à resolução 1970 (2011). A África do Sul relembrou a decisão do Conselho de Paz e Segurança da UA, que condenou o uso da força contra os manifestantes pelo governo da Líbia e pediu ao governo que buscasse uma resolução pacífica para o conflito. Para a Nigéria, as medidas tomadas na resolução contribuiriam para o fim das violações de direitos humanos e a consequente proteção dos civis na Líbia (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2011 b, pp. 3 e 6).

A Índia posicionou-se favorável à resolução, mas fez uma ressalva ao envio da situação na Líbia ao TPI: relembrou que, assim como a Índia, três membros permanentes do

CSNU não ratificaram o Estatuto de Roma e, desse modo, preferiria uma abordagem diferente para a solução do caso líbio, mas apoiou a decisão dos membros do CSNU pelo bem do consenso (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2011 b, p. 2). Já o Brasil, embora manifestasse seu apoio à resolução 1970 (2011), demonstrou suas reservas ao parágrafo 6, que excluiu nacionais de Estados não partes da jurisdição do TPI, pois isso prejudicaria a universalidade e integridade do Estatuto de Roma (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2011 b, p. 7).

O representante permanente da Líbia na ONU afirmou seu apoio à resolução 1970 (2011) e reiterou que o governo Kadafi não tinha mais legitimidade perante sua população, qualificando seu governo de regime fascista. Além disso, pediu aos oficiais do governo líbio, especialmente os militares, que renunciassem seu apoio a Kadafi e lutassem ao lado do povo pelo fim do regime (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2011 b, p. 7). Diferentemente do caso de Darfur, em que o representante do governo do Sudão na ONU condenou veementemente o envio da situação ao TPI, o pronunciamento do representante da Líbia demonstrou a divisão que havia dentro do governo Kadafi, reforçando o apoio do P-5 e da comunidade internacional ao envio da situação ao TPI.

A partir da análise dos pronunciamentos do P-5 sobre a resolução 1970 (2011), observa-se que Estados Unidos e China mudaram o tom de suas declarações sobre o TPI desde a resolução 1593 (2005). Em 2005, os Estados Unidos afirmaram seu desacordo com o envio da situação de Darfur ao TPI e justificaram sua abstenção devido à inclusão do parágrafo que excluía nacionais de Estados não partes da jurisdição do TPI. Já a China justificou sua abstenção por considerar que a resolução 1593 (2005) violava a soberania do Sudão, já que referia a situação ao TPI sem o consentimento desse Estado.

Em 2011, ambos os países moderaram seu discurso com relação ao TPI e não mencionaram o Tribunal para manifestar seu apoio à resolução 1970 (2011). Justificaram seus votos favoráveis com base nas demais medidas tomadas pelo CSNU (embargos, congelamento de bens e recursos econômicos) e como forma de combater as violações de direitos humanos cometidas pelo governo da Líbia contra sua população. Desse modo, se, em 2005, o TPI foi utilizado por Estados Unidos e China para justificar suas abstenções, em 2011, moderaram seu discurso e aprovaram a resolução 1970 (2011) sem fazer menção ao Tribunal.

A resolução 1970 (2011) estabeleceu como data para o início das investigações do TPI o dia 15 de fevereiro de 2011, coincidindo com o início dos protestos na Líbia. Para Kersten (2015, p. 457), essa escolha foi cuidadosa, pois visava proteger as potências ocidentais, que mantiveram ligações econômicas, políticas e de inteligência com o governo Kadafi pouco

tempo antes da eclosão da crise. A data escolhida bloquearia as investigações do TPI sobre essas ligações. A UE, por exemplo, havia restabelecido relações com o governo Kadafi, permitindo o comércio de armamentos para a Líbia. Nesse sentido, é interessante notar que, alguns meses antes do início dos protestos, um grande número de países elogiou o governo Kadafi durante a Revisão Global Periódica do Conselho de Direitos Humanos da ONU (KERSTEN, 2015, p. 457). A crise na Líbia e as declarações de Kadafi, seguidas da repressão violenta aos manifestantes, bem como a ilegitimidade do governo líbio perante à comunidade internacional, fizeram com que as potências ocidentais mudassem seu discurso com relação ao governo líbio, desencadeando na aprovação da resolução 1970 (2011).

O caso de Darfur foi diferente em alguns aspectos: além do papel principal desempenhado pela UA nas negociações para a resolução do conflito, as potências ocidentais não aprovaram sanções mais duras com relação ao governo de Al-Bashir. Pelo contrário, como visto nesse capítulo, as resoluções do CSNU se concentraram, inicialmente, no papel da UNAMID e da UA nas negociações entre o governo do Sudão e os grupos opositores, no fornecimento de ajuda humanitária aos deslocados internos e refugiados. Posteriormente, as resoluções enfatizaram as negociações entre o Sudão e o Sudão do Sul, sem tecer críticas ao governo Al-Bashir relativas a violações de direitos humanos, que continuaram ocorrendo no Sudão.

O caso da Líbia apresentou aspectos diferentes de Darfur no que diz respeito às ações do CSNU: além da resolução 1970 (2011), o CSNU aprovou a resolução 1973 (2011), que impôs uma série de sanções contra o governo Kadafi e, de acordo com o Capítulo VII da Carta da ONU, autorizou o uso da força e todas as medidas necessárias para proteger a população civil na Líbia. Desse modo, enquanto, no caso de Darfur, o CSNU decidiu deixar à UA a responsabilidade pela resolução do conflito, estabelecendo uma operação de paz para auxiliar nesse processo (UNAMID), no caso da Líbia, o CSNU autorizou a intervenção da OTAN.

A resolução 1970 (2011), ao utilizar a responsabilidade de proteger, abriu um precedente importante, que foi a aprovação da resolução 1973 (2011) e a aplicação desse princípio, por meio da intervenção da OTAN na Líbia. Antes da análise da resolução 1973 (2011), da aplicação da responsabilidade de proteger e das controvérsias que ela gerou, cabe analisar a seguinte questão: o envio da situação na Líbia ao TPI e a utilização da responsabilidade de proteger na resolução 1970 (2011) são duas decisões separadas ou elas se vinculam? A menção ao TPI e à responsabilidade de proteger na resolução 1970 (2011) serviu a que propósito?

Como visto no Capítulo 1, a responsabilidade de proteger é assumida pela comunidade internacional quando um Estado não pode ou não está disposto a cumprir com sua obrigação de proteger sua população contra graves violações de direitos humanos. Portanto, o CSNU deverá empreender esforços para proteger civis e o uso da força deverá ser utilizado como último recurso. No caso da Líbia, a recusa do governo Kadafi de colocar fim às violações de direitos humanos levou o CSNU a assumir a responsabilidade de proteger e a aprovar, primeiramente, a resolução 1970 (2011) como forma de pressionar o governo da Líbia. Nesse caso, a resolução aprovou sanções ao governo e, além disso, referiu a situação ao TPI.

O fato de referir a situação na Líbia ao TPI levanta a questão colocada anteriormente: há vinculação entre o TPI e a responsabilidade de proteger na resolução 1970 (2011)? A combinação entre o TPI e a responsabilidade de proteger teve o propósito de garantir tanto a manutenção da paz quanto a justiça internacional?

A resolução 1970 (2011) inaugura a utilização da responsabilidade de proteger pelo CSNU. Isso significa que, a partir de sua inclusão numa resolução do CSNU, houve uma espécie de consenso sobre essa abordagem, que permite a intervenção da comunidade internacional em países onde graves violações de direitos humanos têm lugar. A responsabilidade de proteger, invocada na resolução 1970 (2011), legitima as intervenções levadas a cabo para proteger civis e poderia cristalizar uma prática que foi comum na década de 1990, com ou sem a autorização do CSNU: as intervenções humanitárias.

Ao utilizar o artigo 13.b do Estatuto de Roma e referir a situação na Líbia ao TPI, há uma vinculação entre a responsabilidade de proteger e o TPI, em que o combate à impunidade de perpetradores de graves violações de direitos humanos se torna parte da responsabilidade de proteger. No relatório da ICISS (2001), a responsabilidade de reconstruir, um dos pilares da responsabilidade de proteger, prevê a reconstrução pós-conflito, com a garantia de que os responsáveis por crimes cometidos sejam investigados e punidos⁶².

O relatório da ICISS afirma que a tarefa de reconstruir deve levar em consideração que muitos Estados que saíram de conflitos não contam com sistemas judiciais eficazes. Nesse sentido, se uma intervenção, levada a cabo por uma operação de paz, por exemplo, possui o mandato de evitar futuras violações de direitos humanos e não há um sistema judicial em funcionamento que possa levar os perpetradores das violações cometidas à justiça, então “*not*

⁶² *Responsibility to rebuild: to provide, particularly after a military intervention, full assistance with recovery, reconstruction and reconciliation, addressing the causes of the harm the intervention was designed to halt or avert* (ICISS, 2001, p. XI). De acordo com a ICISS (2001), a responsabilidade de proteger envolve três responsabilidades específicas: responsabilidade de prevenir, responsabilidade de reagir e responsabilidade de reconstruir.

only is the force's mandate to that extent unachievable, but its whole operation is likely to have diminished credibility both locally and internationally” (INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATES SOVEREIGNTY, 2001, p. 41).

Dessa forma, o TPI poderia ser utilizado, dentro do escopo da responsabilidade de proteger, para que os perpetradores das violações de direitos humanos fossem investigados e condenados, proporcionando o combate à impunidade, prevenindo que outras violações ocorressem no futuro, fazendo parte do trabalho de reconstrução (*responsibility to rebuild*). Partindo dos termos descritos no relatório da ICISS, na resolução 1970 (2011), o envio da situação da Líbia ao TPI e a utilização da responsabilidade de proteger se vinculariam. Contudo, a aplicação prática da responsabilidade de proteger – a resolução 1973 (2011) – teve o foco na saída de Kadafi do poder e não na reconstrução da Líbia e no papel do TPI nesse processo.

3.2.3 A resolução 1973 (2011): a aplicação da responsabilidade de proteger

A resolução 1973 (2011) foi adotada pelo CSNU com dez votos favoráveis (África do Sul, Bósnia e Herzegovina, Colômbia, Estados Unidos, França, Gabão, Líbano, Nigéria, Portugal e Reino Unido) e cinco abstenções (Alemanha, Brasil, China, Índia e Rússia).

Diante do aumento da violência e das graves violações de direitos humanos cometidas na Líbia, o CSNU decidiu adotar medidas mais duras contra o governo Kadafi. No preâmbulo da resolução 1973 (2011), o CSNU reiterou a responsabilidade do governo da Líbia de proteger sua população e considerou que as violações de direitos humanos cometidas poderiam constituir crimes contra a humanidade. O CSNU também tomou nota do pedido do Secretário-geral da ONU (16 de março de 2011) de um cessar-fogo imediato na Líbia e da decisão do Conselho da Liga Árabe (12 de março de 2011) sobre o estabelecimento de um bloqueio do espaço aéreo de aviões militares líbios⁶³ (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2011 f).

Desse modo, o CSNU determinou que a situação na Líbia continuava a representar uma ameaça à paz e segurança internacionais e decidiu atuar de acordo com o Capítulo VII da Carta da ONU. Exigiu o cessar-fogo imediato, determinou a necessidade de esforços para a solução da crise, notando os esforços do Secretário-geral da ONU e da UA e exigiu que o

⁶³ A Liga dos Estados Árabes, nessa decisão de 12 de março de 2011, também afirmou que era necessário cooperar com o *National Transitional Council* (NTC), já que o governo Kadafi havia perdido legitimidade perante sua população. Essa decisão da Liga Árabe foi considerada um “diplomatic game-changer” e influenciou a posição do P-5 (KIRSCH; HELAL, 2014, pp. 399 e 402).

governo da Líbia cumprisse com suas obrigações de direito internacional (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2011 f).

A resolução tratou de medidas específicas a serem tomadas pelos Estados membros: proteção de civis, bloqueio do espaço aéreo, reforço do embargo de armamentos, proibição total de voos, congelamento de bens, estabelecimento de um painel de oito especialistas para supervisionar as medidas da resolução. Com relação à proteção de civis, o parágrafo 4 da resolução 1973 (2011) autorizou que os Estados membros,

(...) acting nationally or through regional organizations or arrangements, and acting in cooperation with the Secretary-General, to take all necessary measures, notwithstanding paragraph 9 of resolution 1970 (2011), to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack in the Libyan Arab Jamahiriya, including Benghazi, while excluding a foreign occupation force of any form on any part of Libyan territory, and requests the Member States concerned to inform the Secretary-General immediately of the measures they take pursuant to the authorization conferred by this paragraph which shall be immediately reported to the Security Council (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2011 f, p. 3).

A decisão do CSNU de autorizar os Estados membros, por meio de organizações e arranjos regionais, a tomar todas as medidas necessárias para garantir a proteção de civis na Líbia gerou algumas controvérsias entre os membros do CSNU, já que permitia que organizações regionais – de acordo com o Capítulo VIII da Carta da ONU – pudessem intervir no território da Líbia com o objetivo de proteger civis. Além disso, o trecho “all necessary measures” contido no parágrafo 4 da resolução 1973 (2011) daria ao CSNU uma ampla margem de ação para a proteção de civis, pois todas as medidas necessárias poderiam incluir o uso da força contra o governo Kadafi, o que, para alguns membros do CSNU, acarretaria em violação dos princípios de soberania e não intervenção, agravando ainda mais a crise na Líbia.

Nesse sentido, China e Rússia justificaram suas abstenções na votação da resolução 1973 (2011) com o argumento de que algumas de suas disposições autorizavam o uso da força contra a Líbia. A Rússia lamentou que sua proposta de resolução não obteve o apoio de alguns membros do CSNU, que preferiram uma resolução que autorizasse o uso da força⁶⁴ (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2011 d, p. 8). Em sua declaração, a China limitou-se a demonstrar sua preocupação com as algumas das medidas adotadas na resolução 1973 (2011).

Os membros não permanentes Alemanha, Brasil e Índia se abstiveram na votação da resolução 1973 (2011) alegando razões semelhantes. A Alemanha, em sua declaração, afirmou que Kadafi deveria renunciar, já que seu governo não tinha mais legitimidade,

⁶⁴ O representante da Rússia no CSNU afirmou que “(...) the passion of some Council members for methods involving force prevailed. This is most unfortunate and regrettable” (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2011 d, p. 8).

reconhecendo como interlocutor o Conselho de Transição Nacional (NTC), que se formou em oposição ao regime de Kadafi. A abstenção da Alemanha se deveu aos parágrafos 4 e 8⁶⁵ da resolução, os quais prescreviam o uso da força caso as sanções não fossem eficazes (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2011 d, p. 5).

Brasil e Índia se declararam preocupados com as medidas adotadas na resolução 1973 (2011) que permitiam o uso da força. A Índia declarou seu repúdio ao uso da força contra a Líbia e afirmou que, para a adoção de uma resolução de acordo com o Capítulo VII, os membros do CSNU deveriam dispor das informações necessárias sobre o que estava de fato ocorrendo no território líbio e, assim, esgotar todas as possibilidades de resolução política da crise. Desse modo, para a Índia, era necessário esperar o relatório do enviado especial do Secretário-geral da ONU à Líbia e os dados do painel de alto nível da UA sobre a Líbia. Além disso, a Índia demonstrou preocupação com as consequências que as sanções econômicas poderiam trazer para a população do país. O governo brasileiro fez ressalvas ao disposto no parágrafo 4 da resolução 1973 (2011) e afirmou que a situação exigia diplomacia e diálogo, pois, do contrário, a situação de crise poderia piorar (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2011 d, p. 6).

Com discurso de apoio à adoção da resolução 1973 (2011), os membros permanentes Estados Unidos, Reino Unido e França – que foram os responsáveis por apresentar ao CSNU o texto da resolução – apoiaram as medidas adotadas. Chamaram a atenção para as medidas tomadas pela Liga Árabe para promover um bloqueio do espaço aéreo e elogiaram o apoio do governo do Líbano à resolução 1973 (2011). Desse modo, afirmaram o compromisso da OTAN de levar a cabo ações para a implementação da resolução. Para esses países, os objetivos da resolução 1973 (2011) foram acabar com a violência contra civis na Líbia e livrar sua população da tirania do governo Kadafi (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2011 d).

O Líbano, representante da Liga dos Estados Árabes e membro não permanente no CSNU na ocasião, afirmou que a soberania e a integridade territorial da Líbia deveriam ser respeitadas e apoiou a busca de uma solução pacífica para o conflito. África do Sul e Nigéria declararam-se favoráveis à resolução 1973 (2011), pois suas medidas estavam de acordo com

⁶⁵ *Authorizes* Member States that have notified the Secretary-General and the Secretary-General of the League of Arab States, acting nationally or through regional organizations or arrangements, to take all necessary measures to enforce compliance with the ban on flights imposed by paragraph 6 above, as necessary, and *requests* the States concerned in cooperation with the League of Arab States to coordinate closely with the Secretary General on the measures they are taking to implement this ban, including by establishing an appropriate mechanism for implementing the provisions of paragraphs 6 and 7 above (...) (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2011 f, p. 3).

as decisões tomadas pela UA, especialmente aquelas relativas à necessidade de cessar-fogo e proteção de civis (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2011 d).

A divergências entre os membros permanentes do CSNU aumentaram a partir do momento em que as medidas da resolução 1973 (2011) foram colocadas em prática. Uma das divergências se deu com relação à mudança de regime na Líbia: as potências ocidentais – Estados Unidos, Reino Unido, França e Alemanha – eram favoráveis à mudança e, inclusive, reconheceram o NTC como autoridade legítima na Líbia; outros países, como a maioria dos membros da UA, China e Rússia eram favoráveis à resolução pacífica do conflito. A UA empreendeu esforços para negociar com o governo Kadafi o livre acesso da ajuda humanitária na Líbia, a proteção de estrangeiros e negociações de paz com os grupos de oposição (KERSTEN, 2015, pp. 464-465).

A operação da OTAN na Líbia começou no dia 19 de março de 2011, com bombardeios direcionados às forças do governo Kadafi. A UA continuou insistindo em uma solução negociada para o conflito após o início dos bombardeios. As negociações entre as partes não aconteceram, pois os grupos de oposição, que já haviam formado o NTC, rejeitaram qualquer tipo de conversação com o governo Kadafi. O NTC tinha desconfianças da amizade de alguns líderes africanos com Kadafi e, desse modo, não aceitaram as propostas de negociação conduzidas pela UA. Por outro lado, sentiam-se confiantes com a operação da OTAN contra as forças do governo Kadafi (ADAMS, 2012, pp. 8-10).

No entanto, os bombardeios da OTAN, de acordo com o disposto na resolução 1973 (2011), teriam o objetivo de proteger civis, e não de promover a mudança de regime na Líbia. Os membros da OTAN acreditavam que era necessário promover a mudança de regime, já que a permanência de Kadafi no poder significaria a continuidade das violações de direitos humanos. A estratégia da OTAN foi bombardear a estrutura militar e de defesa do governo Kadafi para enfraquecê-lo (KIRSCH; HELAL, 2014, pp. 419-420).

Segundo Kirsch e Helal (2014, p. 408), a resolução 1973 (2011) deu início a um segundo conflito na Líbia: além do conflito interno entre grupos de oposição e governo Kadafi, iniciou-se um conflito internacional entre a coalizão de Estados membros da ONU, atuando por meio da OTAN, e o governo Kadafi. Para as potências ocidentais, não se tratava de uma intervenção armada – ou conflito com o governo Kadafi – mas sim uma operação para proteger civis e, por isso, a estratégia alegada foi o enfraquecimento de sua estrutura militar e de defesa.

Nesse sentido, os autores afirmam que o parágrafo 4 da resolução 1973 (2011) é inovador, pois estende a proteção da população às áreas civis que estivessem sob ataques. Desse modo, os discursos de Kadafi e os ataques das forças de seu governo contra áreas civis fizeram

com que a ideia de mudança de regime na Líbia começasse a ter mais apoio da comunidade internacional. Isso não evitou que muitos Estados questionassem esse tipo de solução política (KIRSCH, HELAL, 2014, pp. 422).

Durante a 6531ª sessão do CSNU sobre o tópico “Proteção de civis em conflitos armados”, houve divergências entre os membros do Conselho a respeito do entendimento da resolução 1973 (2011). O Reino Unido afirmou que essa resolução autorizou o uso da força para proteger civis na Líbia. Os Estados Unidos fizeram um pronunciamento semelhante e a França afirmou que a resolução autorizou as forças de coalizão a proteger civis na Líbia, por meio dos bombardeios e, desse modo, os países aliados contribuíram para prevenir massacres nesse país (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2011 c, pp. 8, 15 e 23).

Com argumentos divergentes, a Rússia afirmou que o objetivo de proteger civis não poderia estar comprometido por tentativas de se resolver assuntos paralelos (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2011 c, p. 9).

Já o governo chinês afirmou ser contrário à interpretações que excedessem o mandato da resolução 1973 (2011), que era a proteção de civis e o fim da violência. A China também se referiu à responsabilidade de proteger como um princípio que recaía nas mãos dos Estados, em primeiro lugar, e afirmou que a comunidade internacional e outras organizações possuíam apenas função de assistência, observando os princípios de neutralidade e respeitando a soberania e integridade territorial dos Estados. Desse modo, a China afirmou que tentativas de mudança de regime não poderiam ocorrer, nem mesmo a utilização da proteção de civis para justificar o envolvimento em conflitos. Além disso, chamou a atenção para a não existência de consenso quanto à responsabilidade de proteger, pois vários Estados ainda apresentavam visões diferentes sobre esse princípio (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2011 c, pp. 20-21).

A aplicação da responsabilidade de proteger na Líbia, por se tratar de um fato inédito, que abre um importante precedente em resoluções do CSNU, não gerou um consenso entre os acadêmicos. Pode-se dizer que alguns requisitos para a aplicação da responsabilidade de proteger foram cumpridos: o governo da Líbia não tomou as medidas necessárias para prevenir violações graves de direitos humanos em seu território e, diante desse fato, o CSNU tomou medidas coercitivas, previstas na resolução 1970 (2011), para pressionar o governo a buscar uma solução pacífica para o conflito. No entanto, as ações da OTAN contra o governo Kadafi, como justificativa para proteger os civis na Líbia e cumprir com a resolução 1973 (2011), foram consideradas interpretações equivocadas do texto da resolução, como visto nos pronunciamentos dos membros do CSNU.

Welsh (2011, pp. 257-259) explica que o tema da proteção de civis e a responsabilidade de proteger podem se sobrepor, porém, o primeiro se aplica a situações de conflitos armados, enquanto o segundo pode ser aplicado em outros contextos. A proteção de civis é um conceito mais amplo e não se aplica somente em casos de graves e sistemáticas violações de direitos humanos, que é o caso da responsabilidade de proteger. Na resolução 1973 (2011), houve a necessidade de não politizar a proteção de civis com o uso da responsabilidade de proteger e, por isso, alguns membros permanentes se opuseram ao seu uso na resolução. No entanto, a autora explica que essa decisão será sempre política e, portanto, não haverá imparcialidade. Ela chama a atenção para alguns pontos da resolução 1973 (2011) que mostram a parcialidade das medidas adotadas: nomes dos membros do governo que seriam alvos das sanções, apontando os culpados pelas violações cometidas, e o termo “proteção das áreas povoadas por civis”, que traz a ideia de que algumas cidades deveriam ser protegidas das forças do governo Kadafi.

Pattinson (2011, pp. 273-274) afirma que um dos objetivos da operação da OTAN era a mudança de regime na Líbia. Nos primeiros dias, o objetivo da proteção de civis parecia ser o único propósito da operação, já que não houve a intenção de destruir ou atacar o governo Kadafi ou de armar os grupos rebeldes. No entanto, depois do sucesso da operação nos primeiros dias, o discurso da coalizão dos países da OTAN parecia indicar que a única saída para o fim do conflito seria o fim do regime de Kadafi, alertando que se ele continuasse no poder, as violações de direitos humanos continuariam a ocorrer. A partir daí, a mudança de regime se tornou o principal objetivo da operação da OTAN.

Nesse sentido, acusou-se Estados Unidos, França e Reino Unido de utilizar a responsabilidade de proteger para justificar a mudança de regime na Líbia e o reconhecimento do NTC como autoridade legítima. Para Kirsch e Helal (2014, pp. 432), as controvérsias geradas pela aplicação da responsabilidade de proteger na Líbia trouxeram problemas posteriores, como é o caso da Síria e de outros países em conflito. Adams (2012, p. 15) afirma que o conflito na Síria apresentou características semelhantes ao caso da Líbia: um conflito interno entre governo e grupos de oposição que causou graves e sistemáticas violações de direitos humanos. No caso da Líbia, houve aprovação de duas resoluções em um curto período de tempo para resolver o conflito, enquanto o caso da Síria continua controverso e sem uma solução por parte do CSNU.

Outro problema que gerou divergências entre o P-5 foi o desrespeito ao embargo de armas por parte de países como França e Catar, responsáveis por fornecer armamentos aos grupos de oposição ao governo Kadafi. Para esses países, o parágrafo 4 da resolução 1973

(2011) (“todas as medidas necessárias”) justificou armar esses grupos, já que isso garantiria a proteção dos civis contra as forças de Kadafi (ADAMS, 2012, p. 12).

Nesse sentido, questionou-se a correta utilização da responsabilidade de proteger na resolução 1973 (2011), devido às controvérsias geradas em relação à mudança de regime na Líbia. Contudo, alegou-se que, sem a saída de Kadafi do poder, as violações de direitos humanos continuariam a ser cometidas e o conflito poderia piorar a situação dos civis. Desse modo, no caso da Líbia, para a maioria dos Estados-membros da ONU, não seria possível encontrar um equilíbrio entre a proteção de civis e a manutenção do regime de Kadafi.

A aplicação da responsabilidade de proteger poderia funcionar como solução de meio-termo que acomodaria as exigências do respeito à soberania de um Estado e sua responsabilidade com a proteção de civis contra graves e sistemáticas violações de direitos humanos. Desse modo, quando a comunidade internacional assume a responsabilidade de proteger, diante da impossibilidade de um Estado em assumi-la – seja por incapacidade ou recusa – deverá fazê-lo respeitando a proporcionalidade da ação, de acordo com a Carta da ONU e tratados internacionais, com o objetivo de reverter a situação de violação de direitos humanos, e o uso da força é o último recurso (ICISS, 2001). Isso quer dizer que a aplicação da responsabilidade de proteger não significa a violação do princípio de soberania, mas sim uma forma de prevenir e reagir a situações como a da Líbia.

Portanto, a mudança de regime na Líbia gerou controvérsias porque se aproximou das intervenções humanitárias praticadas pelas potências ocidentais na década de 1990, sem a autorização do CSNU. A diferença no caso da Líbia é que a ação da OTAN e, conseqüentemente, a mudança de regime, foi feita dentro do escopo da resolução 1973 (2011), isto é, o parágrafo 4 da resolução permitia o uso de todas as medidas necessárias para proteger civis. A questão é: “todas as medidas necessárias” para a proteção de civis poderia levar à mudança de regime no país? Até que ponto as ações levadas a cabo pela OTAN estiveram dentro do escopo da responsabilidade de proteger?

Nesse sentido, Chesterman (2011, pp. 280-281) afirma que a responsabilidade de proteger não inaugurou novas ações no âmbito do CSNU, mas sim tornou majoritariamente aceitáveis (legítimas) ações que o órgão já vinha autorizando desde a década de 1990. Desse modo, não se pode considerar o relatório sobre a responsabilidade de proteger como um documento legal, isto é, um tratado internacional. É um princípio político cujas bases estão na tentativa de Canadá e Reino Unido de colocar o CSNU como responsável pela autorização de intervenções em casos de graves violações de direitos humanos. Ambos os países estiveram engajados na intervenção no Kosovo, majoritariamente criticada por se tratar de uma

intervenção humanitária sem a aprovação do CSNU. Em Kosovo, a OTAN sabia que estava desrespeitando a Carta da ONU e, por isso, seus membros insistiram em justificar a ação como excepcional ou única, para proteger civis. A responsabilidade de proteger, portanto, visou tornar legais e legítimas as intervenções humanitárias, realizadas de acordo com a Carta da ONU.

Controvérsias à parte, o fato é que a operação da OTAN conseguiu que o governo Kadafi se enfraquecesse, abrindo caminho para a mudança de regime na Líbia. Desse modo, o NTC foi reconhecido como autoridade legítima na Líbia não somente pelas potências ocidentais, mas também pela ONU. Entretanto, inicia-se um novo conflito no país entre o NTC e grupos de oposição. Esses novos acontecimentos demandaram novas ações do CSNU para auxiliar o governo de transição a promover a ordem interna e conter os grupos de oposição.

A resolução 2009 (2011) do CSNU reconheceu o NTC como autoridade legítima e estabeleceu uma missão de paz na Líbia (UNSMIL – *United Nations Support Mission in Libya*) com o objetivo de promover a ordem interna, o estado de direito, auxiliar o governo de transição e proteger os direitos humanos, especialmente dos grupos mais vulneráveis. Além disso, a resolução decidiu suspender o bloqueio do espaço aéreo da Líbia, o embargo de armamentos para as necessidades da ONU e do governo líbio e suspender o congelamento de bens para as seguintes instituições: *Libyan National Oil Corporation, Zueitina Oil Company, Central Bank of Libya, Libyan Arab Foreign Bank, Libyan Investment Authority, Libya Africa Investment Portfolio* (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2011 g).

A UNSMIL foi estabelecida por um período de três meses. No entanto, devido ao recrudescimento do conflito interno na Líbia, especialmente a partir da atuação do Estado Islâmico (EI) no país, o CSNU renovou o mandato da UNSMIL sete vezes desde sua criação (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2011 h; 2013; 2014; 2015 a; 2015 b; 2016 a; 2016 b; 2016 d).

Em 7 de julho de 2012, houve eleições na Líbia e o estabelecimento do primeiro governo eleito depois do período de transição, após a queda do regime de Kadafi. A resolução 2095 (2013) do CSNU pediu ao novo governo que continuasse cooperando com o TPI. Em 2015, a resolução 2259 elogiou a assinatura do acordo que formou um governo de unidade nacional na Líbia (*Government of National Accord*) e lembrou o novo governo de cooperar com o TPI de acordo com a resolução 1970 (2011) (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2013; 2015 c).

Embora o CSNU tenha se referido à necessidade de cooperação com o TPI por parte do governo da Líbia, seus esforços se direcionaram à UNSMIL e ao combate às ações do EI. Assim como no caso de Darfur, as investigações do TPI sobre a Líbia ficaram em segundo

plano, sem que o CSNU tomasse medidas para reforçar os pedidos de entrega dos acusados ao TPI. Isso significa que a tarefa de reconstrução, prevista na responsabilidade de proteger, por meio, entre outros objetivos, da investigação dos perpetradores de violações de direitos humanos, não foi realizada satisfatoriamente. Na seção seguinte, são analisadas as investigações do TPI sobre a situação na Líbia desde 15 de fevereiro de 2011.

3.2.4 As investigações do TPI sobre a situação na Líbia

As investigações do TPI sobre a situação na Líbia começaram em março de 2011. A Promotoria ficou responsável por investigar possíveis crimes contra a humanidade cometidos no país desde 15 de fevereiro de 2011, de acordo com a resolução 1970 (2011) do CSNU. Três membros do governo da Líbia foram acusados de cometer crimes contra a humanidade: Muammar Kadafi, Abdullah Al Senussi e Saif Kadafi. O mandado de prisão contra Muammar Kadafi foi retirado pelo TPI em 22 de novembro de 2011, após sua morte. Contudo, a Promotoria decidiu investigar as circunstâncias de seu assassinato. As investigações contra Al Senussi foram concluídas depois que a Sala de Apelação do TPI confirmou a decisão da Sala de Pré-Julgamento I sobre a inadmissibilidade do caso (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2012 a; 2017 a).

Apenas dois acusados estão sendo investigados pelo TPI atualmente: Saif Kadafi e Al-Tuhamy Khaled. Saif Kadafi atuava como Primeiro Ministro da Líbia quando o conflito se iniciou. Ele foi acusado pela Promotoria de cometer, de forma indireta, os crimes de assassinato e perseguição, ambos considerados crimes contra a humanidade. Em 27 de junho de 2011, o TPI emitiu um mandado de prisão contra Saif Kadafi, que deveria ser entregue ao Tribunal pelo governo da Líbia. Em 2012, o governo do país decidiu questionar a admissibilidade do caso Saif Kadafi perante o TPI, baseando-se no princípio de complementaridade, isto é, o governo da Líbia seria o responsável primário por julgar Saif Kadafi pelos crimes cometidos desde 15 de fevereiro de 2011 e o TPI atuaria apenas se a Líbia não pudesse ou não quisesse julgá-lo (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2016 a).

O TPI, por meio de decisão da Sala de Apelação, em 21 de maio de 2014, decidiu que o caso era admissível e que o governo da Líbia não era capaz de conduzir o processo contra Saif Kadafi. Diante da não cooperação do governo líbio com o TPI – especialmente a não entrega do acusado – o Tribunal referiu o fato ao CSNU, pedindo sua assistência. No caso de Al Senussi, o governo da Líbia também questionou a admissibilidade do caso perante o TPI e o Tribunal decidiu, em 11 de outubro de 2013, que o governo era capaz de conduzir o

juízo de Al Senussi em seu território, encerrando o caso no TPI (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2016 a).

Al-Tuhamy Khaled foi acusado de cometer crimes contra a humanidade e crimes de guerra durante sua função como General das Forças Armadas da Líbia e funcionário da Agência de Segurança Interna da Líbia. O Tribunal emitiu um mandado de prisão contra Khaled em 18 de abril de 2013 (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2017 c).

Em 17 de março de 2012, as autoridades da Mauritânia, onde Al Senussi foi capturado, o transferiram para a Líbia. Saif Kadafi permanece na Líbia e o governo ainda não o transferiu para ser julgado no TPI. Em 2014, iniciou-se o julgamento de Saif Kadafi na Líbia, porém, a Promotoria afirmou que isso não eximia o governo líbio de sua obrigação de entregá-lo ao TPI (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2012 b, p. 3; 2014 b, p. 3).

Os relatórios que a Promotoria submeteu ao CSNU sobre as investigações se referiu à cooperação dos Estados partes, não partes e do governo da Líbia. Ao contrário dos relatórios sobre o Sudão, a Promotoria se mostrou satisfeita com a cooperação dos Estados partes e não partes, inclusive do governo de transição – NTC. Desde o primeiro relatório ao CSNU, o TPI considerou o NTC como autoridade legítima da Líbia.

No relatório de 2011, a Promotoria afirmou que a cooperação dos Estados e de organizações internacionais e regionais contribuiu para a rapidez com que as investigações avançaram. Com relação ao NTC, agradeceu as autoridades líbias e sua promessa de cooperar com o TPI, elogiando a visita do Presidente, Primeiro Ministro e Ministro de Justiça do governo de transição ao TPI. Em abril de 2012, o Promotor viajou para a Líbia e se reuniu com o Presidente e oficiais do NTC (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2011, pp. 6-7; 2012 b, p. 2).

Nesse mesmo ano, quatro funcionários do TPI foram presos na Líbia e ficaram detidos por 26 dias. Por causa desse incidente, a Promotoria do TPI limitou suas visitas ao país. Apesar dos elogios à cooperação do governo com as investigações, em 2014, o TPI decidiu referir ao CSNU a não cooperação do governo líbio na entrega de Saif Kadafi para ser julgado no Tribunal. Em julho de 2015, Saif Kadafi e Al Senussi foram julgados em Trípoli e condenados à morte por crimes cometidos em 2011 durante o conflito na Líbia. A Promotoria se referiu, em seu relatório de novembro de 2015, a imagens que mostravam Al Senussi sendo submetido a torturas na prisão em Trípoli e criticou o governo da Líbia por não prevenir ou reprimir esses atos (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2012 a, p. 2; 2015 a, p. 3; 2015 b, pp. 2-3).

Com relação às acusações de que a operação da OTAN havia atacado civis em um bombardeio, a Promotoria afirmou que a Comissão de Investigação da ONU, em 2 de março de 2012, concluiu que o ataque não foi deliberado e que a OTAN tomou as precauções necessárias para garantir a proteção dos civis. Desse modo, reiterando o relatório da Comissão, a Promotoria afirmou que não encontrou informações conclusivas sobre a intencionalidade da ação da OTAN que resultou em mortes de civis (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2012 b, pp. 9-10).

A partir de 2014, o conflito na Líbia piorou e passou a envolver outros atores não-estatais, como grupos de tribos rivais e o Estado Islâmico (EI). Duas coalizões inimigas se formaram na Líbia: a *Operation Dignity*, que alegava lutar contra grupos terroristas, e a *Operation Libya Dawn*, uma coalizão militar do oeste do país formada em resposta à *Operation Dignity*. Cada uma delas reivindicava o controle e autoridade da Líbia, a *Operation Dignity* se estabeleceu em Tobruk, após as eleições de 2014, enquanto a *Operation Libya Dawn* estava concentrada em Trípoli. A ONU reconheceu Tobruk como o centro de autoridade legítima da Líbia. Segundo a Promotoria do TPI, os dois grupos são acusados de cometer crimes contra alvos civis e contra a população civil. A UNSMIL reportou, em 2014, as violações de direitos humanos e de direito internacional humanitário cometidas na Líbia (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2014 a, p. 5).

Além desses dois grupos, o EI e outros atores não-estatais também cometeram graves violações de direitos humanos na Líbia, principalmente porque o conflito entre esses grupos ocasionaram o aumento do número de deslocados internos. Alguns grupos se aliaram ao EI, incluindo cidadãos líbios e estrangeiros. A instabilidade no país causou o aumento do número de refugiados, que fogem em direção à Europa. O Escritório do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos divulgou o número de 450 mil deslocados internos na Líbia em 2015 (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2015 b, p. 7).

O CSNU apoiou as investigações do TPI no início, em 2011; porém, após a morte de Kadafi e o fim de seu governo, as investigações ficaram mais difíceis. Para Kersten (2015, p. 496), os interesses políticos da OTAN e do CSNU contribuíram para a agilidade das investigações do TPI. Contudo, no momento em que o Tribunal parou de servir aos interesses das potências, seu valor foi diminuindo e sua relação com o CSNU passou a ser de conveniência política. Desse modo, a morte de Kadafi possibilitou a mudança de regime na Líbia, interesse dos países da OTAN, e o seguimento das investigações ficou a cargo do TPI, sem grande participação do CSNU. Quanto às investigações de Saif Kadafi e Al Senussi na Líbia, o CSNU se manteve neutro e a falta de apoio da comunidade internacional ao TPI fez com que os

juízos dos acusados ocorressem na Líbia, embora a Promotoria manifestasse seu descontentamento nos relatórios enviados ao CSNU (KERSTEN, 2015, p. 470).

Essa relação de conveniência ou negligência não influenciou o trabalho do TPI no caso da Líbia, já que as investigações não foram além dos dois acusados, membros do governo Kadafi. Desse modo, mesmo com as acusações de que os bombardeios da OTAN provocaram a morte de civis, o TPI não investigou os países membros da organização, alegando falta de provas. Além disso, até o momento, membros do governo líbio e de grupos de oposição não foram acusados pelo TPI pelas violações de direitos humanos cometidas desde o início do conflito. Evidentemente, trata-se de uma situação política delicada e a estratégia do TPI foi a de buscar a colaboração do governo da Líbia para entregar Saif Kadafi ao Tribunal, antes de investigar qualquer membro do atual governo.

3.3. Darfur e Líbia: paz sem justiça?

Ao longo desse capítulo, procurou-se a analisar os casos de Darfur e Líbia para averiguar a hipótese da tese: não houve tensão entre o TPI e o P-5 a partir da aplicação do artigo 13.b do Estatuto de Roma. A análise dos casos a partir, também, das contribuições dos autores apresentados, evidenciou alguns aspectos importantes. Uma das ideias desenvolvidas pelos autores analisados foi a de que o TPI foi utilizado pelo CSNU como um complemento à manutenção da paz. Isso significa que a responsabilização dos perpetradores de graves violações de direitos humanos e o combate à impunidade se inserem na ampliação da ideia de manutenção da paz. Contudo, em ambos os casos, o CSNU privilegiou as ações que fossem essenciais para promovê-la e, nesse sentido, as investigações do TPI estiveram em segundo plano.

Mesmo sem oferecer ao TPI recursos financeiros ou apoio nas investigações, o artigo 13.b do Estatuto de Roma possibilitou que CSNU dispusesse de um ferramenta judicial capaz de submeter Estados não partes ao TPI. Portanto, a utilização do artigo 13.b contribuiu para o incremento do poder do CSNU, dando-lhe um novo instrumento de pressão com relação a chefes de Estado que cometem violações de direitos humanos. Além disso, os artigos 13.b e 16 são provisões do Estatuto que não somente tiveram o objetivo de acomodar os interesses do P-5, mas também de reconhecer a importância do CSNU na ordem internacional do pós-guerra fria.

A análise de cada um dos casos demonstrou algumas diferenças na forma como o CSNU conduziu suas decisões. Como visto nesse capítulo, houve divergências com relação aos

membros permanentes do CSNU com relação ao envio do caso de Darfur ao TPI, devido a algumas razões. Primeiramente, destaca-se a postura de Estados Unidos e China, que não ameaçaram vetar a resolução 1593 (2005), mesmo não concordando com o envio do caso ao TPI. No caso dos Estados Unidos, a garantia de que seus cidadãos que atuassem a serviço da ONU tivessem imunidade com relação ao Tribunal foi crucial para sua abstenção. Em segundo lugar, o envolvimento da UA no processo de paz no Sudão fez com que não houvesse consenso entre seus membros com relação ao envio da situação de Darfur ao TPI. O governo do Sudão não foi excluído do processo de paz e, ao contrário, foi tido como parte fundamental para a resolução do conflito em Darfur. No entanto, quando o TPI aprovou o mandado de prisão contra o presidente Al-Bashir, o Tribunal foi acusado por alguns países africanos de obstruir o processo de paz e de atuar a serviço das potências ocidentais. O resultado disso foi a hostilidade da UA com relação ao TPI, a negligência do CSNU diante da não cooperação dos países africanos com o Tribunal, pois muitos se recusaram a entregar Al-Bashir, e as ameaças por parte de alguns Estados africanos de retirada do Estatuto de Roma.

Nesse sentido, o caso de Darfur revelou um descompasso ou desequilíbrio entre o TPI e o CSNU no que diz respeito à busca por justiça internacional. Após a aprovação da resolução 1593 (2005), o CSNU não tomou medidas que reforçassem as investigações do TPI. As resoluções posteriores sobre Darfur, embora continuassem condenando as violações de direitos humanos e de direito internacional humanitário cometidas, se concentraram no processo de paz levado a cabo por meio da UNAMID. O fato de o presidente do Sudão, acusado pelo TPI, ser considerado peça central das negociações de cessar-fogo e de paz no país comprovam esse descompasso entre o TPI e o CSNU no caso de Darfur e as ações – e negligências – do CSNU colocaram o TPI em segundo plano na resolução do conflito. Até hoje, nenhum dos acusados de cometer crimes em Darfur foram entregues ao TPI.

A situação na Líbia foi tratada de forma diferente pelo CSNU. Houve unanimidade na adoção da resolução 1970 (2011), que referiu o caso ao TPI. China e Estados Unidos não se abstiveram na votação da resolução, visto que as principais instituições regionais dos quais a Líbia era membro condenaram veementemente as ações do governo Kadafi, como foi o caso da UA e da Liga dos Estados Árabes. Outro ponto importante que diferenciou o caso da Líbia de Darfur foi o teor da resolução 1970 (2011), pois ela aprovou sanções a indivíduos específicos, todos membros do governo Kadafi, e não incluiu o governo no processo de paz. Na realidade, mesmo com a tentativa da UA de promover um acordo entre as partes em conflito, nenhum dos lados se dispôs a negociar a paz.

Além dessas diferenças, a resolução 1970 (2011) utilizou a responsabilidade de proteger pela primeira vez, que abriu precedente para sua aplicação após a aprovação da resolução 1973 (2011), na qual ficou decidida a intervenção na Líbia com a utilização de todos os meios necessários para a proteção de civis. Como visto nesse capítulo, a resolução 1970 (2011) promoveu uma espécie de consenso no CSNU sobre a responsabilidade de proteger, legitimando intervenções levadas a cabo para proteger civis. Desse modo, a utilização do artigo 13.b que referiu o caso da Líbia ao TPI e a invocação da responsabilidade de proteger na mesma resolução vincularam a justiça internacional à responsabilidade de proteger: de acordo com o relatório da ICISS (2001), as investigações sobre crimes cometidos em conflitos armados e a responsabilização de seus perpetradores formam parte da reconstrução pós-conflito, um dos pilares da responsabilidade de proteger.

No entanto, essa vinculação não se concretizou nas ações do CSNU na Líbia. A resolução 1973 (2011) e as ações da OTAN não privilegiaram a reconstrução pós-conflito e se concentraram na proteção dos civis e em minar o governo Kadafi. A participação da OTAN e a utilização da responsabilidade de proteger fizeram com que a resolução 1973 (2011) não tivesse o apoio de China e Rússia, que se abstiveram na votação da mesma. Além disso, a OTAN foi criticada por buscar como objetivo principal a mudança de regime na Líbia, e não a proteção de civis.

As investigações do TPI sobre a situação na Líbia, no início, contaram com o apoio do CSNU e dos países africanos. Com a morte de Kadafi, o NTC foi reconhecido como autoridade legítima da Líbia e a Promotoria do TPI passou a conversar diretamente com o governo de transição para que continuasse cooperando com as investigações. No entanto, após as primeiras eleições na Líbia, o novo governo questionou a admissibilidade dos casos de Saif Kadafi e Al-Senussi no TPI e decidiu julgá-los no país. O CSNU não tomou partido nessa questão e coube ao TPI tentar negociar com o novo governo a entrega dos acusados, o que não ocorreu até o momento.

Os casos analisados demonstraram que, apesar das diferenças que apresentaram, foram referidos ao TPI pelo CSNU porque não ameaçaram os interesses do P-5. A forma com que o CSNU tratou os casos e a falta de apoio às investigações do TPI não provocaram tensões entre o P-5 e o Tribunal. Desse modo, para que o CSNU utilize novamente o artigo 13.b, o Estado em questão não será um aliado de algum dos membros permanentes (caso de Síria ou Israel, por exemplo) e o conflito não implicará nenhum deles, isto é, o caso não os ameaçará.

O que foi possível concluir sobre a aplicação do artigo 13.b, tendo em vista os esforços empreendidos pelo P-5 para que o CSNU tivesse papel importante no Estatuto de

Roma? Durante a Conferência de Roma, grande parte dos Estados foi contrária a qualquer tipo de participação do CSNU no Estatuto. O compromisso com relação ao artigo 13.b, que permite a ativação da jurisdição do TPI pelo CSNU, foi de difícil negociação porque permitiria a politização dos casos. Argumentou-se que CSNU é um órgão de decisões políticas, dependente da decisão de cinco membros permanentes que privilegiariam seus interesses em detrimento das exigências de justiça internacional.

No caso de Darfur, o CSNU não agiu para que os Estados partes entregassem os acusados ao TPI, tampouco atendeu aos pedidos da UA para que suspendesse as investigações (artigo 16). No caso da Líbia, após a morte de Kadafi e o fim de seu governo, as potências ocidentais apoiaram o novo governo de transição, que teve legitimidade para negociar com o TPI. O CSNU não participou desse processo e não pressionou o governo da Líbia para entregar os acusados ao Tribunal. Portanto, a utilização do artigo 13.b, em ambos os casos, não foi acompanhada do apoio do CSNU ao TPI.

Durante a Conferência de Roma, a explicação dada pelos Estados Unidos para justificar o papel importante do CSNU no Estatuto foi a de que o apoio do órgão seria fundamental para que o TPI pudesse ter efetividade na realização de seus objetivos. Os casos de Darfur e Líbia demonstraram o contrário: além de não dar o apoio necessário ao TPI para a condução das investigações desses casos, o CSNU, nas resoluções 1593 (2005) e 1970 (2011), excluiu os cidadãos de Estados não partes da jurisdição do TPI para favorecer os interesses de Estados Unidos e China.

Desse modo, o papel secundário do TPI nos casos analisados dificultou que o combate à impunidade ocorresse em Darfur e na Líbia, pois os responsáveis pelos crimes cometidos não foram julgados. O fato de que não houve tensão entre o TPI e o P-5 não quer dizer que se logrou a manutenção da paz ou a justiça internacional. No Sudão, ainda há casos de violações de direitos humanos, enquanto na Líbia, não houve um processo de paz, mas sim a intensificação do conflito, o que torna a justiça internacional algo difícil de se concretizar.

A negligência do CSNU no que diz respeito às investigações dos acusados nesses casos não elimina a importância do órgão para o TPI, especialmente o apoio de França e Reino Unido, Estados partes, e dos Estados Unidos. Prova disso foi a mudança de comportamento dos Estados Unidos durante o governo Obama, que promoveu uma política de colaboração com o TPI. O CSNU desempenha papel importante na ordem internacional e o TPI não pôde negligenciar suas demandas, o que ficou claro na Conferência de Kampala, no resultado alcançado sobre a emenda relativa ao crime de agressão. A colaboração entre o TPI e o P-5 nos

casos referidos pelo CSNU se torna, portanto, de grande importância para a efetividade do Tribunal e para o combate à impunidade.

Do mesmo modo, a existência do TPI abriu um precedente⁶⁶ que somente existiu em Nuremberg e com os tribunais *ad hoc* criados pelo CSNU na década de 1990: a responsabilização penal de chefes de Estado por graves violações de direitos humanos e a possibilidade de serem julgados por um tribunal internacional independente. Esse avanço alcançado nas relações internacionais revela a importância que a proteção internacional dos direitos humanos ganhou no pós-guerra fria. Portanto, o P-5 terá que conviver com a existência do TPI e esses países não estarão completamente imunes da jurisdição do Tribunal.

Tensões entre o TPI e o P-5 podem emergir se os casos do Iraque, Afeganistão e Ucrânia, todos em exame preliminar pela Promotoria, passem para a fase de investigação⁶⁷. Eles implicam diretamente Estados Unidos, Rússia e Reino Unido. O seguimento desses casos no TPI dependerá de considerações políticas por parte da Promotoria, algo que, segundo Bosco (2014), vem acontecendo desde a entrada em vigor do Estatuto de Roma. Se novas demandas da comunidade internacional por justiça emergirem, num cenário de aumento da importância do TPI, como ocorreu na década de 1990, é possível que a investigação desses casos aconteça. Porém, é pouco provável que George W. Bush ou Vladimir Putin sejam acusados pelo TPI. Antes de que isso aconteça, a Promotoria buscaria a cooperação com Estados Unidos e Rússia, bem como de Estados partes, e consideraria as implicações políticas dessa decisão.

A análise da relação entre o TPI e o P-5 nos casos de Darfur e Líbia evidenciou que o TPI, desde 1998, passou a fazer parte do regime internacional de direitos humanos e da ordem internacional do pós-guerra fria. Nesse processo histórico, a relação entre o TPI e o CSNU não proporcionou a valorização do Tribunal como instrumento efetivo na manutenção da paz, pois ele não recebeu o apoio necessário do CSNU nos casos em que ativou a jurisdição do TPI. Em ambos os casos, prevaleceu a manutenção da paz em detrimento da justiça internacional.

No entanto, a coexistência entre esses dois princípios é possível. As demandas por justiça internacional proporcionarão, frequentemente, soluções jurídicas e políticas seletivas e parciais, pois serão levados em consideração os interesses dos Estados e a manutenção da ordem internacional na construção de normas internacionais de direitos humanos (BULL, 2002). Por esse motivo, as normas e instituições internacionais não atingirão as expectativas da

⁶⁶ Os Tribunal de Nuremberg foi criado pelas potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial e serviu ao propósito de julgar os membros do governo da Alemanha nazista. Os tribunais *ad hoc* foram criados pelo CSNU e, portanto, estão submetidos ao órgão. Nesse sentido, apenas o TPI pode ser considerado um tribunal independente se comparado a essas instituições que o antecederam.

⁶⁷ Esses casos serão apresentados na seção seguinte.

comunidade internacional e poderão levar a frustrações e desilusão (SIKKINK, 2010). Porém, a não superação da tensão entre direitos humanos e soberania nas relações internacionais permite, também, que a ordem seja constantemente questionada, e um dos resultados disso, no pós-guerra fria, foi a criação do TPI.

3.4. Possíveis tensões entre o P-5 e o TPI: alguns exemplos recentes

O Estatuto de Roma permite que, além dos Estados partes e do CSNU, a Promotoria possa ativar a jurisdição do TPI. A independência da Promotoria para iniciar investigações foi um tema controverso durante a Conferência de Roma e, como visto no Capítulo 1, uma preocupação de alguns países, entre eles o P-5. O argumento principal dos membros permanentes do CSNU, principalmente Estados Unidos e China, era a possibilidade de politização das investigações.

Essa preocupação não se concretizou durante os primeiros anos de funcionamento do TPI, já que seu Promotor evitou investigar casos que comprometessem diretamente o P-5 e preferiu uma política de colaboração (BOSCO, 2014). No entanto, nos últimos anos, a Promotora do TPI iniciou exames preliminares⁶⁸ de denúncias sobre violações de direitos humanos cometidas nos territórios de Afeganistão, Iraque, Geórgia e Ucrânia. Os casos de Afeganistão, Iraque e Ucrânia ainda se encontram em exame preliminar. Já o caso da Geórgia se encontra na fase de investigação, autorizada por decisão da Sala de Pré-Julgamento do TPI.

Em todos esses casos, examinam-se possíveis violações cometidas pelos governos desses países, por grupos de oposição e, também, por terceiros Estados, entre eles Reino Unido, Estados Unidos e Rússia. O exame preliminar dos casos pela Promotoria poderá causar tensões entre o TPI e os membros permanentes do CSNU implicados nesses conflitos? Se o TPI seguir com as investigações, os altos funcionários governamentais de Estados Unidos, Rússia e Reino Unido, implicados nos conflitos, chegariam a ser incriminados pelo Tribunal?

Nessa seção, não se pretende responder a essas questões, já que o propósito da tese foi analisar os casos de Darfur e Líbia e averiguar a hipótese de que não houve tensão entre o TPI e o P-5. No entanto, os conflitos no Afeganistão, Iraque, Geórgia e Ucrânia, apesar de constituírem situações recentes examinadas pela Promotoria do TPI, implicam diretamente três membros permanentes do CSNU e esse fato, até então, é inédito. Portanto, se algum deles passar para a fase de investigações, como ocorreu com o caso da Geórgia, implicará Estados Unidos,

⁶⁸ Os seguintes casos se encontram na fase de exame preliminar: Afeganistão, Colômbia, Gabão, Guiné, Iraque, Nigéria, Palestina e Ucrânia (informações coletadas pela autora no site oficial do TPI no dia 4 de janeiro de 2018).

Rússia e Reino Unido, o que poderá levantar novas questões sobre a relação entre o TPI e o P-5.

Nesse sentido, seria esperado que esses países reagissem a essas investigações pelo menos de duas formas: tentando colaborar com a Promotoria e convencê-la de que as violações serão investigadas por seus sistemas judiciais ou atuando em oposição ao TPI, deslegitimando suas ações. O Reino Unido, Estado parte do Estatuto de Roma, preferiu o primeiro comportamento, enquanto Estados Unidos e Rússia agiram de acordo com o segundo.

A situação no Iraque está em exame preliminar na Promotoria do TPI desde 13 de maio de 2014. Foram recebidas 27 denúncias sobre esse caso. As ONGs que submeteram as denúncias acusaram o Reino Unido de cometer crimes de guerra contra indivíduos detidos no Iraque de 2003 a 2008. Em 2006, a Promotoria concluiu o exame preliminar da situação no Iraque, mas reabriu o caso em 2014 devido a novas denúncias. As denúncias apresentaram provas e vítimas que alegaram abusos cometidos em prisões controladas pelas autoridades do Reino Unido no Iraque, como torturas e outros tratamentos desumanos e degradantes, estupros, outras formas de abuso sexual e assassinatos (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2016 d).

A Promotoria tomou conhecimento de que o Reino Unido está conduzindo investigações sobre crimes cometidos por suas forças no Iraque. O governo do país afirma que o TPI não irá seguir com as investigações porque sabe que o Reino Unido tem capacidade para investigar as denúncias (BOWCOTT, 2017 a).

As denúncias recebidas pela Promotoria implicam o ex-Primeiro Ministro Tony Blair e outros altos funcionários de seu governo. Uma das estratégias do Reino Unido na Assembleia dos Estados Partes do TPI, juntamente com França, Canadá, Japão e Noruega, foi bloquear a decisão de ativação da jurisdição do TPI sobre o crime de agressão. Essa manobra visa proteger líderes do país durante as operações militares no Afeganistão e no Iraque, nas quais o Reino Unido teve participação (BOWCOTT, 2017 b). No entanto, a ativação da jurisdição do TPI sobre o crime de agressão foi aprovada pela Assembleia em dezembro de 2017.

Os conflitos na Ucrânia e na Geórgia implicam diretamente a Rússia, que interviu nesses territórios para salvaguardar seus interesses estratégicos. A situação na Ucrânia está na fase de exame preliminar na Promotoria do TPI desde 25 de abril de 2014. A Promotoria recebeu denúncias de violações cometidas nesse território durante o período de 21 de novembro de 2013 a 22 de fevereiro de 2014 e, também, depois de 20 de fevereiro de 2014. A Ucrânia

aceitou a jurisdição do TPI de forma *ad hoc* (artigo 12.3 do Estatuto de Roma) em 17 de abril de 2014 e em 8 de setembro de 2015 (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2016 d).

O conflito teve lugar na capital da Ucrânia, Kiev, quando protestos contra o governo Yanukovich foram reprimidos, e na Crimeia, onde protestos começaram depois da saída do presidente e a convocação pelo Parlamento da Ucrânia de novas eleições. Com a justificativa de que estava protegendo cidadãos russos que viviam na Crimeia, o governo Putin interviu nesse território. A Rússia não reconheceu o novo governo da Ucrânia, afirmando que Yanukovich era o presidente legítimo do país. Em 18 de março de 2014, após um referendo, a Crimeia foi incorporada à Rússia. O governo da Ucrânia não reconheceu a decisão do referendo e a maioria dos Estados-membros da Assembleia Geral da ONU apoiou a Ucrânia (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2016 d).

De acordo com a Promotoria do TPI, trata-se de um conflito internacional entre a Ucrânia e a Rússia, que começou em 26 de fevereiro de 2014, quando as forças armadas russas se estabeleceram em partes do território ucraniano sem o consentimento de seu governo. De acordo com o Estatuto de Roma, um conflito é de caráter internacional se um ou mais Estados ocuparem parcialmente ou totalmente o território de outro Estado. Desse modo, a Promotoria do TPI entendeu que a presença da Rússia na Crimeia se tratou de uma ocupação do território da Ucrânia. Além do conflito internacional, teve lugar um conflito entre o governo ucraniano recém eleito e forças de oposição (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2016 d).

A Promotoria examina se foram cometidos na Crimeia os seguintes crimes: violações contra a etnia Tatar e outros grupos populacionais desde a incorporação da Crimeia pela Rússia, provocando o aumento do número de deslocados internos; sequestros e assassinatos; tratamentos desumanos; falta de garantias processuais aos civis que foram detidos porque se opuseram ao resultado do referendo; serviço militar obrigatório aos jovens depois que entrou em vigor a legislação russa na Crimeia. Além disso, também examina se foram cometidos na Ucrânia os crimes de assassinato, destruição de objetos civis, detenções, desaparecimentos, torturas e tratamentos desumanos, crimes sexuais (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2016 d).

Outra situação que implica a Rússia, o conflito na Geórgia, está na fase de investigação pelo TPI depois da decisão da Sala de Pré-Julgamento, autorizando a Promotoria a iniciar investigações sobre violações cometidas no território desse país. Portanto, o TPI poderá incriminar altos funcionários do governo russo se ficar provado que autorizaram as violações cometidas na Geórgia.

O TPI investiga se crimes contra a humanidade e crimes de guerra foram cometidos durante o conflito na Geórgia de julho a outubro de 2008, na Ossetia do Sul e arredores. A Ossetia do Sul é parte do território da Geórgia e não é um Estado independente. O conflito se deu entre o governo do país e grupos opositores localizados na Ossetia do Sul. A partir do momento em que a Rússia entra no confronto ao lado das forças de oposição, o conflito se torna internacional (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2016 e).

Um acordo de paz entre a Rússia e a Geórgia foi assinado em agosto de 2008, sob supervisão da UE. Após a assinatura do acordo, as forças da Ossetia do Sul, com o apoio da Rússia, continuaram avançando em direção a territórios da Geórgia. Nesse período, milícias da Ossetia do Sul atacaram a população civil da Geórgia. Os ataques tiveram o objetivo de forçar a saída desses civis das cidades e foram acompanhados de assassinatos, detenções e queima de propriedades. A retirada de população de origem étnica da Geórgia do território da Ossetia do Sul teve o objetivo de garantir a independência da Ossetia do Sul (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2016 e).

Segundo a Sala de Pré-Julgamento, informações indicam que membros das forças russas participaram ativamente nos ataques, enquanto outros permaneceram passivos. A Sala afirmou que não há evidências suficientes de que as forças da Rússia e da Geórgia cometeram ataques contra a população civil, e as duas partes acusam a outra de cometê-los. A Promotoria indicou que os processos judiciais, tanto na Rússia quanto na Geórgia, não foram levados a cabo de forma satisfatória. Inclusive, o governo russo alegou, numa carta à Promotoria, em 8 de junho de 2012, que não encontrou evidências de que suas forças perpetraram ataques, mas sim de que estiveram lá prevenindo ataques a civis durante todo o período que se encontraram no território da Ossetia do Sul (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2016 e).

Diante das investigações do TPI sobre os conflitos na Geórgia e na Ucrânia, a Rússia iniciou uma política de oposição ao TPI e decidiu retirar sua assinatura do Estatuto de Roma em novembro de 2016.

O comportamento da Rússia se assemelha ao comportamento dos Estados Unidos em 2002, quando o governo Bush retirou a assinatura do país do Estatuto. Naquele momento, os Estados Unidos temiam que seus cidadãos pudessem ser investigados pelo TPI por crimes cometidos no território de Estados partes. Essa possibilidade se abriu com o exame preliminar do conflito no Afeganistão pela Promotoria do TPI.

O Afeganistão é parte do Estatuto de Roma desde 2003. A partir dessa data, o conflito no país ocorreu entre o governo, apoiado por forças estrangeiras, e grupos de oposição. A Promotoria recebeu denúncias de crimes cometidos pelo governo do Afeganistão (crimes de

guerra e tratamentos desumanos e degradantes), pelo Talibã e outros grupos de oposição (crimes contra a humanidade e crimes de guerra) e por forças dos Estados Unidos (crimes de guerra e tratamentos desumanos e degradantes) no período de 2003 a 2004 (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2016 d).

O envolvimento direto dos Estados Unidos no conflito no Afeganistão e os crimes cometidos por membros de suas forças armadas e pela CIA (*Central Intelligence Agency*) recaem sob a jurisdição do TPI. De acordo com a Promotoria, os crimes cometidos formaram parte de uma política com o objetivo de extrair informações por meio do uso de técnicas de interrogatório que envolviam métodos cruéis e violentos (torturas e tratamentos desumanos, ataques à dignidade pessoal, estupros) para favorecer os objetivos dos Estados Unidos no conflito no Afeganistão. Além disso, esses crimes foram cometidos com a aprovação de altos funcionários do governo dos Estados Unidos, não somente no território do Afeganistão, mas em prisões localizadas na Polônia, Romênia e Lituânia, todos Estados partes do TPI (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2016 d).

Diante dessas denúncias examinadas pela Promotoria, o governo dos Estados Unidos afirmou que irá se opor a qualquer tentativa da Promotoria do TPI de implicar cidadãos do país. Além disso, declarou que futuras investigações do TPI não irão satisfazer os interesses da paz e da justiça no Afeganistão. Especialistas afirmam que, se a Promotoria tiver autorização para iniciar investigações, provavelmente irá começar pelas violações cometidas pelo Talibã e grupos de oposição, devido à quantidade de crimes cometidos. Além disso, acreditam que a Promotora terá dificuldade de conseguir a cooperação de outros Estados para obter evidências suficientes para acusar algum dos envolvidos (GLADISTONE; SIMONS, 2017).

É certo que os casos que estão em exame preliminar nem sempre são investigados pela Promotoria do TPI, ou porque carecem de evidências suficientes, ou porque a Sala de Pré-Julgamento pode decidir não autorizar o início das investigações. No entanto, a possibilidade que se abre a partir desses exames preliminares era quase inimaginável antes da criação do TPI: a implicação de um dos membros permanentes do CSNU e a possibilidade de que seus cidadãos fossem julgados pelo Tribunal.

Essa possibilidade, que os Estados Unidos tentaram evitar durante as negociações em Roma e em Kampala e por meio de ações unilaterais, poderia provocar tensões entre o TPI e o P-5. Nesses casos, a Promotoria poderia optar por dar ou não seguimento às investigações, pois o TPI depende da cooperação e apoio de Estados partes para suas investigações. A situação delicada em que se encontra o Tribunal atualmente, devido às oposições da UA e ameaças de

retirada do Estatuto de Roma, poderá comprometer esse apoio e, de fato, prevenir futuros avanços com relação a esses casos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal objetivo dessa pesquisa foi compreender como se deu a relação entre o TPI e os membros permanentes do CSNU na prática, a partir da aplicação do artigo 13.b do Estatuto de Roma aos casos de Darfur e Líbia. O interesse em analisar a relação entre um órgão político – com poder de agir em situações de ameaça à paz e segurança internacionais – e um tribunal internacional – cujo papel é promover a justiça internacional e o combate à impunidade – surgiu devido ao paradoxo que o Estatuto de Roma possibilitou, reconhecendo a importância do CSNU na ordem internacional. O artigo 13.b do Estatuto permite que o CSNU, com três membros permanentes que não são partes do Estatuto de Roma (Estados Unidos, China e Rússia), possa referir casos de violações de direitos humanos que ocorram no território de outros Estados não partes para ser investigados pelo TPI.

A ideia que esse paradoxo suscita, à primeira vista, é que o Estatuto de Roma provocou uma exceção ao dar esse poder ao CSNU. Contudo, essa pesquisa pretendeu ir além dessa ideia e investigar não somente o porquê da existência do artigo 13.b, mas também sua aplicabilidade.

O papel do CSNU foi reforçado na ordem internacional do pós-guerra fria, porque passou a intervir em conflitos armados – internacionais e internos – com maior frequência, ampliando o escopo da manutenção da paz, que passou a vincular-se à proteção de civis em conflitos armados. O pós-guerra fria e as transformações nas relações internacionais, desde então, trouxeram dois fenômenos inter-relacionados: o aumento da participação e importância dos atores não estatais, que demandaram a criação e o reforço das normas internacionais de direitos humanos, e o aumento do poder e do papel do CSNU.

Esses fenômenos provocaram tensões, já que o CSNU, formado por cinco potências mundiais, com a função de garantir a manutenção da ordem internacional, evitou a participação de outros atores – estatais e não estatais – nas decisões de paz e segurança. Portanto, emergiram tensões entre as exigências da comunidade internacional (respeito aos direitos humanos, justiça internacional, combate à impunidade) e os interesses do P-5 (salvaguardar a soberania e a manutenção da ordem internacional).

Desse modo, a relação entre o TPI e o P-5 refletiria essa tensão, chegando ao limite em que, ou prevaleceriam os interesses da justiça internacional, ou os interesses da manutenção da paz? Por outro lado, poderia ocorrer uma acomodação de interesses, em que o CSNU e o TPI pudessem desempenhar suas funções de modo que a manutenção da paz e a justiça

internacional fossem atingidas? Nesse sentido, o objetivo dessa pesquisa foi o de averiguar se houve tensão entre o TPI e o P-5 a partir da aplicação do artigo 13.b aos casos de Darfur e Líbia. Prevaleceu o interesse da manutenção da paz e o TPI foi meramente um instrumento de poder utilizado pelo CSNU para pressionar governantes de Estados não partes do Estatuto de Roma? Houve acomodação entre os interesses da justiça internacional e da manutenção da paz nesses casos?

Para o desenvolvimento da análise dos casos de Darfur e Líbia e para responder a essas questões, foi formulada a seguinte hipótese: não houve tensão entre o TPI e os membros permanentes do CSNU nos casos de Darfur e Líbia. O CSNU não contribuiu de forma ativa com as investigações do TPI nesses casos. Prevaleram os interesses da manutenção da paz tanto em Darfur quanto na Líbia. No caso de Darfur, o CSNU deixou à UA papel importante na resolução do conflito e, no caso da Líbia, a OTAN foi responsável por intervir no país e retirar o governo Kadafi do poder.

Para averiguar a hipótese, adotou-se uma análise histórica, que levou em consideração as transformações nas relações internacionais no pós-guerra fria. A análise foi desenvolvida mediante um estudo multidisciplinar, trazendo as contribuições de autores das Relações Internacionais e do Direito Internacional.

As correntes teóricas das Relações Internacionais, principalmente a realista, a liberal (regimes internacionais) e a construtivista, a partir das ideias dos autores apresentados ao longo dos capítulos, foram úteis para analisar as relações de poder entre os Estados, os compromissos assumidos em tratados e instituições de um regime internacional e a influência das ideias no reforço de normas internacionais de direitos humanos. O diálogo com o Direito Internacional foi importante para compreender as tensões entre soberania e direitos humanos e a relação que se estabeleceu entre um órgão político (CSNU) e um tribunal internacional (TPI).

Nesse sentido, é importante reiterar que a análise teórica foi feita em conjunto com a análise do processo histórico de transformações nas relações internacionais no pós-guerra fria. Portanto, o objetivo não foi encaixar ou moldar o objeto de estudo em uma corrente teórica específica, mas sim permitir que a sua análise revelasse as aproximações, contribuições e lacunas das diferentes teorias.

É por essa razão que o estudo dos casos de Darfur e Líbia não foi desenvolvido a partir de uma metodologia específica. Optou-se por compreender a relação entre o TPI e o P-5 sem definir uma metodologia *a priori*. Portanto, a pesquisa proposta e sua análise se revelaram mais próximos das ideias de Aron (1983), que afirma que o estudo empírico das Relações Internacionais tem como objetivo determinar a percepção histórica que irá orientar o

comportamento dos atores e suas decisões. As hipóteses desenvolvidas, para que possam se aplicar a outros casos, precisam ser confirmadas pelo estudo histórico e, nem sempre, as informações disponíveis são suficientes para isso.

Dessa forma, a análise da prática da relação entre o TPI e o P-5 levantou mais questões que respostas, que poderão ser analisadas por pesquisadores interessados nesse tema, considerando o processo dinâmico das relações internacionais, que deve levar em consideração diferentes métodos de análise. Sem a análise histórica das relações internacionais no pós-guerra fria, não teria sido possível compreender como se deu a relação entre o TPI e o P-5, desde as negociações do Estatuto de Roma, até o envio dos casos de Darfur e Líbia ao Tribunal.

A partir da hipótese principal da tese, a pesquisa foi dividida em três capítulos. No primeiro capítulo, foram analisadas as transformações nas relações internacionais que possibilitaram a criação do TPI. Nesse contexto, tiveram lugar duas forças que entraram em tensão: de um lado, a salvaguarda da soberania dos Estados e os interesses da manutenção da ordem internacional (papel desempenhado pelas potências do CSNU) e, de outro, as exigências da comunidade internacional de proteção dos direitos humanos e combate à impunidade dos perpetradores de graves crimes internacionais. O segundo capítulo apresentou os interesses do P-5 na Conferência de Roma (1998) e na Conferência de Kampala (2010). Os resultados dessas negociações foram os artigos 13.b e 16 e a emenda sobre o crime de agressão, que representam soluções de acomodação de interesses. Por último, o terceiro capítulo apresentou os casos de Darfur e Líbia e a averiguação da hipótese.

A tensão entre soberania dos Estados e direitos humanos

A análise da tensão entre soberania dos Estados e direitos humanos e sua emergência no pós-guerra fria foi fundamental para o desenvolvimento da tese e a averiguação da hipótese. Argumentou-se que essa tensão, presente nas relações internacionais no período analisado, foi caracterizada pela necessidade de reforço do CSNU e da ordem internacional, de um lado, e pelas exigências da comunidade internacional com relação ao fortalecimento dos direitos humanos, de outro.

No Capítulo 1, foi analisada a tensão entre justiça internacional e manutenção da paz, presente nas negociações do Estatuto de Roma. Para a compreensão das negociações do Estatuto e seus resultados, foram analisadas as contribuições dos autores das Relações Internacionais e do Direito Internacional para explicar três acontecimentos importantes do período pós-guerra fria: a ampliação da ideia de manutenção da paz, materializada nas ações do CSNU em conflitos armados; a tensão entre soberania e direitos humanos, com a emergência

da responsabilidade de proteger para reforçar o papel do CSNU na manutenção da paz; as negociações para o estabelecimento do TPI.

O objetivo do capítulo foi mostrar a inter-relação entre esses acontecimentos e como eles atestam que a tensão entre soberania e direitos humanos persiste nas relações internacionais, fazendo com que, de um lado, exista a pressão para que seja mantida a ordem internacional, que valoriza a soberania e, de outro lado, surjam as demandas relativas à proteção dos direitos humanos, que acabam por questionar a ordem existente.

Desse modo, a tensão entre soberania e direitos humanos se fez presente nas negociações do Estatuto de Roma, que buscaram acomodar os interesses do P-5 e as exigências da comunidade internacional relativas à justiça internacional universal. Por essa razão, o Estatuto apresenta provisões que reforçam o princípio de soberania dos Estados e, ao mesmo tempo, valorizam a independência do TPI e seu papel no combate à impunidade de perpetradores de graves violações de direitos humanos.

Um dos pontos abordados no Capítulo 1 foram as controvérsias que as intervenções do CSNU e da OTAN, durante a década de 1990, provocaram entre os Estados-membros da ONU. O caso do Kosovo foi apresentado pelos autores analisados como exemplo da oposição que se formou ao conceito de “intervenção humanitária”. As potências ocidentais, lideradas pelos Estados Unidos, justificaram a intervenção no Kosovo, levada a cabo sem a autorização do CSNU, com o argumento de que a ação era necessária para proteger civis. As divergências entre os Estados se basearam, principalmente, na violação do princípio de soberania, que deveria ser respeitado mesmo em situações em que graves violações de direitos humanos fossem cometidas. Sem a autorização do Estado em que um conflito acontece e sem a autorização do CSNU, uma intervenção não poderá ser considerada legal.

O início dos anos 2000 marcou a tentativa de valorização do papel da ONU e do CSNU na manutenção da paz e a emergência da responsabilidade de proteger foi uma das tentativas de equilibrar a soberania dos Estados e a proteção dos direitos humanos, tornando legítimas as intervenções em territórios em que graves violações de direitos humanos ocorressem. A responsabilidade de proteger reforçou o papel do CSNU na decisão sobre intervenções e sobre o uso da força nessas situações, valorizando, também, o papel principal dos Estados, que teriam a responsabilidade de prevenir violações de direitos humanos em seus territórios.

No Capítulo 1, enfatizou-se que a prática do CSNU nos anos 1990, bem como as falhas e controvérsias em algumas ações, provocaram o surgimento de uma nova abordagem que pudesse superar essas falhas e justificar intervenções para proteção de civis contra graves

violações de direitos humanos. No entanto, após a aceitação pela maioria dos Estados-membros da ONU da responsabilidade de proteger (artigos 138 e 139 da resolução 60/1), ela não foi aplicada pelo CSNU e, em 2003, a intervenção no Iraque, liderada pelos Estados Unidos, sem o consentimento do CSNU, enfraqueceu seu papel.

Apenas em 2011, na resolução 1970, a responsabilidade de proteger foi utilizada pelo CSNU para o conflito na Líbia. Sua aplicação, com a intervenção da OTAN, fez emergir, novamente, a tensão entre soberania e direitos humanos, pois alguns Estados consideraram que se tratava de uma violação do princípio de soberania para outros fins – mudança de regime na Líbia – e não para proteger civis.

Dessa forma, a responsabilidade de proteger não conseguiu superar a tensão entre soberania e direitos humanos e isso foi comprovado na sua aplicação ao caso da Líbia. Depois da resolução 1973 (2011), não houve consenso entre o P-5 sobre a aplicação da responsabilidade de proteger em outros casos de conflitos armados, em que graves violações de direitos humanos tiveram lugar. O caso da Síria é o exemplo que melhor ilustra as divergências entre o P-5 e, nesse caso, a proteção dos interesses de um país aliado da Rússia tem prevenido que ocorra uma intervenção na Síria para proteger a população civil. Além disso, há a desconfiança de que as potências ocidentais, Estados Unidos, Reino Unido e França, possam levar a cabo a mudança de regime na Síria, como ocorreu na Líbia.

Esse cenário atual não é completamente diferente do cenário do imediato pós-guerra fria, em que emergiram demandas da comunidade internacional para a proteção dos direitos humanos e o combate à impunidade dos perpetradores de graves violações de direitos humanos. O cenário atual apresenta a intensificação de conflitos armados, caracterizados por violações de direitos humanos e crises humanitárias graves, como por exemplo, o aumento do número de refugiados. Nesse sentido, é possível que novas exigências por justiça internacional possam emergir, o que reforçaria o papel do TPI na investigação de novos casos.

A relação entre o TPI e o CSNU, por meio dos artigos 13.b e 16 do Estatuto, colocaram em destaque uma novidade nas pesquisas em Relações Internacionais: a relação entre um órgão político, criado para garantir a manutenção da ordem internacional desde o pós-Segunda Guerra Mundial, e um tribunal internacional independente, estabelecido no pós-guerra fria. Essa relação, estabelecida no Estatuto de Roma, não é objeto de análise das teorias das Relações Internacionais, porém, elas ofereceram contribuições importantes para o entendimento não apenas dessa relação, na qual emerge a tensão entre soberania e direitos humanos, mas também para a compreensão das transformações nas relações internacionais no pós-guerra fria.

Portanto, o Capítulo 1 procurou trazer o estudo do TPI para as análises em Relações Internacionais e, principalmente, como compreender a criação do TPI e sua relação com o P-5 do ponto de vista das teorias das Relações Internacionais. Nesse sentido, foi fundamental estabelecer um diálogo com o Direito Internacional, que ofereceu contribuições importantes para o entendimento da tensão entre soberania e direitos humanos e das negociações que estabeleceram o TPI.

Os membros permanentes do CSNU e o TPI

Para alguns dos autores analisados, a existência do TPI evidencia uma mudança importante na visão tradicional do princípio de soberania: a possibilidade de que chefes de Estado possam ser investigados por graves violações de direitos humanos. Nesse sentido, a justiça internacional havia se tornado uma realidade com o TPI, pois se concretizou uma ideia que, por muitos anos, foi descartada pelos Estados.

No entanto, foram os Estados os agentes responsáveis pela negociação do Estatuto de Roma e, desse modo, seu texto possui provisões que evidenciam a prevalência do princípio de soberania dos Estados sobre a justiça internacional. Isso se deveu ao papel das potências, especialmente dos membros permanentes do CSNU, durante a Conferência de Roma. Desse modo, o Capítulo 2 teve o propósito de analisar os interesses do P-5 nessa conferência e, também, na Conferência de Kampala e averiguar sua influência no texto do Estatuto (artigos 13.b e 16) e no texto da emenda sobre o crime de agressão.

Em ambas as conferências, houve o reconhecimento da importância do CSNU na ordem internacional e, portanto, era necessário conciliar os interesses do P-5 com as exigências de justiça internacional. Nesse sentido, os artigos 13.b e 16 e a emenda sobre o crime de agressão não podem ser interpretados apenas como exceções ou imposições do P-5. O argumento do Capítulo 2 se baseou na ideia de que essas provisões foram fruto de negociações internacionais que se caracterizam pela emergência de tensões entre soberania dos Estados e direitos humanos. Desse modo, seu resultado foram soluções jurídicas e políticas de acomodação de interesses.

Foi visto que os artigos 13.b e 16 definiram a relação entre o TPI e o CSNU, pois deu poderes ao órgão de referir situações ao Tribunal em que crimes internacionais ocorressem no território de Estados não partes, além de suspender investigações por um período de máximo de 12 meses. A emenda sobre o crime de agressão considerou o papel do CSNU na definição de atos de agressão, ao mesmo tempo em que manteve a prerrogativa dos Estados partes e da Promotoria de ativar a jurisdição do TPI para o crime de agressão. A solução encontrada para

o crime de agressão foi a jurisdição facultativa, na qual o TPI apenas poderá investigar esse crime com relação aos Estados que aceitarem sua jurisdição. Isso garantiu ao P-5 livrar seus cidadãos da jurisdição do TPI e a prerrogativa de referir situações ao Tribunal em que o crime de agressão for cometido no território de Estados não partes.

Portanto, o Capítulo 2 procurou mostrar que as soluções negociadas em Roma e em Kampala foram o resultado da tensão entre a salvaguarda do princípio de soberania dos Estados e a manutenção da ordem internacional, de um lado, e, de outro, as demandas da comunidade internacional, que questionaram essa ordem. Essas soluções foram seletivas e parciais, pois não atenderam de maneira satisfatória as exigências da comunidade internacional (BULL, 2002).

Os casos de Darfur e Líbia: a hipótese

A hipótese formulada para o estudo dos casos de Darfur e Líbia parece óbvia se supõe-se que, quando o CSNU utilizasse o artigo 13.b, teria o objetivo de que o TPI funcionasse como um complemento ou reforço da manutenção da paz. Portanto, não haveria tensão na relação entre o TPI e o CSNU, mas sim colaboração.

No entanto, a aparente obviedade da hipótese não se concretizou na prática e ao longo das análises dos dois casos, já que não houve uma complementariedade entre manutenção da paz e justiça internacional. A hipótese levantou outras questões importantes, já que cada caso apresentou características distintas, como por exemplo, as motivações que levaram o P-5 ao consenso com relação ao envio dos casos ao TPI, a participação de outros atores (UA; OTAN) nos conflitos, as controvérsias que os casos provocaram em outros países (continente africano), a resolução dos conflitos e as investigações do TPI.

Entre as questões que os casos levantaram, estão as seguintes: Qual foi o papel do TPI em cada caso? Logrou-se a justiça internacional ou prevaleceram os interesses da manutenção da paz? O artigo 13.b funcionou apenas como um instrumento de poder nas mãos do CSNU com relação a Estados não partes do Estatuto de Roma? Nesse sentido, o TPI foi utilizado como ferramenta judicial pelo CSNU para retirar do poder governos inimigos por meio da justiça, sem recorrer ao uso da força? No caso da Líbia, houve uma combinação das duas alternativas: justiça (envio ao TPI) e uso da força (responsabilidade de proteger)?

A hipótese foi comprovada nos dois casos, isto é, não houve tensão entre o TPI e o P-5. O CSNU, após referir os casos ao TPI, negligenciou as investigações e não apoiou o Tribunal com relação aos pedidos para que pressionasse os Estados (partes e não partes) a cooperar com as investigações e mandados de prisão. A tensão não emergiu entre o TPI e o P-5, já que, nas resoluções 1593 (2005) e 1970 (2011), ficou claro que o CSNU não seria

responsável financeiramente pelas investigações e os cidadãos de Estados não partes que atuassem nos territórios do Sudão e Líbia ficariam imunes à jurisdição do TPI. Além disso, ambas as resoluções reiteraram a prerrogativa do CSNU de utilizar o artigo 16 do Estatuto. Essas provisões deixaram claro que o TPI seria responsável pelas investigações e o CSNU ficaria a cargo da manutenção da paz. Além dessas decisões, as demais disposições das resoluções não definem como seria estabelecida a relação entre o CSNU e o TPI nesses casos.

Portanto, nos casos de Darfur e Líbia, não houve tensão entre o TPI e o P-5, pois nenhum desses conflitos envolvia diretamente os membros permanentes do CSNU e não ameaçava seus interesses. Em Darfur, não houve intervenção do CSNU, que deixou a resolução do conflito a cargo da UA e da UNAMID. Além disso, o presidente Al-Bashir continua como chefe de Estado do país, reconhecido pela maioria dos países do continente africano, apesar dos mandados de prisão aprovados pelo TPI. Já na Líbia, a intervenção da OTAN logrou o fim do governo Kadafi, que havia se convertido em um líder não reconhecido pela comunidade internacional, e a instalação de um novo governo no país.

Dessa forma, tanto as semelhanças quanto as diferenças que as análises dos casos de Darfur e Líbia apresentaram comprovaram a hipótese. Os casos ainda estão sendo investigados pelo TPI e o CSNU continua tomando decisões sobre o futuro das operações de manutenção da paz nesses países. Contudo, assim como foi necessário analisar cada caso separadamente, a averiguação da hipótese em casos futuros demandará o mesmo e deverá levar em consideração a dinâmica das relações internacionais, que podem modificar o comportamento dos atores e fazer emergir novas demandas, que poderão conduzir à manutenção da ordem ou ao seu questionamento.

Um exemplo das mudanças de comportamento dos atores ocorreu com relação aos Estados Unidos que, a partir do governo Obama, iniciou uma política de colaboração com o TPI, participando das sessões da Assembleia dos Estados Partes como observador e auxiliando em algumas investigações. O período de seis anos entre os casos de Darfur e Líbia também demonstrou que a dinâmica das relações internacionais fez com que o papel do TPI fosse reforçado no caso da Líbia, devido ao apoio majoritário da comunidade internacional, inclusive dos Estados do continente africano. Sem a consideração dessas mudanças – e das continuidades – a análise dos casos de Darfur e Líbia desconsideraria elementos importantes que contribuiriam não apenas para a comprovação da hipótese, mas também para levantar novas perguntas.

Atualmente, a possibilidade de que chefes de Estado de países como Estados Unidos, Rússia e Reino Unido sejam investigados pelo TPI é muito pequena. O Tribunal enfrenta um período de perda de apoio de seus Estados partes, especialmente os países do

continente africano. África do Sul e Uganda, por exemplo, grandes apoiadores do TPI, decidiram retirar sua assinatura do Estatuto de Roma. A Rússia tomou essa decisão em 2016, após as investigações da Promotoria do TPI sobre a Ucrânia e a Geórgia. China e Estados Unidos continuam em oposição ao TPI, especialmente os Estados Unidos, devido à ameaça de que o caso do Iraque possa ser investigado pela Promotoria.

Além disso, as controvérsias com relação à aplicação da responsabilidade de proteger na Líbia e a oposição da UA com relação aos mandados de prisão a Al-Bashir diminuem a possibilidade de que o CSNU entre novamente em um consenso quanto ao envio de outros casos ao TPI, ou, até mesmo, de que volte a utilizar a responsabilidade de proteger. O apoio ao Tribunal continua proveniente das ONGs e de alguns países que fizeram parte do *like-minded group* e continuam apoiando o TPI politicamente e financeiramente.

Diante do cenário atual e das novas questões que a hipótese levantou, essa pesquisa teve, também, o propósito de contribuir com a análise da relação entre o TPI e o P-5 desde a perspectiva das Relações Internacionais, com o objetivo de despertar o interesse de futuros pesquisadores sobre o tema, permitindo a formulação de novas hipóteses e o estudo de outros casos que venham a comprometer o P-5 ou ameaçar seus interesses. Além disso, a pesquisa procurou trazer uma temática que está fora dos assuntos tradicionais abordados pelos analistas de Relações Internacionais. Por esse motivo, as análises demandaram o uso de múltiplas abordagens e correntes teóricas e o diálogo com outras disciplinas, como o Direito Internacional.

Um aspecto importante considerado nessa pesquisa foi o cuidado para que a hipótese não estivesse baseada em teorias que pudessem corroborar um só tipo de explicação da realidade, correndo-se o risco, como afirma Aron (1983) de se tornarem ideologias que atendam a interesses específicos. Dessa forma, a análise da relação entre o TPI e o P-5 não descartou a perspectiva realista, que enfatiza relações de poder, porém, buscou outras perspectivas teóricas e análises de autores que pudessem contrapor o realismo.

Bosco (2014), por exemplo, em sua análise dos 10 primeiros anos de funcionamento do TPI (2002 a 2012), afirma que houve evidência do predomínio da perspectiva realista de que as organizações internacionais servem como veículos para que as potências imponham seus interesses. O autor afirma que não há evidência de que o TPI tenha alterado a política internacional, pois se tornou instrumento a serviço das potências, apenas investigando crimes cometidos em Estados fracos. Apesar de não ignorar a importância do papel dos atores não estatais e do processo de *justice cascade*, o autor afirma que as potências puderam desenvolver formas de controle com relação ao TPI. Desse modo, considera que “double standards” existem

na governança global e o TPI reflete esse processo e não o altera. O TPI trouxe a possibilidade de que as instituições internacionais possam se desenvolver ao redor do poder, porém, não é possível escapar dele (BOSCO, 2014, pp. 187-189).

As ideias de Bosco não contrariam as análises desenvolvidas nessa pesquisa, já que elas não negligenciaram as relações de poder e as tentativas das potências de influenciar as negociações do Estatuto de Roma e da Conferência de Kampala. Contudo, as transformações nas relações internacionais no pós-guerra fria e as demandas dos atores não estatais relativas ao reforço dos direitos humanos e criação do TPI serviram para questionar a ordem internacional baseada no poder das potências do CSNU. A existência do TPI permitiu a aplicação do artigo 13.b aos casos de Darfur e Líbia e a constatação de que prevaleceram os interesses das potências, e a inexistência de tensões entre o TPI e o P-5 evidenciaram que, no Sudão e na Líbia, não houve paz, nem justiça. Isso não elimina a possibilidade de surgimento de novas demandas que questionem a ordem e reforcem o papel do TPI.

A tensão entre soberania e direitos humanos, ou entre manutenção da paz e justiça internacional, não significa sempre a prevalência de um princípio sobre o outro nas relações internacionais, aproximando-se de uma ou outra corrente teórica, mas sim que essas tensões, que emergem com frequência nas negociações de normas internacionais de direitos humanos, podem, muitas vezes, resultar em soluções jurídicas e políticas que acomodem interesses divergentes, satisfazendo os atores envolvidos de forma parcial e limitada.

CONCLUSIONES

El principal objetivo de la tesis fue comprender como se ha establecido la relación entre el TPI y los miembros permanentes del CSNU en la práctica, a partir de la aplicación del artículo 13.b del Estatuto de Roma a los casos de Darfur y Libia. El interés en el análisis de la relación entre un órgano político – con poder de actuar en situaciones de amenaza a la paz y a la seguridad internacionales – y un tribunal internacional – cuyo papel es la promoción de la justicia internacional y el combate a la impunidad – surgió debido al paradojo que el Estatuto de Roma posibilitó, reconociendo la importancia del CSNU en el orden internacional. El artículo 13.b del Estatuto permite que el CSNU, con tres miembros permanentes que no son partes del Estatuto de Roma (Estados Unidos, China y Rusia), pueda referir casos de violaciones de derechos humanos que ocurran en el territorio de otros Estados no partes para ser investigados por el TPI.

La idea que este paradojo pone de manifiesto, a priori, es que el Estatuto de Roma ha generado una excepción cuando otorgó ese poder al CSNU. Sin embargo, la tesis ha pretendido ir más allá de esa idea e investigar no solo el porqué de la existencia del artículo 13.b, pero también su aplicación práctica.

El papel del CSNU fue reforzado en el orden internacional del pos-guerra fría, porque pudo intervenir en conflictos armados – internacionales e internos – con más frecuencia, ampliando el alcance del mantenimiento de la paz, que pasó a vincularse a la protección de civiles en conflictos armados. El pos-guerra fría y las transformaciones en las relaciones internacionales desde entonces, han traído dos fenómenos inter-relacionados: el aumento de la participación e importancia de los actores no estatales, que demandaron la creación y el refuerzo de las normas internacionales de derechos humanos, y el aumento del poder y papel del CSNU.

Estos fenómenos han causado tensiones, ya que el CSNU, constituido por cinco potencias mundiales, con la función de garantizar el mantenimiento del orden internacional, ha evitado la participación de otros actores – estatales y no estatales – en las decisiones de paz y seguridad. Por lo tanto, han surgido tensiones entre las exigencias de la comunidad internacional (protección de los derechos humanos, justicia internacional, combate a la impunidad) y los intereses del P-5 (preservar la soberanía y el mantenimiento del orden internacional).

De ese modo, ¿la relación entre el TPI y el P-5 podría reflejar esa tensión, llegando al límite en el que, o prevalecerían los intereses de la justicia internacional, o los intereses del

mantenimiento de la paz? De otro lado, ¿podría ocurrir una acomodación de intereses, en la que el CSNU y el TPI pudiesen desarrollar sus funciones de manera que el mantenimiento de la paz y la justicia internacional fuesen logradas? En este sentido, el objetivo de la tesis fue averiguar si hubo tensión en la relación entre el TPI y el P-5 a partir de la aplicación del artículo 13.b y el envío de los casos de Darfur y Libia al Tribunal. ¿Prevaleció el interés del mantenimiento de la paz y el TPI fue solamente un instrumento de poder utilizado por el CSNU para presionar a los gobernantes de Estados no partes del Estatuto de Roma? ¿Hubo acomodación entre los intereses de la justicia internacional y los intereses del mantenimiento de la paz en estos casos?

En orden a desarrollar el análisis de los casos de Darfur y Libia y contestar a esas preguntas, se formuló la siguiente hipótesis: no hubo tensión entre el TPI y los miembros permanentes del CSNU a partir de la aplicación del artículo 13.b del Estatuto de Roma a los casos de Darfur y Libia. El CSNU no ha contribuido de forma activa con las investigaciones del TPI en estos casos. Han prevalecido los intereses del mantenimiento de la paz, tanto en Darfur como en Libia. En el caso de Darfur, el CSNU ha dejado la responsabilidad de la resolución del conflicto en manos de la UA y, en el caso de Libia, la OTAN fue responsable de intervenir en el país y retirar el gobierno Kadafi del poder.

Para averiguar la hipótesis, se adoptó un análisis histórico, que ha tenido en cuenta las transformaciones en las relaciones internacionales en el pos-guerra fría. El análisis ha puesto de manifiesto diferentes áreas de estudio y las contribuciones de los autores de las Relaciones Internacionales y del Derecho Internacional.

Las perspectivas teóricas de las Relaciones Internacionales, principalmente las perspectivas realista, liberal (regímenes internacionales) y constructivista, a partir de las ideas de los autores presentados en los capítulos, fueron útiles para el análisis de las relaciones de poder entre los Estados, los compromisos asumidos por ellos en tratados e instituciones de un régimen internacional específico y la influencia de las ideas en el refuerzo de las normas internacionales de derechos humanos. El dialogo con el Derecho Internacional fue importante para la comprensión de las tensiones entre soberanía y derechos humanos y la relación que se estableció entre un órgano político (CSNU) y un tribunal internacional (TPI).

En este sentido, es importante reiterar que el análisis teórico se hizo conjuntamente con el análisis del proceso histórico de transformaciones en las relaciones internacionales en el pos-guerra fría. Por lo tanto, el objetivo no fue encajar el objeto de estudio en una perspectiva teórica específica, pero permitir que su análisis pusiese de manifiesto las aproximaciones, contribuciones y fallas de las diferentes teorías.

Por dicha razón, el estudio de los casos de Darfur y Libia no fue desarrollado mediante una metodología específica. Se propuso comprender la relación entre el TPI y el P-5 sin definir una metodología a priori. Por lo tanto, la tesis propuesta y su análisis se han revelado más próximos a las ideas de Aron (1983), que afirma que el estudio empírico de las Relaciones Internacionales tiene como objetivo determinar la percepción histórica que irá orientar el comportamiento de los actores y sus decisiones. Las hipótesis que son formuladas, para que sean aplicadas a otros casos, necesitan ser confirmadas por el estudio histórico, y no siempre las informaciones disponibles son suficientes para ello.

De ese modo, el análisis de la práctica de la relación entre el TPI y el P-5 levantó más cuestiones que respuestas, las cuales podrán ser analizadas por investigadores interesados en este tema, teniendo en cuenta el proceso dinámico de las relaciones internacionales, que debe considerar diferentes métodos de análisis. Sin el análisis histórico de las relaciones internacionales en el pos-guerra fría, no hubiera sido posible comprender cómo ocurrió la relación entre el TPI y el P-5, desde las negociaciones del Estatuto de Roma, hasta el envío de los caso de Darfur y Libia al Tribunal.

A partir de la hipótesis principal, la tesis fue dividida en tres capítulos. En el primer capítulo, fueron analizadas las transformaciones en las relaciones internacionales que posibilitaron la creación del TPI. En ese contexto, han tenido lugar dos fuerzas que entraron en tensión: de un lado, la preservación de la soberanía de los Estados y los intereses del mantenimiento del orden internacional (función de las potencias del CSNU) y, de otro, las exigencias de la comunidad internacional de protección de los derechos humanos y combate a la impunidad de los responsables de graves crímenes internacionales. El segundo capítulo presentó los intereses del P-5 en la Conferencia de Roma (1998) y en la Conferencia de Kampala (2010). Los resultados de esas negociaciones fueron los artículos 13.b y 16 y la enmienda sobre el crimen de agresión, que representaron soluciones de acomodación de intereses. Por último, el tercer capítulo presentó los casos de Darfur y Libia y la averiguación de la hipótesis.

La tensión entre soberanía de los Estados y derechos humanos

El análisis de la tensión entre soberanía de los Estados y derechos humanos y su emergencia en el pos-guerra fría fue fundamental para el desarrollo de la tesis y la averiguación de la hipótesis. Se argumentó que esa tensión, presente en las relaciones internacionales en el periodo analizado, se caracterizó por la necesidad de reforzar el CSNU y el orden internacional,

de un lado, y las exigencias de la comunidad internacional en relación al fortalecimiento de los derechos humanos, de otro.

En el primer capítulo, se analizó la tensión entre la justicia internacional y el mantenimiento de la paz, presente en las negociaciones del Estatuto de Roma. Para la comprensión de las negociaciones y de sus resultados, fueron analizadas las contribuciones de los autores de las Relaciones Internacionales y del Derecho Internacional para explicar tres hechos importantes del periodo pos-guerra fría: la ampliación de la idea de mantenimiento de la paz, instrumentalizada en las acciones del CSNU en conflictos armados; la tensión entre soberanía y derechos humanos, y el surgimiento de la responsabilidad de proteger para reforzar el papel del CSNU en el mantenimiento de paz; las negociaciones para el establecimiento del TPI.

El objetivo del capítulo fue poner de manifiesto la inter-relación entre estos hechos y como ellos demuestran que la tensión entre soberanía y derechos humanos sigue existiendo en las relaciones internacionales, generando, de un lado, la presión para que el orden internacional sea mantenido, reforzando la soberanía y, de otro lado, las demandas relativas a la protección de los derechos humanos, que cuestionan el orden existente.

De ese modo, la tensión entre soberanía y derechos humanos se hizo presente en las negociaciones del Estatuto de Roma, que intentaron conciliar los intereses del P-5 y las exigencias de la comunidad internacional relativas a la justicia internacional universal. Por ello, el Estatuto posee provisiones que refuerzan el principio de soberanía de los Estados y, al mismo tiempo, preservan la independencia del TPI y su papel en el combate a la impunidad de los responsables de graves violaciones de derechos humanos.

Uno de los aspectos tratados en el primer capítulo fueron las controversias que las intervenciones del CSNU y de la OTAN, durante la década de los 1990, causaron entre los Estados-miembros de Naciones Unidas. El caso de Kosovo fue presentado por los autores analizados como ejemplo de oposición al concepto de “intervención humanitaria”. Las potencias occidentales, lideradas por Estados Unidos, justificaron la intervención en Kosovo, llevada a cabo sin la autorización del CSNU, con el argumento de que la acción fue necesaria para proteger civiles. Las divergencias entre los Estados se basaron, principalmente, en la violación del principio de soberanía, que debería respetar-se incluso en las situaciones en las que graves violaciones de derechos humanos son cometidas. Sin la autorización del Estado donde un conflicto tiene lugar y sin la autorización del CSNU, una intervención no puede ser considerada legal.

El inicio de los años 2000 puso de manifiesto la necesidad de reforzar el papel de Naciones Unidas y del CSNU en el mantenimiento de la paz y el surgimiento de la responsabilidad de proteger fue un intento de equilibrar la soberanía de los Estados y la protección de los derechos humanos, dando legitimidad a las intervenciones en territorios donde graves violaciones de derechos humanos tuviesen lugar. La responsabilidad de proteger refuerza el papel del CSNU en la decisión respecto a intervenciones y el uso de la fuerza en estas situaciones, poniendo de manifiesto, además, el papel principal de los Estados, que tienen la responsabilidad de prevenir violaciones de derechos humanos en sus territorios.

En el primer capítulo, se ha puesto de manifiesto que la práctica del CSNU en los 1990, así como las fallas y controversias de algunas de sus acciones, generaron el surgimiento de un nuevo abordaje que pudiese superar estas fallas y justificar intervenciones para la protección de civiles contra graves violaciones de derechos humanos. Sin embargo, después de la aceptación mayoritaria de los Estados-miembros de Naciones Unidas de la responsabilidad de proteger (artículos 138 y 139 de la resolución 60/1), ella no fue aplicada por el CSNU y, en 2003, la intervención en Irak, liderada por Estados Unidos sin el consentimiento del CSNU, debilitó su papel.

Solamente en 2011, en la resolución 1970, la responsabilidad de proteger fue utilizada por el CSNU para el conflicto en Libia. Su aplicación, a través de la intervención de la OTAN, generó la tensión entre soberanía y derechos humanos, pues algunos Estados consideraron que se trató de una violación del principio de soberanía para otros fines – cambio de régimen en Libia – y no para proteger civiles.

De esa manera, la responsabilidad de proteger no logró superar la tensión entre soberanía y derechos humanos y ello fue comprobado con su aplicación al caso de Libia. Tras la resolución 1973 (2011), no hubo consenso entre el P-5 sobre la aplicación de la responsabilidad de proteger a otros casos de conflictos armados, en los que hubo graves violaciones de derechos humanos. El caso de Siria es el ejemplo que mejor demuestra las divergencias entre el P-5 y, en este caso, la protección de los intereses de un país aliado de Rusia ha prevenido que haya una intervención en Siria para proteger la población civil. Además, hay la desconfianza de que las potencias occidentales, Estados Unidos, Reino Unido y Francia, puedan llevar a cabo el cambio de régimen en Siria, como ocurrió en Libia.

El escenario actual no es muy diferente del escenario del inmediato pos-guerra fría, en el cual surgieron demandas de la comunidad internacional para la protección de los derechos humanos y el combate a la impunidad de los responsables de graves violaciones de derechos humanos. El escenario actual presenta la intensificación de los conflictos armados, en el que

ocurren violaciones de derechos humanos y crisis humanitarias graves, como el aumento del número de refugiados. En ese sentido, es posible que nuevas exigencias por justicia internacional puedan surgir, reforzando el papel del TPI en las investigaciones de nuevos casos.

La relación entre el TPI y el CSNU, a través de los artículos 13.b y 16 del Estatuto, puso de manifiesto una novedad en las investigaciones en Relaciones Internacionales: la relación entre un órgano político, creado para garantizar el mantenimiento del orden internacional desde el pos-Segunda Guerra Mundial, y un tribunal internacional independiente, establecido en el pos-guerra fría. Esta relación, establecida en el Estatuto de Roma, no es objeto de análisis de las teorías de las Relaciones Internacionales. Sin embargo, ellas ofrecieron contribuciones importantes para la comprensión no solo de esta relación, en la que surgió la tensión entre soberanía y derechos humanos, pero también para la comprensión de las transformaciones en las relaciones internacionales en el pos-guerra fría.

Por lo tanto, el primer capítulo intentó traer el estudio del TPI para los análisis en Relaciones Internacionales y, principalmente, como comprender la creación del TPI y su relación con el P-5 desde el punto de vista de las teorías de las Relaciones Internacionales. En ese sentido, fue fundamental establecer un diálogo con el Derecho Internacional, que ofreció contribuciones al entendimiento de la tensión entre soberanía y derechos humanos y de las negociaciones que establecieron el TPI.

Los miembros permanentes del CSNU y el TPI

Para algunos de los autores analizados, la existencia del TPI pone de manifiesto un cambio importante en la visión tradicional del principio de soberanía: la posibilidad de que jefes de Estado puedan ser investigados por graves violaciones de derechos humanos. De ese modo, la justicia internacional se convirtió en una realidad con el TPI, pues se concretó una idea que, por muchos años, había sido rechazada por los Estados.

Sin embargo, fueron los Estados los actores responsables de las negociaciones del Estatuto de Roma y, entonces, su texto posee provisiones que ponen de manifiesto la prevalencia del principio de soberanía de los Estados sobre la justicia internacional. Esto fue debido al papel que tuvieron las potencias, especialmente los miembros permanentes del CSNU, durante la Conferencia de Roma. De ese modo, el segundo capítulo tuvo el propósito de analizar los intereses del P-5 en esta conferencia y, además, en la Conferencia de Kampala, y averiguar su influencia en el texto del Estatuto (artículos 13.b y 16) y en el texto de la enmienda sobre el crimen de agresión.

En ambas conferencias, hubo el reconocimiento de la importancia del CSNU en el orden internacional y, por lo tanto, era necesario conciliar los intereses del P-5 con las exigencias de justicia internacional. En ese sentido, los artículos 13.b y 16 y la enmienda sobre el crimen de agresión no pueden ser interpretados solamente como excepciones o imposiciones del P-5. El argumento del segundo capítulo tuvo como norte la idea de que estas provisiones del Estatuto fueron el resultado de negociaciones internacionales que se caracterizan por la emergencia de tensiones entre soberanía de los Estados y derechos humanos. Por lo tanto, su resultado fueron soluciones jurídicas y políticas de acomodación de intereses.

Fue presentado que los artículos 13.b y 16 definieron la relación entre el TPI y el CSNU, pues otorgó poderes al órgano de referir situaciones al Tribunal en que crímenes internacionales ocurriesen en territorios de Estados no partes, además de suspender investigaciones por un periodo máximo de 12 meses. La enmienda sobre el crimen de agresión consideró el papel del CSNU en la definición de actos de agresión, al mismo tiempo que mantuvo la prerrogativa de los Estados partes y de la Fiscalía de activar la jurisdicción del TPI para el crimen de agresión. La solución acordada fue la jurisdicción facultativa, en la que el TPI solo podrá investigar este crimen en relación a los Estados que acepten su jurisdicción. Ello garantizó al P-5 la inmunidad de sus ciudadanos a la jurisdicción del TPI y la prerrogativa de referir situaciones al Tribunal en las que el crimen de agresión sea cometido en el territorio de Estados no partes.

Por lo tanto, el segundo capítulo intentó demostrar que las soluciones negociadas en Roma y en Kampala fueron el resultado de la tensión entre la preservación del principio de soberanía de los Estados y del mantenimiento del orden internacional, de un lado y, de otro, las demandas de la comunidad internacional, que cuestionaron esa orden. Estas soluciones fueron selectivas y parciales, pues no atendieron de manera satisfactoria a las exigencias de la comunidad internacional.

Los casos de Darfur y Libia: la hipótesis

La hipótesis formulada para el estudio de los casos de Darfur y Libia parece obvia si se supone que, cuando el CSNU utilizase el artículo 13.b, tendría el objetivo de que el TPI funcionase como un complemento o refuerzo del mantenimiento de la paz. Por lo tanto, no habría tensión en la relación entre el TPI y el CSNU, sino colaboración.

Sin embargo, la aparente obviedad de la hipótesis no se concretó en la práctica y a lo largo del análisis de los dos casos, pues no hubo una complementariedad entre el mantenimiento de la paz y la justicia internacional. La hipótesis generó otras cuestiones

importantes, ya que cada caso presentó características distintas, como por ejemplo, las razones que llevaron el P-5 al consenso en relación al envío de los casos al TPI, la participación de otros actores (UA; OTAN) en los conflictos, las controversias que los casos provocaron en otros países (continente africano), la resolución de los conflictos y las investigaciones del TPI.

Entre las cuestiones que los casos suscitaron, están las siguientes: ¿Cuál fue el papel del TPI en cada caso? ¿Se ha logrado la justicia internacional o han prevalecido los intereses del mantenimiento de la paz? ¿El artículo 13.b funcionó solamente como un instrumento de poder en manos del CSNU en relación a Estados no partes del Estatuto de Roma? En ese sentido, ¿el TPI fue utilizado como una herramienta judicial por el CSNU para retirar del poder gobiernos enemigos a través de la justicia internacional, sin recurrir al uso de la fuerza? ¿En el caso de Libia, hubo la combinación de las dos alternativas: justicia (envío al TPI) y uso de la fuerza (responsabilidad de proteger)?

La hipótesis fue comprobada en los dos casos, pues el CSNU, tras referir los casos al TPI, ignoró las investigaciones y no apoyó el Tribunal en relación a los pedidos para que ejerciese presión sobre los Estados (partes y no partes) para cooperar con las investigaciones y órdenes de prisión. No hubo tensión entre el TPI y el P-5 porque, en las resoluciones 1593 (2005) y 1970 (2011), quedó claro que el CSNU no sería responsable financieramente de las investigaciones y los ciudadanos de Estados no partes que actuasen en los territorios de Sudán y de Libia quedarían fuera de la jurisdicción del TPI. Ambas resoluciones reiteraron la prerrogativa del CSNU de utilizar el artículo 16 del Estatuto de Roma. Estas provisiones dejaron claro que el TPI sería responsable de las investigaciones y el CSNU quedaría a cargo del mantenimiento de la paz. Además de esas decisiones, nada en las disposiciones de las resoluciones ha definido como sería establecida la relación entre el CSNU y el TPI en estos casos.

Por lo tanto, en los casos de Darfur y Libia, no hubo tensión entre el TPI y el P-5, pues ninguno de los conflictos involucraba directamente a los miembros permanentes del CSNU y no amenazaba sus intereses. En Darfur, no hubo intervención del CSNU, que dejó la resolución del conflicto a cargo de la UA y de la UNAMID. Además, el presidente Al-Bashir sigue como jefe de Estado del país, reconocido por la mayoría de los países del continente africano, a pesar de las órdenes de prisión aprobadas por el TPI. En el caso de Libia, la intervención de la OTAN logró el fin del gobierno Kadafi, que había se convertido en un líder no reconocido por la comunidad internacional, y la instauración de un nuevo gobierno en el país.

De ese modo, tanto las similitudes como las diferencias que los análisis de los casos de Darfur y Libia presentaron comprobaron la hipótesis. Sin embargo, así como fue necesario analizar cada caso separadamente, la averiguación de la hipótesis para futuros casos demandará lo mismo y deberá tener en cuenta la dinámica de las relaciones internacionales, que pueden cambiar el comportamiento de los actores y poner de manifiesto nuevas demandas, las cuales podrán llevar al mantenimiento del orden o a su cuestionamiento.

Un ejemplo de cambios de comportamiento de los actores ocurrió en relación a Estados Unidos que, con el gobierno Obama, inició una política de colaboración con el TPI, participando de las sesiones de la Asamblea de los Estados Partes como observador y apoyando el Tribunal en investigaciones. El periodo de seis años entre los casos de Darfur y Libia también demostró que la dinámica de las relaciones internacionales hizo que el papel del TPI fuese reforzado en el caso de Libia, debido al apoyo mayoritario de la comunidad internacional, incluso de los Estados del continente africano. Sin la consideración de estos cambios – y de las continuidades – el análisis de los casos de Darfur y Libia no hubiese tenido en cuenta elementos importantes que contribuyeron no solo con la comprobación de la hipótesis, pero también con el surgimiento de nuevas cuestiones.

En la actualidad, la posibilidad de que jefes de Estado de países como Estados Unidos, Rusia y Reino Unido sean investigados por el TPI es muy pequeña. El Tribunal enfrenta un periodo de pérdida de apoyo de sus Estados partes, especialmente de los países del continente africano. África del Sur y Uganda, por ejemplo, grandes apoyadores del TPI, decidieron retirar su firma del Estatuto de Roma. Rusia ha hecho lo mismo en 2016, después de que la Fiscalía inició investigaciones sobre los conflictos en Georgia y Ucrania. China y Estados Unidos siguen en oposición al TPI, especialmente Estados Unidos, debido a la amenaza de que el caso de Irak pueda ser investigado por la Fiscalía.

Además, las controversias en relación a la aplicación de la responsabilidad de proteger en Libia y la oposición de la UA en relación a las órdenes de prisión a Al-Bashir disminuyen la posibilidad de que el CSNU logre de nuevo el consenso cuanto al envío de otros casos al TPI o, también, cuanto a la utilización de la responsabilidad de proteger. El apoyo al Tribunal sigue proveniente de algunos países que formaron parte del *like-minded group* y que continúan apoyando el TPI políticamente y financieramente.

Ante el escenario actual y las nuevas cuestiones que la hipótesis suscitó, la tesis tuvo, también, el objetivo de contribuir con el análisis de la relación entre el TPI y el P-5 desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, intentando despertar el interés de futuros investigadores respecto al tema y permitir la formulación de nuevas hipótesis y el estudio de

otros casos que puedan comprometer el P-5 o amenazar sus intereses. Además, se intentó poner de manifiesto un tema que está fuera de los asuntos tradicionales investigados por los analistas de Relaciones Internacionales. Por esta razón, los análisis demandaron la utilización de diferentes perspectivas teóricas y el dialogo con otras áreas de estudio, como el Derecho Internacional.

Un aspecto importante que fue considerado en esta tesis fue el cuidado para que la hipótesis no estuviese basada en teorías que pudiesen sostener un solo tipo de explicación de la realidad, corriendo-se el riesgo, como afirma Aron (1983), de que se conviertan en ideologías que atiendan a intereses específicos. Por lo tanto, el análisis de la relación entre el TPI y el P-5 no rechazó la perspectiva realista, que pone de manifiesto las relaciones de poder, sin embargo, fueron analizadas otras perspectivas teóricas y autores que pudiesen confrontar el realismo.

En la visión de Bosco (2014), a partir de su análisis de los 10 primeros años de funcionamiento del TPI (2002-2012), hubo evidencias del predominio de la perspectiva realista de que las organizaciones internacionales sirven como instrumentos para que las potencias impongan sus intereses. El autor afirma que no hay evidencia de que el TPI haya cambiado la política internacional, pues se ha convertido en un instrumento a disposición de las potencias, investigando solamente crímenes cometidos en Estados débiles. Aunque el autor no ignore la importancia del papel de los actores no estatales e del proceso de *justice cascade*, afirma que las potencias fueron capaces de desarrollar formas de controle en relación al TPI. De ese modo, considera que “double standards” existen en la gobernanza global y el TPI refleja ese proceso, sin cambiarlo. El Tribunal puso de manifiesto la posibilidad de que las instituciones internacionales se desarrollen alrededor del poder, sin embargo, no es posible huir de él (BOSCO, 2014, pp. 187-189).

Las ideas de Bosco no contradicen los análisis desarrollados en la tesis, ya que ellas no ignoraron las relaciones de poder y los intentos de las potencias de influenciar las negociaciones del Estatuto de Roma y de la Conferencia de Kampala. Sin embargo, las transformaciones en las relaciones internacionales en el pos-guerra fría y las demandas de los actores no estatales respecto al refuerzo de los derechos humanos y la creación del TPI contribuyeron para cuestionar el orden internacional apoyado en el poder de las potencias del CSNU. La existencia del TPI posibilitó la utilización del artículo 13.b a los casos de Darfur y Libia y la constatación de que prevalecieron los intereses de las potencias, y la inexistencia de tensiones entre el TPI y el P-5 pusieron de manifiesto que, tanto en Darfur como en Libia, no hubo ni paz ni justicia. Ello no elimina la posibilidad de que surjan nuevas demandas que cuestionen ese orden e refuercen el papel del TPI.

La tensión entre soberanía de los Estados y derechos humanos, o entre mantenimiento de la paz y justicia internacional, no significará siempre el predominio de un principio sobre el otro en las relaciones internacionales, aproximándose a una u otra perspectiva teórica. Significará, también, que esas tensiones, que son puestas de manifiesto con frecuencia en negociaciones de normas internacionales de derechos humanos, pueden, en muchas ocasiones, resultar en soluciones jurídicas y políticas que acomoden intereses divergentes, satisfaciendo los intereses de los actores de forma parcial y limitada.

REFERÊNCIAS

- ABASS, Ademola. “The Competence of the Security Council to Terminate the Jurisdiction of the International Criminal Court”. In: *Texas International Law Journal*, vol. 40, pp. 263-298, 2005.
- ADAMS, Simon. “Libya and the Responsibility to Protect”. In: *Global Centre for the Responsibility to Protect*. Occasional Paper Series, n. 3, October 2012, pp. 3-22.
- AFRICAN UNION (AU). *Decision on Africa’s Relationship with the International Criminal Court (ICC)*. Ext/Assembly/AU/Dec.1/(Oct.2013). Extraordinary Session of the Assembly of the African Union, 12 October 2013, Addis Ababa, Ethiopia.
- _____. *Decision on the application by the International Criminal Court (ICC) Prosecutor for the indictment of President of the Republic of Sudan*. Assembly/AU/Dec.221(XII). Assembly of the African Union, Twelfth Ordinary Session, 1-3 February 2009 a, Addis Ababa, Ethiopia. Disponível em: <https://au.int/sites/default/files/decisions/9559-assembly_en_1_3_february_2009_auc_twelfth_ordinary_session_decisions_declarations_message_congratulations_motion.pdf>. Acesso em: 7.ago.2017.
- _____. *Decision on the meeting of African States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC)*. 3 de julho de 2009 b (Doc.Assembly/AU/13(XIII)). Adopted by the Thirteenth Ordinary Session of the Assembly in Sirte, Great Socialist People’s Libya Arab Jamahiriya on 1-3 July 2009. Disponível em: <https://www.au.int/web/sites/default/files/decisions/9560-assembly_en_1_3_july_2009_auc_thirteenth_ordinary_session_decisions_declarations_message_congratulations_motion_0.pdf>. Acesso em: 22/05/2017.
- ARON, Raymond. “O que é uma Teoria das Relações Internacionais?”. In: ARON, Raymond. *Estudos Políticos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2ª ed., 1985, pp. 375-396.
- BING BING Jia. “China and the International Criminal Court: current situation”. In: *Singapore Yearbook of International Law and Contributors*, 2006, pp. 1-11.
- BOSCO, David. *Rough Justice: The International Criminal Court in a World of Power Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- BOWCOTT, Owen. “The Hague says claims for war crimes by UK troops have ‘reasonable basis’”. In: *The Guardian*, 4 de dezembro de 2017 a. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/law/2017/dec/04/icc-to-continue-investigation-into-claims-of-war-crimes-by-british-troops>>. Acesso em: 4.jan.2018.
- _____. “UK calls for ‘greater clarity’ on ICC’s new crime of aggression”. In: *The Guardian*, 15 de novembro de 2017 b. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/law/2017/nov/15/uk-calls-for-greater-clarity-on-iccs-new-of-aggression>>. Acesso em: 4.jan.2018.
- BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica*. Um estudo da ordem na política mundial. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *O direito internacional em um mundo em transformação* (Ensaio, 1976-2001). Rio de Janeiro, São Paulo: Renovar, 2002.

- CARR, E. H. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Uma introdução ao estudo das relações internacionais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Imprensa Oficial de São Paulo, 2ª ed., 2001.
- CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio. *El Derecho Internacional en un mundo en cambio*. Madri: Tecnos, 1984.
- _____. *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo*. Madrid: Tecnos, 2001.
- CHESTERMAN, Simon. “Leading from Behind”: The Responsibility to Protect, the Obama Doctrine, and Humanitarian Intervention after Libya”. In: *Ethics & International Affairs*, 25, n. 3, 2011, pp. 279-285.
- CLARK, Roger S. “Amendments to the Rome Statute of the International Criminal Court Considered at the First Review Conference on the Court, Kampala, 31 May-11 June 2010”. In: *Goettingen Journal of International Law*, 2 (2), 2010, pp. 689-711.
- COALITION FOR THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT (CICC). “Preparatory Commission”. In: *Website oficial CICC*, 2016. Disponível em: <<http://www.coalitionfortheicc.org/?mod=prepcommission>>. Acesso em: 13.mar.2016.
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *Los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*. Ginebra, 1986.
- CONDORELLI, Luigi; VILLALPANDO, Santiago. “Can the Security Council extend the ICC’s jurisdiction?” In: CASSESE *et al.* *The Rome Statute of the International Criminal Court: a commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- COT, Jean-Pierre; PELLET, Alain (Orgs.). *La Charte des Nations Unies: Commentaire article par article*. Paris: Economica, 2005.
- EUROPEAN COMMUNITIES. *The European Union and the International Criminal Court*. Bruxelas, fevereiro de 2008, pp. 1-49.
- EUROPEAN PARLIAMENT. *European Parliament resolution of 19 May 2010 on the Review Conference on the Rome Statute of the International Criminal Court*, in Kampala, Uganda. P7_TA (2010) 0185.
- FROWEIN; KRISCH. “Chapter VII. Action with respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression”. In: SIMMA, Bruno (Ed.). *The Charter of the United Nations*. New York: Oxford University Press, 2002.
- FRULLI, Micaela. “Jurisdiction *Ratione Personae*”. In: CASSESE, Antonio *et al.* *The Rome Statute of the International Criminal Court: a commentary (Volume I)*. New York: Oxford University Press, 2002, pp. 527-541.
- GILLET, Matthew. “The Anatomy of an International Crime: Aggression at the International Criminal Court”. In: *International Criminal Law Review*, 2012.
- GLADSTONE, Rick; SIMONS, Marlise. “Prosecutor’s move in Afghan war inquiry may mean clash with U.S.”. In: *The New York Times*, 20 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2017/11/20/world/asia/international-criminal-court-afghanistan-united-states.html>>. Acesso em: 4.jan.2017.
- GLASIUS, Marlies. *The International Criminal Court: A global civil society achievement*. London: Routledge, 2006.

- HAFNER, Gerhard; BOON, Kristen; RUBESAME, Anne; HUSTON, Jonathan. “A Response to the American View as Presented by Ruth Wedgwood”. In: *EJIL*, 10, 1999, pp. 108-123.
- HOLMES, John T. “Complementarity: National Courts *versus* the ICC”. In: CASSESE, Antonio *et al.* *The Rome Statute of the International Criminal Court: a commentary* (Volume I). New York: Oxford University Press, 2002, pp. 667-685.
- ILIN, Alexey. “Russia and the International Criminal Court: Barriers and Opportunities”. In: *Russian International Affairs Council*, 02 de julho de 2015. Disponível em: <http://russiancouncil.ru/en/inner/?id_4=6263#top-content>. Acesso: 03.dez.2015.
- INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). *The Responsibility to Protect*. Canada: International Development Research Centre, 2001.
- INTERNATIONAL CRIMINAL COURT (ICC). “Assembly activates Court’s jurisdiction over crime of aggression”. In: *Website oficial International Criminal Court*, 15 de dezembro de 2017 a. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1350>>. Acesso em: 28.dez.2017.
- _____. *Case Information Sheet*. Situation in Libya – The Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi, ICC-01/11-01/11, 13 de junho 2016 a. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/libya/gaddafi/Documents/GaddafiEng.pdf>>. Acesso em: 13.jul.2017.
- _____. *Case Information Sheet*. Situation in Libya – The Prosecutor v. Al-Tuhamy Mohamed Khaled, ICC-01/11-01/13, 27 de abril de 2017 b. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/libya/khaled/Documents/KhaledEng.pdf>>. Acesso em: 13.jul.2017.
- _____. *Eighth Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the UN Security Council pursuant to UNSCR 1970 (2011)*. 10 de novembro de 2014 a. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/otp-report-UNSCR%201970-11-11-2014-Eng.pdf>>. Acesso em: 14.jul.2017.
- _____. *Eleventh Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the UN Security Council pursuant to UNSCR 1970 (2011)*. 25 de maio de 2016 b. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/otp_report_lib_26052016-eng.pdf>. Acesso em: 14.jul.2017.
- _____. *Fourth Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the UN Security Council pursuant to UNSCR 1970 (2011)*. 6 de novembro de 2012 a. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/UNSCreportLibyaNov2012_english5.pdf>. Acesso em: 14.jul.2017.
- _____. “ICC Pre-Trial Chamber I authorizes the Prosecutor to open an investigation into the situation in Georgia”. In: *Website oficial International Criminal Court*, 27 de janeiro de 2016 c. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1183>>. Acesso em: 29.dez.2017.
- _____. “Libya – Situation in Libya ICC-01/11”. In: *Website oficial International Criminal Court*, 2017 c. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/libya>>. Acesso em: 13.jul.2017.
- _____. *Ninth Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the UN Security Council pursuant to UNSCR 1970 (2011)*. 11 de maio de 2015 a. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/Ninth_UNSC_Report_Libya_ENG.pdf>. Acesso em: 14.jul.2017.

- _____. *Report on Preliminary Examination Activities 2016*. 14 de novembro de 2016 d. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/161114-otp-rep-PE_ENG.pdf>. Acesso em: 29.dez.2017.
- _____. *Review Conference of the Rome Statute of the International Criminal Court*, Official Records, RC/9/11, Kampala, 31 de maio a 11 de junho de 2010.
- _____. *Rome Statute of the International Criminal Court*, Doc A/CONF.183/9, 17 de julho de 1998.
- _____. *Second Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the UN Security Council pursuant to UNSCR 1970 (2011)*. 1 de novembro de 2011. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/7D520377-EA90-4605-80EF-E7E111B4C92F/283921/UNSCreportLibyaNov2011ENG1.pdf>>. Acesso em: 13.jul.2017.
- _____. *Seventh Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the UN Security Council pursuant to UNSCR 1970 (2011)*. 12 de maio de 2014 b. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/UNSC-Report-Libya-May-2014-ENG.PDF>>. Acesso em: 14.jul.2017.
- _____. *Situation in Georgia*. Decision on the Prosecutor's request for authorization of an investigation. Pre-Trial Chamber I, ICC-01/15, 27 de janeiro de 2016 e. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2016_00608.PDF>. Acesso em: 29.dez.2017.
- _____. "Statement before the United Nations Security Council on the Situation in Darfur, pursuant to UNSCR 1593 (2005)". In: *Website oficial International Criminal Court*, 8 de junho de 2017 d. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=170608-otp-stat-UNSC>>. Acesso em: 15.jun.2017.
- _____. *Tenth Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the UN Security Council pursuant to UNSCR 1970 (2011)*. 4 de novembro de 2015 b. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/otp-rep-unsc-05-11-2016-Eng.pdf>>. Acesso em: 14.jul.2017.
- _____. *Third Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the UN Security Council pursuant to UNSCR 1970 (2011)*. 15 de maio de 2012 b. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/D313B617-6A86-4D64-88AD-A89375C18FB9/0/UNSCreportLibyaMay2012Eng.pdf>>. Acesso em: 13.jul.2017.
- _____. *Twenty-fourth Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the United Nations Security Council pursuant to UNSCR 1593 (2005)*. 13 de dezembro de 2016 c, pp. 1-10. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/161213-otp-rep-24-darfur_Eng.pdf>. Acesso em: 01.jun.2017.
- JOHNSTON, Alastair Iain. "Is China a Status Quo Power?" In: *International Security*, vol. 27, n. 4, 2003, pp. 5-53.
- KAUL, Hans-Peter. "Preconditions to the Exercise of Jurisdiction". In: CASSESE, Antonio *et al.* *The Rome Statute of the International Criminal Court: a commentary* (Volume I). New York: Oxford University Press, 2002, pp. 583-615.
- KAYE, David. *Some Thoughts on Russia and the International Criminal Court*, Novembro de 2012, pp. 1-3.
- KEOHANE, Robert O. "The demand for international regimes". In: KRASNER, Stephen D. *International Regimes*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1993, pp. 141-171.

- KERSTEN, Mark. "Between justice and politics. The ICC intervention in Libya". In: DE VOS, Christian; KENDALL, Sarah; STAHN, Carsten. *Contested Justice: The Politics and Practice of International Criminal Court Interventions*. Cambridge University Press, 2015, pp. 456-478.
- KIRSCH, Philippe; HELAL, Mohamed S. "Lybia". In: GENSER, Jared; UGARTE, Bruno Stagno. *The United Nations Security Council in the Age of Human Rights*. New York: Cambridge University Press, 2014, pp. 396-433.
- KIRSCH, Philippe; ROBINSON, Darryl. "Reaching Agreement at the Rome Conference". In: CASSESE, Antonio *et al.* *The Rome Statute of the International Criminal Court: a commentary* (Volume I). New York: Oxford University Press, 2002, pp. 67-87.
- KOLB, Robert. *Le droit relatif au maintien de la paix internationale*. Paris: Université Pantheon-Assas (Paris II). Institut des Hautes Études Internationales de Paris, 2005.
- _____. *Peremptory International Law – Jus Cogens: A General Inventory*. Oregon: Oxford and Portland, 2015.
- KRASNER, S.D. "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables". In: KRASNER, Stephen D. *International Regimes*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1993, pp. 1-21.
- KREB, Claus; von HOLTZENDORFF, Leonie. "The Kampala Compromise on the Crime of Aggression". In: *Journal of International Criminal Justice*, n. 8, 2010, pp. 1179-1217.
- LEE, Roy S. "The Rome Conference and Its Contributions to International Law". In: LEE, Roy S. (Ed.). *The International Criminal Court. The Making of the Rome Statue. Issues, Negotiations, Results*. The Hague: Kluwer Law International, 1999, pp. 1-39.
- LEVITT, Jeremy I. "The Peace and Security Council of the African Union and the United Nations Security Council: the case of Darfur, Sudan". In: BLOCKKER, N.; SCHRIJVER, N. *The Security Council and the Use of Force: theory and reality – a need for change?* Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008, pp. 213-251.
- LUTZ, Ellen; SIKKINK, Kathryn. "The Justice Cascade: The Evolution and Impact of Foreign Human Rights Trials in Latin America". In: *Chicago Journal of International Law*, vol. 2, n. 1, Article 3, 2001, pp. 1-33.
- MAIA, Marrielle. *O Tribunal Penal Internacional na grande estratégia norte-americana (1990-2008)*. Brasília: FUNAG, 2012.
- MÄLKSOO, Lauri. "Great Powers then and now: Security Council reform and responses to threats to peace". In: DANCHIN, Peter G.; FISCHER, Horst (Orgs). *United Nations Reform and the New Collective Security*. New York: Cambridge University Press, 2010, pp. 94-113.
- MÁRQUEZ CARRASCO, María del Carmen. "Alcance de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional: jurisdicción universal o nexos jurisdiccionales aplicables". In: CARRILLO-SALCEDO, Juan Antonio (Coord.). *La criminalización de la barbarie: la Corte Penal Internacional*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2000, pp. 357-381.
- MERON, Theodor. *The Humanization of International Law*. The Hague Academy of International Law. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.
- PATTINSON, James. "Introduction". In: *Ethics & International Affairs*, 25, n. 3, 2011, pp. 251-254.

- PELÁEZ MARÓN, José Manuel. “El desarrollo del Derecho Internacional Penal em el siglo XX”. In: CARRILLO-SALCEDO, Juan Antonio (Coord.). *La criminalización de la barbarie: la Corte Penal Internacional*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2000, pp. 89-140.
- PETIT DE GABRIEL, Eulalia W. “La Propuesta de Tribunal Penal Internacional de Gustave Moynier, un proyecto antiguo recientemente rescatado (1872-1998)”. In: CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio (Coord.). *La criminalización de la barbarie: la Corte Penal Internacional*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2000, pp. 29-88.
- ROCHESTER, J. Martin. *Between Peril and Promise: The Politics of International Law*. Washington, D.C.: CQ Press, 2006.
- SALMÓN, Elisabeth. *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2004.
- SCHABAS, William A. *An Introduction to the ICC*. Cambridge University Press, 2004.
- SIKKINK, Kathryn. “Chapter 1: Introduction. The Justice Cascade: Human rights Prosecutions and Change in World Politics”. In: *Website oficial Christopher H. Browne Center for International Politics, University of Pennsylvania*, 2010. Disponível em: <https://bc.sas.upenn.edu/system/files/Sikkink_04.08.10.pdf>. Acesso em: 13.dez.2017.
- STATEMENT. *United States Delegation to the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court*. 23 de março de 1998.
- STEIN, Arthur A. “Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world”. In: KRASNER, Stephen D. *International Regimes*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1993, pp. 115-140.
- TLADI, Dire. “The African Union and the International Criminal Court: The battle for the soul of international law”. In: *SAYIL*, n. 34, 2009, pp. 57-69.
- UGARTE, Bruno Stagno. “Sudan (Darfur)”. In: GENSER, Jared; UGARTE, Bruno Stagno. *The United Nations Security Council in the Age of Human Rights*. New York: Cambridge University Press, 2014, pp. 337-356.
- UK DISCUSSION PAPER. *International Criminal Court. Complementarity*. 29 de março de 1996.
- UNITED NATIONS. “Chapter I: Purposes and Principles”. In: *Website oficial United Nations*, 2017 a. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-xvi/index.html>>. Acesso em: 27.jan.2017.
- _____. “Chapter VII: Action with respect to threats to the peace, breaches of the peace, and acts of aggression”. In: *Website oficial United Nations*, 2017 b. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-vii/index.html>>. Acesso em: 27.jan.2017.
- _____. “Chapter IX: International Economic and Social Co-operation”. In: *Website oficial United Nations*, 2017 c. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-xvi/index.html>>. Acesso em: 27.jan.2017.
- _____. “Chapter XVI: Miscellaneous Provisions”. In: *Website oficial United Nations*, 2017 d. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-xvi/index.html>>. Acesso em: 27.jan.2017.

_____. *Draft Statute for an International Criminal Court with commentaries 1994*. Adopted by the International Law Commission at its forty-sixth session. 2005. Disponível em: <http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/7_4_1994.pdf>. Acesso em: 12.jan.2018.

UNITED NATIONS DIPLOMATIC CONFERENCE OF PLENIPOTENTIARIES ON THE ESTABLISHMENT OF AN INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. *Summary records of the plenary meetings and of the meetings of the Committee of the Whole*. Doc. A/CONF.183/2/Add.1 and Corr.1). Rome, 15 June – 17 July 1998, Official Records, Volume II.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. 60/1. *2005 World Summit Outcome*. Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005. A/RES/60/1, 24 de outubro de 2005 a. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf>. Acesso em: 12.jan.2018.

_____. 95/1. *Affirmation of the Principles of International Law recognized by the Charter of the Nuremberg Tribunal*. Resolution adopted by the General Assembly, A/RES/1/95. 11 de dezembro de 1946. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a1r95.htm>>. Acesso em: 12.jan.2018.

_____. *A more secure world. Our shared responsibility*. Report of the Secretary General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change. 2004. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf>. Acesso em: 12.jan.2018.

_____. *Implementing the responsibility to protect*. Report of the Secretary General, A/63/677. 12 de janeiro de 2009. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/SG_reportA_63_677_en.pdf>. Acesso em: 12.jan.2018.

_____. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Report of the Secretary-General, A/59/2005. 21 de março de 2005 b. Disponível em: <[https://www.un.org/ruleoflaw/files/A.59.2005.Add.3\[1\].pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/A.59.2005.Add.3[1].pdf)>. Acesso em: 12.jan.2018.

_____. *Resolution 217 A (III). Universal Declaration of Human Rights*, A/RES/3/217 A. 10 de dezembro de 1948 a. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a3r217a.htm>>. Acesso em: 12.jan.2018.

_____. *Resolution 260 A (III). Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. Adoption of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, A/RES/3/260 A. 9 de dezembro de 1948 b. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a3r260.htm>>. Acesso em: 12.jan.2018.

_____. *Resolution 3314 (XXIX): Definition of Aggression*. 14 de dezembro de 1974. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/739/16/IMG/NR073916.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12.jan.2018.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Report of the Secretary General pursuant to de statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council, on 31 January 1992. A/47/277; S/24111. 17 de junho de 1992.

- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Agenda – Peace and Security in Africa*. 6490th meeting, S/PV.6490, 25 February 2011 a. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6490>. Acesso em: 22.jun.2017.
- _____. *Agenda – Peace and Security in Africa*. 6491st meeting, S/PV.6491, 26 February 2011 b. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6491>. Acesso em: 22.jun.2017.
- _____. *Agenda – Protection of civilians in armed conflict*. 6531st meeting, S/PV.6531, 10 May 2011 c. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6531>. Acesso em: 22.jun.2017.
- _____. *Agenda – The situation in Libya*. 6498th meeting, S/PV.6498, 17 March 2011 d. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6498>. Acesso em: 22.jun.2017.
- _____. *Report of the Secretary-General on the Sudan*. S/2005/57, 31 January 2005 a. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2005/57>. Acesso em: 11.jun.2017.
- _____. *Reports of the Secretary-General on Sudan*. S/PV.5158, 5158th meeting, 31 March 2005 b, New York. 2005 d. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.5158>. Acesso em: 11.jun.2017.
- _____. *Resolution 688 (1991)*. Adopted by the Security Council at its 2982nd meeting, on 5 April 1991. S/RES/688 (1991), pp. 31-32. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/688\(1991\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/688(1991))>. Acesso em: 3.jan.2018.
- _____. *Resolution 770 (1992)*. Adopted by the Security Council at its 3106th meeting, on 13 August 1992. S/RES/770 (1992). 1992 a. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/770\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/770(1992))>. Acesso em: 3.jan.2018.
- _____. *Resolution 771 (1992)*. Adopted by the Security Council at its 3106th meeting, on 13 August 1992. S/RES/771 (1992). 1992 b. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/771\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/771(1992))>. Acesso em: 3.jan.2018.
- _____. *Resolution 794 (1992)*. Adopted by the Security Council at its 3145th meeting, on 3 December 1992. S/RES/794. 1992 c. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/794\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/794(1992))>. Acesso em: 3.jan.2018.
- _____. *Resolution 808 (1993)*. Adopted by the Security Council at its 3175th meeting, on 22 February 1993. S/RES/808. 1993 a. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/808\(1993\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/808(1993))>. Acesso em: 3.jan.2018.
- _____. *Resolution 827 (1993)*. Adopted by the Security Council at its 3217th meeting, on 25 May 1993. S/RES/827 (1993). 1993 b. Disponível em:

<[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/827\(1993\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/827(1993))>. Acesso em: 3.jan.2018.

_____. *Resolution 836 (1993)*. Adopted by the Security Council at its 3228th meeting, on 4 June 1993. S/RES/836 (1993). 1993 c. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/836\(1993\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/836(1993))>. Acesso em: 3.jan.2018.

_____. *Resolution 918 (1994)*. Adopted by the Security Council at its 3377th meeting, on 17 May 1994. S/RES/918 (1994). 1994 a. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/918\(1994\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/918(1994))>. Acesso em: 3.jan.2018.

_____. *Resolution 929 (1994)*. Adopted by the Security Council at its 3392nd meeting, on 22 June 1994. S/RES/929 (1994). 1994 b. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/929\(1994\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/929(1994))>. Acesso em: 3.jan.2018.

_____. *Resolution 955 (1994)*. Adopted by the Security Council at its 3453rd meeting, on 8 November 1994. S/RES/955 (1994). 1994 c. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/955\(1994\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/955(1994))>. Acesso em: 3.jan.2018.

_____. *Resolution 1556 (2004)*. Adopted by de Security Council at its 5015th meeting, on 30 July 2004, S/RES/1556 (2004). 2004 a. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1556\(2004\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1556(2004))>. Acesso em: 11.jun.2017.

_____. *Resolution 1574 (2004)*. Adopted by the Security Council at its 5082nd meeting, on 19 November 2004 in Nairobi, S/RES/1574 (2004). 2004 b. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1574\(2004\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1574(2004))>. Acesso em: 11.jun.2017.

_____. *Resolution 1591 (2005)*. Adopted by the Security Council at its 5153rd meeting, on 29 March 2005, S/RES/1591 (2005). 2005 b. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1591\(2005\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1591(2005))>. Acesso em: 11.jun.2017.

_____. *Resolution 1593 (2005)*. Adopted by the Security Council at its 5158th meeting, on 31 March 2005, S/RES/1593 (2005). 2005 c. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1593\(2005\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1593(2005))>. Acesso em: 11.jun.2017.

_____. *Resolution 1674 (2006)*. Adopted by the Security Council at its 5430th meeting, on 28 April 2006, S/RES/1674 (2006). Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1674\(2006\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1674(2006))>. Acesso em: 3.jan.2018.

_____. *Resolution 1970 (2011)*. Adopted by the Security Council at its 6491st meeting, on 26 February 2011, S/RES/1970 (2011). 2011 e. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970(2011))>. Acesso em: 22.jun.2017.

_____. *Resolution 1973 (2011)*. Adopted by the Security Council at its 6498th meeting, on 17 March 2011, S/RES/1973 (2011). 2011 f. Disponível em:

<[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011))>. Acesso em: 22.jun.2017.

_____. *Resolution 2009 (2011)*. Adopted by the Security Council in its 6620th meeting, on 16 September 2011, S/RES/2009 (2011). 2011 g. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2009\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2009(2011))>. Acesso em: 6.ago.2011.

_____. *Resolution 2022 (2011)*. Adopted by the Security Council at its 6673rd meeting, on 2 December 2011, S/RES/2022 (2011). 2011 h. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2022\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2022(2011))>. Acesso em 6.ago.2017.

_____. *Resolution 2063 (2012)*. Adopted by the Security Council at its 6819th meeting, on 31 July 2012, S/RES/2063 (2012). Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2063\(2012\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2063(2012))>. Acesso em: 22.jun.2017.

_____. *Resolution 2095 (2013)*. Adopted by the Security Council at its 6934th meeting, on 14 March 2013, S/RES/2095 (2013). Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2095\(2013\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2095(2013))>. Acesso em 6.ago.2017.

_____. *Resolution 2144 (2014)*. Adopted by the Security Council at its 7136th meeting, on 14 March 2014, S/RES/2144 (2014). Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2144\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2144(2014))>. Acesso em 6.ago.2017.

_____. *Resolution 2213 (2015)*. Adopted by the Security Council at its 7420th meeting, on 27 March 2015, S/RES/2213 (2015). 2015 a. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2213\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2213(2015))>. Acesso em 6.ago.2017.

_____. *Resolution 2238 (2015)*. Adopted by the Security Council at its 7520th meeting, on 10 September 2015, S/RES/2238 (2015). 2015 b. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2238\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2238(2015))>. Acesso em 6.ago.2017.

_____. *Resolution 2259 (2015)*. Adopted by the Security Council at its 7598th meeting, on 23 December 2015, S/RES/2259 (2015). 2015 c. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2259\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2259(2015))>. Acesso em 6.ago.2017.

_____. *Resolution 2273 (2016)*. Adopted by the Security Council at its 7644th meeting, on 15 March 2016, S/RES/2273 (2016). 2016 a. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2273\(2016\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2273(2016))>. Acesso em 6.ago.2017.

_____. *Resolution 2291 (2016)*. Adopted by the Security Council at its 7712th meeting, on 13 June 2016. S/RES/2291 (2016). 2016 b. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2291\(2016\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2291(2016))>. Acesso em 6.ago.2017.

_____. *Resolution 2296 (2016)*. Adopted by the Security Council at its 7728th meeting, on 29 June 2016, S/RES/2296 (2016). 2016 c. Disponível em:

- <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2296\(2016\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2296(2016))>. Acesso em: 15.jun.2017.
- _____. *Resolution 2323 (2016)*. Adopted by the Security Council at its 7832nd meeting, on 13 December 2016, S/RES/2323 (2016). 2016 d. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2323\(2016\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2323(2016))>. Acesso em 6.ago.2017.
- _____. *Statement by the President of the Security Council*. 25 de maio de 2004 (S/PRST/2004/16). 2004 c. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2004/18>. Acesso em: 11.jun.2017.
- _____. *Statement by the President of the Security Council*. (S/PRST/2008/21), 16 de junho de 2008. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2008/21>. Acesso em: 22.jun.2017.
- UNITED STATES DELEGATION. *For annex to Statute. Elements related to Article on Crimes Against Humanity*. 27 de março de 1996 a.
- _____. *Preparatory Committee on ICC. Proposed amendments Pertaining to the Trigger Mechanism ILC Draft Statute for International Criminal Court*. Abril 1996 b.
- US REFERENCE PAPER. *Elements of Offenses for the International Criminal Court*. 27 de março de 1998.
- VILMER, Jean-Baptiste Jeangène. The African Union and the International Criminal Court: counteracting the crisis. In: *International Affairs*, 92: 6, 2016, pp. 1319-1342.
- VON HEBEL, Herman; ROBINSON, Darryl. "Crimes within the Jurisdiction of the Court". In: LEE, Roy S. (Ed.). *The International Criminal Court. The Making of the Rome Statute. Issues, Negotiations, Results*. The Hague: Kluwer Law International, 1999, pp. 79-126.
- WALKER, Shaun; BOWCOTT, Owen. "Russia withdraws signature from International Criminal Court Statute". In: *The Guardian*, 16 de novembro de 2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2016/nov/16/russia-withdraws-signature-from-international-criminal-court-statute>>. Acesso em: 29.dez.2017.
- WEDGWOOD, Ruth. "The International Criminal Court: An American View". In: *EJIL*, 10, 1999, pp. 93-107.
- WEED, Mathew C. "International Criminal Court and the Rome Statute: 2010 Review Conference". In: *Congressional Research Service*, 10 de março de 2011, pp. 1-23.
- WELSH, Jennifer. "Civilian Protection in Libya: Putting Coercion and Controversy Back into RtoP". In: *Ethics & International Affairs*, 25, n. 3, 2011, pp. 255-262.
- WILMSHURST, Elizabeth. "Jurisdiction of the Court". In: LEE, Roy S. (Ed.). *The International Criminal Court. The Making of the Rome Statute. Issues, Negotiations, Results*. The Hague: Kluwer Law International, 1999, pp. 127-142.
- WUTHNOW, Joel. "China and the ICC". In: *The Diplomat*, 7 de dezembro de 2012. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2012/12/china-and-the-icc/>>. Acesso: 12.out.2015.
- YEE, Lionel. "The International Criminal Court and the Security Council: Articles 13(b) and 16". In: LEE, Roy S. (Ed.). *The International Criminal Court. The Making of the Rome Statute. Issues, Negotiations, Results*. The Hague: Kluwer Law International, 1999, pp. 143-152.

