

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
FACULDADE DE HISTÓRIA, DIREITO E SERVIÇO SOCIAL**

**MURIEL BRENN A VOLZ**

**A CUNHAGEM DE UMA MOEDA INÉDITA E SINGULAR:  
O PROCESSO DE CRIAÇÃO DO TRIBUNAL PENAL  
INTERNACIONAL**

**FRANCA**

**2010**

**MURIEL BRENNAL VOLZ**

**A CUNHAGEM DE UMA MOEDA INÉDITA E SINGULAR:  
O PROCESSO DE CRIAÇÃO DO TRIBUNAL PENAL  
INTERNACIONAL**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de História, Direito e Serviço Social da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, para a obtenção do título de Mestre em História e Cultura. Área de Concentração: História e Cultura Política.**

**Orientador: Prof. Dr. Samuel Alves Soares**

**Co-Orientador: Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre**

**FRANCA**

**2010**

Volz, Muriel Brenna

A cunhagem de uma moeda inédita e singular: o processo de criação do Tribunal Penal Internacional / Muriel Brenna Volz. –Franca: UNESP, 2010.

Dissertação – Mestrado – História – Faculdade de História, Direito e Serviço Social – UNESP

1. Direito internacional – Tribunais Penais Internacionais. 2. Estatuto de Roma. 3. Direitos humanos. 4. Organização das Nações Unidas (ONU).

CDD – 341.164

**MURIEL BRENN A VOLZ**

**A CUNHAGEM DE UMA MOEDA INÉDITA E SINGULAR:  
O PROCESSO DE CRIAÇÃO DO TRIBUNAL PENAL  
INTERNACIONAL**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de História, Direito e Serviço Social, “Júlio de Mesquita Filho”, para a obtenção do Título de Mestre em História e Cultura. Área de Concentração: História e Cultura Política.**

**BANCA EXAMINADORA**

**Presidente:** \_\_\_\_\_

**Co-Orientador: Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre**

**1º Examinador:** \_\_\_\_\_

**2º Examinador:** \_\_\_\_\_

**Franca, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2010.**

**Dedico aos meus pais, Denise e Carlos, meus  
maiores incentivadores e torcedores!**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeira e especialmente, ao Dr. Samuel Alves Soares, professor, orientador e grande exemplo de profissional. Muito obrigada pelos incentivos iniciais durante a graduação, pela confiança depositada em mim com relação ao desenvolvimento do mestrado e pela paciência e exigências nas correções do texto.

Aos meus pais, Denise e Carlos, pelo carinho, pela paciência e incentivos constantes, e por terem feito da minha educação e formação acadêmica um objetivo central em suas vidas!!! Aos meus avôs, tios e primos, principalmente a minha querida avó Regina e o meu tio Ridnei, pelo interesse e grande torcida! A minha madrinha, Ana Lúcia, que apesar de fisicamente distante, sempre me apoiou, aconselhou e torceu.

Agradeço muito especialmente à Roberta Izzo, grande amiga e exemplo de pessoa a ser seguida: destemida, inteligente e feliz! Além de ter me amparado em um momento difícil da minha vida pessoal, ela foi fundamental para o desenvolvimento da pesquisa: ajudou-me com o projeto de mestrado, aconselhou-me com relação aos relatórios de pesquisa e à qualificação, e ainda discutiu várias ideias, autores e teorias comigo! Rô, muito obrigada pela amizade e pelo incentivo!!!

À Maricota, minha amiga de longa data, artista e que sempre esteve ao meu lado, torcendo, encontrando tempo para me ouvir e me ajudando; à Dani, companheira de viagem; às meninas que eu conheci na faculdade, Natália e Kéren, que fizeram da minha estadia em Franca um momento muito mais alegre, divertido e menos solitário; e à Pati, pela amizade, poesias e enorme ajuda com a revisão do texto. Aos meus amigos unespianos, Gabrielle, Leonardo Vince, Wellington, Andréa e Ighor, companheiros de graduação, das alegrias e angústias da vida; ao Lucas e ao Rubéns, meus amigos juristas e que compartilharam comigo os bons e tensos momentos de Franca e do curso de direito; e ao casal Érica Winand e Lucas Ribeiro, pelas animadas conversas, jantares, valiosos conselhos e livros emprestados!

Ao Júnior, por ter me instigado a ser mais ousada e crítica nas minhas produções acadêmicas e na vida!!!

Ao professor Dr. Héctor Saint-Pierre, que muito me ajudou com as aulas da graduação e da pós-graduação, com as ideias discutidas e os livros emprestados. Agradeço imensamente, também, pela gentileza e confiança de ter aceitado ser meu co-orientador!

À professora Dra Suzeley Kalil Mathias, professora com quem eu primeiro tive aula no curso de relações internacionais. Obrigada pela participação na banca de qualificação e

pelos importantes comentários e críticas apresentados! À professora Dra Teresa Maria Malatian, pelas refinadas aulas sobre historiografia e cultura política, e pela criteriosa avaliação da minha pesquisa no exame de qualificação. Ao professor Dr. Alberto Aggio, com quem eu tive o privilégio de ter aula em duas disciplinas!

À Maísa, pela sua gentileza e imprescindível ajuda com os trâmites burocráticos da pós-graduação, aos simpáticos funcionários da biblioteca, Fred, Márcio e Maria Fernanda, sempre dispostos a ajudar; e à Laura, pela gentileza e enorme atenção a mim concedida nas diversas sessões de auxílio com relação às normas da ABNT.

À CAPES, pela concessão da tão almejada bolsa de pesquisa!

*“Neste cenário, marcado pela tensão entre o direito da força e a força do direito, o Tribunal Penal Internacional celebra, sobretudo, uma esperança – a esperança de que a força do direito possa prevalecer em detrimento do direito da força.”*

*Flávia Piovesan*



VOLZ, Muriel Brenna. **A cunhagem de uma moeda inédita e singular**: o processo de criação do Tribunal Penal Internacional. 2010. 232 f. Dissertação (Mestrado em História) - Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2010.

## RESUMO

O objetivo desta pesquisa reside na análise dos motivos que explicam a criação do Tribunal Penal Internacional ter ocorrido apenas na década de 1990, precisamente em 1998, sendo que desde o início do século XX já existiam propostas para instauração de uma organização internacional semelhante a essa. Para tanto, são analisados, inicialmente, as origens do processo de internacionalização dos direitos humanos e os antecedentes, tanto institucionais quanto sob a perspectiva dos princípios jurídicos, do Tribunal Penal Internacional. Considerando que as Nações Unidas só voltaram a deliberar sobre este projeto após o término da Guerra Fria, são investigados, também, de que maneira o encerramento desse peculiar conflito, bem como as suas repercussões no âmbito das relações internacionais, influenciaram na retomada e no desenvolvimento das negociações sobre a proposta do Tribunal. Esclarecidos esses motivos, procede-se a uma análise sobre as três fases que compuseram o processo político para a elaboração do Estatuto do Tribunal e culminaram na instauração dessa corte internacional: a inicial, no âmbito da Comissão de Direito Internacional; a intermediária, coordenada pelo Comitê Preparatório, e a final, ocorrida na Conferência de Roma. Encerra-se esta pesquisa discutindo-se os aspectos mais atuais acerca do Tribunal Penal Internacional e os limites da sua criação.

**Palavras-chave:** Tribunal Penal Internacional. Direitos Humanos. Pós-Guerra Fria. Organização das Nações Unidas. Estatuto de Roma.

VOLZ, Muriel Brenna. **A cunhagem de uma moeda inédita e singular:** o processo de criação do Tribunal Penal Internacional. 2010. 232 f. Dissertação (Mestrado em História) - Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2010.

### **ABSTRACT**

This research intends to explain the reasons why the International Criminal Court establishment took place just in the nineties, precisely in 1998, but since the begin of the twentieth century there were already proposals for the creation of a international organization like this. In order to accomplish this objective, are analyzed, initially, the origins of the human rights internalization process, and the background, both institutional and from the perspective of legal principals, to the International Criminal Court. Considering that the United Nations just come back to deliberate about this project after the end of the Cold War, are investigated, furthermore, how the end of this particular conflict, including its consequences in the international relations, influenced the resume and the development of the negotiations about the Court proposal. Clarified these reasons, the research is developed with the analysis of the three phases that made up the political process for the elaboration of the Court Statute, and that culminated in the establishment of the International Criminal Court: the first within the International Law Commission, the intermediate, coordinated by the Preparatory Committee, and the final, held at the Rome Conference. This research is concluded by discussing the most current aspects regarding the International Criminal Court and the limits of its creation.

**Keywords:** International Criminal Court. Human Rights. Post-Cold War. United Nations. Rome Statute.

## LISTA DE SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AG	Assembleia Geral (das Nações Unidas)
CDH	Comissão de Direitos Humanos
CDI	Comissão de Direito Internacional
CS	Conselho de Segurança
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
FPR	Frente Patriótica Ruandesa
LMG	<i>Like Minded Group</i>
LMS	<i>Like Minded States</i>
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
TPI	Tribunal Penal Internacional
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNITAF	<i>Unified Task Force</i>
UNMIH	<i>United Nations Mission in Haiti</i>
UNOSOM	<i>United Nations Operation in Somalia</i>

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 A PRIMEIRA FACE DA MOEDA: DOS ANTECEDENTES AO OSTRACISMO DO PROJETO .....</b>	<b>23</b>
<b>2.1 Direitos humanos: uma mudança de perspectiva.....</b>	<b>23</b>
<b>2.2 Um projeto não tão recente .....</b>	<b>36</b>
<b>2.3 A continuação dos precedentes: o regime global e os sistemas regionais de proteção aos direitos humanos.....</b>	<b>53</b>
<b>3 A SEGUNDA FACE DA MOEDA: UM CONTEXTO DISTINTO, NOVOS INTERESSES E A CONTINUIDADE DE CERTAS NECESSIDADES HUMANITÁRIAS.....</b>	<b>68</b>
<b>3.1 A irrupção de um processo: mudanças, indefinições e um novo <i>locus</i> para os direitos humanos .....</b>	<b>68</b>
<b>3.2 Um inédito ciclo de debates internacionais acerca dos direitos humanos .....</b>	<b>77</b>
<b>3.3 Consequência e necessidade: a emergência de um novo “<i>modus operandi</i>” .....</b>	<b>85</b>
<b>3.4 Um novo âmbito para a análise dos direitos humanos: o Conselho de Segurança.....</b>	<b>98</b>
<b>4 O PROCESSO PREPARATÓRIO PARA A CUNHAGEM DA MOEDA .....</b>	<b>116</b>
<b>4.1 A retomada do projeto: o trabalho da Comissão de Direito Internacional.....</b>	<b>116</b>
<b>4.2 O aprofundamento das negociações e das divergências: o trabalho do Comitê Preparatório .....</b>	<b>135</b>
<b>4.3 A abertura da Conferência de Roma e o destaque da perspectiva humanitária.....</b>	<b>148</b>
<b>5 DE ROMA À HAIA: DA CUNHAGEM À CIRCULAÇÃO DA MOEDA .....</b>	<b>161</b>
<b>5.1 Do otimismo inicial a sua deterioração: as quatro primeiras semanas da Conferência de Roma.....</b>	<b>161</b>
<b>5.2 A última semana da Conferência de Roma: a intensificação dos trabalhos, a permanência dos impasses políticos e os novos apelos de cooperação .....</b>	<b>179</b>
<b>5.3 A partida de Roma: o desfecho da Conferência e a votação nos minutos finais .....</b>	<b>188</b>
<b>5.4 A chegada à Haia: os aspectos mais atuais sobre o Tribunal Penal Internacional ..</b>	<b>199</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>205</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>217</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Em junho e julho de 1998, na cidade de Roma, quase duzentos Estados se reuniram para deliberar acerca do estabelecimento, em âmbito internacional, de uma inédita jurisdição criminal permanente. Após cinco semanas de negociações, o Estatuto de Roma foi aprovado pela maioria dos Estados, criando-se, assim, a organização internacional do final do século XX: o Tribunal Penal Internacional (TPI).

Moeda nova e inédita, que foi posta em circulação apenas em 2002, quando o Estatuto de Roma atingiu as ratificações mínimas necessárias para que pudesse entrar em vigor, o Tribunal Penal Internacional poderia ter sido instituído desde o início e/ou meados do século XX, quando existiram as primeiras propostas para a criação de uma organização semelhante. A despeito destas tentativas, bem como da influência gerada logo após o término da segunda Guerra Mundial, pela efetivação do processo de internacionalização dos direitos humanos; as propostas para estabelecimento de um tribunal penal internacional não prosperaram, suas deliberações foram suspensas e o projeto acabou por adentrar em uma fase de ostracismo político, só interrompida com o final da Guerra Fria, precisamente em dezembro de 1989.

Considerando que os direitos humanos não são aleatórios, ou seja, não são direitos sem qualquer relação com os cenários político, internacional, cultural, econômico, religioso ou ideológico do período, mas sim históricos, fruto de um determinado contexto com características específicas; o questionamento que emergiu preliminarmente, ao se constatar esse interregno sucedido durante o período da Guerra Fria com relação à proposta de um tribunal criminal internacional, foi justamente o porquê desse ostracismo. Teria sido coincidência o seu início ter ocorrido com a emergência da Guerra Fria e a sua interrupção ter se sucedido quase que simultaneamente ao término desse conflito? Existiriam características próprias da década de 1990, as quais em diferenciação (oposição?) às características das quatro décadas anteriores, explicariam os motivos que resultaram em uma convergência de fatores, interesses e articulação política, permitindo não apenas a retomada deste antigo projeto, mas igualmente o seu desenvolvimento e conclusão? Estariam essas características atreladas ao fato de que a década de 1990 marcou um novo momento histórico, oriundo do encerramento de um peculiar conflito, conceituado enquanto uma guerra fria, mas que, no entanto, envolveu diretas e indiretas disputas de poder, aliados, armamentos e territórios?

O processo que culminou no término da Guerra Fria ensejou mudanças bastante significativas para as relações internacionais, tendo em vista que a organização do sistema

internacional deixaria de ser pautada nas disputas entre os blocos capitalistas e socialistas, e na pouca flexibilidade que esse modelo permitia, especialmente no tocante às negociações multilaterais e ao funcionamento dos organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU). Dessa forma, entende-se que a característica predominante do início da década de 1990 foi justamente a acomodação dos Estados, das alianças, dos organismos internacionais e das políticas, tanto nacionais quanto internacionais, ao novo cenário emergente.

Essa acomodação acarretou, ademais, alterações na percepção dos atores em relação aos seus interesses, problemas, objetivos e valores. Nesse sentido, temáticas antigas, que antes eram ofuscadas pela lógica da Guerra Fria, passaram a ser valorizadas, e as atuações das Nações Unidas e do Conselho de Segurança foram ampliadas. Além disso, algumas relações de influência recíproca, por exemplo, entre os direitos humanos e a democracia, foram constatadas e declaradas; e antigos conflitos étnicos foram “descongelados”, o que culminou na ocorrência de novos genocídios, na autorização de intervenções militares com fins humanitários e na instauração de dois tribunais internacionais *ad hoc*.

No âmbito específico dos direitos humanos as mudanças causadas por essa reorganização do cenário e das relações internacionais foram muito expressivas, haja vista o destaque que essa temática adquiriu nos fóruns internacionais e as conexões que passaram a ser feitas com relação ao respeito e à promoção desses direitos e à manutenção da paz, da democracia, da segurança internacional, do desenvolvimento sócio-econômico e do respeito ao meio ambiente. Nota-se, igualmente, a legitimidade crescente que a proteção desses direitos passou a simbolizar e a repercussão gerada, tanto internacionalmente quanto no âmbito doméstico de alguns Estados, no tocante às novas violações que estavam ocorrendo e à omissão da comunidade internacional na tentativa de lidar com esses problemas.

Além desses fatores, esse também foi o período no qual se evidenciou um questionamento mais expressivo à lógica da soberania absoluta, segundo a qual existem assuntos eminentemente internos aos Estados e que não comportam a interferência de outros Estados ou organismos internacionais. Apesar da existência de outros motivos, a dissolução das disputas entre os partidários do modelo socialista e os do modelo capitalista pode ser entendida enquanto uma causa que facilitou a deliberação internacional acerca destes temas, classicamente entendidos enquanto assuntos internos, mas hodiernamente também concebidos como internacionais e com repercussões para além das fronteiras nacionais: direitos humanos, meio ambiente, políticas macro-econômicas, desenvolvimento social, dentre outros. Na realidade, o que foi alterado foi a possibilidade de que deliberações internacionais

concernentes a esses temas avançassem, sem que fossem, no entanto, utilizadas como pretexto para críticas sobre políticas ou posicionamentos estatais com cunho capitalista ou socialista.

Foi com base nestes questionamentos e reflexões iniciais que a presente pesquisa foi concebida e desenvolvida. Foi definido, portanto, como nosso objeto de estudo, o Tribunal Penal Internacional, especificadamente o seu processo político de criação e os motivos que esclareceriam o fato dele ter ocorrido no cenário internacional da década de 1990, ao invés do contexto do imediato pós-segunda Guerra Mundial, da Guerra Fria ou do século XXI. Sob a perspectiva metodológica, estabeleceu-se, assim, nosso problema de pesquisa, o qual se consubstanciou na averiguação da influência do contexto dos anos de 1990, cronologicamente intermediador do término da Guerra Fria e do início dos novos século e milênio, sobre o processo de retomada-desenvolvimento-conclusão do projeto de instituição do Tribunal Penal Internacional. De modo complementar, porém não principal, nosso problema de pesquisa também perpassou o questionamento contrário, de por quais razões o Tribunal não foi estabelecido anteriormente.

Para a consecução deste objetivo, a dissertação foi estruturada a partir de quatro capítulos e da metáfora sobre o Tribunal Penal Internacional entendido enquanto uma moeda, inédita e *sui generis*. Assim, ao longo do texto, as análises sobre a criação do Tribunal mesclaram-se com referências e metáforas sobre as faces (complementares e inseparáveis) de uma moeda, o seu processo de cunhagem, a elaboração do molde no qual a moeda foi cunhada e os limites da circulação desse artefato.

Nesta perspectiva, o primeiro capítulo foi dedicado à análise dos primeiros indícios relativos à internacionalização dos direitos humanos, ao momento em que ocorreu sua efetivação e ao desenvolvimento desse processo durante o período da Guerra Fria. Concomitantemente a esse estudo, procedeu-se à análise sobre os antecedentes do Tribunal Penal Internacional, de modo a averiguar em que contexto internacional e em que fase do processo de internacionalização dos direitos humanos eles ocorreram, assim como de que maneira eles contribuíram ou antecederam as ideias, os princípios jurídicos e as características institucionais que foram inseridas no Estatuto de Roma e hoje são o cerne do Tribunal.

O último objetivo desse capítulo residiu na combinação dessas duas vertentes de análise, no sentido de explicar porque durante a Guerra Fria o desenvolvimento da tutela internacional dos direitos humanos continuou e se expandiu, mas a proposta de uma jurisdição criminal internacional foi suspensa. Em termos metafóricos, foi o momento no qual se analisou a face que explica a não efetivação das tímidas tentativas de criação do Tribunal Penal Internacional.

As fontes empregadas na elaboração desse capítulo foram as Declarações de Direitos Humanos do período Iluminista, os estatutos dos Tribunais de Nuremberg e de Tóquio, e os tratados internacionais de direitos humanos do século XX : Declaração Universal dos Direitos Humanos, Convenção para a Repressão ao Genocídio; Pacto Internacional Relativo aos Direitos Civis e Políticos; Pacto Internacional Relativo Econômicos, Sociais e Culturais; Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e Contra a Humanidade; Convenção Europeia de Direitos Humanos, Declaração Americana de Direitos Humanos, Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, dentre outros. Através desses documentos, constatou-se o desenvolvimento do modo, com destaque para a abrangência e a profundidade, pelo qual a sociedade internacional deliberou sobre esse tema.

O segundo capítulo, por sua vez, foi concebido com o intuito de se avaliar as características da década de 1990, principalmente com relação ao sistema internacional, à forma de relacionamento entre os atores e à atuação da ONU, organismo que coordenou todas as atividades de negociação para a instituição do Tribunal. Importa destacar que as mudanças e permanências dos anos de 1990 com relação ao período anterior da Guerra Fria não foram analisadas com o propósito de meramente se caracterizar essa década. Ao contrário, elas foram estudadas com o objetivo de se compreender de que maneira essas características superaram os fatores entendidos enquanto obstáculos, no contexto da Guerra Fria, para a criação do Tribunal Penal Internacional.

Em suma, objetivou-se explicar em quais aspectos o sistema internacional pós Guerra Fria diferiu do da Guerra Fria e permitiu, ou suscitou, o interesse nos Estados para a retomada de um antigo projeto. Posto sobre outra perspectiva, visava-se compreender a face oposta e ao mesmo tempo complementar da moeda, responsável pela retomada e concretização do projeto. Oposta, porque se diferenciou em alguns aspectos das características da outra face, e complementar, pois se não estivessem juntas, impossibilitariam a cunhagem da moeda.

Nessa etapa da dissertação, foram utilizadas como fontes principais a Declaração e Programa de Ação da Conferência de Viena, e muitos documentos das Nações Unidas, como os relatórios “Agenda para a Paz” e “Suplemento de uma Agenda para Paz”; as resoluções da Assembleia Geral sobre dois programas da instituição, denominados “Década do Direito Internacional” e “Década para a Educação em Direitos Humanos”; e os *reports* elaborados pelo Secretário Geral com relação ao desenvolvimento desses dois programas. Foram também consultadas algumas resoluções do Conselho de Segurança, especificadamente aquelas que versavam sobre as intervenções militares com fins humanitários e sobre o estabelecimento dos tribunais *ad hoc*, para a ex-Iugoslávia e para Ruanda.



Compreendidos o contexto da década de 1990, o processo de internacionalização dos direitos humanos e as propostas anteriores para criação de um tribunal internacional, assim como as razões pelas quais elas não foram concretizadas; iniciaram-se, a partir do terceiro capítulo, as análises específicas sobre o processo de retomada e de negociações em prol do projeto do Tribunal Penal Internacional, ocorrido na década de 1990. Em razão da grande quantidade de fontes sobre o tema e da necessidade de se expor com precisão os meandros políticos e jurídicos de todo esse processo de negociação, optou-se por abordar esse assunto em dois capítulos.

Assim, no terceiro capítulo foram estudadas as duas primeiras fases para a instituição do Tribunal: a inicial, ocorrida no âmbito da Comissão de Direito Internacional, e a intermediária, desenvolvida pelo Comitê Preparatório. Órgão das Nações Unidas responsável por promover o desenvolvimento e a codificação do direito internacional, a Comissão de Direito Internacional desempenhou um papel fundamental, pois foi a instância que concluiu a respeito da viabilidade da proposta de instauração de um tribunal criminal internacional e que elaborou a primeira versão de Estatuto para essa Corte. O Comitê Preparatório, por outro lado, foi o órgão que coordenou a fase das negociações entre os representantes dos Estados, aprimorando as propostas do Estatuto preliminarmente apresentadas pela Comissão. Em se tratando da moeda, essas duas fases foram entendidas enquanto preparatórias e centradas nas discussões sobre os vários tipos de moldes (Estatutos) possíveis.

Para a elaboração dessa etapa da dissertação foram empregados os extensos relatórios anuais da Comissão de Direito Internacional (de 1990 a 1994), que expuseram detalhadamente as atividades desenvolvidas pelo órgão; as resoluções da Assembleia Geral concernentes ao Tribunal Penal Internacional, já que foi essa instância da ONU que determinou como, quando e em que âmbito seriam realizadas as negociações; e os aproximadamente cem documentos divulgados pelo Comitê Preparatório sobre seu próprio trabalho. Todas essas fontes foram imprescindíveis para o entendimento de como ocorreu o processo de retomada e de negociação sobre a proposta do TPI, uma vez que permitiram o estudo do surgimento das propostas que hoje estão inseridas no Estatuto de Roma, quais eram as várias alternativas existentes com relação a um mesmo tópico, quais eram os Estados ou grupo de negociações opositores ou favoráveis a determinada hipótese e quais os limites aceitos pelos Estados sobre a interferência da Corte em suas soberanias.

O último capítulo abordou a fase final de negociações: simplificadamente, a Conferência de Roma. Metaforicamente, o último estágio de deliberações sobre o molde, que culminou, por sua vez, na própria cunhagem da moeda na noite do dia dezessete de julho de

1998. Para tanto, foram discutidas a retomada das deliberações, a atuação dos Estados através da conformação explícita de três grupos de negociação e o desfecho da Conferência, marcado pela tentativa de dissipação das divergências ainda pendentes e por uma votação nos minutos finais. Por fim, também foram apresentados os aspectos mais atuais do Tribunal, como a entrada em vigor do Estatuto de Roma, o início do seu funcionamento e a sua Conferência de Revisão. Estes fatores embasaram, outrossim, a análise apresentada nas considerações finais sobre os limites da criação e circulação dessa inédita moeda.

As fontes pesquisadas para o desenvolvimento do quarto capítulo foram variadas e abrangeram: os discursos feitos pelas delegações e por autoridades na Conferência de Roma, as “reportagens” e as notas oficiais diárias divulgadas pelo setor de relações públicas do encontro, o Estatuto de Roma, o Ato Final da Conferência e os documentos relativos às questões mais recentes do Tribunal, como os casos que estão sendo investigados, os tópicos apresentados para debate na Conferência de Revisão e a listagem dos Estados membros e não membros do Estatuto de Roma. No caso das atualidades do TPI, os documentos foram obtidos através de dois principais endereços eletrônicos: o da própria instituição e o da Organização não Governamental (ONG) *Coaliton for the International Criminal Court*.

No âmbito da historiografia, a presente pesquisa insere-se em três principais vertentes. Em se tratando do recorte temporal, que abrangeu a década de 1990, primordialmente de dezembro de 1989 a julho de 1998, este estudo se caracteriza enquanto “História do Presente”. Ramo um tanto quanto polêmico, a “História do Presente” ainda desperta bastante desconfiança e controvérsia entre os historiadores em razão dos questionamentos relativos a sua validade e a sua metodologia. Ela também recebe críticas pelo fato de se propor a analisar um período no qual os acontecimentos, estruturas e conjunturas são bastante próximos do historiador, o que poderia contaminar a pretensa objetividade deste e o distanciamento mínimo necessário entre o pesquisador e o seu objeto. Muitos autores, todavia, argumentam no sentido contrário. René Rémond, por exemplo, questiona a possibilidade de uma fronteira precisa entre o presente e o passado. Para ele, na verdade, essa fronteira está fadada a se dissolver. Ademais, ele acrescentou que

A história, a meu ver, faltaria com uma de suas funções se não assegurasse uma compreensão do presente, uma inteligibilidade dos problemas com os quais nos defrontamos. Acredito que hoje em dia a causa esteja ganha. Está comprovado que não é impossível para os historiadores distanciarem-se de seus preconceitos. Em consequência, o passado, mesmo aquele mais próximo, encontra-se reintegrado, incorporado ao domínio da história. E melhor assim do que abandoná-lo a outras disciplinas.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> RÉMOND, René. Por que a história política? **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 3, 1994. Disponível em <<http://virtualbib.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/1969/1108>> Acesso em: 20 jan. 2009.

Berstein e Milza, por sua vez, afirmaram que a “[...] a história do presente é primeiramente e antes de tudo história. [...] por seus objetivos, seus métodos, suas fontes, a história do presente não difere em nada da história do século XIX.”<sup>2</sup> Para eles, o historiador do presente, assim como os do passado,

[...] está preocupado com o peso esmagador do passo, às vezes remoto, no qual se situa o princípio de toda explicação histórica. Como eles, ele [historiador do presente] é obrigado a cercar uma multiplicidade de fontes para aí encontrar o necessário confronto entre as múltiplas abordagens, que, sozinhas, legitimam a veracidade do fato, tecido incedível de toda reflexão histórica. Ainda como eles, ele é obrigado ao rigor da análise, ao conhecimento do contexto indispensável para esclarecer e relativizar as informações dos documentos, à prudência da síntese que não pode ser estabelecida senão ao final de uma sólida demonstração.<sup>3</sup>

Em complementação, Chauveau e Tétard destacaram a historicidade do próprio historiador e a constante presença deste em seu tema, seja ela “[...] presença direta ou indireta no tempo, presença intelectual, moral, filosófica, ou mais simplesmente psicológica e física.”<sup>4</sup> Eles questionaram, ainda, a crítica feita à História do Presente no sentido de que ela se aproximaria mais do jornalismo do que da ciência histórica. Para tanto, distinguiram a “História do Presente” da “História Imediata”, afirmando que aquela é caracterizada pela “[...] natureza dos arquivos e sua forma de acessibilidade, a natureza dos métodos, o círculo dos historiadores, a continuidade cronológica num século [...] [e] o recuo necessário para desapasionar a abordagem científica”<sup>5</sup> A segunda, em contrapartida, é a História que apresenta o procedimento que mais se parece “[...] com as técnicas jornalistas do que com as da ciência histórica”<sup>6</sup> e que

Vista como objeto, [...] é testemunho. Esse é o seu valor intrínseco. Esse testemunho pode tomar a forma de uma análise que, hierarquizando uma primeira vez as questões [e] os fatos, fornece conjuntamente arquivos, depoimentos, pistas de pesquisa e esboços de interpretação. Ainda que mantenha um aspecto científico, a história do imediato permanece uma matéria para reflexão, como todas as histórias, é verdade, mas ao preço de uma releitura.<sup>7</sup>

No tocante ao aspecto de conteúdo, a pesquisa sobre o processo de criação do Tribunal Penal Internacional se inscreve, inicialmente, na vertente da “História das Relações Internacionais”. No século XIX, os fenômenos internacionais eram objeto de estudo da denominada “História Diplomática”. Contemporânea da “velha” História Política, esse ramo

<sup>2</sup> BERSTEIN, Serge; MILZA, Pierre. Conclusão. In: CHAUVEAU, Agnès; TÉTARD, Philippe. (Org.). **Questões para a história do presente**. Bauru, SP: EDUSC, 1999. p. 127.

<sup>3</sup> Ibid., p. 128.

<sup>4</sup> CHAUVEAU, Agnès; TÉTARD, Phillippe. Questões para a história do presente. In: CHAUVEAU; TÉTARD, op. cit., p. 30.

<sup>5</sup> Ibid., p. 27-28.

<sup>6</sup> Ibid., p. 22.

<sup>7</sup> Ibid., p. 24-25.

historiográfico baseava sua metodologia apenas nas fontes oficiais, tais como os tratados e os documentos de chancelaria, e concentrava sua análise nos Estados, nos grandes fatos e nos homens de destaque que atuavam na política. Ela ofuscava, assim, atores (partidos políticos, povo, eleitores, trabalhadores), fontes (orais, fotografias, documentos não oficiais, cartas) e fatores (econômicos, sociais, culturais) diversos.

Em meados do século XX, em consonância com o que propunham os *Annales*, os quais direcionaram suas análises para a longa duração, para o estudo de atores diversificados e dos fatores econômicos e sociais, o francês Pierre Renouvin também apresentou uma nova proposta para o estudo histórico dos fenômenos internacionais, baseada no conceito de “forças profundas”<sup>8</sup>. Entendido enquanto “[...] *las condiciones geográficas, los movimientos demográficos, los intereses económicos y financieros, las mentalidades colectivas, las grandes corrientes ideológicas, que no pueden dejar de influir a los hombres de Estado a la hora de tomar decisiones*”<sup>9</sup>, esse conceito introduziu, na verdade, “As forças materiais e morais que agitavam o mundo de seu tempo, como movimentos nacionais e as formações econômicas, que deveriam ser sempre consideradas se o objetivo fosse construir conhecimento mais abrangentes e dinâmico da vida internacional”<sup>10</sup>.

A perspectiva introduzida por Renouvin foi tão significativa e profunda que “[...] inaugurou não só a história das relações internacionais, mas uma verdadeira escola francesa da disciplina”<sup>11</sup>. Superavam-se, inclusive, as limitações metodológicas e temáticas da História Diplomática, que analisava os fenômenos internacionais sem normalmente considerar outros aspectos além do político, dos documentos oficiais e dos acontecimentos mais proeminentes.

Com relação à mudança de terminologia, Norma Breda explicou que, diferentemente da História Política, a qual também passou por um período de apogeu, declínio e renovação, “[...] a História Diplomática, com este rótulo, parece não ter conseguido sua reafirmação na academia e assumiu, assim, uma nova designação – História das Relações Internacionais”<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Destaca-se para o fato de que embora Renouvin tenha apresentado a noção de “forças profundas” no prefácio da obra *“Histoire des relations internationales”* (1953), o conceito foi posteriormente desenvolvido na obra *“Introduction à l’histoire des relations internationales”* (1964), elaborada em conjunto com Jean-Baptiste Duroselle.

<sup>9</sup> VAISSE, Maurice. La historia de las relaciones internacionales em Francia. In: RENÉ, Rémond et al (Org.). **Hacer la historia del siglo XX**. Madrid: Biblioteca Nueva Universidad Nacional de Educación a Distancia Casa de Velásquez, 2004. p. 83.

<sup>10</sup> SARAIVA, José Flávio Sombra. (Org.). **História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 13.

<sup>11</sup> Ibid., p. 11.

<sup>12</sup> SANTOS, Norma Breda dos. História das relações internacionais no Brasil: esboço de uma avaliação sobre a área. **Revista História**, Franca, v. 24, n. 1, p. 15, 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_pdf&pid=S0101-90742005000100002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0101-90742005000100002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 30 abr. 2010.

Além de se inserir na história do tempo presente e sobre as relações internacionais, nosso estudo também abrange a “História Política”. Classicamente desenvolvida através de pesquisas que privilegiavam a curta duração, os fatos político-militares, as análises sobre os personagens de destaque da cena política e um estilo narrativo, cronológico e pouco crítico; essa maneira de concepção e desenvolvimento da história política foi fortemente criticada pela historiografia no e do século XX.

Com a fundação da revista *Annales*, em 1929, iniciou-se um novo movimento historiográfico que tinha como propósito a realização de outro tipo de história. Marc Bloch e Lucien Febvre, fundadores e mentores dessa nova escola francesa, propunham a realização de uma história econômica e social, que englobasse as análises pertinentes à longa duração, pesquisasse novos atores, especialmente os coletivos (o povo, as sociedades, os trabalhadores), e rompesse com o modelo factual-linear-elitista. Dessa forma, objetivava-se a realizasse uma história-problema, crítica, articuladora das estruturas, conjunturas, novos atores e enfoques.

Essa divergência entre as referidas escolas, de acordo com Rémond, estava além de um mero desacordo entre duas epistemologias, refletindo, na verdade, diferentes concepções acerca do político e de sua função na sociedade. Para os novos historiadores do período, o político não passava de “[...] uma pequena coisa na superfície do real: a verdadeira realidade não estava ali”.<sup>13</sup> Em consonância com os *Annales*, outras duas importantes correntes intelectuais daquela época também ratificaram esse entendimento acerca do político: o marxismo e o estruturalismo. O “[...] primeiro por considerá-lo uma mera ‘superestrutura’ e o segundo por achar que o mesmo era um simples ‘epifenômeno’ de um todo articulado.”<sup>14</sup>

A despeito das críticas e do declínio dessa vertente da História, nas décadas de 1960 e 1970 o estudo do político começou a sofrer um processo de reformulação, mais precisamente de renovação. Segundo Rémond, esta renovação não residia no “[...] simples efeito mecânico da alternância de modas, a que não escapa a vida intelectual, [mas sim] no aprofundamento da reflexão sobre o objeto do conhecimento histórico”.<sup>15</sup> Ele era, ainda, fruto de dois fatores: os exógenos, relacionados com a realidade e com o próprio político; e os endógenos, concernentes aos historiadores e as percepções que possuem sobre a realidade.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> RÉMOND, René. (Org.). **Por uma história política**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 19.

<sup>14</sup> SÊGA, Rafael. História e política. **História: Questões & Debates**, Curitiba, n. 37, p. 192, 2002. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/historia/article/viewFile/2708/2245>>. Acesso em: 20 jan. 2009.

<sup>15</sup> RÉMOND, 2003, op. cit., p. 22.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 22-31.

Por conseguinte, o que houve não foi apenas uma expansão das fronteiras do político, que passaram a abarcar novos temas (economia, guerras, relações internacionais, saúde pública) e a despertar maior interesse da população e dos eleitores; mas também uma reformulação metodológica por parte dos próprios historiadores. Eles começaram a inserir o político na longa e média duração, por exemplo, através do estudo das mentalidades, da cultura política e da formação dos partidos políticos; e a buscar ferramentas teóricas em outras disciplinas, como a ciência política, linguística, matemática, sociologia e filosofia, de modo a complementar e enriquecer suas análises. Além disso, também expandiram seus objetos de pesquisa, analisando os partidos políticos, os eleitores, as relações internacionais, os grupos de pressão, a influência da política externa na interna, as ideias e as culturas políticas, dentre muitos outros aspectos.

Foi na perspectiva dessa renovação da história política, que permitiu o olhar do historiador político para as relações internacionais, para a influência da política internacional no meio interno, para a longa/média duração e para a riqueza da pluridisciplinaridade; conjugada com as vertentes da História do Presente e das Relações Internacionais, que nosso objeto de estudo foi analisado.

Embora o Tribunal pertença a um tempo presente, seu processo político de criação foi inserido na média e longa duração, através do estudo dos seus antecedentes e das origens do processo de transposição da proteção dos direitos humanos para o meio internacional. A metodologia da História, por outro lado, foi enriquecida com abordagens teóricas oriundas das relações internacionais e com conceitos jurídicos, especialmente dos direitos humanos, internacional e penal. A elaboração da dissertação, além disso, não foi pautada na mera narrativa factual e linear. Pelo contrário, visou-se analisar o estabelecimento dessa organização internacional através de uma perspectiva articulada e crítica, apontando as vantagens e limitações da instituição, as interferências de cunho político e jurídico durante o período de negociações, além dos avanços, paralisações e retrocessos de um projeto que poderia ter sido concretizado muitas décadas antes do que realmente foi.

No tocante ao trabalho com as fontes, a maioria obtida através do meio eletrônico, objetivou-se confrontar informações de diversas origens (ONU, TPI, tratados internacionais, ONGs e mídia), de variados momentos históricos (década de 1990, Guerra Fria, início do século XX e Iluminismo) e sobre distintas perspectivas (política, internacional, histórica, jurídica, acadêmica), de modo que se dispusesse de um embasamento crítico e abrangente, assim como de elementos suficientes para se articular os diversos tempos (durações), temas e conjunturas que permearam a criação do Tribunal Penal Internacional. Houve, ainda, a

preocupação em se contextualizar as próprias fontes, pesquisando-se, por exemplo, quem as elaborou, em que momento, com que intuito e para qual interlocutor. Dessa forma, pretendeu-se averiguar o próprio contexto no qual as informações colhidas foram elaboradas e divulgadas.

Conjuntamente com o estudo e emprego das fontes, também foi realizado um extenso levantamento bibliográfico, cuja utilização foi preponderante nos dois primeiros capítulos da dissertação, nos quais se analisou e teorizou acerca da internacionalização dos direitos humanos e de determinados períodos dos séculos XX e XIX. Uma segunda observação com relação às referências bibliográficas reside na constatação obtida, ao longo da pesquisa, da carência de estudos históricos relativos a temas como as organizações internacionais e os aspectos normativos das relações internacionais, por exemplo, os direitos humanos e o direito internacional. Apesar da renovação da história política, da história diplomática e da institucionalização das pesquisas referentes ao tempo presente, várias questões internacionais ainda são pouco visitadas pela História e sua metodologia. Em vista disso e, reafirmando o caráter multidisciplinar da pesquisa, originariamente oriundo da própria natureza do objeto analisado, recorreu-se a obras e artigos acadêmicos de outras ciências humanas correlatas, como a Ciência Política, o Direito e as Relações Internacionais.

Em suma, foram através desses questionamentos preliminares, dessas fontes, da perspectiva multidisciplinar e da metodologia histórica, que o processo de criação do Tribunal Penal Internacional foi analisado. Embora sua criação refira-se mais estritamente à elaboração e à aprovação do Estatuto, foram consideradas, igualmente, algumas outras questões, como o estabelecimento do Tribunal em Haia, o seu funcionamento e as perspectivas concernentes à livre circulação dessa moeda.

## 2 A PRIMEIRA FACE DA MOEDA: DOS ANTECEDENTES AO OSTRACISMO DO PROJETO

### 2.1 Direitos humanos: uma mudança de perspectiva

Com a assinatura dos Tratados de Paz de Westphália (1648), que encerraram a Guerra dos Trinta Anos, tiveram origem duas paradigmáticas acepções modernas: o Estado nacional e a sua principal característica, a soberania. A partir desse período e desses tratados, paulatinamente foram estabelecidas novas práticas e entendimentos, que com o transcorrer dos séculos, conformaram e concretizaram a moderna concepção do Estado nacional.

Em se tratando dessas novas práticas e entendimentos, alguns aspectos destacam-se. Inicialmente, a mudança de postura no tocante à relação entre a política e a religião, que passaram a ser compreendidas como esferas autônomas e distintas, introduzindo o caráter laico das organizações políticas. Em segundo lugar, a acepção territorial do Estado, que conduz a outros quatro importantes elementos: suas fronteiras, população, instituições e soberania.

A partir da imbricada relação entre esses quatro elementos, gradativamente entendeu-se que o Estado era o detentor ou monopolizador do poder político e do uso legítimo da força, o que o tornava o ente soberano dentro de seu território e com relação à sua população. No aspecto externo, a soberania passou a ser traduzida como a exclusividade dos Estados no papel de atores internacionais, ou seja, como os únicos sujeitos titulares de direitos e deveres perante o sistema e o direito internacionais; e pela igualdade jurídica entre esses Estados, não havendo, portanto, no âmbito internacional, autoridade superior, com poder de imposição ou mando sobre eles. Em síntese,

*[...] The Treaty's [Westphalia] recognition of the principle of external sovereignty represents the formal recognition and the legal consolidation of the modern interstate system: i.e., a system of political interaction between legally equal territorial states, whose monarchs exercise their authority (their 'internal sovereignty') within well-defined, geographical frontiers, [and] their inhabitants subject to no higher authority. [...]*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> KNUSTEN, Torbjorn. **A history of international relations theory**. 2<sup>nd</sup>. Manchester: Manchester University Press, 1997. p. 92.



Outro importante aspecto decorrente do caráter territorial do Estado é a separação entre os âmbitos internos e externos, que por sua vez, acarreta duas outras distinções: na esfera da soberania (interna e externa), como mencionado, e na esfera da política (doméstica e internacional). Segundo Knusten,

*During the second half of the seventeenth century the states of (Western) Europe became conceived of as independent communities whose court-leg government asserted full authority over a specific portion of earth's surface. The territorial nature of statehood was clarified. The delineation on an 'internal' and an 'external' realm of politics – domestic politics vs. foreign affairs – was emphasized. The state was individualized as a political actor and become more clearly observed analytic unit. The classic concept of sovereignty was completed.<sup>2</sup>*

É nesta dicotomia entre os âmbitos internos e externos, especialmente no tocante à soberania e à política, que reside um aspecto de grande relevância: pelo fato de ser a autoridade máxima dentro de seu território, e internacionalmente, pela característica dos Estados serem juridicamente iguais, não havendo uma entidade soberana entre eles; não se admite, na lógica westphaliana, a interferência de um Estado nacional nos assuntos internos do outro. Assim, internamente as suas fronteiras e com relação aos seus cidadãos, o Estado age da forma que melhor lhe convém, sem a necessidade de se reportar ou se explicar a qualquer outro ator ou organismo internacional. Mesmo que um Estado não concorde na forma como outro conduz sua política interna, como utilize seus recursos naturais ou como cuide de seus cidadãos, ele não tem legitimidade para questionar tais ações.

Face ao exposto, como se explica o fato de que a partir do século XX iniciou-se um processo de internacionalização da tutela dos direitos humanos, de modo que um assunto eminentemente interno – a forma como o Estado cuida e protege os seus nacionais – passou “legitimamente” a ser do interesse e objeto de deliberações de outros Estados e organismos internacionais?

Consoante Sylvia Steiner, “[...] não há discrepâncias sensíveis entre os doutrinadores quando atribuem ao período pós 2ª Guerra Mundial o início do processo efetivo de proclamação e de internacionalização dos direitos humanos”.<sup>3</sup> Exemplo nítido de uma política que caracterizou abuso do poder e uso do aparato estatal no cometimento de barbaridades em prol de uma suposta razão de Estado, o genocídio nazista acarretou um questionamento mais evidente sobre o caráter absoluto do princípio da soberania estatal. Dessa forma, um novo entendimento sobre a questão foi paulatinamente se destacando: o Estado é soberano e detém

<sup>2</sup> KNUSTEN, op.cit., p. 113-114.

<sup>3</sup> STEINER, Sylvia Helena F. **Tribunal penal internacional: a proteção dos direitos humanos no século XXI.** Disponível em: <<http://www.goffredotellesjr.adv.br/revista.htm#dezoito>>. Acesso em: 1 set. 2008. p. 3.

autoridade máxima dentro de seu território e na definição de suas políticas públicas, porém, desde que não comprometa a dignidade humana e o mínimo de direitos e condições necessárias para que o indivíduo possa viver humanamente.

Foi considerando essa lógica que após 1945, no âmbito da Organização das Nações Unidas, foi desenvolvido um regime internacional de proteção aos direitos humanos, com a criação de órgãos específicos sobre o assunto, elaboração de tratados, enunciação de direitos e a instauração de mecanismos de controle e supervisão das políticas dos Estados. Apesar do final do segundo conflito mundial ter sido o ponto culminante no sentido de potencializar o processo de internacionalização dos direitos humanos, antes desse período já existiam indícios, ousados para a época, porém tímidos e esparsos caso comparados ao contexto atual, desse processo.

O Iluminismo, movimento filosófico que valorizava a razão, o indivíduo e sua liberdade, e criticava certos cânones da então vigente política absolutista, foi um dos precursores iniciais da tendência de internacionalização dos direitos humanos. Já no século XVIII, esse movimento apresentava concepções políticas acerca da “[...] soberania popular, [d]a convicção de que os governantes têm responsabilidade direta pelo bem estar do cidadão e [d]a separação dos poderes governamentais.”<sup>4</sup> Permeadas pela temática do poder estatal, essas ideias e valores foram consagrados em três importantes documentos do período que, outrossim, estabeleceram a concepção moderna dos direitos humanos.

O primeiro dos documentos mencionados consiste na Declaração de Independência americana (1776), manifesto redigido por Thomas Jefferson, através do qual as treze colônias americanas declararam sua independência do controle inglês.

[...] foi o primeiro documento cívico que satisfaz a definição moderna de direitos humanos. Asseverava direitos universais aplicáveis à população em geral, incluía obrigações legais e morais e estabelecia padrões de avaliação da legitimidade dos atos do Estado. Era verdadeiramente moderno na medida em que afirmava que os americanos possuíam ‘direitos inalienáveis’ e que a autoridade do governo derivava do consentimento dos governados.<sup>5</sup>

Seu texto especificou, além disso, quais eram os direitos inalienáveis do homem - direito à vida, à liberdade e à busca da felicidade - e esclareceu que era com o propósito de “[...] assegurar esses direitos que os governos são instituídos entre os homens, sendo seus justos poderes derivados do consentimento dos governados.”<sup>6</sup> Dessa forma, mesmo sendo

---

<sup>4</sup> POOLE, Hilary. (Org.). **Direitos humanos: referências essenciais**. São Paulo: Ed. USP : Núcleo de Estudos da Violência, 2007. p. 39.

<sup>5</sup> Ibid., p. 45.

<sup>6</sup> UMA declaração dos representantes dos Estados Unidos da América reunidos em Congresso Geral apud COMPARATO, Fábio. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 104-106.

soberano, ao Estado não é permitida a supressão ou ameaça de tais direitos inalienáveis; constituindo, na verdade, a garantia desses direitos básicos os seus objetivos.

Reafirmando a existência dos direitos inatos do homem, outra Declaração americana da época, a de Direitos de Virgínia (1776), acrescentou que “[...] o governo é instituído, ou deveria sê-lo, para proveito comum, proteção e segurança do povo, nação ou comunidade.”<sup>7</sup> Sendo assim, um dos direitos dos governados é ter sua vida e segurança garantidas pelo Estado. Em contrapartida, uma função dos governantes é garantir essa proteção.

Contemporânea desses dois manifestos e igualmente influenciada pela lógica iluminista, a Declaração (francesa) dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) retratou o espírito revolucionário do período, contestador das práticas absolutistas, e proclamou em seu preâmbulo que “[...] a ignorância, o esquecimento ou o desprezo dos direitos do homem são as únicas causas dos males públicos e da corrupção dos governos.”<sup>8</sup> Somado a isso, dispôs que os homens nascem livres e iguais em direitos e que reside na nação o princípio da soberania, além de ter ratificado o entendimento de que a “[...] finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a prosperidade, a segurança e a resistência à opressão”.<sup>9</sup>

Além de pontuar expressamente as consequências perniciosas que o desrespeito aos direitos dos homens poderia causar, a declaração francesa também corroborou a ideia previamente exposta nos documentos americanos sobre soberania popular e quais as finalidades precípua de todo governo. O seu

[...] legado revolucionário e o seu impacto sobre os direitos humanos perduraram. Os líderes que vieram depois já não conseguiam justificar seu poder com base em Deus ou puramente na própria autoridade. [...] Foi essa a herança da Revolução e dos Direitos do Homem – um povo que sabia que era livre e que estava disposto a lutar pelos seus direitos.<sup>10</sup>

Constata-se, portanto, que os três documentos citados “deslocaram”, tanto a lógica absolutista quanto a do paradigma westphaliano, contrapondo a soberania estatal à popular, e retirando o foco do Estado para colocá-lo sobre o indivíduo, sobre o povo. Logo, além de não serem mais meros súditos, submetidos apenas a obrigações, os cidadãos passaram a ter direitos face ao Estado. Este, por sua vez, mesmo sendo soberano e dispondo de certas

<sup>7</sup> DECLARAÇÃO de direitos do bom povo da Virgínia. Disponível em: <[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc\\_Histo/texto/Povo\\_Virginia.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc_Histo/texto/Povo_Virginia.html)>. Acesso em: 20 nov. 2008.

<sup>8</sup> DECLARAÇÃO de direitos do homem e do cidadão. Disponível em: <[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc\\_Histo/texto/Direitos\\_homem\\_cidad.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc_Histo/texto/Direitos_homem_cidad.html)>. Acesso em: 20 nov. 2008.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> POOLE, op. cit., p. 50.

prerrogativas, tinha por função assegurar e respeitar os direitos inatos e imprescritíveis de seus cidadãos, sendo o maior deles o direito à vida. A este respeito, Bobbio explica que:

O ponto de vista tradicional tinha por efeito a atribuição aos indivíduos não de direitos, mas sobretudo de obrigações, a começar pela obrigação da obediência às leis, isto é, às ordens do soberano. Os códigos morais e jurídicos foram, ao longo dos séculos, desde os Dez Mandamentos até as Doze Tábuas, conjunto de regras imperativas que estabelecem obrigações para os indivíduos, não direitos. Ao contrário, observemos [...] os dois primeiros artigos da Declaração [francesa]. Primeiro há a afirmação de que os indivíduos têm direitos; depois, a de que o governo, precisamente em consequência desses direitos, obriga-se a garanti-los. A relação tradicional entre direitos dos governantes e obrigações dos súditos é invertida completamente. Até mesmo nas chamadas cartas de direitos que precederam as de 1776 na América e a de 1789 na França, desde a Magna Carta até o *Bill of Rights* de 1689, os direitos e liberdades não eram conhecidos como existentes antes do poder do soberano, mas eram concedidos [...] como ato unilateral deste último. O que equivale a dizer que, sem a concessão do soberano, o súdito jamais teria tido qualquer direito.<sup>11</sup>

Embora estas declarações tenham sofrido a influência do movimento iluminista e apresentem posicionamentos convergentes, elas também se diferenciam no detalhe de que os textos americanos se referem ao respeito dos direitos do homem apenas no âmbito da nação, sem menção a uma associação política internacional que pudesse complementar ou fiscalizar a esfera estatal; enquanto que na Declaração francesa já existe certo espírito universalista, no sentido de propor que os direitos ali elencados seriam válidos para todos os homens, independentemente de suas nacionalidades.

É este entendimento que se extrai do discurso de vários intelectuais franceses do período, como de Dèmeunier – “[...] esses direitos são de todos os tempos e de todas as nações”<sup>12</sup> – de Pétion – “[...] não se trata aqui de fazer uma declaração de direitos unicamente para a França, mas para o homem em geral”<sup>13</sup> – e de Aléxis de Tocqueville, que afirmou que a revolução francesa “[...] formou, acima de todas as nacionalidades particulares, uma pátria intelectual comum, da qual os homens de todas as nações puderam tornar-se cidadãos.”<sup>14</sup> É, portanto, a partir deste germen de universalismo que pode se explicar a distinção feita no próprio título da Declaração, entre direitos do homem, independentemente de sua nacionalidade, e dos cidadãos, no caso os franceses. Tem-se, assim, a Declaração francesa como um documento concebido em dupla dimensão: nacional e universal.<sup>15</sup>

Em suma, entende-se que já no século XVIII, e principalmente na Declaração francesa, encontram-se as origens das formulações teóricas que posteriormente norteariam o

<sup>11</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 114.

<sup>12</sup> COMPARATO, op. cit., p. 130.

<sup>13</sup> Ibid., p. 130.

<sup>14</sup> Ibid., p. 131.

<sup>15</sup> Ibid., p. 129-133, 146-147.

processo de internacionalização dos direitos humanos, o regime internacional de proteção de tais direitos e os vários tratados sobre o assunto, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948): a demanda por um governo que reconhecesse os direitos naturais do homem e não se constituísse enquanto um fim em si mesmo, mas sim como um instrumento instituído pelos cidadãos, com obrigações e responsabilidades perante estes.

Entre o final do século XIX e o início do século XX localiza-se a ocorrência de uma segunda geração de fatores que favoreceram a lógica dos direitos humanos. Enquanto no século XVIII a influência foi mais teórica e menos relacionada ao âmbito internacional, na segunda geração de precedentes ela foi mais direta, incentivando o próprio deslocamento da tutela dos direitos humanos para o âmbito internacional e ressaltando o entendimento de que a soberania estatal não mais comportava uma aplicação absoluta.

Como primeiro exemplo de normatização dos direitos humanos na esfera internacional, houve a configuração do chamado Direito Humanitário, que tem por propósito regular as guerras (*jus in bellum*) no tocante ao tratamento dado à população civil, aos prisioneiros de guerra e aos militares fora de combate, como feridos, doentes e desertores. O tratado internacional que materializou essa normatização foi a Convenção de Genebra de 1864, através do qual algumas potências europeias acordaram certos limites à atuação dos Estados e ao emprego da violência durante os conflitos armados. Elas pretendiam que, deste modo, fossem suavizados os males irreparáveis das guerras, suprimidos os rigores inúteis e melhorada a sorte dos militares feridos nos campos de batalha.<sup>16</sup>

Criadas após o término da primeira Guerra Mundial, a Organização Internacional do Trabalho e a Liga das Nações<sup>17</sup> também se constituem em precursoras da transformação dos direitos humanos em tema internacional. No caso da primeira organização, devido ao seu propósito de estabelecer padrões internacionais que regulassem as relações de trabalho, garantindo o bem estar e a dignidade dos trabalhadores. No segundo exemplo, em face de algumas disposições de seu tratado constitutivo, o qual abordou temas como a fiscalização dos acordos sobre proibição do comércio de drogas e tráfico de mulheres e crianças, o tratamento equitativo às populações indígenas, e as condições de trabalho, que deveriam ser humanas e iguais entre homens, mulheres e crianças.

---

<sup>16</sup> CONVENÇÃO de Genebra. In: COMPARATO, op. cit., p. 171-172.

<sup>17</sup> Essas duas organizações foram criadas em 1919, através do Tratado de Versalhes, respectivamente, das suas partes um e treze. Este Tratado consiste no acordo de paz celebrado países vencedores da primeira Guerra Mundial, mediante o qual o conflito foi formalmente encerrado e houve determinação das exigências que seriam impostas aos alemães.

Por fim, houve também o movimento de caráter internacional contra a escravidão e a abolição do tráfico negreiro. Neste caso, proeminente foi a atuação inglesa, a qual, através da assinatura de tratados bilaterais e posteriormente até do uso da força, ao aprisionar navios que ainda transportavam escravos, contribuiu para o término desta espécie de tráfico. Em 1890 houve o primeiro documento internacional sobre o assunto, o Ato Geral da Conferência de Bruxelas, seguido de uma Convenção celebrada no âmbito da Liga das Nações, em 1926, e da edição de algumas convenções pela Organização Internacional do Trabalho, concernentes ao trabalho forçado.<sup>18</sup>

A despeito de não terem conseguido tantos êxitos, por exemplo, devido à relutância de muitos países em abolirem o tráfico e posteriormente a própria escravidão, a ocorrência de duas violentas guerras mundiais com relevante descumprimento das Convenções de Genebra, e a não obrigatoriedade dos Estados em assumirem esses compromissos internacionais; essas quatro situações citadas foram bastante significativas, na medida em que representaram indícios de articulação, em âmbito internacional, para o estabelecimento de certos “limites” ou padrões de atuação aos Estados, no tocante a certos direitos do ser humano.

Em se tratando dos aspectos que motivaram a internacionalização dos direitos humanos, entende-se que um fator relevante foi a incapacidade ou falta de disposição (interesse) de alguns Estados em assegurar certos direitos essenciais do ser humano, ora se omitindo nos casos em que tais direitos foram violados por outros particulares, ora eles próprios diretamente violando-os e, conseqüentemente, abusando do poder (soberania) de que dispõem. Em face desta inoperância estatal e considerando que esses direitos mencionados são aqueles comuns a todos os indivíduos, sejam eles europeus, judeus, negros, mulheres ou idosos, justamente pelo fato de que todos compartilham da condição humana, coube à “sociedade internacional<sup>19</sup>” atuar subsidiariamente nesse sentido, estabelecendo parâmetros mínimos e comuns a todos os governos.

---

<sup>18</sup> COMPARATO, op.cit., p. 54-55, 196-202.

<sup>19</sup> Entende-se por sociedade internacional ou de Estados o sistema no qual “[...] *um grupo de Estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns.*” BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**: um estudo da ordem na política mundial. Editora da Universidade de Brasília, DF: São Paulo, 2002. p. 13. (grifo nosso). Justifica-se o emprego deste conceito desenvolvido pela escola inglesa, pois se entende que os direitos humanos são um fator, dentre os vários possíveis e existentes, que podem contribuir para a conformação de uma sociedade internacional. Sendo assim, os direitos humanos podem caracterizar tanto o aspecto cultural, materializado através dos valores comuns (humanísticos) partilhados pelos Estados, quanto ser o objeto de um conjunto de regras e de deliberações em instituições comuns, constituindo uma vertente do chamado direito internacional.

Novamente de acordo com Bull, direito internacional pode ser entendido como “[...] um conjunto de regras que ligam os estados e outros agentes da política mundial em suas relações recíprocas, aos quais se atribui *status legal.*” Ibid., p. 147. (grifo do autor). Em relação a este conceito, destaca-se que o autor não restringe o direito internacional apenas aos Estados, concebendo assim a possibilidade de que essas normas também regulem outros agentes participantes da política mundial, tais como os indivíduos.

Soma-se a isso o fator de que, muitas vezes, esse abuso do poder por parte do Estado pode ter consequências para além das fronteiras nacionais, ameaçando não só os direitos humanos em escala mundial, mas também a ordem, estabilidade e segurança internacionais. Um caso no qual ocorreu a concretização dessa possibilidade foi a segunda Guerra Mundial, quando a política nazista e os valores difundidos pelo regime não ameaçavam apenas os judeus ou minorias alemãs, mas potencialmente o cenário internacional como um todo. Esta ameaça ocorria, por exemplo, através das pretensões de expansão territorial, que não se encerravam no continente europeu, do grande contingente de pessoas deslocadas e refugiadas, da intensificação dos fluxos migratórios, e da drástica reconfiguração política a que foi submetida grande parte da Europa, com a deposição de vários governos democráticos.

Neste ponto, reside um paradoxo no tocante à atuação internacional na proteção e no estabelecimento de padrões mínimos relativos aos direitos humanos. Apesar de se apresentar como um âmbito de garantia e proteção suplementar desses direitos, a esfera internacional possui uma peculiaridade que a impede de assegurar que os Estados efetivamente cumpram os ditames internacionais acordados: a anarquia. Por anarquia, entende-se o fato de que no sistema internacional não há uma autoridade soberana, com monopólio legítimo da força e capacidade de impor regras aos atores. Sendo assim, em tese, não existe, como no âmbito interno, meios de se obrigar um Estado a agir de determinada forma, assinar um tratado internacional ou cumprir determinada regra. Os Estados, devido a sua soberania, não são obrigados a aderir a padrões, regras e regimes internacionais, e caso os aceitem, podem, ainda assim, não cumpri-los.

Em suma, o que “[...] os organismos internacionais possuem em relação aos Estados que os compõem [é] uma *vis directiva* e não *coactiva*.”<sup>20</sup> Por sua vez, no plano interno, o funcionamento do judiciário, bem como de todo aparato estatal, está baseado nesses dois tipos de relações, em especial a *vis coactiva*. Ademais, para que esta via de coerção possa se caracterizar e de fato atingir

[...] seu próprio fim, são necessárias, em geral, uma ou outra destas duas condições, melhor sendo quando as duas ocorrem em conjunto: a) o que [quem] a exerce deve ter muita autoridade, ou seja, deve incutir, se não temor reverencial, pelo menos muito respeito; b) aquele sobre o qual ela se exerce deve ser muito razoável, ou seja, deve ter uma disposição genérica a considerar como válidos não só os argumentos da força, mas também os da razão.<sup>21</sup>

Em se tratando de sistema internacional, faz-se muito difícil a conjugação das duas condições acima citadas, pois, por mais que existam países com poderio econômico, militar

---

<sup>20</sup> BOBBIO, op. cit., p. 57.

<sup>21</sup> Ibid., p. 57.

ou político e com capacidade de impor certas questões a outros, não necessariamente aqueles terão interesse pelo respeito e promoção aos direitos humanos, de modo a coagir os Estados mais fracos a certas regras. Em segundo lugar, mesmo que exista essa tentativa de coerção, nem sempre os Estados supostamente a ela submetidos têm interesse em cumprir tais determinações. Ao lado da promoção dos direitos humanos, variados interesses também se fazem presentes na arena internacional, como os econômicos, políticos, militares, culturais, religiosos, ambientais, comerciais, fiscais, etc. Logo, mesmo com existência de certa coerção, diante de outras expectativas, pode não ser tão prejudicial assim para um Estado deixar de cumprir certa determinação sobre respeito ou garantia aos direitos humanos.

Por outro lado, mesmo com essa diversidade de interesses, há que se ressaltar que a existência e, principalmente, a eficiência de uma via coativa guardam significativa proporção com a distribuição de poder no sistema internacional. Dessa forma, Estados mais fracos, por exemplo, em termos políticos, econômicos, estratégicos ou militares, tendem a se render mais facilmente às pressões externas, já que são mais vulneráveis a práticas como barganhas políticas, embargos comerciais, suspensão de ajuda financeira estrangeira, ameaças de invasão territorial, etc.

Apesar das debilidades e das deficiências expostas, que não se referem apenas aos direitos humanos, mas sim ao próprio sistema internacional, contaminando, conseqüentemente, qualquer assunto que tente ser disciplinado internacionalmente; após 1945 teve início o período de efetiva internacionalização dos direitos humanos. Neste contexto, foram de grande relevância e contribuição o desenvolvimento do direito internacional, mais especificadamente no tocante à disciplina sobre os tratados internacionais, sua vigência, assinatura e cumprimento; e da Organização das Nações Unidas, que criou órgãos especializados em direitos humanos, direito internacional e ainda instituiu uma Corte Internacional de Justiça, com o propósito de julgar certos tipos de conflitos entre os Estados.

A despeito da mencionada singularidade do sistema internacional, os dois fatores citados foram importantes no sentido de que constituíram maneiras de se mitigar a anarquia e os seus efeitos, maneiras estas propostas e acordadas livremente pelos próprios Estados, sem que fossem impostas por qualquer tipo de autoridade superior. Em outras palavras, representaram limites estabelecidos pelos próprios entes, em conjunto, ao seu poder soberano. O fato de tais limites terem sido determinados não significa, contudo, que necessariamente serão cumpridos. Por outro lado, de forma ainda mais inovadora, constata-se que também foram criados pelos Estados mecanismos alternativos para que se lidasse com os seus próprios



descumprimentos das referidas normas, como é o caso, por exemplo, da Corte Internacional de Justiça.

Foi nesse contexto de certa ambiguidade, onde simultaneamente estão presentes a anarquia, a diversidade de interesses e as tentativas de mitigação desse estado de natureza (anárquico), que houve a passagem dos indícios da internacionalização para o desenvolvimento dos regimes internacional e regionais de direitos humanos.

No tocante ao regime global, as atividades internacionais (após 1945) podem ser divididas em três fases. A primeira delas (de 1945 até o final da década de 1960), denominada fase abstencionista, esteve relacionada com a elaboração e assinatura de tratados internacionais que declararam e especificaram os direitos humanos. A segunda, iniciada no fim dos anos 60 e denominada intervencionista, foi marcada pelo desenvolvimento de mecanismos de controle das ações internas dos Estados no tocante aos direitos humanos. Mesmo tendo sido intitulados mecanismos de controles, na verdade, eles caracterizavam-se mais apropriadamente como instrumentos de pressão social e moral, ao invés de uma *vis coactiva*, efetivamente capaz de impor ao governo nacional a obediência das regras então elaboradas.

A terceira fase, aqui proposta, delimitada e denominada como “etapa da jurisdição internacional” foi contextualizada pela década de 1990, quando ocorreu uma nova série de graves violações humanitárias, em especial de genocídios, e houve uma resposta da sociedade internacional um tanto quanto “semelhante” (não igual) à adotada em 1945: primeiramente, a instauração de tribunais *ad hoc*, de modo que os responsáveis não ficassem impunes; e posteriormente, sob a influência desses acontecimentos, e não apenas deles, o estabelecimento do Tribunal Penal Internacional (TPI). Criação inédita sob a ótica jurídica, este Tribunal tem por meta tornar mais efetiva a garantia dos direitos humanos e desconstruir a lógica da impunidade, ao realizar o julgamento dos indivíduos responsáveis por violações a estes direitos. No futuro, com o funcionamento da Corte, talvez se possa exercer tanto o caráter repressor do poder judiciário, quanto o caráter preventivo, no sentido de se evitar que novos crimes desse tipo ocorram.

Segundo Norberto Bobbio, a tutela internacional dos direitos humanos pode ser classificada a partir de três vertentes: **promoção, controle e garantia**. Primeira das fases, a promoção engloba o “[...] conjunto de ações orientadas com esse duplo objetivo: a) induzir os Estados que não tem uma disciplina específica para a tutela dos direitos do homem a

introduzi-la; b) induzir os que já têm a aperfeiçoá-la”<sup>22</sup>. As atividades de controle, por sua vez, compõem “[...] o conjunto de medidas que os vários organismos internacionais põem em movimento para verificar se e em que grau as recomendações foram acolhidas, se e em que grau as convenções foram respeitadas.”<sup>23</sup> A garantia, por fim, está associada com a “[...] organização de uma autêntica tutela jurisdicional de nível internacional,[...] [ou seja,] a criação de uma nova e mais alta jurisdição, [que vise] a substituição da garantia nacional pela internacional, quando aquela for insuficiente ou mesmo inexistente.”<sup>24</sup>

A comparação das duas tipologias permite a constatação de que cada fase da tutela internacional acima descrita corresponde a uma das vertentes propostas por Bobbio: a fase abstencionista representa as medidas de promoção, a fase intervencionista a de controle, e a da jurisdição internacional corresponde à instauração de mecanismos de garantia internacional para os direitos do homem. Apesar de não explícito em sua denominação, a fase de garantia está diretamente relacionada com a punição, mais precisamente com a realização de julgamentos para se apurar a autoria das violações humanitárias e, posteriormente, a aplicação de pena aos condenados. Em âmbito doméstico, esse mecanismo é usual, visto a existência de uma autoridade soberana, um poder judiciário organizado, com competência para julgar e impor sanções, e uma polícia com poderes para obrigar o cumprimento de tais sanções.

Na esfera internacional, por sua vez, a debilidade oriunda da anarquia dificulta justamente a possibilidade de imposição de sanções, tanto em relação aos indivíduos quanto aos Estados. No primeiro caso, porque muitas vezes o Estado com competência para realizar o julgamento não tem interesse em assim proceder, podendo impedir ou embaraçar o acesso de outros países ao acusado, de modo que, sem a presença física deste, não há como haver julgamento ou prisão. No segundo, em razão da dificuldade de se submeter os Estados ao cumprimento das penalidades caso desrespeitem um acordo bilateral, um tratado internacional, ou ainda invadam o território de outro país ou ameacem os direitos humanos de seus nacionais. Neste último exemplo, adiciona-se o fato de que em última instância, quem descumpra acordos ou ordena a invasão do território alheio são os governantes. Sendo assim, ainda que se considere hipoteticamente que o Estado seja condenado, por exemplo, ao pagamento de uma multa indenizatória ou ao cumprimento de certa cláusula do contrato; o governante, responsável direto pela ordem, não seria sancionado. Logo, far-se-ia necessária a

---

<sup>22</sup> BOBBIO, op. cit., p. 58-59.

<sup>23</sup> Ibid., p. 59.

<sup>24</sup> Ibid., p. 59.

imposição de uma penalidade adjacente, com o propósito de obrigar o Estado a realizar o julgamento da pessoa acusada de ter cometido o crime.

Deste modo, sob a perspectiva da soberania, para os Estados nacionais é muito mais cômodo insistir na continuidade e no desenvolvimento das fases de promoção e controle, pois, apesar da assinatura de tratados e a instauração de modestos procedimentos de controle, na prática, esses instrumentos são pouco coercitivos, não dispendo de meios efetivos de imposição de sanções, aos Estados e aos indivíduos, caso sejam descumpridas as regras estabelecidas. O adentrar na fase de garantia, por sua vez, implicaria necessariamente na instauração de mecanismos mais incisivos, que configurariam uma esfera alternativa e complementar à estatal. Assim, ao invés de obrigar o Estado a investigar um acusado de genocídio, a própria jurisdição internacional o julgaria e imporá as devidas sanções. Todavia, não se considera aqui que os mecanismos da etapa de garantia seriam a solução para a deficiência inata do direito internacional, apenas que imporiam um grau de comprometimento mais significativo aos Estados no tocante as suas obrigações pertinentes aos direitos humanos.

Sob uma ótica mais minuciosa, promoção e controle seriam, na verdade, as formas mais adequadas (leia-se condescendentes) para o tratamento dos direitos humanos pois, formalmente, perante a opinião pública e a sociedade civil, simbolizam a adesão e o comprometimento de um governo com a questão humanitária. Por outro lado, significam muito pouco no sentido de obrigar os governantes a cumprir o disposto nos tratados ou a respeitar as deliberações dos comitês de fiscalização e investigação.

Através dessa perspectiva se explica, ainda que parcialmente, a demora e a relutância na criação de um tribunal penal internacional e, especialmente, um nos moldes do que foi estabelecido no Tratado de Roma, pois, dentre outras inovações jurídicas, o Estatuto do TPI disciplina dois “mecanismos” que visam “burlar” essa tendência inoperante do direito internacional.

Primeiramente, há a previsão de que o julgamento se destinará à apuração da responsabilidade dos indivíduos e não dos Estados, alcançando assim aquele que efetivamente praticou o ato ou ordenou sua realização. Em segundo lugar, porque o Tribunal estabelece uma esfera jurisdicional autônoma e independente, ou seja, que não está subordinada a nenhum controle político por parte de um organismo internacional ou de um Estado.<sup>25</sup> Assim, ao ratificar o Estatuto de Roma, o Estado estará consentindo que diante de um caso concreto,

---

<sup>25</sup> Apesar de ser um organismo internacional independente, existem certas disposições no Estatuto de Roma que permitem ao Conselho de Segurança uma pequena interferência nas decisões do Tribunal, por exemplo, através da paralisação de uma investigação ou do requerimento para que um caso seja investigado. O Conselho, contudo, só pode assim agir nos casos em que estiver deliberando com base no capítulo VII da Carta da ONU. Para maiores detalhes, vide os capítulos três e quatro dessa dissertação, nos quais são discutidos os motivos que explicam a inserção destas disposições no Estatuto do TPI.

por exemplo, denúncias de tortura ou escravidão (crimes contra a humanidade), de genocídios, ou de violações das Convenções de Genebra (crimes de guerra); se ele se omitir ou não tiver interesse em tomar as providências adequadas, independentemente de qualquer autorização, o TPI poderá exercer sua jurisdição, investigando o caso, julgando os acusados e punindo os condenados.

São em virtude desses motivos que se considera que o problema essencial da tutela internacional dos direitos humanos, assim como da maioria das áreas do direito internacional, é a instituição de meios alternativos ao estatal, que garantam esses direitos, impondo sanções àqueles que os desrespeitem. Mesmo com notáveis diferenças culturais, há um relativo consenso atualmente no tocante à especificação dos direitos humanos e sua enunciação. Por outro lado, quando se trata da implementação de garantias internacionais ou supra-estatais, que constituem mecanismos mais incisivos à soberania e à autonomia estatais na definição e condução de suas políticas, a atuação e mobilização dos Estados ainda é débil e fortemente influenciada por outra gama de interesses, relacionados à razão de Estado, como os interesses políticos, militares e estratégicos.

Sobre esta temática, Bobbio destaca que:

Com efeito, o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são os direitos, qual a sua natureza e os seus fundamentos, se são direitos naturais ou históricos, mas sim qual é o meio mais seguro de garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados.<sup>26</sup>

A este respeito, Valério Mazzuoli expõe que o problema da concreta efetividade da proteção internacional dos direitos humanos deve ser examinado sob um duplo aspecto: em primeiro lugar, no tocante ao direito que todo indivíduo deve ter de poder reivindicar em instâncias internacionais a proteção de seus direitos; e, em segundo lugar, com relação ao poder de punição que o âmbito internacional deve dispor quando se tratar de crimes que afetem e ameacem a humanidade.<sup>27</sup>

Corroborando os entendimentos apresentados, Gelson Fonseca considera que

[...] uma das deficiências centrais é não existirem punições, orientadas pela ONU, para os que violam direitos humanos. [...] As sanções são, portanto, essencialmente morais, quando, por exemplo, uma decisão da CDH [Comissão de Direitos Humanos] aponta para ações, de um Estado, que violaram direitos humanos e torna-as públicas, estimulando que se repare a situação.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> BOBBIO, op. cit., p. 45. (grifo nosso).

<sup>27</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006. p. 545.

<sup>28</sup> FONSECA JÚNIOR, Gelson. Direitos humanos como utopia: comentários a uma conferência de Sérgio Vieira de Mello. In: MARCOVITCH, Jacques. (Org.). **Sérgio Vieira de Mello: pensamento e memória**. São Paulo: Ed. USP: Saraiva, 2004. p. 135. (grifo nosso).

A despeito de o TPI ter simbolizado um primeiro passo na configuração de uma necessária esfera internacional de garantia, ele por si só não supre a carência internacional de instrumentos jurisdicionais (cortes) para os direitos humanos. Além disso, o Tribunal também apresenta suas próprias debilidades: as negociações para sua criação foram complexas, retratando a dificuldade para obtenção de um acordo; sua criação é muito recente, de forma que a instituição ainda está em processo de consolidação e não encerrou o julgamento de nenhum caso; sua competência é restrita a apenas quatro tipos de crimes; e subsiste a oposição de um país de grande peso no cenário internacional, os Estados Unidos.

Em suma, apesar do processo de internacionalização dos direitos humanos ser uma consequência do desenvolvimento do pensamento político, filosófico e jurídico, no tocante à relação Estado-cidadãos e aos direitos e deveres de cada um; assim como uma resposta à inoperância e/ou excessos dos Estados no exercício de uma de suas funções principais - a garantia dos direitos mínimos e do bem estar de seus cidadãos- a esfera internacional também não é completamente perfeita e adequada para a tutela desses direitos do homem. Além da diversidade de interesses e de atores, o cenário internacional é essencialmente anárquico e qualquer tentativa de normatização, independentemente da área temática, tende a esbarrar nas soberanias estatais. Sendo assim, por mais que os direitos humanos sejam uma tema autônomo e cada vez com maior destaque, deliberações sobre eles são normalmente permeadas e dependentes da influência dos outros interesses que compõem o sistema, e da disposição (ou não) dos Estados em flexibilizar sua soberania, submetendo-se às regras, fiscalizações e julgamentos internacionais.

## **2.2 Um projeto não tão recente**

Essa sintonia não tão perfeita entre sistema internacional e direitos humanos não impediu, contudo, que a proteção internacional desses direitos se concretizasse e continuasse gradativamente a se desenvolver; alcançando, inclusive, a fase da garantia. Embora a conquista desta terceira etapa só tenha se efetivado na década de 1990, desde o final do século XIX já existem precedentes ao Tribunal Penal Internacional, tanto no aspecto institucional, quanto em relação às ideias e aos princípios que nortearam a sua criação ou estão inseridas no seu Estatuto.

Em 1872, após o término da guerra franco-prussiana,<sup>29</sup> foi sugerida pela primeira vez a criação de uma jurisdição internacional permanente.<sup>30</sup> Idealizada pelo suíço Gustav Moynier, um dos fundadores do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, essa jurisdição penal internacional teria por objetivo julgar as violações à Convenção de Genebra (1864) ocorridas no citado conflito, bem como evitar que novos episódios como esse se sucedessem. A referida proposta, por si só, já seria ousada para a época se propusesse apenas a criação de uma instância internacional que julgasse o descumprimento da Convenção de Genebra no conflito franco-prussiano. Moynier, no entanto, foi além e objetivou a instauração de uma jurisdição penal internacional permanente, o que atualmente, nada mais é do que o próprio TPI. Em face de uma proposição de vanguarda como esta, claro está que ela não despertou interesse entre os países, tendo sido, inclusive, qualificada como pouco realista.<sup>31</sup>

A situação seguinte que materializou importantes precedentes com relação aos tribunais internacionais foi o pós-primeira Guerra Mundial. Neste período houve a tentativa de realização de três distintos julgamentos internacionais, todavia, devido a questões políticas, nenhum deles se concretizou. O primeiro caso que ensejou tal possibilidade foi o massacre cometido pelos turcos contra os armênios, entre 1915-1918, no qual se estima tenham sido assassinados um milhão e meio de armênios.

A convivência entre esses dois povos é antiga e teve início com a invasão pelo Império Turco-Otomano, em 1453, da região ocupada pelos armênios. Apesar da significativa diferença cultural e religiosa (os turcos são muçulmanos e os armênios católicos), o convívio entre eles foi relativamente pacífico, tendo se modificado mais drasticamente no século XIX, com as tendências emancipacionistas dos armênios. Em 1895, em razão desta aspiração separatista, que ainda contava com o apoio russo, ocorreram os denominados “massacres hamidianos”, ordenados pelo sultão Abdul-Hamid e nos quais morreram aproximadamente

---

<sup>29</sup> O conflito franco-prussiano ocorreu entre os anos de 1870-1871, sendo a sua principal causa as tendências unificadoras da Prússia, comandada por Otto Von Bismarck e ávida por anexar os Estados da Alemanha do Sul. Em oposição, os franceses, comandados por Napoleão III e com o propósito de impedir a emergência, no cenário europeu, de um novo ator com significativo peso político e militar. A guerra terminou com a derrota francesa e a assinatura do Tratado de Frankfurt, em maio de 1871. Através desse acordo foi estabelecida uma indenização, que deveria ser paga pelos franceses, e a cessão dos territórios da Alsácia e Lorena aos alemães. SARAIVA, José Flávio Sombra. (Org.). **História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 56-57.

<sup>30</sup> Antes desse precedente, alguns autores, como Japiassú e Piovesan, destacam a existência de um julgamento na Alemanha, no ano de 1474. Peter Von Hagenbach, governador da cidade de Breisach foi condenado por um “tribunal” internacional, composto por juízes da Alemanha, Suíça, Alsácia e Áustria, em razão de ter “[...] autorizado que suas tropas estuprassem, matassem civis inocentes e pilhassem propriedades, durante um momento em que não havia hostilidades.” JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. **O direito penal internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 65. Vide também PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 148.

<sup>31</sup> ANISTIA INTERNACIONAL, 1997, p.3 apud JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. **O tribunal penal internacional: a internacionalização do direito penal**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004. p. 38.

trezentos mil armênios. No início do século XX, com a ascensão ao poder dos representantes do Partido União e Progresso, conhecidos como Jovens Turcos, as hostilidades se acirraram e o plano de extermínio da minoria católica começou a ser perpetrado assim que o Império se envolveu no conflito mundial.<sup>32</sup> Ocorria, assim, o primeiro genocídio perpetrado por um Estado moderno.<sup>33</sup>

Para a apuração dos crimes cometidos pelos turcos, que incluíam deportações, manutenção de campos de concentração, assassinato dos líderes religiosos, políticos e intelectuais, bem como da população armênia em geral, foi instaurada uma comissão de investigação<sup>34</sup>, “[...] que ao final dos seus trabalhos recomendou que os militares turcos responsáveis fossem julgados, [sendo que] em tal recomendação aparece a noção de crimes contra a humanidade.”<sup>35</sup> Corroborando esta decisão, o Tratado de Sèvres, assinado em 1920 entre os vencedores da guerra e o Império Otomano, previu o julgamento dos turcos responsáveis pelo genocídio dos armênios. Entretanto, devido às pressões políticas da época, dentre elas, a oposição americana à realização do julgamento, em razão “[...] da inexistência de lei internacional positiva prevendo tais crimes e a violação ao princípio da soberania, visto que se permitiria a responsabilização de chefes de Estados”,<sup>36</sup> esse tratado nunca foi ratificado, nem mesmo pela Turquia, sendo posteriormente substituído pelo Tratado de Lausanne, que anistiou todos os militares turcos.

O Tratado de Versalhes (1919), acordo de paz que oficialmente encerrou o primeiro conflito mundial, também previu a realização de outros dois julgamentos internacionais: do Kaiser Guilherme II, seus militares e comandantes; e dos nacionais alemães, todos acusados de violação às leis e aos costumes de guerra. Em nenhuma das hipóteses, novamente, houve a efetivação dos julgamentos. No caso do Kaiser, o principal motivo foi o fato de que a Holanda, país onde ele se refugiou, negou o pedido de extradição solicitado pelos aliados, alegando que o ex-governante alemão “[...] estava sendo acusado por crime político”<sup>37</sup>. Na requisição dos aliados, justificava-se o a extradição de Guilherme II pelo fato de ele ser o responsável pela

---

<sup>32</sup> SUMMA, Renata de Figueiredo. Vozes armênias: memórias de um genocídio. **Revista Ética e Filosofia Política**, Juiz de Fora, v. 10, n. 1, p. 14-29, jun. 2007.

<sup>33</sup> Ibid., p. 2.

<sup>34</sup> Esta comissão foi criada 1919, pelos Estados aliados, tendo sido denominada de “*Commission on the responsibility of the authors of the war and on the enforcement of penalties for violations of the laws and customs wars*”

<sup>35</sup> JAPIASSÚ, 2004, op. cit., p. 39.

<sup>36</sup> PIOVESAN, 2003, op. cit., p. 149.

<sup>37</sup> SOUZA, Artur de Brito Gueiros. O tribunal penal internacional e a proteção dos direitos humanos: uma análise do estatuto de Roma à luz dos princípios de direito internacional da pessoa humana. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, DF, n. 12, p. 11, jul./set. 2004.

[...] cínica violação da neutralidade da Bélgica e Luxemburgo, [pelo] bárbaro e impiedoso sistema de reféns, deportações em massa, rapto das moças de Lille arrancadas de suas famílias e entregues sem defesa à piores promiscuidades, [e] a responsabilidade pela morte cruel de 10 milhões de homens na flor da idade.<sup>38</sup>

Foi igualmente por meio do Tratado de Versalhes, que em 1919 foi criada a Sociedade (Liga) das Nações, organização internacional multilateral que tinha como meta precípua a garantia da segurança e paz internacionais, mas que, mesmo assim, como já citado no início desse capítulo, disciplinou certas questões pontuais de direitos humanos.

Em se tratando do direito e das cortes internacionais, a Carta constitutiva dessa organização dispôs que “O Conselho será encarregado de preparar um projeto de Tribunal permanente de justiça internacional e de submetê-los aos membros da sociedade. Esse tribunal tomará conhecimento de todos os litígios de caráter internacional que as partes lhe submetam [...]”<sup>39</sup> Ainda que não se mencionasse ou especificasse a competência em relação aos direitos humanos, crimes de guerra ou massacres étnicos, é significativo que tenha sido inserido nesse documento um dispositivo como este, objetivando a criação de uma instituição internacional jurídica permanente que pudesse dirimir conflitos entre os Estados. No que tange à soberania estatal, caracterizou-se como um tímido movimento no sentido de que os Estados poderiam se submeter a uma instância decisória externa.

Na década de 1920, o projeto de criação de uma jurisdição criminal internacional foi bastante discutido pelos juristas da época. Em 1924 foi criada a Associação Internacional de Direito Penal<sup>40</sup> e, em 1927, após um congresso dessa associação, foi proposta à Liga das Nações a criação de uma câmara criminal na corte internacional de justiça.<sup>41</sup> Durante os anos de 1930, foram apresentados a esta mesma organização internacional dois peculiares projetos de convenções: um relativo à prevenção e repressão ao terrorismo, e outro que sugeria a instauração de um tribunal penal internacional para julgar os responsáveis por tais crimes. Em 1937 a

<sup>38</sup> BAZELAIRE, Jean Paul; CRETIN, Thierry. **A justiça penal internacional: sua evolução, seu futuro: de Nuremberg a Haia**. Barueri, SP: Manole, 2004. p. 15.

<sup>39</sup> Artigo 14: SOCIEDADE DAS NAÇÕES. **Pacto da sociedade das nações**. Disponível em: <[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc\\_Histo/texto/Sociedade\\_Nacoes.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc_Histo/texto/Sociedade_Nacoes.html)>. Acesso em: 5 abr. 2009. (grifo nosso).

<sup>40</sup> Segundo informações da própria instituição, a Associação Internacional de Direito Penal (AIDP) foi fundada “[...] a partir de uma reorganização da União Internacional de Direito Penal (Internationale Kriminalistische Vereinigung - IKV), fundada em 1889, em Viena, por três professores europeus, que compartilhavam dos mesmos valores e preocupações sobre crises históricas emergentes. A IKV, por ocasião da Primeira Grande Guerra Mundial teve seus trabalhos interrompidos. [...] [Atualmente ela também] é [um] órgão consultivo das Nações Unidas em matéria penal, e congrega cerca de 3.000 membros em 50 países. O objetivo da associação é estabelecer a aproximação e a colaboração entre aqueles que, em diferentes países, se dediquem ao estudo do Direito Penal, e da criminalidade, para promover o desenvolvimento teórico e prático de um Direito Penal Internacional”. ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE DIREITO PENAL. **Apresentação**. Disponível em: <<http://www.aidpbrasil.org.br/apres.asp>>. Acesso em: 01 abr. 2010.

<sup>41</sup> Cf. JAPIASSÚ, 2004, op. cit., p. 41; CRETIN, BAZELAIRE, op. cit., p. 16-19.



Sociedade das Nações adotou essas duas convenções, no entanto, devido à quase absoluta ausência de ratificações por parte dos Estados-membros, nenhuma delas entrou em vigor.

Mesmo com a existência dos apresentados “indícios”, no sentido de se estabelecer uma jurisdição internacional, seja para crimes de guerra, terrorismo ou apenas para dirimir conflitos entre os países; e de se internacionalizar a proteção dos direitos humanos, impondo limites à atuação do Estado em face de seus nacionais; constatou-se nos anos imediatamente seguintes a ocorrência de um massacre étnico, perpetrado pelo próprio Estado nacional e sem precedentes na história mundial.

Além do genocídio em relação aos judeus e da perseguição de algumas outras minorias da época, a segunda Guerra Mundial também foi marcada, de modo genérico, por um significativo crescimento da brutalidade e da desumanidade. Um aspecto importante que contribuiu para isso

[...] foi a estranha democratização da guerra. Os conflitos totais viraram ‘guerras populares’, tanto porque os civis e a vida civil se tornaram os alvos estratégicos certos, e às vezes principais, quanto porque em guerras democráticas, como na política democrática, os adversários são naturalmente demonizados para fazê-los devidamente odiosos ou pelo menos desprezíveis.<sup>42</sup>

Outro fator relevante foi a característica de impessoalidade que a tecnologia trouxe aos combates, tornando as vítimas, bem como seu sofrimento, invisíveis. Assim, para Hobsbawm, “[...] as maiores crueldades de nosso século foram as crueldades impessoais decididas a distância, de sistema e rotina, sobretudo quando podiam ser justificadas como lamentáveis necessidades operacionais.”<sup>43</sup> Diante disso, para ele, “[...] o mundo acostumou-se à expulsão e a matança compulsórias em escala astronômica, fenômenos tão conhecidos que foi preciso inventar novas palavras para eles: ‘sem Estado’ ( apátrida) ou ‘genocídio’.”<sup>44</sup>

Paralelamente a esse âmbito mais “(des)humano”, o segundo conflito mundial também foi delineado por aspectos militares, estratégicos e políticos, principalmente no tocante à efetivação de uma aliança Oeste-Leste. Dois detalhes importantes sobre a conformação dessa aliança foram os prévios antagonismos existentes entre os supostos aliados, os quais “[...] tinham sido momentaneamente disfarçados pelas necessidades da luta contra o inimigo comum [...]”<sup>45</sup>; e o fato de que, na verdade, ela foi “[...] provocada pela agressão da Alemanha contra a União Soviética, [ou seja,] imposta pelas circunstâncias, não decorria dos sistemas

<sup>42</sup> HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 56.

<sup>43</sup> Ibid., p. 57.

<sup>44</sup> Ibid., p. 57.

<sup>45</sup> RÉMOND, René. **O século XX: de 1914 aos nossos dias**. São Paulo: Cultrix, 1976. p. 143.

nem dos sentimentos, era antes a oposição inscrita na natureza dos regimes e de sua filosofia”<sup>46</sup>.

O período do pós-guerra, tanto imediato quando mediato, foi igualmente palco de disputas políticas, definição de áreas de influência, reconstrução de uma Europa (oeste e leste) completamente destruída e abalada economicamente, além de antagonismos mais evidentes entre os modelos capitalista e socialista. Mesmo com todos esses impasses políticos e militares, a emergência da Guerra Fria e a tensão mundial por ela gerada, no cenário internacional dos primeiros anos do pós-guerra houve um forte impulso fomentador do processo de internacionalização dos direitos humanos e de ascensão de uma lógica mais humanista.

Justifica-se a caracterização do imediato pós-guerra como de “[...] aprofundamento e definitiva internacionalização dos direitos humanos”<sup>47</sup>, pois num breve espaço de tempo, aproximadamente entre 1945 e 1950, muito se deliberou e acordou em termos de uma tutela internacional dos direitos do homem. Foi criada a Organização das Nações Unidas, com vários órgãos e agências especializadas, realizaram-se os julgamentos internacionais de Nuremberg e Tóquio, aprovou-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Convenção para a Prevenção e Repressão ao Genocídio, revisou-se a Conferência de Genebra sobre direito humanitário. No tocante aos refugiados, uma das graves consequências da segunda Guerra Mundial, foi instituído um Alto Comissário da ONU para esse assunto e elaborada uma convenção que disciplinou o Estatuto dos Refugiados.

Essa reação internacional em face dos significativos acontecimentos da época comporta variadas explicações. Inicialmente, pode-se entender que se tratou da tentativa de reconstrução ou reafirmação do paradigma dos direitos humanos, já que o genocídio, os campos de concentração, ou os milhares de soldados mortos, representaram a ruptura com os valores humanistas. Com este entendimento, Flávia Piovesan destaca que:

No momento em que os seres humanos se tornam supérfluos e descartáveis, no momento em que vige a lógica da destruição, em que cruelmente se abole o valor da pessoa humana, torna-se necessária a reconstrução dos direitos humanos como paradigma ético capaz de restaurar a lógica do razoável. A barbárie do totalitarismo significou a ruptura do paradigma dos direitos humanos, através da negação do valor da pessoa humana como fonte do Direito. Diante dessa ruptura, emerge a necessidade de reconstrução dos direitos humanos, como referencial e paradigma ético que aproxime o direito da moral.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> RÉMOND, op cit., p. 143.

<sup>47</sup> COMPARATO, op. cit., p. 56.

<sup>48</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 132.

Considerando que neste período as violações humanitárias foram perpetradas pelos próprios Estados nacionais, mais precisamente pelos seus governantes, a atuação após a guerra no âmbito internacional pode ser compreendida como uma forma de se suprir a inoperância da esfera estatal, desenvolvendo mecanismos subsidiários (internacionais) para a tutela dos direitos humanos.

Complementado este propósito, foi aprovada em 1948 a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que oficializou a concepção de que os direitos humanos são universais, não se restringindo mais as fronteiras nacionais. Sendo assim, tanto a comunidade internacional poderia discipliná-los quanto os indivíduos, de quaisquer nacionalidades, poderiam recorrer a essa esfera protetiva subsidiária. Objetivou-se, assim, a passagem dos direitos dos cidadãos para os direitos do homem, configurando-se “[...] os direitos do cidadão daquela cidade que não tem fronteiras, porque compreende toda a humanidade; ou, em outras palavras, [...] direitos do homem enquanto cidadão do mundo.”<sup>49</sup>

Por outro lado, não há como se desprezar o fato de que as violações de direitos humanos ocorridas nesse período caracterizaram um expressivo abuso de poder por parte de certos Estados, fundamentalmente aqueles com governos totalitários; assim como ameaças à segurança, paz e estabilidade internacionais. As políticas nacionais foram tão agressivas e abusivas que as consequências foram muito além das fronteiras nacionais, comprometendo não apenas os direitos humanos em geral, mas igualmente a segurança e integridade territorial de inúmeros Estados.

Devido a essa imbricada relação entre desrespeito aos direitos humanos, objetivos militares, ideias expansionistas e política nacional totalitarista, constatou-se que um poder desmedido do Estado poderia acarretar excessos, e mesmo que essas políticas públicas extremadas versassem sobre assuntos internos - como ocorreu inicialmente no caso dos judeus - as consequências poderiam repercutir em âmbito externo. Abusos internos aos direitos humanos poderiam se tornar potenciais ameaças à segurança internacional. Sendo assim, disciplinar os direitos humanos e acordar padrões mínimos de proteção, os quais todas as unidades políticas deveriam garantir aos indivíduos que estivessem em seu território, foi (e é) uma forma, ainda que indireta, de controlar o próprio Estado, de dificultar que ele cometesse excessos, implantasse políticas autoritárias e assim gerasse riscos internacionais.

Ademais desses entendimentos, há ainda uma quarta explicação, qual seja, a de que a proteção dos direitos humanos é motivada por duas questões: “[...] a consciência cada vez

---

<sup>49</sup> BOBBIO, op. cit., p. 50.

mais sensível e profunda que se forma nos indivíduos e na comunidade em torno de tais direitos ou à contínua e dolorosa multiplicação das violações desses direitos.”<sup>50</sup>

Sem desmerecer o primeiro fator apontado, porém tendo em vista sua natureza subjetiva e a dificuldade em mensurá-lo, o segundo motivo indicado enquadra-se confortavelmente no contexto do pós segunda Guerra Mundial, ainda mais se se considerar os significativos antecedentes do primeiro conflito mundial e da revolução russa<sup>51</sup>. As violações de direitos humanos, principalmente quando em grande escala, tornam visível a fragilidade da proteção desses direitos, expõem claramente o problema e assim, de certa forma, incomodam a opinião pública, insuflam os protestos, as cobranças da população por soluções e até as intervenções humanitárias.

Diante da irrupção e exacerbação das violações humanitárias, assim como em face de cobranças e pressões sociais, tende a existir uma maior predisposição (interesse) ou ainda uma real necessidade para que se delibere acerca da proteção dos direitos humanos. Foi o que aconteceu após 1945 e, nesse aspecto, retomando as discussões já expostas, o interesse e a necessidade podem comportar tanto razões puramente humanitárias quanto fatores políticos, estratégicos, de segurança, econômicos.

Esta explicação está diretamente relacionada com um entendimento primordial na condução e desenvolvimento da presente pesquisa: a concepção da historicidade dos direitos do homem. A despeito da existência de várias correntes doutrinárias sobre a natureza dos direitos humanos, neste trabalho eles são considerados como históricos<sup>52</sup>, ou seja, o produto de determinado contexto, “[...] nascidos em certas circunstâncias, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.”<sup>53</sup> Por conseguinte, os direitos humanos não nascem aleatoriamente, mas são fruto de determinado momento histórico, ou seja, das condições (interesses) sociais e políticas do período, da mentalidade e das aspirações da população, da situação econômica da época, da influência religiosa e cultural, bem como da do contexto internacional.

---

<sup>50</sup> BOBBIO, op. cit., p. 221.

<sup>51</sup> De acordo com o historiador Hobsbawm, a primeira Guerra Mundial contabilizou um massacre de um milhão e meio de armênios. Em conjunto com a Revolução Russa, acarretou um severo deslocamento populacional: “[...] 1,3 milhões de gregos foram repatriados à Grécia, 400 mil turcos foram decantados no Estado que os reclamava, cerca de 200 mil búlgaros passaram para o diminuído território que tinha o seu nome nacional; enquanto que 1,5 ou talvez 2 milhões de nacionais russos, fugindo da Revolução Russa ou no lado perdedor da Guerra Civil russa, se viram sem pátria.[...] Numa estimativa por cima, os anos de 1914-22 geraram entre 4 e 5 milhões de refugiados.” HOBBSAWM, op. cit., p. 57-58.

<sup>52</sup> Dentre os vários autores citados neste trabalho, aqueles que entendem que os direitos humanos são direitos históricos são: Norberto Bobbio, Fábio Comparato, Flávia Piovesan, Sylvia Steiner e Valério Mazzuoli.

<sup>53</sup> BOBBIO, op. cit., p. 25.

Sob este prisma, entende-se, por exemplo, que a luta contra o tráfico negreiro e a escravidão não poderiam ter adquirido a amplitude que tiveram, se o próprio tráfico e a escravidão não estivessem tão disseminados, não fossem tão ofensivos à dignidade e à pessoa humana e se a própria Inglaterra, com seu poderio naval, não tivesse advogado em defesa dessa causa. O mesmo pode ser pensado a respeito dos conflitos entre os Estados, que se não ameaçassem seriamente os civis ou ex-combatentes, não despertariam ou estimulariam o desenvolvimento do direito humanitário.

Assim também pode ser compreendido o impulso dado, após 1945, na até então incipiente tendência de internacionalização dos direitos humanos: os níveis extremos de barbárie; o número de mortos, refugiados e deslocados, frutos do conflito; bem como a concreta possibilidade de que esses abusos humanitários se convertessem em ameaças ao cenário internacional; tornaram premente uma reação e uma mudança de postura internacional perante os quesitos direitos humanos e soberania absoluta do Estado.

Apesar desses fortes fatores motivadores, salienta-se o fato de que o surgimento de novos direitos, de novas esferas protetivas, ou a “atualização” de direitos já consagrados, devido à emergência de um novo momento histórico, não é um processo social célere e instantâneo; ainda mais quando o cenário é o internacional, âmbito onde o consenso é mais difícil de ser obtido. Exemplos nítidos dessa complexidade são a criação do próprio TPI, a dificuldade em se conseguir as ratificações mínimas para que os tratados internacionais entrem em vigor e a mudança do sistema instituído pela Liga das Nações de votações por consenso, para o sistema de quórum majoritário, adotado pela Assembleia Geral (AG) da ONU.

Esclarecidas as diversas interpretações, que mesmo distintas acabam por complementar-se, sobre a atuação internacional mais enérgica no que concerne aos direitos humanos após 1945, proceder-se-á agora ao estudo dessas ações, ou seja, a partir de quais mecanismos e tratados se materializou essa tutela internacional dos direitos humanos. Concomitantemente, será retomada a análise sobre o modo como essas ações caracterizaram os antecedentes do Tribunal Penal Internacional.

Capitulados os inimigos e encerrada formalmente a guerra, uma nova gama de problemas emergiu no sistema internacional de 1945: a necessidade de reconstrução econômica e física da Europa, as disputas de áreas de influência entre os vencedores, as violações de direitos humanos e o grande contingente de refugiados, deslocados e apátridas. Esse cenário colocou em questão, além disso, o modo pelo qual se configuraria a futura ordem

internacional e, conseqüentemente, de que forma passaria a ser gerenciado esse novo período de paz.

Foi neste contexto que, ao término da Conferência de São Francisco, em vinte e seis de junho e 1945, cinquenta e um países fundaram a Organização das Nações Unidas. Seu documento constitutivo, a Carta de São Francisco,

[...] tornou-se um dos grandes instrumentos de regulação do novo tempo nas relações internacionais. Em seus 19 capítulos e 111 artigos, firmava-se o primado do realismo sobre o idealismo que marcara a Sociedade das Nações. O sistema de veto do Conselho de Segurança construía um diretório dos cinco grandes vencedores de 1945, para garantir o congelamento do poder e um compromisso de controle de segurança mundial. [...] Seu universalismo escondia o consórcio das superpotências e a emergência de novos sistemas de dominação internacional. O fim da regra da unanimidade tornou-se expressão da emergência de nova balança de poder no mundo.<sup>54</sup>

A despeito desses aspectos mais realistas citados, do jogo de equilíbrio de poder que permeou a criação dessa organização e de seu objetivo precípua ser a manutenção da paz e da segurança internacionais, através de um mecanismo de segurança coletivo, na Carta de São Francisco estão igualmente presentes várias e significativas disposições sobre os direitos humanos.<sup>55</sup>

Já no preâmbulo da Carta, os Estados acordaram as seguintes metas:

[...] preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, [...] reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres [...] [e] estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos [...].<sup>56</sup>

Logo em seguida, no primeiro artigo, foram expostos os diversos objetivos da organização, dentre eles a manutenção da paz e segurança internacionais, e a consecução por

[...] uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.<sup>57</sup>

Além disso, foram instituídos dois órgãos com funções diretamente relacionadas aos direitos humanos: a Assembleia Geral, que iniciará estudos e fará recomendações para “[...] favorecer o pleno gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, por parte de todos os povos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”; e o Conselho Econômico e

<sup>54</sup> SARAIVA, op. cit., p.193.

<sup>55</sup> Dentre as disposições da Carta de São Francisco, aquelas que mais se referem aos direitos humanos são: o preâmbulo, e os artigos 1(3), 13, 55, 56 e 62 (2 e 3).

<sup>56</sup> ONU. **Carta geral das Nações Unidas**. Disponível em: <[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu\\_Carta\\_Geral/carta\\_geral.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu_Carta_Geral/carta_geral.html)>. Acesso em: 15 abr. 2009.

<sup>57</sup> Ibid.

Social (ECOSOC), que “[...] poderá igualmente fazer recomendações destinadas a promover o respeito e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos.”

Constata-se, assim, o comprometimento da organização com a promoção dos direitos humanos e o entendimento de que o respeito e garantia desses direitos era vital para a preservação da paz e segurança mundiais. Com a Carta da ONU, consolidou-se, ainda

O movimento de internacionalização dos direitos humanos, a partir do consenso de Estados que elevam a promoção desses direitos a propósito e finalidade das Nações Unidas. Definitivamente, a relação de um Estado com seus nacionais passa a ser uma problemática internacional, objeto de instituições internacionais e do direito internacional.<sup>58</sup>

Com relação aos aspectos jurídicos e punitivos, outro ponto relevante dessa Carta foi a previsão para a instauração de uma Corte Internacional de Justiça, que apesar de não ser um tribunal para julgamento das violações de direitos humanos, representa o estabelecimento de uma jurisdição internacional (não criminal) permanente. Mesmo estando vinculada às Nações Unidas e não sendo, portanto, um organismo internacional independente, a Corte dispõe de poderes para emitir pareceres (função consultiva) e julgar controvérsias (função jurisdicional) entre os Estados, por exemplo, no caso de descumprimento de um tratado internacional.

Logo após o fim da segunda Guerra Mundial houve, outrossim, um movimento para a punição dos responsáveis pelos crimes ocorridos durante o conflito. No entanto, diferentemente do que se sucedeu no primeiro conflito mundial na década de 1940, foram criados, de fato, dois tribunais internacionais: o de Nuremberg (agosto de 1945) e o de Tóquio (janeiro de 1946), os quais julgaram respectivamente alemães e japoneses, acusados do cometimento de crimes de guerra, contra a paz e contra a humanidade.

A relevância desses acontecimentos apresenta-se por vários motivos. Inicialmente, por ter sido uma realização inédita: era a primeira vez que se pactuava e eram instauradas, de fato, cortes internacionais, com o objetivo que fosse suprida a inoperância jurisdicional estatal e crimes tão graves não ficassem impunes. Em segundo lugar, porque o Acordo de Londres<sup>59</sup>, ato pelo qual foi criado o Tribunal de Nuremberg, foi o primeiro documento a tipificar os crimes contra a humanidade. Dessa forma, instituiu-se o indivíduo e, coletivamente, a humanidade, como sujeitos de direito internacional, posto até então ocupado exclusivamente pelos Estados.

---

<sup>58</sup> PIOVESAN, 2002, op. cit., p. 142-143.

<sup>59</sup> ACORDO de Londres. Disponível em: <<http://www.derechos.org/nizkor/nuremberg/nlondon.html>>. Acesso em: 15 out. 2008.

Soma-se a estes aspectos o fato de que, em 1946, foi adotado no âmbito da ONU um documento<sup>60</sup> que reconheceu ou, mais precisamente, validou os princípios de direito internacional que foram aplicados nos julgamentos de Nuremberg e Tóquio, e que atualmente estão inseridos no Estatuto de Roma<sup>61</sup>. Versando principalmente sobre a responsabilidade penal internacional dos indivíduos, esses princípios expõem que: a) quem viola a lei internacional é responsável pelos seus atos; b) mesmo que a lei nacional não tipifique a sua conduta, quem cometer um ato que seja crime perante a lei internacional será responsabilizado; c) o fato de ser um homem de Estado ou estar agindo sob o comando de um superior não exime a responsabilidade do indivíduo perante a lei internacional; d) toda pessoa tem direito a um julgamento justo.

Na condução de julgamentos internacionais, esses princípios foram e ainda são muito importantes, pois apresentam disposições no sentido de tornar mais técnica, jurídica e efetiva a punição. Exemplos dessas disposições são as que esclarecem quando há responsabilidade em face da lei internacional, e aquelas que não admitem como fatores de isenção de culpa o cumprimento de ordens de superior e o fato do acusado ser chefe de Estado ou membro do alto escalão de um governo.

Mesmo com todas essas significativas contribuições, houve também muitas críticas à realização desses dois julgamentos. Entre elas, as relativas à parcialidade, já que na verdade teria havido um julgamento dos vencidos pelos vencedores da guerra; e as concernentes à violação de vários direitos dos acusados, como o do juiz natural e o da reserva legal. Consoante tais direitos, tanto o juiz como a lei devem ser pré-existentes à ocorrência do crime, e não constituídos posteriormente. Em se tratando da imparcialidade, ela fica mais evidente quando se constata que “[...] o Tribunal [de Nuremberg] se recusou a condenar soldados americanos e ingleses em *France v. Goering et al.* por crimes de guerra, onde as provas da acusação se assemelhavam às colhidas para soldados não aliados”;<sup>62</sup> e que os americanos não foram julgados pelo lançamento da bomba atômica em Hiroshima e Nagasaki.

Entre prós e contras, pode-se ponderar que:

De certo, foi melhor do que julgamento algum e a simples revanche dos vencedores esmagando os vencidos. Foi, sem sombra de dúvidas, um passo adiante na construção do direito penal internacional. Lá, a despeito de não existir norma escrita específica, foi fixado o conceito de crime contra a humanidade e reconhecido o de

---

<sup>60</sup> UNITED NATIONS. **Principles of international law recognized in the charter of the Nuremberg tribunal and in the judgment of the tribunal** Disponível em: <<http://www.derechos.org/nizkor/nuremberg/nprinciples.html>>. Acesso em: 15 out. 2008.

<sup>61</sup> Os artigos do Estatuto de Roma que consagram esses princípios são: 22, 25, 27, 28, 31 e 33.

<sup>62</sup> SCHABAS, William. *An introduction to the international criminal court*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 6 apud PIOVESAN, 2003, op. cit., p. 151. (grifo do autor).



crime de guerra e de agressão. Outro não menos relevante foi o de haver introduzido, definitivamente, o indivíduo nas questões internacionais.<sup>63</sup>

Em suma, estes tribunais constituíram um valioso precedente ao Tribunal Penal Internacional, pois anteciparam em quase meio século, a instauração de uma corte internacional e os princípios jurídicos que hodiernamente compõem o Estatuto de Roma, como a teoria da responsabilidade penal do indivíduo e a prática de não aceitação de certos argumentos como excludentes desta responsabilidade. Contribuíram, também, no aspecto de aprimoramento, pois evidenciaram as falhas e lacunas do sistema de tribunais *ad hoc*.

Ao ser criada, em 1946, pelo Conselho Econômico e Social, a Comissão de Direitos Humanos já tinha uma primeira atribuição definida: a elaboração de uma declaração de direitos humanos, de modo que os direitos e liberdades fundamentais, genericamente mencionados na Carta da ONU, pudessem ser especificados. Pouco tempo depois, em 1948, essa função se concretizou e no dia dez de dezembro foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU a “Declaração Universal dos Direitos Humanos”. Em seus trinta artigos, ela identificou aqueles direitos mais fundamentais, os quais os indivíduos fazem jus devido a sua condição humana. Na realidade, o que a Declaração focalizou foram “[...] os elementos mais básicos do ser humano. Os [seus] redatores procuraram resumir as necessidades essenciais [...] que todos os indivíduos têm, independentemente das diferenças entre eles, como cultura, religião, nacionalidade e gênero.”<sup>64</sup>

Em se tratando dos direitos elencados, uma peculiaridade desse documento foi o fato de ter abordado pela primeira vez, de forma conjunta, os direitos civis-políticos e econômicos-sociais-culturais. Combinando “[...] o discurso liberal da cidadania com o discurso social [...]”<sup>65</sup>, a Declaração consolidou o entendimento de que os direitos humanos compõem uma unidade, apresentando-se interdependentes e indivisíveis. Desta maneira,

Seja por fixar a idéia de que os direitos humanos são universais, decorrentes da dignidade humana e não derivados das peculiaridades sociais e culturais de determinada sociedade, seja por incluir em seu elenco não só direitos civis e políticos, mas também direitos sociais, econômicos e culturais, a Declaração de 1948 demarca a concepção contemporânea dos direitos humanos.<sup>66</sup>

Para Norberto Bobbio, essa afirmação universal e ao mesmo tempo positiva dos direitos humanos caracterizou o início de uma terceira fase no processo histórico de formação das declarações de direito. A primeira etapa desse processo foi aquela na qual os direitos

---

<sup>63</sup> JAPIASSÚ, 2004, op. cit., p. 59.

<sup>64</sup> POOLE, op. cit., p. 94.

<sup>65</sup> PIOVESAN, 2002, op. cit., p. 148.

<sup>66</sup> Ibid., p. 151.

humanos, concebidos a partir de teorias filosóficas, eram entendidos como universais e abstratos. Assim,

Enquanto teorias filosóficas, as primeiras afirmações dos direitos do homem são pura e simplesmente a expressão de um pensamento individual: são universais em relação ao conteúdo, na medida em que se dirigem a um homem racional fora do espaço e do tempo, mas são extremamente limitadas em relação à sua eficácia, na medida em que são (na melhor das hipóteses) propostas para um futuro legislador.<sup>67</sup>

A segunda fase, como já exposto, principiou-se no período Iluminista, quando os então direitos naturais do homem foram inscritos em Declarações de direito, como na Declaração de Direitos de Virgínia. A partir desse momento, os direitos começaram a ser “positivados”, mas perderam, por outro lado, em sua universalidade, já que passaram a se referir apenas aos cidadãos de determinado Estado e não ao homem em geral. Tratou-se, assim,

[...] da passagem da teoria à prática, do direito somente pensando para o direito realizado. Nessa passagem, a afirmação dos direitos do homem ganha em concreticidade, mas perde em universalidade. Os direitos são doravante protegidos (ou seja, são autênticos direitos positivos) mas valem somente no âmbito do Estado que os reconhece. [...] Não são mais direitos do homem e sim apenas do cidadão, ou pelo menos, são direitos do homem somente enquanto são direitos do cidadão deste ou daquele Estado particular.<sup>68</sup>

Por fim, no terceiro momento, iniciado em 1948 com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, os direitos continuaram sendo positivados, porém, retornaram ao âmbito da universalidade, referindo-se não mais apenas ao cidadão, mas ao ser humano, independentemente de características como religião, cor da pele ou nacionalidade. Logo, os direitos humanos passaram a ter valor e, teoricamente, validade jurídica independentemente das fronteiras e jurisdições nacionais, reportando-se a outro âmbito: o da humanidade.

Salientando a concepção de processo, Bobbio afirma que a Declaração de 1948 não é de forma alguma definitiva. Considerando que os direitos são históricos, ele esclarece que “[...] os direitos elencados na Declaração não são os únicos e possíveis direitos do homem: são os direitos do momento histórico, tal como este se configurava na mente dos redatores [...] após a tragédia da segunda Guerra Mundial.”<sup>69</sup> Acresce-se a essa provisoriedade sob a perspectiva do conteúdo, o fato de que também não existe um ponto final em relação aos mecanismos de controle e garantia desses direitos. Sendo assim, quando se afirma que a Declaração

[...] representou apenas o momento inicial da fase final de um processo, o da conversão universal em direito positivo dos direitos do homem, pensa-se habitualmente na dificuldade de implementar medidas eficientes para a sua garantia

<sup>67</sup> BOBBIO, op. cit., p. 49.

<sup>68</sup> Ibid., p. 49.

<sup>69</sup> Ibid., p. 53.

numa sociedade como a internacional, na qual ainda não ocorreu o processo de monopolização da força que caracterizou o nascimento do Estado moderno.<sup>70</sup>

Por conseguinte, a criação do TPI em 1998, a tentativa de seu estabelecimento em 1950, a fase de promoção (abstencionista) e posteriormente o desenvolvimento dos mecanismos de controle (fase intervencionista) caracterizaram essa dinâmica de processo e historicidade salientada por Bobbio. Tais etapas evidenciaram, também, as dificuldades oriundas da anarquia internacional no tocante aos direitos humanos, por exemplo, na implementação de medidas eficientes que garantissem esses direitos.

Ainda sobre a Declaração Universal dos Direitos Humanos, dois outros aspectos importam ser destacados. Ao declarar direitos e liberdades que se referem a todos os indivíduos, sem “[...] distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição”,<sup>71</sup> consolidou-se a concepção, suscitada mais enfaticamente com os julgamentos de Nuremberg e Tóquio, do indivíduo e, coletivamente, da humanidade, como sujeitos do direito internacional.

Aparentemente poder-se-ia afirmar que se trata de uma simples mudança, porém, sob um olhar mais atento, o reconhecimento do indivíduo como sujeito de direito internacional trouxe sérias implicações. De início, desconfigurou-se a exclusividade do Estado como único ator internacional, atingindo-se, assim, os antigos princípios da soberania estatal e do direito internacional clássico, os quais só conferiam direito e deveres ao Estado.

Em segundo lugar, ao obter esse *status*, todo cidadão passou a ter direitos além da jurisdição estatal a qual pertence, direitos esses que inclusive poderiam versar contra o próprio Estado nacional. Por sua vez, ao se tornar titular desses direitos, os indivíduos também adquiriram deveres (obrigações) no âmbito internacional, tese que corroborou o princípio da responsabilidade penal internacional, adotado nos julgamentos de Nuremberg e Tóquio; e está em concordância com o Estatuto de Roma, que tem por propósito não a punição dos Estados, mas sim das pessoas responsáveis pelos crimes. Faces de uma mesma moeda, a titularidade de direitos humanos perante o direito internacional ensejou, conseqüentemente, responsabilidades com relação ao descumprimento deles.

Diferentemente do direito internacional, que regula as relações entre os países, “[...] considera-se por convenção que os direitos humanos internacionais [...] tratam dos direitos do

---

<sup>70</sup> BOBBIO, op. cit., p. 51. (grifo nosso).

<sup>71</sup> ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/declaracao/declaracao\\_univ.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/declaracao/declaracao_univ.html)>. Acesso em: 10 maio 2009.

indivíduo mais contra o Estado (ator público) do que contra outros indivíduos ou entidades (atores privados).”<sup>72</sup> Dessa forma, com a Declaração de 1948, houve uma nova alteração, só que dessa vez mais incisiva, na relação entre o Estado e os cidadãos: a maneira como aquele trata estes passa a ser assunto de interesse não meramente nacional, mas igualmente internacional. Logo, além de ter que garantir os direitos inatos e imprescritíveis de seus cidadãos, o Estado passou a ser “fiscalizado” pelo direito e pela sociedade internacional no modo como garante e protege esses direitos humanos; e não só contra as ameaças de particulares, mas também contra abusos por parte da própria administração pública.

Descaracterizou-se, portanto, o paradigma da primazia jurídica internacional do Estado, posicionando-se o foco também no indivíduo e nos seus direitos fundamentais, e não apenas em questões estatais, como fronteiras, conflitos bélicos, formas de condução da guerra ou relações diplomáticas. Em suma, a Declaração Universal dos Direitos Humanos

[...] foi a primeira expressão dos direitos humanos de forma abrangente em escala internacional. Ao fazê-lo colocou o ser humano no centro do direito internacional. A autoridade suprema da Declaração não é o Estado, mas as qualidades de humanidade que todos os povos do mundo têm em comum. [...] E, é por causa da mudança de foco do Estado para o indivíduo que a Declaração é mais ‘universal’ do que ‘internacional’.<sup>73</sup>

Tratando especificadamente do conteúdo da Declaração, alguns de seus trechos merecem destaque. O seu preâmbulo é bastante significativo, pois dispõe que “[...] o desprezo e o desrespeito aos direitos humanos resultam em atos bárbaros que ultrajam a consciência da humanidade”<sup>74</sup> e que era essencial que tais direitos fossem garantidos pelo Estado de Direito. Em seguida, foi reafirmada a fé dos povos das Nações Unidas “[...] nos direitos humanos fundamentais, [e] na dignidade e no valor da pessoa humana”.<sup>75</sup>

Considerando essas ressalvas introdutórias, os Estados acordaram em fazer desta Declaração “[...] o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, [...], por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universal e efetiva.”<sup>76</sup> No tocante a este último ponto, entende-se que a criação do TPI representou a adoção de mais uma medida – de caráter internacional – para complementar os mecanismos de proteção dos direitos ali consagrados. Ela significou, enfim, a própria atuação

---

<sup>72</sup> POOLE, op. cit., p. 95.

<sup>73</sup> Ibid., p. 91.

<sup>74</sup> ONU. Declaração universal dos direitos humanos, op. cit., preâmbulo, online.

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> Ibid.

das Nações Unidas - já que foi em seu âmbito que todo o processo se desenvolveu - para fazer valer uma determinação de sua Carta Magna.

Corroborando as ideias das declarações americanas e francesa, o artigo primeiro afirmou que “[...] todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos”<sup>77</sup> e o terceiro expôs que todas elas “[...] têm direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”<sup>78</sup>. Comprometendo-se com a observância desses direitos, os Estados assumiram, portanto, sua responsabilidade com a vida, segurança e integridade física de seus cidadãos. Sendo assim, caso desrespeitassem tais normas e existindo um mecanismo internacional de proteção, por exemplo, o Tribunal Penal Internacional, ele poderia ser acionado. Apesar de formalmente o TPI só ter competência para julgar quatro tipos de crimes, essencialmente todos eles se resumem no direito supremo à vida.

O artigo oitavo, por sua vez, ressaltou que “[...] toda pessoa tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei.”<sup>79</sup> Havendo falha ou omissão nessa prestação jurisdicional nacional, atualmente, em determinados casos, pode-se recorrer às cortes internacionais, por exemplo, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, a Corte Européia ou ainda ao próprio TPI. Mesmo assim, há que se salientar que:

[...] cumprir a lei internacional dos direitos humanos significa para o Estado mais do que apenas permitir as pessoas o acesso aos remédios internacionais. Os países devem incorporar suas obrigações internacionais à legislação nacional, para que as questões de direitos humanos possam ser resolvidas por tribunais nacionais. [...] As cortes internacionais continuam sendo o último recurso, quando os sistemas nacionais de direitos humanos não concedem todo o remédio apropriado a violações específicas.<sup>80</sup>

Os mecanismos de atuação do TPI estão em total consonância com a observação acima destacada, já que a sua jurisdição é subsidiária a dos Estados nacionais. Ele configura-se, portanto, exatamente como um último recurso, o qual só pode ser acionado caso o Estado nacional competente se recuse a atuar ou o faça de modo fraudulento.

Enfim, seja garantindo certos direitos, seja julgando subsidiariamente ou corroborando para a realização do ideal comum pactuado pelos Estados, o TPI pode ser entendido como mais uma medida internacional – recente - para o cumprimento e efetivação da Declaração. Sendo assim, ainda que indiretamente, esta também se constituiu como um precedente do Tribunal.

---

<sup>77</sup> ONU. Declaração universal dos direitos humanos, op. cit., Artigo um, online.

<sup>78</sup> Ibid., Artigo três, online.

<sup>79</sup> Ibid., Artigo oito, online.

<sup>80</sup> POOLE, op. cit., p. 119.

### 2.3 A continuação dos precedentes: o regime global e os sistemas regionais de proteção aos direitos humanos

Ademais de todas essas mencionadas contribuições, a Declaração Universal dos Direitos Humanos também pode ser considerada como o primeiro passo na conformação do regime global (sob a égide da ONU) de proteção aos direitos humanos. Paralela e concomitantemente a esse sistema global, foram estabelecidos três regimes regionais de direitos humanos: o europeu, o americano e o africano.

O primeiro, e mais completo regime regional a ser estabelecido foi o europeu. Ele teve início em 1950, com a elaboração da Convenção Europeia de Direitos Humanos, cuja proteção dirigiu-se especificadamente aos direitos civis e políticos<sup>81</sup>. Através dessa Convenção foi instituído o mecanismo coletivo europeu de tutela dos direitos humanos, que é composto por três órgãos principais: a Comissão Europeia, a Corte Europeia para os Direitos Humanos e o Comitê de Ministros.

De acordo com esse mecanismo, qualquer pessoa, física ou jurídica, Estado membro ou organizações não governamentais pode peticionar à Comissão Europeia, denunciando a ocorrência de uma violação aos direitos humanos consagrados na Convenção Europeia de 1950. Importa diferenciar que, enquanto os indivíduos e organizações não governamentais só podem peticionar em nome próprio, ou seja, quando preencherem a qualidade de vítima, aos Estados é permitido o oferecimento de denúncias em nome de seus nacionais e até de estrangeiros. Neste último caso, quando um Estado denuncia outro Estado membro, ocorre uma verdadeira *actio popularis*, “[...] ação pública, que concretiza o conceito de garantia coletiva e do caráter objetivo dos direitos humanos protegidos pela Convenção. De fato, o Estado [...] age não na defesa de interesse próprio, mas na defesa da ordem pública de toda a Europa.”<sup>82</sup>

Após a queixa da vítima ou do Estado-membro, cabe a Comissão averiguar o preenchimento dos requisitos de admissibilidade da petição, por exemplo, o esgotamento dos

---

<sup>81</sup> Posteriormente, em 1961, foi adotado outro tratado internacional, denominado de Carta Social, que versa sobre a tutela dos direitos econômicos e sociais.

<sup>82</sup> RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 189.

recursos internos<sup>83</sup>; apurar os fatos, tentar a conciliação amigável entre as partes, e em último caso, enviar a petição ao Comitê de Ministros ou à Corte de Direitos Humanos.<sup>84</sup>

Em 1998, através do protocolo onze, houve uma significativa mudança nesse procedimento europeu de proteção aos direitos humanos: o acesso à Corte Europeia<sup>85</sup> passou a ser direto, não havendo mais a intermediação da Comissão de Direitos Humanos, órgão que inclusive foi extinto. Dessa forma, potencializou-se a eficácia das petições individuais, já que as vítimas passaram a ter acesso direto e imediato ao órgão julgador. Além disso, a aceitação da função jurisdicional da Corte deixou de ser facultativa, tornando-se obrigatória. Sendo assim, desde 1998, qualquer Estado que ratifique a Convenção Europeia automaticamente se submeteu à competência da Corte.

Com relação ao Comitê de Ministros, após 1998 sua função concentra-se no acompanhamento da execução das sentenças prolatadas pela Corte. No tocante às sentenças, ressalta-se o fato de que inicialmente elas são apenas declaratórias da existência ou não de uma violação aos direitos humanos, cabendo ao Estado violador a escolha do meio mais adequado para a reparação do dano ou retorno ao *status quo* anterior. Em não sendo possível a concretização da referida opção, o Estado é então condenado ao pagamento de uma indenização à vítima.

O segundo regime regional instituído foi o americano, o qual dispõe de um duplo sistema de proteção: um geral, baseado na Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) e na Declaração Americana dos Direitos Humanos, aprovada em maio de 1948; e um mais específico, estruturado a partir da Convenção Americana de São José da Costa Rica (1968) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos.<sup>86</sup>

Órgão pertencente aos dois sistemas, a Comissão Interamericana exerce papel fundamental nesse regime. Além das tarefas de promoção dos direitos humanos, realização de visitas *in loco* aos países e formulação de recomendações aos Estados para maior proteção desses direitos, ela também é competente para receber petições com denúncias de violações aos direitos humanos. Essas petições podem ser propostas tanto por Estados-membros, como por pessoas<sup>87</sup> ou organizações não governamentais.

---

<sup>83</sup> Considerando esse requisito de admissibilidade, constata-se que do mesmo modo que ocorre no Tribunal Penal Internacional, a Corte Europeia não dispõe de primazia em relação às jurisdições nacionais.

<sup>84</sup> Cf. RAMOS, op. cit., p. 186-202; GODINHO, Fabiana de Oliveira. **A proteção internacional dos direitos humanos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 54-57.

<sup>85</sup> Desde 1998 essa corte passou a ser denominada de Corte Europeia Permanente de Direitos Humanos.

<sup>86</sup> Cf. RAMOS, op. cit., p. 214; GODINHO, op. cit., p. 89-92.

<sup>87</sup> Diferentemente do sistema europeu, no americano, as pessoas que oferecem as petições não precisam necessariamente ser a vítima do crime.

De forma semelhante ao procedimento europeu, cabe à Comissão Interamericana averiguar o preenchimento dos requisitos de admissibilidade da petição, investigar o caso, tentar a conciliação entre as partes, emitir um relatório com as conclusões da investigação e, em última hipótese, encaminhar o processo à Corte Interamericana ou à Assembleia Geral da OEA. Nos processos em que os Estados-parte sejam membros da Convenção de São José e tenham expressamente aceitado as funções da Corte Interamericana, as demandas são encaminhadas a esse tribunal. Nos países não membros desse sistema específico, mas partidários do sistema geral, as petições são remetidas à Assembleia da OEA.<sup>88</sup>

Assim como no regime europeu, também no americano foi inserida a regra da subsidiariedade da corte regional, havendo a necessidade do esgotamento dos recursos internos. Por outro lado, os regimes divergem em dois aspectos bastante significativos: no americano, a aceitação da Corte é facultativa e não há possibilidade de demandas pessoais diretas a este órgão, que só pode ser acionado pela Comissão Interamericana ou por um Estado-parte.

Por fim, o mais recente e débil<sup>89</sup> dos regimes regionais é o africano. Organizado a partir da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981), que apresentou como peculiaridade o fato de mencionar os direitos humanos individuais e o dos povos, esse sistema é formado por uma Comissão de Direitos Humanos e, desde 2003, por uma Corte, que só passou a funcionar em 2006. Em se tratando dos legitimados a acionar esse tribunal, foi estabelecido que tanto um Estado-parte, quanto organizações intergovernamentais ou indivíduos são habilitados para tal função. Neste último caso, faz-se necessário uma declaração expressa do Estado, reconhecendo a possibilidade das demandas individuais.<sup>90</sup>

Instituídos com base numa “proximidade” geográfica e de certa forma cultural, aspectos que facilitam as negociações e a disposição em se acordar cláusulas mais “ousadas”, todos esses regimes dispõem de sua própria Carta de proteção aos direitos humanos, uma comissão e corte regional específica para esse assunto, oferecem a possibilidade de demandas individuais, guardadas as particularidades de cada caso, e prolatam sentenças com força jurídica vinculante. Eles constituíram-se como precedentes ao TPI no sentido de que incentivaram preocupações para além da elaboração de tratados e mecanismos de fiscalização

---

<sup>88</sup> GODINHO, op. cit., p. 97-106.

<sup>89</sup> Caracterizou-se o regime africano como o mais débil dos três regimes pelo fato de que ele foi o último a ser constituído e porque apenas muito recentemente conseguiu estabelecer uma corte regional. Esta, por sua vez, ainda está em fase inicial de funcionamento.

<sup>90</sup> GODINHO, op. cit., p. 129-138.



do respeito aos direitos humanos, ou seja, concernentes com a realização de julgamentos, apuração dos crimes ocorridos e posterior aplicação de sanção aos culpados.<sup>91</sup>

Devido a essas características, caso sejam comparados ao regime global de direitos humanos, que até 1998 não dispunha de uma corte sobre o assunto, ainda não permite as demandas individuais e até agora, mesmo com a instauração de uma corte (TPI), não julgou nenhum caso; todos esses sistemas podem ser considerados como de vanguarda. Este entendimento aplica-se de forma mais exacerbada ao caso europeu, devido a sua ampla estrutura, alta eficiência nos julgamentos realizados e no cumprimento das sentenças

Por outro lado, esses mecanismos regionais também apresentam suas debilidades em relação ao sistema estruturado pela ONU, já que são restritos geograficamente, não proporcionando atividades globais e homogêneas no tocante aos direitos humanos, assunto que concerne indistintamente a todos. Além disso, eles também não se referem a crimes como o genocídio, os contra a humanidade e os de guerra, e não se pronunciam a respeito da responsabilidade penal do indivíduo, condenando apenas o Estado.

Em se tratando do regime global, seu desenvolvimento e especificadamente suas formas de atuação podem ser divididas em algumas fases. Após a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos teve início a primeira dessas fases. Considerando a já exposta tipologia proposta por Bobbio, esta etapa pode ser caracterizada como de promoção dos direitos humanos, ao “[...] induzir os Estados que não tem uma disciplina específica para a tutela dos direitos do homem a introduzi-la”<sup>92</sup> e incentivar “[...] os que já a têm a aperfeiçoá-la, seja com relação ao direito substancial (número e qualidade dos direitos a tutelar), seja com relação aos procedimentos (número e qualidade dos controles jurisdicionais).”<sup>93</sup>

A principal atividade desenvolvida nesse período foi, conseqüentemente, a elaboração de tratados internacionais que versavam sobre temas pontuais, de forma a complementar as disposições genéricas da Declaração de 1948. Como estes pactos dispunham de força jurídica vinculante, os Estados que os assinassem e ratificassem ficavam comprometidos perante o direito internacional a respeitar internamente o que havia sido declarado e acordado. Cumpria-se, portanto, com os objetivos destacados por Bobbio na etapa de promoção.

---

<sup>91</sup> Convém ressaltar que diferentemente do TPI, que tem por princípio a condenação dos indivíduos responsáveis pelos crimes, esses três regimes condenam apenas os Estados.

<sup>92</sup> BOBBIO, op. cit., p. 59.

<sup>93</sup> Ibid., p. 59.

O primeiro tratado desse período foi a Convenção para a Prevenção e Repressão ao Genocídio<sup>94</sup>, que foi elaborada em 1948 e entrou em vigor em 1951. Apesar do estatuto de Nuremberg descrever como crime contra a humanidade condutas que posteriormente foram denominadas de genocídio, este termo só foi usado pela primeira vez em dezembro de 1946, quando a Assembleia Geral da ONU condenou o genocídio e recomendou que fosse redigida uma convenção que versasse sobre esse crime.<sup>95</sup>

Além da especificação das formas pelas quais o genocídio poderia se suceder,<sup>96</sup> outros aspectos relevantes desta Convenção foram a não aceitação da excludente de responsabilidade pelo fato do suspeito ser governante ou funcionário público; a consideração do genocídio como crime autônomo, que pode ocorrer tanto em períodos de paz quanto de guerra; e a individualização da responsabilidade penal, objetivando a punição das pessoas responsáveis pelos crimes e não dos Estados. Ademais, também foi acordado que os suspeitos seriam julgados pelo Estado em cujo território o ato foi cometido ou por uma corte penal internacional. Como até 1998 não havia sido criada uma corte criminal internacional específica para o julgamento desse crime, e o Estatuto de Roma dispõe que o genocídio é um dos crimes de competência do TPI, entende-se que este Tribunal corresponde à corte mencionada na convenção, com a ressalva de que sua jurisdição é igualmente habilitada para julgar outros três delitos (crimes contra a humanidade, de guerra e de agressão).

Complementando essa previsão da Convenção sobre uma corte penal internacional, nesse período foi discutida, no âmbito das Nações Unidas, a necessidade de estabelecimento de um tribunal penal internacional permanente que julgasse crimes contra os direitos humanos. Sob a ótica jurídica, o fato de o tribunal ser permanente eliminaria muitas das críticas feitas aos julgamentos de Nuremberg e Tóquio, já que não seria mais criada uma corte para cada nova violação humanitária que viesse a ocorrer, não se configuraria a hipótese dos vencedores julgando vencidos e o processo seria mais imparcial. Da mesma forma, extinguir-se-iam as ofensas aos princípios do juiz natural e da reserva legal.

Em 1948 foi requisitado à Comissão de Direito Internacional (CDI) que estudasse a viabilidade dessa proposta e, diante das conclusões de que “[...] uma corte internacional para julgar crimes de genocídio e outros crimes de gravidade similar era tanto possível quanto

---

<sup>94</sup> UNITED NATIONS. **Convention on the prevention and punishment of the crime of genocide.** Disponível em: < <http://www.un-documents.net/cppcg.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

<sup>95</sup> COMPARATO, op. cit., p. 240-241.

<sup>96</sup> A definição do crime de genocídio contida atualmente no Estatuto de Roma é a definição que foi apresentada por essa Convenção, de 1948.

desejável”<sup>97</sup>, ela mesma instaurou um primeiro Comitê, em 1950. Composto por representantes de dezessete Estados membros, ele tinha a tarefa de redigir o estatuto do futuro tribunal. Em sua reunião de dezembro de 1952, após ter analisado o rascunho de estatuto apresentado pelo Comitê, a Comissão decidiu que:

*[...]considering that few Member States had commented on the Committee's report, decided to appoint a second committee consisting again of representatives of 17 Member States, whose mandate was the following: (a) to explore the implications and consequences of establishing an international criminal court and of the various methods by which that might be done; (b) to study the relationship between such a court and the United Nations and its organs; (c) to re-examine the draft statute.*<sup>98</sup>

O segundo Comitê realizou seus encontros de trabalho nos meses de julho e agosto de 1953 e, além da consecução das mencionadas tarefas “a” e “b”, apresentou

*[...] a number of changes in the draft statute of the 1951 Committee and, for several provisions of the draft, prepared alternative texts, one applying if the court were to be closely linked with the United Nations and the other if it were to be decided that the court would operate independently from the United Nations.*<sup>99</sup>

Apesar da elaboração destas duas versões de estatuto, em duas ocasiões posteriores, nos anos de 1954 e 1957, a Assembleia Geral das Nações Unidas adiou a votação sobre o projeto de 1953, alegando que

*[...] since the question of an international criminal jurisdiction was closely linked both with the question of defining aggression and with the draft Code of Offences against the Peace and Security of Mankind, consideration thereof should be postponed until the Assembly examined again the other two related questions.*<sup>100</sup>

Embora a Assembleia Geral tenha apresentado as citadas justificativas, entende-se que elas, na verdade, foram oriundas e refletiram o contexto político do período, que não era o mais favorável e/ou amistoso para ousadas deliberações como a de criação de um tribunal penal internacional ou de definição do - até hoje - polêmico e controverso crime de agressão. Configurava-se, portanto, naquele momento, a estagnação e suspensão das discussões específicas sobre esse projeto, ou seja, seu ostracismo político.

Nas décadas de 1950 e 1960 foram aprovados e ratificados vários outros tratados sobre temas pontuais, como as Convenções de Genebra de 1949, “[...] que incorporaram ao direito humanitário as lições da trágica experiência dos conflitos armados ocorridos na Ásia, na

<sup>97</sup> MAIA, Marrielle. **O tribunal penal internacional: aspectos institucionais, jurisdição e princípio da complementaridade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 51.

<sup>98</sup> INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Report of the international law commission on the work of its forty-second session**: 1 May - 20 July 1990, official records of the general assembly, forty-fifth session, supplement No. 10. Documento A/45/10. p. 20, parágrafo 107. Disponível em: <[http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A\\_45\\_10.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A_45_10.pdf)>. Acesso em: 01 abr. 2010.

<sup>99</sup> Ibid., p. 20, parágrafo 108, online.

<sup>100</sup> Ibid., parágrafo 109, online.

África e na Europa ao longo dos anos 30 e durante a segunda Guerra Mundial”<sup>101</sup>; o Estatuto dos Refugiados (1951), que definiu juridicamente quem são os refugiados e dispôs sobre os seus direitos nos Estados que os acolherem; a Declaração dos Direitos das Crianças (1959); e a Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e Contra a Humanidade (1968).

Em se tratando desta última convenção, um ponto de destaque são as disposições do seu preâmbulo, que expuseram que “[...] os crimes de guerra e contra a humanidade se incluem entre os crimes de direito internacional mais graves”<sup>102</sup>; que a efetiva repressão a estes delitos “[...] é um elemento importante da prevenção desses crimes, da proteção dos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais [...]”<sup>103</sup>; e que a aplicação a esses dois ilícitos das “[...] regras de direito interno relativas à prescrição dos crimes comuns inquieta profundamente a opinião pública mundial, porque impede que os responsáveis por esses crimes sejam perseguidos e castigados.”<sup>104</sup>

Estas disposições evidenciam a preocupação da época em instituir mecanismos jurídicos para combater ou, pelo menos, dificultar a impunidade (no âmbito interno) dos responsáveis pelos crimes de guerra e contra a humanidade, de modo que não se beneficiassem do instituto da prescrição, que, além do mais, variaria de acordo com o previsto em cada uma das legislações nacionais. Em 1998, essa regra acerca da imprescritibilidade foi inserida no Estatuto de Roma (artigo 29), alcançando, igualmente, os crimes de genocídio e de agressão.

Outros dois importantes tratados do período e que, em conjunto com a Declaração de 1948, compõem a Carta Internacional dos Direitos Humanos são: o Pacto Internacional Relativo aos Direitos Cívicos e Políticos e o Pacto Internacional Relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos elaborados em 1966 e com vigência a partir de 1976. Apesar dos vários direitos que foram declarados nesses tratados, foram os mecanismos internacionais de “monitoramento” dos direitos humanos neles previstos que se destacaram.

No pacto sobre direitos civis e políticos, esse monitoramento foi estruturado através de um órgão denominado Comitê de Direitos Humanos, que tinha por função analisar os relatórios dos Estados-parte “[...] sobre as medidas por eles adotadas para tornar efetivos os direitos reconhecidos no presente Pacto e sobre o progresso alcançado no gozo desses

---

<sup>101</sup> COMPARATO, op. cit., p. 251.

<sup>102</sup> ONU. **Convenção sobre a imprescritibilidade dos crimes contra a humanidade**. Disponível em: <[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist\\_glob\\_trat/texto/guerra/imprescritibilidade.htm](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist_glob_trat/texto/guerra/imprescritibilidade.htm)>. Acesso em: 01 jun. 2009.

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> Ibid.

direitos.”<sup>105</sup> Além desse mecanismo de relatórios, o tratado também apresentou a possibilidade de que um Estado-parte alegasse que outro Estado-parte não estava cumprindo com as disposições do Pacto. Nesse caso, para que as comunicações fossem aceitas, fazia-se necessário que tanto o Estado “denunciante” quanto o “denunciado” tivessem formalmente aceito a competência do Comitê de Direitos Humanos para analisar essas comunicações. Seria igualmente necessário que todos os recursos internos tivessem sido utilizados e esgotados.

Ainda em 1966, foi redigido um protocolo facultativo ao pacto sobre direitos civis e políticos. Este protocolo autorizava o Comitê de Direitos Humanos “[...] a receber e examinar comunicações de indivíduos que se encontrem sob sua jurisdição e aleguem ser vítimas de violação, por um Estado-parte, de qualquer dos direitos enunciados no Pacto.”<sup>106</sup> Por outro lado, para que essas comunicações pudessem ser recebidas, eram requeridas três condições: que o reclamante esgotasse todas os recursos internos disponíveis, que a questão não estivesse sendo examinada por outra instância internacional; e que a reclamação não fosse anônima.

O outro Pacto<sup>107</sup>, por sua vez, apresentou mecanismos de monitoramento mais tímidos: os relatórios elaborados pelos Estados-parte seriam encaminhados ao Secretário Geral da ONU, sendo posteriormente examinados pelo Conselho Econômico e Social da ONU, e não por um comitê específico de direitos humanos.<sup>108</sup> Não haveria, ainda, a possibilidade de um Estado-parte “denunciar” outro, nem da ocorrência das comunicações individuais.

Denominados de “mecanismos convencionais” de monitoramento, já que são fruto de uma convenção e só são aplicáveis aos Estados que ratificaram esses tratados, os instrumentos oriundos dos pactos de 1966 podem ser considerados como uma etapa de transição, uma progressão entre o total abstencionismo (fase de promoção) e a prática de certo intervencionismo (fase de controle). Importa destacar que a intitulação da segunda etapa como intervencionista, em oposição ao período anterior (abstencionista), no qual não havia preocupação com a fiscalização e o controle do cumprimento dos tratados, talvez não tenha sido a nomenclatura mais apropriada nem transmita o sentido mais claro do que seja o instituto. Afinal, por mais que tenham sido desenvolvidos mecanismos em tese menos sutis de

---

<sup>105</sup> ONU. **Pacto internacional sobre direitos civis e políticos**. Disponível em: <[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist\\_glob\\_trat/texto/texto\\_3.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist_glob_trat/texto/texto_3.html)>. Acesso em: 10 jan. 2009.

<sup>106</sup> Id. **Protocolo facultativo referente ao pacto internacional sobre direitos civis e políticos**. Disponível em: <[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist\\_glob\\_trat/texto/texto\\_4.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist_glob_trat/texto/texto_4.html)>. Acesso em: 10 jan. 2009.

<sup>107</sup> Id. **Pacto internacional de direitos econômicos, sociais e culturais**. Disponível em: <[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist\\_glob\\_trat/texto/texto\\_2.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist_glob_trat/texto/texto_2.html)>. Acesso em: 10 jan. 2009.

<sup>108</sup> Este Comitê só foi criado pelo ECOSOC em 1987.

controle, na realidade, eles sinalizam mais adequadamente na direção de pressões políticas e morais. Tais pressões, embora públicas e questionadoras de certas ações dos Estados, são menos eficientes no sentido de obrigá-los a cessar com as violações, de tomar as medidas necessárias para impedir a ocorrência destas ou ainda de julgar os culpados.

Neste período de transição de uma fase a outra, foi realizada pela ONU a primeira Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos. Este encontro mundial ocorreu em Teerã, em 1968, ano no qual se comemorava o vigésimo aniversário da Declaração Universal e que foi intitulado “Ano Internacional dos Direitos Humanos”.

Contando com a participação de oitenta e quatro países independentes e tendo como objetivo “[...] rever os progressos realizados desde a adoção da Declaração Universal [e] avaliar a eficácia dos métodos utilizados pelas Nações Unidas no campo dos direitos humanos”<sup>109</sup>, a Conferência adotou um documento final. Neste, foram destaques o entendimento de que a Declaração de 1948 constituía uma obrigação para os membros da comunidade internacional (artigo 2) e a condenação ao *apartheid*, considerado-o crime contra a humanidade (artigo 7).<sup>110</sup>

Foi devido à grave situação de segregação racial na África do Sul que se iniciou a fase intervencionista das atividades concernentes aos direitos humanos, entendendo-se por mecanismos de controle “[...] o conjunto de medidas que os vários organismos internacionais põem em movimento para verificar em que grau as recomendações foram acolhidas, se e em que grau as convenções foram respeitadas.”<sup>111</sup>. No entanto, salienta-se o fato de que o ingresso nessa segunda fase não interrompeu ou eliminou as atividades até então realizadas de promoção dos direitos humanos: após 1967 várias convenções e pactos sobre vertentes específicas dos direitos humanos foram e continuam sendo elaborados.

Em virtude das reclamações, principalmente dos países do terceiro mundo, sobre as violações humanitárias que estavam ocorrendo na África do Sul, tais como o cometimento de torturas e maus tratos pelo governo aos presos políticos, o ECOSOC decidiu, em 1965, recomendar à Comissão de Direitos Humanos (CDH) que passasse a considerar esse assunto. Sendo assim, em 1967, pela resolução 1235<sup>112</sup>, o ECOSOC autorizou a CDH a examinar informações relevantes sobre graves violações de direitos humanos e liberdades fundamentais,

---

<sup>109</sup> ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências.** Brasília, DF: IBRI, 2001. p. 81.

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 82-83.

<sup>111</sup> BOBBIO, op. cit., p. 59.

<sup>112</sup> ECOSOC. **Economic and social council official records: forty-second session 8 may-6 june 1967: resolutions supplement n.1** New York. 8 maio – 6 jun. 1967. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/761/56/IMG/NR076156.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 05 jun. 2009.

bem como realizar um estudo profundo sobre situações que revelassem um padrão sistemático de violações de direitos humanos.

Operou-se, portanto, a partir desta resolução, uma mudança significativa para os direitos humanos no conjunto de atribuições da CDH, já que em 1947, no seu primeiro relatório, a própria Comissão havia reconhecido que “[...] não tem [tinha] poder para tomar qualquer medida a respeito de reclamações concernentes aos direitos humanos.”<sup>113</sup>

Aberta esta possibilidade de examinação e estudo das denúncias sobre violações de direitos humanos, em 1970, pela resolução 1503, o ECOSOC novamente se manifestou e definiu um primeiro método pelo qual seriam realizadas essas “investigações”: o procedimento confidencial. Considerado muito cauteloso com as soberanias nacionais, ele:

Funciona através de diversos estádios de filtragem das comunicações recebidas na ONU e de consultas aos Estados envolvidos, executados por grupos de trabalho, que devem decidir se as alegações tendem a revelar um padrão sistemático de violações. Uma vez que se identifique tal tendência, a situação é examinada primeiro pela Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias e, se nesta confirmado o entendimento sobre a gravidade do assunto, pela própria Comissão. As deliberações são mantidas em sessões fechadas, sem acesso ao público ou a observadores de qualquer espécie, limitando-se o Presidente da Comissão a anunciar em sessão aberta os países objeto de consideração.<sup>114</sup>

Conforme dispõe o parágrafo sexto da resolução 1503/70<sup>115</sup>, ao examinar um caso a CDH deveria determinar se existia a necessidade de um estudo aprofundado pela própria comissão, de um relatório e da transmissão de recomendações para o ECOSOC ou se a situação deveria ser objeto de investigação por parte de um Comitê *ad hoc*. Este Comitê, por outro lado, só poderia ser constituído com o consentimento expresso do Estado investigado, e teria de ser conduzido em constante cooperação com este Estado e de acordo com as condições com ele estabelecidas.

Além do procedimento confidencial, outros dois mecanismos foram desenvolvidos: os relatores especiais e os relatores temáticos. No primeiro caso, os relatores seriam designados para acompanhar de perto situações que configurassem flagrantes violações humanitárias, sendo que “[...] sua atuação não se limita[ria] a observar e relatar situações, mas implica[ria] contato direto com os governantes do país observado [...] não descartando contatos com

<sup>113</sup> WEIS, Carlos. **Direitos humanos contemporâneos**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 91.

<sup>114</sup> ALVES, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 2003. p. 63.

<sup>115</sup> ECOSOC. **Economic and social council resolutions official records** : resume forty-eight session 11-28 May 1970: resolutions supplement n. 1A. New York. 11-28 maio 1970. Disponível em: < <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/762/79/IMG/NR076279.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 05 jun. 2009.

peças e organizações, [...] que possam [pudessem] fornecer um quadro detalhado das violações”.<sup>116</sup>

Durante a década de 1970, três casos foram investigados através desse procedimento: o *apartheid* na África do Sul, a ocupação israelense aos territórios árabes e o Chile, do general Pinochet. Este último caso merece destaque, pois foi a primeira vez que se investigou uma flagrante violação de direitos humanos “[...] não atinente a situações excepcionais, como a do racismo institucionalizado pelo regime de Pretória, ou as decorrentes de ocupação estrangeira.”<sup>117</sup>

Os relatores temáticos, por sua vez, constituíam grupos que monitoravam e cobravam soluções dos governos, no mundo todo, sobre situações de desrespeito aos direitos humanos no tocante a determinado tema. Exemplos dessas temáticas são os desaparecimentos forçados e voluntários, as execuções sumárias ou arbitrarias, a tortura e a intolerância religiosa.<sup>118</sup> Neste âmbito também foi desenvolvido um procedimento denominado de “ação urgente”, no qual “[...] o relator temático emite [emite] um comunicado ao governo, para que esclareça [se esclarecesse] a situação e adote [adotasse] providências imediatas.”<sup>119</sup>

Uma suposta “vantagem” desse procedimento em relação ao anterior é que os relatores temáticos apuravam temas e ao invés de países determinados. Sendo assim, suas atuações tendiam a ser mais técnicas, universais e menos seletivas. Além disso, foram considerados “[...] como elementos construtivos da cooperação determinada no artigo 56 para a promoção universal do respeito e da observância dos direitos humanos, prevista no artigo 55, alínea c, da Carta das Nações Unidas”<sup>120</sup>, o que não se aplica aos relatores especiais.

Denominados de “mecanismos não convencionais”, o procedimento confidencial, os relatores especiais e os relatores temáticos se diferenciavam dos “mecanismos convencionais” (instituídos pelos Pactos de 1966) não apenas pelo fato de que acarretavam um controle supostamente mais incisivo sobre os Estados, mas também porque não estavam associados a nenhuma convenção ou tratado internacional, e sim à Comissão de Direitos Humanos da ONU. Devido a essa diferença de origens, a abrangência desses mecanismos foi, e ainda é, substancialmente distinta. Os mecanismos convencionais

[...] supervisionam apenas os Estados-partes de cada instrumento jurídico, seja pelo exame dos respectivos relatórios, seja em ações mais diretas que dependerão sempre do consentimento exposto do Governo envolvido (para a acolhida de queixas

<sup>116</sup> WEIS, op. cit., p. 94.

<sup>117</sup> ALVES, 2003, op. cit., p. 65.

<sup>118</sup> Flávia Piovesan apresenta um rol extenso dos diversos grupos de relatores temáticos. Vide PIOVESAN, 2002, op. cit., p. 222.

<sup>119</sup> WEIS, op. cit., p. 94.

<sup>120</sup> ALVES, 2003, op. cit., p. 20.



individuais e interestatais e para as missões de investigação). [Já] Os mecanismos da CDH, não convencionais, estabelecidos por simples resoluções da Comissão, exercem seu mandato sobre qualquer país, seja ele parte ou não dos instrumentos jurídicos. Mais ágeis do que os comitês, e funcionando de forma semipermanente, tais mecanismos são atualmente os que mais incisivamente fiscalizam as situações nacionais [...].<sup>121</sup>

Mesmo não se configurando como antecedentes específicos e institucionais do Tribunal Penal Internacional, essas duas fases foram importantes, pois ensejaram o desenvolvimento de algumas ideias e princípios que hoje integram o Estatuto de Roma. Elas também possibilitaram o prosseguimento do processo de tutela internacional dos direitos humanos, que ao invés de ter estagnado, passou da etapa da simples promoção para uma fase que objetivava maior ingerência, com o propósito de tentar fiscalizar e controlar o cumprimento interno dos pactos que haviam sido celebrados e ratificados em âmbito internacional.

A despeito de ser considerada como um período único, a Guerra Fria pode ser dividida em certas fases, bem como caracterizada por períodos de certa flexibilização da rígida lógica bipolar, de disputas políticas, econômicas, militares e estratégicas entre as duas superpotências. A par da existência de outros motivos, tais como a ocorrência de novas violações, a defesa dos valores humanitários ou a crescente importância dos direitos humanos, os momentos de atenuação dessas disputas americano-soviéticas podem ser relacionados com as mudanças no processo internacional de proteção dos direitos humanos.

Apesar de não terem instituído mecanismos mais incisivos de “controle” ou fiscalização do cumprimento dos tratados, os dois pactos internacionais de 1966 inovaram no sentido de apresentar disposições sobre instrumentos que se propunham a um relativo “monitoramento” dos Estados na temática dos direitos humanos. Mesmo sendo extremamente burocráticos e cautelosos com a soberania estatal, esses dispositivos configuraram-se como uma transição entre a fase de promoção e a controle, na medida em que se tentou avançar em relação ao total abstencionismo, mas não se alcançou uma ingerência nas políticas internas. Em se tratando do cenário internacional, eles foram elaborados em um período da Guerra Fria denominado coexistência pacífica (1955-1968), no qual se migrou da “[...] situação de desconfiança mútua para uma modalidade de convivência tolerável [...] para um sistema condominial mais flexível entre as duas superpotências.”<sup>122</sup>.

O mesmo raciocínio pode ser aplicado com relação à paulatina emergência e emprego dos meios de controle, no período de *détente* (1969-1979). Mais “amistoso” que o momento

---

<sup>121</sup> ALVES, 2003, op. cit., p. 62. (grifo nosso).

<sup>122</sup> SARAIVA, op. cit., p. 197-198.

da coexistência pacífica, na *détente* “[...] passou a existir deliberada atitude das superpotências no sentido de por fim à era das diferenças [,] a fundação de um verdadeiro concerto ‘américo-soviético’ e o início da decomposição ideológica do conflito leste-oeste.”<sup>123</sup>

Neste período também houve outra característica peculiar que contribuiu para uma maior atenção aos direitos humanos: a diversidade de interesses, oriunda da recuperação europeia, do movimento de descolonização e de relativa “união” dos países de terceiro mundo, os quais estavam essencialmente preocupados com a questão do desenvolvimento, do crescimento econômico e de uma maior inserção no cenário internacional.

Assim, diante de uma relativa “mitigação” das preocupações essencialmente militares e de segurança, o que de certa forma repercutiu no âmbito das negociações multilaterais, tais como a ONU e os seus diversos órgãos, ensejou-se a oportunidade para discussão de novos assuntos; uma maior facilidade na obtenção de consensos; e a inserção em pauta de outros interesses, como desenvolvimento, direitos humanos, economia, etc. É oportuno lembrar, por exemplo, que o “[...] repúdio às práticas repressivas da junta militar chilena, na época, era disseminado em todos os grupos geográficos”<sup>124</sup> e que até o bloco socialista apoiou o mecanismo de controle ( relatores especiais) instaurado em 1975 para averiguar as violações que estavam ocorrendo no governo Pinochet.

A despeito da existência desses intervalos de atenuação das hostilidades, dos precedentes no quesito julgamentos internacionais, da continuidade de ocorrência de violações de direitos humanos e da não estagnação do regime internacional de proteção desses direitos, durante a Guerra Fria, no que concerne ao regime global, os mecanismos de controle foram o ponto culminante na relação sociedade internacional-direitos humanos.

Apresentado de outra forma: mesmo com a forte influência dos julgamentos de Nuremberg e Tóquio e com a continuidade das atividades relativas à normatização internacional dos direitos humanos durante a Guerra Fria, após 1950 não houve significativa preocupação nem interesse internacionais<sup>125</sup> com a responsabilidade penal de indivíduos e, conseqüentemente, com a punição dos responsáveis pelos crimes de direitos humanos e

---

<sup>123</sup> SARAIVA, op. cit., p. 212.

<sup>124</sup> ALVES, 2003, op. cit., p. 13.

<sup>125</sup> Empregam-se as expressões “preocupação” e “interesse” com o propósito de se destacar que no período pós Guerra Fria não havia uma preocupação direta e específica com a punição internacional dos indivíduos responsáveis por violações humanitárias, e nem mesmo interesses distintos, por exemplo, concernentes à segurança internacional, ou às cobranças do eleitorado interno ou da opinião pública mundial, que pudessem, obliquamente, despertar ou ensejar essa preocupação, com o intuito de promover uma mobilização, campanha ou tomada de atitude dos Estados em relação aos tribunais e julgamentos internacionais de indivíduos.

instauração de tribunais internacionais. Na fase de promoção, o foco estava direcionado a uma ação afirmativa, no sentido de declarar os mais variados direitos e fazer com que os Estados formalmente se comprometessem com eles. Na fase de controle, por sua vez, a atenção também não se voltou à responsabilidade de indivíduos, permanecendo concentrada nos Estados, porém com o propósito de fazê-los respeitar os tratados que anteriormente haviam ratificado.

Nem mesmo os regimes regionais, que conseguiram estabelecer padrões e metas mais avançados de proteção aos direitos humanos e se comprometeram com a punição dos Estados considerados culpados, mostraram-se interessados e preocupados com a responsabilização internacional de indivíduos, verdadeiros mandantes e/ou executores de qualquer tipo de crime.

Além dessa “ausência” de preocupação da sociedade internacional com relação aos julgamentos e punições internacionais, destacam-se outras duas questões que também ajudam a entender porque o Tribunal Penal Internacional não foi criado antes de década de 1990. Em primeiro lugar, a própria lógica da Guerra Fria, que de certa forma, dificultou a concretização de várias aspirações humanísticas.

Os cinco primeiros anos após o término da segunda Guerra Mundial foram muito férteis no tocante à formulação de ideais e objetivos sobre os direitos humanos: foi idealizado um nível complementar de proteção ao ser humano, discutiu-se uma nova gama de direitos, que concerniam a todos e não apenas a grupos específicos, defendeu-se o estabelecimento de limites à soberania estatal e houve a tentativa de propagação do ideal dos direitos humanos como paradigma humanístico norteador das relações internacionais.

Por outro lado, nos aspectos práticos e políticos, os resultados efetivamente alcançados foram mais modestos. Apenas cinquenta e oito Estados participaram da solenidade na qual foi aprovada a Declaração de 1948; muitos dos tratados elaborados e assinados demoraram vários anos para serem ratificados e, conseqüentemente, entrar em vigor; várias violações humanitárias continuaram a ocorrer - no Camboja, nos países latino-americanos com governos ditatoriais, na China, na África do Sul [*apartheid*], na própria União Soviética; e os mecanismos de controle desenvolvidos exerciam muito mais pressões políticas e morais do que efetivamente uma via coativa aos Estados.

Em segundo lugar, o já comentado aspecto de que para os Estados era (é) mais cômodo e pertinente politicamente, ainda mais em um contexto de Guerra Fria, a permanência nos estágios de promoção e controle. Neste cenário, eles se solidarizam formalmente com os direitos humanos, mas na prática, comprometem de forma muito sutil suas soberanias.

Sendo assim, mesmo que houvesse existido uma forte mobilização com o intuito de retomar a suspensão proposta de estabelecimento de uma corte criminal internacional, o contexto internacional e político do período não seria o mais favorável à concretização desse projeto: apesar dos momentos mais “amistosos”, a lógica predominante na Guerra Fria foi a da desconfiança, da corrida armamentista e da disputa de áreas de influência. Todos esses fatores dificultam a obtenção de acordos entre os Estados, ainda mais quando o tema se refere a aspectos sociais/humanísticos e requer ingerências mais significativas na soberania estatal.

Em suma, nem o momento histórico era o mais adequado, nem a proposta despertava mais tantos interesses (políticos e estratégicos). Por um lado, esses empecilhos não interromperam a continuidade do processo de internacionalização dos direitos humanos, que como apresentado ao longo do capítulo, expandiu mas pouco se aprofundou. Por outro, impuseram-no limites e contornos bem definidos, que só seriam “superados” com a emergência de um novo contexto mundial. Dentre tais limites, inserem-se o ostracismo político da proposta de criação de um tribunal penal internacional permanente e as dificuldades em se avançar com relação aos mecanismos de controle.

### 3 A SEGUNDA FACE DA MOEDA: UM CONTEXTO DISTINTO, NOVOS INTERESSES E A CONTINUIDADE DE CERTAS NECESSIDADES HUMANITÁRIAS

#### 3.1 A irrupção de um processo: mudanças, indefinições e um novo *locus* para os direitos humanos

Ademais de serem históricos, ou seja, oriundos de um contexto específico, os processos de afirmação dos direitos humanos, sua internacionalização, e recentemente de criação do Tribunal Penal Internacional foram, outrossim, concomitantes e coexistentes a vários outros eventos, conjunturas e processos – políticos, econômicos, culturais, militares – que se desenvolveram tanto no sistema internacional, quanto nos cenários domésticos de cada Estado.

Não obstante os indícios do final do século XIX e início do século XX, entende-se que as atividades de internacionalização dos direitos humanos foram efetivamente iniciadas após o final da segunda Guerra Mundial, com o marco inicial simbólico da elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Por conseguinte, durante mais de quatro décadas, a conjuntura internacional da Guerra Fria, especialmente nos aspectos militares e na dicotomização política e econômica, foi o cenário para o desenvolvimento das referidas atividades.

Entendida como um “sub-processo” ou como uma vertente desse movimento de tutela dos direitos humanos para além das fronteiras nacionais, a primeira tentativa mais concreta de criação de um tribunal penal internacional (permanente) também teve como *locus* inicial o período da Guerra Fria. Como pontuado e analisado, apesar dessa tentativa, que culminou inclusive na elaboração, no âmbito da ONU, de dois diferentes rascunhos de estatutos para essa possível corte; bem como do contínuo desenvolvimento das atividades internacionais, inicialmente de promoção e, posteriormente, de controle dos direitos humanos, nesse período, constata-se a existência de certo ostracismo político das propostas direcionadas à criação de cortes penais internacionais.

A alteração no curso desses processos ocorreu, no entanto, a partir do ano de 1989, quando Trinidad e Tobago solicitaram à Assembleia Geral da ONU uma análise sobre a viabilidade de um tribunal penal internacional.<sup>1</sup> Já no ano seguinte, iniciaram-se, no âmbito da Comissão de Direito Internacional, os trabalhos para a elaboração de um estatuto para essa corte.

Um olhar mais atento e abrangente nos revela que o período em que ocorreu essa mudança, inicialmente pequena e sutil, mas posteriormente significativa e com vários reflexos nas ações internacionais relacionadas aos direitos humanos, coincidiu com o ápice de um momento singular e de grande quilate na história contemporânea e no século XX: a crise do socialismo, a desintegração do bloco comunista e o consequente fim da Guerra Fria.

Assim, simultaneamente e, de certa maneira, em virtude dessas transformações conjunturais que ocorriam no cenário internacional, alterando o seu *status quo* político, econômico, cultural, militar e valorativo, um novo espaço político se projetou para os direitos humanos, ensejando um novo *ethos* para os debates sobre essa temática e promovendo um *turning point* no tocante a uma antiga proposta: a instauração, em âmbito internacional, de uma jurisdição criminal.

Considerando a magnitude das mudanças decorrentes desse processo de crise do socialismo e fim da Guerra Fria, as transformações, nos mais variados âmbitos, acarretadas pela emergência de uma “nova ordem mundial” e a concomitância desses processos com uma alteração no tratamento das questões concernentes aos direitos humanos; optou-se por, ao longo deste capítulo, analisar de que forma e em que medida, aqueles dois primeiros fatores influenciaram este último, e como este possibilitou a retomada de um aparentemente esquecido projeto.

Antes de qualquer exame sobre as questões pontuadas, é fundamental destacar que quando se pensa em mudanças, sejam elas de grande impacto e significância, sejam elas de menores proporções, há que se ter em mente o processo para a sua conformação. Há que se considerar o período em que foram gestadas as condições históricas e sociais para que a novo *status quo* pudesse irromper, por exemplo, no caso de uma revolução, ou gradativamente ser constituído.

---

<sup>1</sup> Este requerimento feito por Trinidad e Tobago à Assembleia Geral das Nações Unidas foi o principal fator desencadeador do processo de retomada das negociações em torno do projeto de um tribunal penal internacional. Foi em razão deste pedido que a Assembleia Geral decidiu recomendar à Comissão de Direito Internacional que estudasse a viabilidade da proposta de uma corte internacional. Para uma análise detalhada sobre este requerimento, suas causas e consequências, vide o início do capítulo três desta dissertação.

Logo, tanto a desintegração do bloco comunista e o final da Guerra Fria, como a criação do TPI, e a mudança de enfoque nas deliberações acerca dos direitos humanos são eventos que comportam explicações não exclusivamente no curto prazo. Além disso, eles também revelam o curso de (paulatinas) transformações mais profundas na sociedade, tais como nos valores, na organização política, econômica e militar, nos interesses visados, nas abordagens empregadas, na cultura, etc.

Nesse sentido, no tocante à Guerra Fria, por mais que o período seja constantemente caracterizado como um momento único, distintas fases o compuseram, retratando que a rígida lógica da primeira metade da década de 1950, com disputas de poder, influência e indiretos conflitos militares entre as duas potências, não se manteve constante e intacta; sofrendo lentamente modificações e não se aplicando, portanto, confortavelmente às análises das décadas seguintes. Essas diversas fases evidenciaram, igualmente, que a bipolaridade, característica mais fortemente ressaltada nesse período, não perdurou propriamente ao longo dessas quatro décadas, ao menos nos aspectos econômico, tecnológico e quiçá político.

Nos anos de 1960, entendidos como um momento de “coexistência pacífica”, além de uma amenização nas relações entre Moscou e Washington, novos atores ganharam destaque no cenário internacional, retirando, assim, parcialmente o foco da disputa ideológica: a Europa, através de sua recuperação econômica, os países africanos e asiáticos, em razão do movimento de descolonização e a América Latina, em virtude de uma articulação própria e diversificada dentro do sistema internacional.<sup>2</sup> A década de 1970, por sua vez, retratou o período de *détente*, de “convivência tolerante” entre os dois pólos, com visitas entre os presidentes americanos e soviéticos, acordos comerciais e sobre limitações de armamentos entre eles, e uma grave crise econômica mundial, com reflexos em todas as partes do globo.<sup>3</sup>

O mesmo raciocínio se aplica à década seguinte, que inicialmente foi palco de um recrudescimento das relações américo-soviéticas – invasão do Afeganistão, a revolução iraniana, o ousado projeto armamentista americano, conhecido como “Guerra nas Estrelas”. Posteriormente, contudo, ela também revelou as insuficiências do socialismo, os seus problemas econômicos, suas tentativas de readaptação, e por fim, a sua derrocada.

Ressaltando o aspecto da conjuntura e do processo histórico, Eiti Sato expõe que:

Na condição de processo histórico, os eventos associados ao fim da Guerra Fria formaram, na verdade, o epílogo de uma longa sucessão de fatos. De um lado, porque, tanto a queda do muro de Berlim quanto o colapso da União Soviética, não teriam acontecido se as bases políticas e econômicas que davam sustentação ao

---

<sup>2</sup> SARAIVA, José Flávio Sombra. (Org.). **História das relações internacionais contemporâneas**: da sociedade internacional do século XX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 212-229.

<sup>3</sup> Ibid., p. 231-251.

bloco socialista não estivessem já deterioradas a ponto de tornarem inócuas quaisquer tentativas de reforma do sistema. Enquanto, por outro lado, também a disputa por áreas de influência pelos dois pólos de poder já vinha perdendo impulso desde a segunda metade dos anos 70 quando, não apenas a *détente* passou a marcar a política externa das grandes potências, mas também, visivelmente, muitos eventos de destaque no cenário internacional passaram a ter cada vez menos relação direta com a disputa bipolarizada, típica da Guerra Fria. Assim sendo, a análise das mudanças ocorridas no sistema internacional deve considerar vários desenvolvimentos que ocorreram ao longo de, pelo menos, duas décadas. Esses desenvolvimentos estavam associados a mudanças tecnológicas e econômicas e, até mesmo, a transformações no quadro de valores sociais, que faziam emergir um novo conjunto de referenciais para a política exterior dos países.<sup>4</sup>

O fato de ter se configurado como uma mudança gradual, em curso ao longo de certos anos e que apenas irrompeu no final dos anos 80 não suprimiu a magnitude das transformações ocorridas, bem como a relevância das consequências acarretadas. Justamente devido ao ineditismo e grandeza do ocorrido, muitas hipóteses foram tecidas com o propósito de compreendê-lo. Apesar de distintas, a maioria delas concentrou-se no aspecto da mudança, da nova página que se abria para que a humanidade continuasse a escrever sua história.

Para Hobsbawm, o desfecho escrito entre 1989 e 1991 representou o encerramento antecipado do já curto século XX e a entrada no tão esperado terceiro milênio. Por outro lado, essa simbologia não eliminou o estado de inquietação imperante nem as preocupações em relação ao futuro, já que o período encerrado foi o

[...] mais assassino de que temos registro, tanto na escala, freqüência e extensão da guerra que o preencheu, mal cessando por um momento na década de 1920, como também pelo volume único das catástrofes humanas que ele produziu, desde as maiores fomes da história até o genocídio sistemático.<sup>5</sup>

Compartilhando do entendimento de que “[...] *the collapse of the Soviet Union around 1990 was a turning-point, [...] [that] marked the end of a long-lasting era marked by tense ideological rivalry, and was accompanied by significant reconfigurations of interstate relations*”<sup>6</sup>, Knusten apresentou uma explicação ainda mais abrangente sobre o período, expondo que não se tratou apenas da término de uma era, mas sim de três: da era da Guerra Fria, do século XX e da história moderna.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> SATO, Eiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 43, n. 1, p. 139-140, 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292000000100007&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292000000100007&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 5 out. 2009.

<sup>5</sup> HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 22.

<sup>6</sup> KNUSTEN, Torbjorn. **A history of international relations theory**. 2<sup>nd</sup>. Manchester: Manchester University Press, 1997. p. 264.

<sup>7</sup> BUZZAN apud Ibid., p. 265.



Por conseguinte, além do fim das disputas entre as duas ideologias, e da “vitória” do bloco oeste, sob a liderança dos Estados Unidos, a década de 1990 também representou o fim do século XX, iniciado após a primeira Guerra Mundial e marcado pela produção, consumo, mobilização e mídia, todos em massa; e da era moderna, na qual houve a emergência do Estado-territorial, do moderno sistema internacional, e a consolidação da dominação dos Estados do ocidente sobre o mundo todo. Iniciou-se, portanto, um novo momento histórico, com a irrupção de vários conflitos étnicos e a comprovação da inabilidade europeia para o desempenho de um papel mais significativo na gestão internacional; com a conformação de uma sociedade pós-industrial, baseada no velho ideal das democracias liberais; e com o declínio do controle ocidental, que gradativamente continua perdendo proeminência, especialmente para os países, centros financeiros e de produção asiáticos.<sup>8</sup>

Em tom ainda mais ousado e bastante polêmico, Francis Fukuyama questionou se não seria o fim da própria da História, consubstanciado a partir da consagração e universalização dos valores da democracia e do liberalismo econômico, e da derrocada dos seus dois opositores viáveis do século XX, o fascismo e o comunismo. Nas palavras do próprio autor,

*What we may be witnessing is not just the end of Cold War, or the passing of a particular period of postwar history, but the end of history as such: the end point of mankind's ideological evolution and the universalization of Western liberal democracy as the final form of human government. This is not to say that there will no longer be events to fill the pages of Foreign Affairs', yearly summaries of international relations, for the victory of liberalism has occurred primarily in the realm of ideas or consciousness and is as yet incomplete in the real or material world. But there are powerful reasons for believing that this is ideal that will govern the material world in the long run.*<sup>9</sup>

Em sentido contrário, questionando precisamente a universalização dos valores ocidentais, Samuel Huntington também polemizou o meio acadêmico ao apresentar sua teoria sobre o pós-Guerra Fria, cenário no qual os conflitos tenderiam a ser cada vez menos econômicos, políticos e ideológicos, e cada vez mais culturais ou civilizacionais. Assim, ao invés dos conflitos entre Estados, haveria o choque entre as civilizações.<sup>10</sup> Constituindo-se pela primeira vez como multipolar e multicivilizacional, o sistema internacional pós 1989 teria como “[...] um eixo central da política mundial”<sup>11</sup> a delicada relação entre a civilização

<sup>8</sup> KNUSTEN, op. cit., p. 265-268.

<sup>9</sup> FUKUYAMA, Francis. The end of history?. In: TUATHAIL, Gearóid O.; DALBY, Simon; ROUTLEDGE, Paul. (Org.) **The geopolitics reader**. 2<sup>nd</sup>. Abingdon (Inglaterra): Routledge, 2006. p. 107.

<sup>10</sup> Segundo o próprio autor, “Uma civilização é assim o mais alto agrupamento cultural de pessoas e o mais amplo nível de identidade cultural que as pessoas têm aquém daquilo que distingue os seres humanos das demais espécies. Ela é definida por elementos objetivos comuns, tais como língua, história, religião, costumes, instituições e pela auto-identificação subjetiva das pessoas.” HUNTINGTON, Samuel P. **O choque das civilizações**: e a recomposição da ordem mundial. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997. p. 47-48.

<sup>11</sup> Ibid., p. 29.

Ocidental, dominante desde o século XV, pretensamente universal, porém em lento e gradativo declínio atualmente; e as não-ocidentais, principalmente a islâmica e a chinesa, destaques, respectivamente, no aspecto demográfico e econômico.

Em suma, o mundo do pós-Guerra Fria é um mundo de sete ou oito civilizações principais. [São] Os aspectos comuns e as diferenças que moldam os interesses, os antagonismos e as associações dos Estados. Os países mais importantes do mundo provêm, em sua maioria, de civilizações diferentes. Os conflitos locais que têm maior probabilidade de se transformarem em guerras mais amplas são os que existem entre grupos e Estados de civilizações diferentes. Os padrões predominantes de desenvolvimento político e econômico diferem de uma civilização para outra. As questões chave do cenário internacional envolvem diferenças entre civilizações. O que está se deslocando da civilização ocidental [,] que há muito tempo predomina [,] para civilizações não ocidentais. A política mundial tornou-se multipolar e multicivilizacional.<sup>12</sup>

Ainda no âmbito das relações internacionais, tão afetadas justamente pelo fato da mudança apresentada concernir diretamente ao modo de organização e funcionamento de vários Estados, bem como do sistema internacional, alguns outros aspectos se destacaram. Praticamente não existiram muitas dúvidas ou questionamentos sobre o fato de que a desintegração da União Soviética e o fim da Guerra Fria introduziram uma “[...] formidável transformação no sistema das relações internacionais tal como conhecido desde o final da segunda Guerra Mundial e quiçá, desde a conclusão da primeira, que tinha visto emergir o regime socialista do tipo soviético.”<sup>13</sup>

Por outro lado, o que permaneceu controverso foi a natureza qualitativa (e temática) dessas mudanças. De início, a configuração bem menos hostil do cenário internacional gerou forte otimismo nas relações internacionais, propiciando maiores oportunidades de cooperação entre os Estados, revalorizando o multilateralismo diplomático e as possibilidades de atuação da Organização das Nações Unidas, especialmente do Conselho de Segurança. Ensejou-se, também, espaço político para a participação de novos atores, como as ONGs e as entidades representantes da sociedade civil, e para a discussão de novos temas (meio ambiente, direitos humanos, comércio internacional, desenvolvimento sustentável) nas deliberações em nível mundial. Diversificava-se assim, uma agenda até então focada preponderantemente em temas relativos ao Estado, como defesa, segurança, armamentos e fronteiras.

Especificadamente no tocante ao último ponto apresentado, pode-se ponderar no sentido de que, na verdade, o que foi alterado não foi exatamente o conteúdo ou composição

---

<sup>12</sup> HUNTINGTON, op. cit., p. 29.

<sup>13</sup> SARAIVA, op. cit., p. 257.

da agenda internacional, mas sim a forma como essas questões passaram a ser tratadas e percebidas. Sendo assim, o que o fim da Guerra Fria proporcionou foi a possibilidade de que

[...] as preocupações e as abordagens de questões como essas [direitos humanos, meio ambiente, globalização, mercados financeiros] deixassem de ser matizadas ou mesmo distorcidas pela disputa leste-oeste. Nesse sentido, uma organização de defesa dos direitos humanos não deveria ser mais encarada como parte de uma ação concertada para desestabilizar governos simpatizantes de um dos lados e a promoção das questões ambientais, comerciais e financeiras passavam a ser, nas mesas de negociação, objeto de novas alianças, deixando de lado considerações de segurança internacional típicas dos jogos de poder da Guerra Fria.<sup>14</sup>

Sem essas distorções oriundas da disputa leste-oeste, também foi possibilitada uma abordagem mais social e holística desses temas, em contraste com os tratamentos mais técnicos e compartimentados. Exemplo claro dessa transformação foram as Conferências Sociais promovidas pela ONU e a maneira como analisaram articulada e socialmente os assuntos em debate.

[...] o encontro do Rio de Janeiro, dedicado essencialmente à questão ambiental, não teria sido uma conferência *social* se não tivesse seguido o enfoque que adotou. O mesmo se aplicaria, por sinal, às reuniões mundiais sobre população e sobre assentamentos humanos, assuntos com fortes implicações sociais mas regularmente tratados na II Comissão (Econômica) da Assembléia Geral da ONU. Os direitos humanos, por sua vez, assim como a situação e os direitos específicos da mulher, embora sempre atribuídos como temas à III Comissão (Social, Cultural e Humanitária) da mesma Assembléia Geral, eram encarados na prática apenas como matéria *política*, no sentido estrito do termo, concernentes às formas de exercício do poder estatal, sem claras implicações sociais. Já o tema do desenvolvimento social, atinente por definição às condições de vida da sociedade, ficava relegado a um plano inferior nas deliberações da III Comissão, desconectado das negociações político-econômicas de outros foros multilaterais e até mesmo da vizinha II Comissão, como se economia e sociedade fossem materiais isoláveis.<sup>15</sup>

Ao mesmo tempo em que essa condição inicial otimista se manifestava, favorecendo a fluidez nas relações internacionais, ela também sofria um processo de deterioração, principalmente em razão da ocorrência de uma nova “onda” de aspectos negativos e problemáticos no cenário internacional. O mundo ainda assistia espantado a queda do muro de Berlim e o processo de desintegração da União Soviética quando mais um conflito eclodiu no Oriente Médio. Em consequência disso, o Conselho de Segurança autorizou o uso da força, por parte de uma coalizão internacional, para efetivar a retirada das tropas iraquianas do Kuwait. Este também foi período de restauração dos nacionalismos, que influenciou diretamente nos antigos conflitos étnicos, gerando guerras civis e uma nova “geração” de genocídios: Ex-Iugoslávia, Somália, Ruanda, Kôsovo. Por fim, além dessa instabilidade

<sup>14</sup> SATO, op. cit., p. 142-143.

<sup>15</sup> ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências.** Brasília, DF: IBRI, 2001. p. 34-35. (grifo do autor).

política periférica, a economia voltou a apresentar sinais de debilidade, e as crises financeiras, de fuga de capitais e suas respectivas e quase que imediatas repercussões globais (México, Ásia, Rússia, Brasil, Argentina) também foram atestadas.

Ademais desses aspectos otimistas e negativos, constata-se a existência de uma terceira vertente deles: os aspectos contraditórios. Assim, se por um lado louvava-se a globalização<sup>16</sup> e as oportunidades que ela propiciava, por outro, emergiam manifestações populares contrárias a ela, bem como planos e tratados visando à regionalização. O mesmo ocorria em relação ao neoliberalismo, que passou a ser bastante questionado, principalmente devido aos colapsos financeiros presenciados. Além disso, ao mesmo tempo em que se pensava na defesa dos direitos humanos, enfrentava-se o problema do multiculturalismo, atestava-se a seletividade nas ações e omissões internacionais nos casos das intervenções humanitárias e constatavam-se questionamentos sobre a legitimidade da “ingerência” internacional em assuntos internos.

Dessa forma, o que *a priori* era concebido como uma nova era, que encerrava antigas conjunturas, estruturas e valores, mostrou-se, ao mesmo tempo, como um período de indefinições, de simultaneidade de antagonismos; enfim, como uma (necessária) etapa de transição e de acomodação de um novo paradigma.

A respeito desta ambiguidade, Celso Lafer expôs que o sistema daquele período estava “[...] sendo conformado pelo movimento de duas forças contraditórias: as centrípetas que

---

<sup>16</sup> Neste trabalho, emprega-se o conceito apresentado por David Held sobre globalização. Para o autor, “[...] *the concept of globalization implies, first and foremost, a stretching of social, political and economic activities across frontiers such that events, decisions and activities in one region of the world can come to have significance for individual and communities in distant regions of the globe. In this sense, it embodies transregional interconnectedness, with the widening reach of networks of social activity and power, and the possibility of action at a distance. Beyond this, globalization implies that connections across frontiers are not just occasional or random, but rather are regularized such there is a detectable intensification, or growing magnitude, of interconnectedness, patterns of interaction and flows which transcend the constituent societies and states at the world. Furthermore, growing extensity and intensity of global interconnectedness may also imply a speeding up of global interactions and process at the development of worldwide systems of transport and communications increases the potential velocity of the global diffusion of ideas, goods, information, capital and people. And the growing extensity, intensity and velocity of global interaction may also be associated with deepening enmeshment of the local and global such that the impact of distinct events is magnified while even the most local developments may come have enormous global consequence. [...] A satisfactory definition of globalization must capture each of these elements: extensity (stretching), intensity, velocity and impact. [...] Accordingly globalization can be thought as: a process ( or set of process which embodies a transformation in the spatial organization of social relations and transactions – assessed in terms of their extensity, intensity, velocity and impact - generating transcontinental or interregional flows and networks of activity, interaction and the exercise of power.*” HELD, David et al. **Global transformations: politics, economics and culture.** Stanford University Press: California, 1999. p. 15-16 (grifos do autor).

impellem à globalização, e as centrífugas que favorecem a fragmentação.”<sup>17</sup> Assim, enquanto que

Na primeira etapa do pós Guerra Fria – que vai da queda do muro de Berlim até a Guerra do Golfo, predominaram as forças centrípetas, instigadoras da lógica da globalização – das finanças, do investimento, do comércio, da informação, da democracia, dos direitos humanos, do meio ambiente e da segurança coletiva ( uma ONU revigorada, regida por consensos facilmente atingíveis) [...] na segunda etapa do pós Guerra Fria, que se inicia com a decomposição da URSS e do edifício interestatal do qual se articulava o socialismo soviético, aparecem, em pleno vigor, forças centrífugas de desagregação e secessão de Estados [...] Novas identidades nacionais, novas modalidades de protecionismo, o espriar-se de fundamentalismos, a “purificação étnica”, novos dilemas de segurança (por exemplo, Bósnia, Somália e Ruanda) anunciam a reversão do otimismo “iluminista” da primeira etapa [...]<sup>18</sup>

Essas indefinições e ambiguidades também atingiram diretamente os direitos humanos. Concomitantemente à difusão dos valores da democracia, das discussões em fóruns internacionais sobre sua relação com a paz e os direitos humanos, bem como do comprometimento e atuação dos Estados e da ONU com programas para a educação em direitos humanos, desenvolvimento do direito internacional e realização das seis grandes conferências sociais; diversos conflitos intra-estatais eclodiram, novos genocídios voltaram a manchar as páginas da história contemporânea, intervenções humanitárias fracassaram, “Estados falidos” foram esquecidos, os problemas dos refugiados e deslocados voltaram a imperar e, finalmente, dois tribunais *ad hoc* foram instaurados pelo Conselho de Segurança.

Foi justamente neste contexto, de significativas mudanças, reavaliação de valores, indefinições políticas e econômicas, incertezas, e ambiguidades em relação a uma mesma temática, inclusive no tocante aos direitos humanos, que ocorreu o estabelecimento do Tribunal Penal Internacional.

Considerando a influência desse contexto, que, no mínimo, propiciou uma nova abordagem com relação aos direitos humanos, e das transformações ocorridas dentro da própria ONU, que direta e indiretamente também atingiram os programas, deliberações e atividades da instituição concernentes a esses direitos (sendo uma delas, o próprio projeto para a criação do Tribunal) optou-se por analisar todos esses fatores a partir de três eixos temáticos: o das Nações Unidas, o do sistema internacional, e o da aproximação entre os direitos humanos e a questão da segurança internacional. Claro está que, apesar da divisão proposta, os três eixos temáticos se interrelacionam e se desenvolvem concomitantemente, tornando, portanto, inadequado e inviável uma análise compartimentada (divisão analítica)

<sup>17</sup> LAFER, Celso. Prefácio. In: ALVES, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 2003. p. XLII.

<sup>18</sup> Ibid., p. XLII-XLIII. (grifo nosso).

Assim, embora se estabeleça esta divisão temática, as questões serão abordadas de forma conjunta, valorizando-se a interação entre elas.

### 3.2 Um inédito ciclo de debates internacionais acerca dos direitos humanos

Diferentemente do ocorrido após o término das guerras napoleônicas e das duas Guerras Mundiais, o final da Guerra Fria não foi marcado pela realização de uma grande conferência internacional na qual os Estados (normalmente os vencedores do conflito) se reúnem para discutir o novo *status quo* vigente e tentar estabelecer novos parâmetros e diretrizes para o recém instituído período de paz. Em face da ausência de um encontro nos moldes dos realizados em Viena, Versalhes ou São Francisco,<sup>19</sup> no início da década de 1990, nenhuma nova organização internacional foi criada, não foram estabelecidas sanções e nem assinados tratados de rendição ou de culpa com os países perdedores e/ou causadores do conflito.

A respeito dessa significativa ausência e, conseqüentemente, de uma tentativa de se lidar conjunta e internacionalmente com os problemas, indefinições e rupturas ensejadas pelo final da Guerra Fria, Hobsbawm se questionou:

O breve século XX acabou em problemas para os quais ninguém tinha, nem dizia ter soluções. Enquanto tateavam o caminho para o terceiro milênio, em meio ao nevoeiro global que os cercava, os cidadãos do *fin de siecle* só sabiam ao certo que acabara uma era da história. E muito pouco mais.

Assim, pela primeira vez em 2 séculos, faltava inteiramente ao mundo da década de 1990 qualquer sistema ou estrutura internacional. [...] Onde estava o grande consórcio de potências que antes estabelecia, ou pelo menos ratificava, fronteiras contestadas? Onde estavam os vencedores da primeira guerra mundial que supervisionavam o novo desenho do mapa da Europa e do mundo, fixando uma linha de fronteira aqui, insistindo num plebiscito ali?<sup>20</sup>

Em virtude da peculiaridade e ineditismo da Guerra Fria, bem como do seu término, ou talvez em razão das significativas diferenças desse conflito em relação às Guerras Mundiais, ou ainda, devido aos distintos momentos históricos vigentes no início, em meados e no final do século XX; na década de 1990, a provável conferência internacional do pós-guerra

---

<sup>19</sup> O Congresso de Viena (1815), a reunião em Versalhes (1919) e a Conferência de São Francisco (1945) foram encontros internacionais que ocorreram após o término, respectivamente, das guerras napoleônicas, da primeira e da segunda Guerras Mundiais, com o propósito de se discutir o emergente período do pós-guerra. Enquanto em Versalhes os países vencedores da guerra criaram a Liga das Nações, em São Francisco foi estabelecida a Organização das Nações Unidas.

<sup>20</sup> HOBBSAWM, op. cit., p. 537-538.

foi, na verdade, um ciclo de conferências. Planejado e convocado no seio das Nações Unidas desde meados da década 1980, mas só realizado a partir de 1991, esse ciclo de conferências não abordou, como esperado, questões como limites territoriais, perdedores, armamentos ou multas, mas sim temas sociais e genuinamente globais.

Versando sobre questões que, em última análise, podem ser consideradas todas como de direitos humanos, esse ciclo se iniciou no Rio de Janeiro, em 1992, com os debates sobre o meio ambiente, o direito (humano) a um meio ambiente sadio e a proposta para um desenvolvimento sustentável, calcado no tripé: crescimento econômico, preservação dos recursos naturais para as gerações vindouras, e eliminação das desigualdades sociais. Os resultados da Rio-92 ou “Cúpula da Terra” foram materializados em vários documentos, tais como a Agenda 21, carta política ambiental composta por metas e diretrizes para a chegada do século XXI, a Convenção sobre o Clima, a Convenção sobre a Biodiversidade e a Declaração do Rio. Depois de ratificar a Carta de Estocolmo<sup>21</sup>, este último documento apresentou vinte e seis princípios – direito ao desenvolvimento, a busca pelo desenvolvimento sustentável, cooperação entre os povos, participação da sociedade, reparação dos danos ambientais, prevenção ambiental - que deveriam nortear as atividades humanas no planeta.

Um ano depois, na cidade de Viena, o mundo se reuniu novamente para discutir a tão polêmica e controvertida questão dos direitos humanos, que, assim como a temática ambiental, atingia incisivamente os tradicionais cânones da soberania absoluta. A despeito dos significativos encontros mundiais no tocante aos direitos humanos, tais como a primeira Conferência Mundial, em Teerã (1968), e as reuniões para a elaboração e aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, nenhum deles superou em termos quantitativos e qualitativos a Conferência de Viena, que contou:

[...] com delegações oficiais representando 171 Estados; reuniu 2000 organizações não governamentais no “Fórum das ONGs”, teve 813 ONGs acreditadas como observadoras na conferência propriamente dita, de caráter governamental; organizou encontros paralelos de instituições nacionais encarregadas de proteção aos direitos humanos nos respectivos países; promoveu palestras de acadêmicos e personalidades reconhecidas internacionalmente por sua atuação na matéria; abrigou os presidentes de comitês internacionais de monitoramento criados pelas convenções de direitos humanos e os diretores das agências especializadas das Nações Unidas para sessões de trabalho; manteve, ao longo de 15 dias, cerca de 10.000 indivíduos dedicados exclusivamente à questão dos direitos humanos.<sup>22</sup>

Além dessa grande mobilização social, que perdurou ao longo de duas semanas de trabalho, a Conferência de Viena também atestou sua importância pelos documentos

---

<sup>21</sup> A Carta de Estocolmo foi o documento produzido na primeira conferência internacional sobre o meio ambiente, ocorrida em Estocolmo, no ano de 1972.

<sup>22</sup> ALVES, 2003, op. cit., p. 24.

produzidos e assinados ao final do encontro – Declaração e Programa de Ação de Viena - e pelos temas postos em evidência e debate internacionais. Já no preâmbulo do citado documento os Estados afirmaram que a promoção e proteção dos direitos humanos eram consideradas como uma matéria prioritária para a comunidade internacional e que a Declaração de 1948 constituiu um “[...] padrão comum de realização para todos os povos e todas as nações”<sup>23</sup>. Conclamaram que todos os povos e Estados, imbuídos do espírito da nossa era e da realidade de nosso tempo, empreendessem “[...] com redobrado esforço a tarefa de promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, de modo a garantir a plena e universal realização desses direitos.”<sup>24</sup>

A primeira parte da Carta de Viena, composta simplesmente por uma Declaração, apresentou assertivas bastante significativas para os direitos humanos e para o desenvolvimento internacional dos mecanismos em prol de sua tutela. Além da expressa disposição de que esses direitos eram (são) universais, indivisíveis, inter-dependentes e inter-relacionados (artigo 5º), o que, em tese, desnaturou as justificativas baseadas no relativismo cultural e a dicotomia estabelecida durante a Guerra Fria entre os direitos políticos e civis, e os direitos econômicos, sociais e culturais; a Declaração expôs que os direitos humanos, sua proteção e promoção, eram objetivos prioritários para a ONU. Em seguida, ineditamente declarou que a consecução desses objetivos se constituía como uma preocupação legítima da comunidade internacional (artigo 4º). Questionou-se, assim, a validade e pertinência dos ainda subsistentes argumentos estatais de que a deliberação internacional sobre direitos humanos importaria em violação ao princípio da soberania e ingerência nos assuntos internos dos Estados.

Ainda nesta seção do documento, os Estados confirmaram a direta relação entre os direitos humanos e a manutenção da paz (artigo 6º); instaram os participantes a promover a ratificação universal dos tratados internacionais sobre direitos humanos (artigo 26), evitando-se, assim, as ratificações com reservas; criticaram a seletividade nas considerações acerca dos problemas humanitários (artigo 32); e expressaram, principalmente nos artigos 28, 29 e 30, suas preocupações face às inúmeras violações que continuavam ocorrendo, em especial o genocídio e o estupro sistemático de mulheres durante as guerras. Ressaltaram, por fim, a necessidade de se punir os autores desses crimes e a falta de cuidado humanitário e jurídico para com as vítimas.

---

<sup>23</sup> DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA, apêndice em ALVES, 2003, op. cit., p. 150.

<sup>24</sup> Ibid., p. 151.



Na parte relativa ao Programa de Ação, antigos projetos foram encorajados e novas propostas foram elaboradas: a) instaram uma maior coordenação dos órgãos e organismos especializados da ONU para desenvolvimento das atividades sobre os direitos humanos; b) requereram prioridade para a análise sobre a criação de um Alto Comissário para os Direitos Humanos; c) requereram que os Estados aumentassem os recursos destinados às instituições e sistemas jurídicos internos capazes de proteger os direitos humanos; d) conclamaram a aceitação, pelos Estados, dos procedimentos facultativos que possibilitaram a apresentação e o exame de comunicações individuais (mecanismo de controle); e) encorajaram a Comissão de Direito Internacional a continuar trabalhando para o estabelecimento de um tribunal penal internacional; e) salientaram a importância de se preservar e fortalecer o sistema de procedimentos especiais, relatores, representantes, peritos e grupos de trabalho da Comissão de Direitos Humanos; f) reconheceram o importante papel desempenhado pelos elementos de direitos humanos nas operações de paz da ONU, recomendando que o Secretário Geral continuasse com essa prática, considerando sempre os relatórios e mecanismos dos direitos humanos.<sup>25</sup>

Por fim, uma última questão bastante discutida em Viena, e que já estava em evidência desde o processo de fim da Guerra Fria, foi a temática da democracia. Tema totalmente pertinente ao âmbito dos direitos humanos, já que não se pode supor contexto mais apropriado para a proteção e garantia de tais direitos do que o democrático, em Viena, conclamou-se a expressa relação e interdependência entre os direitos humanos, a paz, a democracia e o desenvolvimento. Assim,

Enquanto a Carta das Nações Unidas, em 1945, estabeleceu frouxamente a inter-relação entre paz, o desenvolvimento e os direitos humanos, e a Conferência do Rio de Janeiro de 1992 adicionou a proteção ambiental aos dos primeiros elementos da tríade original, a Conferência de Viena de 1993 foi o primeiro encontro internacional que introduziu a democracia na cadeia dos conceitos interconectados. Essa foi uma das modificações conceituais mais visíveis trazidas pelo fim da Guerra Fria e a conseqüente dissolução do antigo grupo socialista nos foros multilaterais.<sup>26</sup>

O balanço acerca da Conferência de Viena pode apontar deficiências, como a ausência de força jurídica dos seus documentos, o caráter eminentemente programático destes, as dificuldades de negociação oriundas de posições defensoras do relativismo cultural e o incipiente orçamento destinado a essa causa, inclusive no âmbito da ONU. Por outro lado, jamais havia sido promovido um encontro tão grande, extenso e com a participação de tantos

---

<sup>25</sup> As propostas mencionadas estão elencadas, respectivamente, nos artigos 1, 16 e 18, 74, 90, 92, 95 e 97, da segunda parte (Programa de Ação) da Declaração de Viena.

<sup>26</sup> ALVES, José Augusto Lindgren et al. **Direito e cidadania na pós modernidade**. Piracicaba: Ed. UNIMEP, 2002. p. 47.

Estados e seguimentos da sociedade civil para a discussão do tema. Além disso, as deliberações foram proveitosas no sentido de que materializaram o consenso dos Estados sobre vários aspectos controversos dos direitos humanos, como sua universalidade, a legitimidade da preocupação internacional e a necessidade de ratificação sem reservas dos tratados internacionais dessa matéria.

Especificadamente no tocante ao TPI e à punição internacional, Viena também se destacou: primeiramente, ao focar o grave problema da constância das violações dos direitos humanos, bem como a necessidade de se desenvolver o âmbito jurídico, tanto para punir os autores, como para atender às necessidades das vítimas. Em segundo lugar, ao incentivar a criação de um tribunal penal internacional, que, por sua vez, constituiria um instrumento para atender ao “denunciado” problema da impunidade.

A terceira Conferência Mundial da década de 1990 foi a ocorrida no Cairo, em 1994, para se discutir a questão populacional e do desenvolvimento. Também conhecida como “Cúpula das Pessoas”, esta conferência ficou marcada, ainda que parcialmente, pelo fundamentalismo religioso, que se refletiu na dificuldade para se deliberar temas como o aborto, e a saúde sexual e reprodutiva das mulheres. A par dessa estagnação, outros assuntos como igualdade de gênero, família e liberdade para o casamento, desenvolvimento econômico sustentado e sua relação com o crescimento populacional, também foram abordados e constaram na Declaração do encontro. Além disso, o viés antropocêntrico, crescente desde a cúpula do Rio de Janeiro também predominou, ensejando assim um enfoque social, a partir do ponto de vista dos cidadãos. Estabeleceu-se, assim, uma diferença fundamental entre o Cairo e as duas conferências anteriores sobre população:

Enquanto as conferências de Bucareste [1974] e do México [1984] encaravam a população pela ótica dos interesses estratégicos e geopolíticos dos Estados, supervalorizando sua capacidade de controle e atribuindo aos governos o poder de decidir se a população de um país deveria aumentar ou diminuir conforme suas conveniências, a abordagem do Cairo se baseia, acima de tudo, nos direitos humanos.<sup>27</sup>

O ano de 1995 foi o cenário para a realização de outras duas Conferências globais: a do desenvolvimento social, sediada em Copenhague, e a relativa aos direitos das mulheres, ocorrida em Beijing. Inovando pelo fato de ser a primeira cúpula mundial convocada para discutir o tema, a Conferência de Copenhague simbolizou uma relevante mudança política e analítica: em pleno momento de globalização, de expansão dos valores capitalistas e de difusão deste *modus operandi* nos antigos países socialistas, o mundo não se reunia para

---

<sup>27</sup> ALVES, 2001, op. cit., p. 168.

discutir crescimento econômico, mas sim o desenvolvimento social. Nos documentos desse fórum, atestou-se:

[...] a determinação declarada de se encarar e promover o desenvolvimento não como um fim em si mesmo, mas como um meio para o aperfeiçoamento da vida humana, tendo por base o respeito e a implementação de todos os direitos fundamentais. Ressalta-se, também, seu caráter participativo, de convocação de todas as entidades e atores da sociedade civil para a realização dos esforços necessários a consecução dos objetivos colimados. [...] A expressão desenvolvimento social [...] passa, portanto, a ter agora um sentido claramente humanista, consensualmente definido. [...] mais do que uma aspiração natural das sociedades, torna-se também fator imprescindível à consecução e à manutenção da paz intra e internacional, da qual, simultaneamente dependente, assim como o é da realização dos direitos humanos universais<sup>28</sup>

Refletindo uma curiosa contradição, oriunda fato de se ter selecionado uma localidade chinesa para a sede de um encontro sobre direitos humanos, mais especificadamente os direitos das mulheres, a Conferência de Beijing, com a do Cairo, não restou imune às divergências fruto do multiculturalismo e do apego religioso. Mesmo assim, criou a oportunidade para um avanço, ainda que preponderantemente retórico, nas discussões sobre o tema, que abarcaram desde a desigualdade de gênero, a violência contra a mulher e o seu papel no mercado de trabalho, até os seus direitos sexuais e a situação feminina durante os conflitos armados.

Encerrando o ciclo dos fóruns multilaterais sociais, realizou-se, em 1996, na essencialmente multicultural Turquia (Istambul), a conferência Habitat II, sobre as cidades e os assentamentos humanos. Uma peculiaridade da “Cúpula das Cidades” foi o fato de que, apesar do número total de participantes do encontro tem sido inferior ao das conferências anteriores, em Istambul presenciou-se o maior número de eventos paralelos, ocorridos no mesmo local e simultaneamente, ao fórum principal e inter-governamental. O detalhe mais significativo é que se conseguiu estabelecer uma efetiva parceria entre o evento principal e os paralelos, com a criação do Comitê dos Parceiros, que tinha por objetivo “[...] ouvir, discutir e recolher as contribuições não oficiais<sup>29</sup> – e, o que é ainda mais significativo, de encaminhar seu relatório à Assembleia Geral da ONU pela mesma via oficial e em nível de equiparação com os documentos negociados pelas delegações governamentais”.<sup>30</sup> Por fim, em se tratando dos documentos finais assinados em Istambul, eles

<sup>28</sup> ALVES, 2001, op. cit., p. 190.

<sup>29</sup> Segundo o próprio Lindgren Alves, através dessa prática de consideração das deliberações não oficiais, foram ouvidos pelo Comitê de parceiros diversos setores da sociedade civil, tais como “[...] autoridades locais e provinciais, membros do Poder Legislativo, comerciantes, arquitetos e engenheiros, líderes culturais e antropólogos, fundações e ONGs.” Id. 2002, op. cit., p. 73.

<sup>30</sup> Id. 2001, p. 254.

[...] resumiram e reforçaram as decisões das conferências anteriores, redirecionando-as para o objetivo de atingir o desenvolvimento sustentável com equidade, integração social e respeito pelos direitos humanos no habitat natural dos homens e mulheres modernos: cidades grandes e médias, aldeias e assentamentos rurais.<sup>31</sup>

Diluído ao longo de seis conferências, todo esse ciclo de debates versou, na verdade, sobre a questão dos direitos humanos, seja com relação ao meio ambiente sadio, à igualdade de gênero e aos direitos reprodutivos, seja no tocante ao desenvolvimento social e sustentável, e ao papel das cidades na promoção desses direitos. Mais do que um programa de ação da ONU, no sentido de promover multilateralmente grandes fóruns sobre temáticas sociais e que concerniam indistintamente a todos, essas conferências também sinalizaram as mudanças em relação às práticas e ao cenário internacional anteriores: ofereceram espaço para a diversificação da pauta internacional; possibilitaram uma democratização dos atores, permitindo a maciça participação da sociedade civil e das ONGs; e revelaram uma preocupação eminentemente antropocêntrica, focada nos cidadãos e voltada para a efetivação da tríade direitos humanos-desenvolvimento-democracia.

Todos esses seis temas, com exceção do desenvolvimento social, já haviam sido objeto de análise de encontros internacionais durante o período da Guerra Fria<sup>32</sup>. No entanto, há que se atentar para o fato de que realizar uma nova “rodada” de conferências, organizadas não aleatória nem esparsamente, mas sim a partir de um ciclo, e com o intuito de se deliberar novamente sobre os mesmos temas já tratados, revela outro aspecto: o interesse em se rediscutir, atualizar e avançar em relação às disposições e princípios que haviam sido anteriormente definidos como bases para a condução de projetos sobre essas temáticas.

A emergência de um novo contexto, e neste caso, oriundo não apenas das transformações decorrentes do fim da Guerra Fria, mas também fruto da intensificação da globalização e da exploração dos recursos naturais; da continuidade das violações de direitos humanos e da condição hierarquicamente inferior da mulher; da crescente importância do meio urbano; e do desenvolvimento da tecnologia e dos meios de comunicação, impunha uma atualização ou adaptação das velhas orientações. Deliberadas em um período no qual a liberdade política de negociação e a atenção para com os temas sociais era fortemente limitada e constricta pelo conflito leste-oeste, essas orientações precisavam ser revistas.

---

<sup>31</sup> ALVES, 2002, op. cit., p. 76.

<sup>32</sup> Durante a Guerra Fria, esses temas foram discutidos nos seguintes encontros: o meio ambiente na Conferência de Estocolmo (1972), os direitos humanos na Conferência de Teerã (1968), a questão populacional nas Conferências de Bucareste (1974) e do México (1984), o direito das mulheres durante as Conferências do México (1975), de Copenhague (1980) e de Nairóbi (1985), e o tema dos assentamentos humanos na Conferência de Vancouver – Habitat I (1976).

Dessa forma, a realização dessas conferências retratou não apenas uma consequência, qual seja, a aplicação de uma abordagem diferente, oriunda da década de 1990, sobre antigos temas que, apesar de não terem sido completamente relegados durante a Guerra Fria, foram tratados de maneira “superficial”; mas também uma necessidade da sociedade internacional daquele período. Era preciso atualizar as antigas diretrizes, de maneira que os novos problemas, necessidades, valores e interesses se refletissem nos seus programas políticos, nos projetos em andamento, e na constante busca de soluções para os persistentes problemas.

A despeito desses aspectos positivos, alguns fatores negativos também estiveram presentes nesse ciclo de Conferências sociais. O desenvolvimento das conferências evidenciou o esmorecimento do otimismo político do período, consubstanciado, por exemplo, na crescente dificuldade de se chegar aos consensos, desde a escolha da cidade sede do fórum, até para a definição dos assuntos a serem discutidos e a aprovação dos documentos finais. A partir da Conferência do Cairo, a dicotomia entre o universalismo e o relativismo cultural se acirrou, e o aspecto religioso, não apenas por parte dos muçulmanos, concretizou-se como um fator de grande impasse para as negociações, travando discussões acerca do aborto, dos direitos das mulheres e da questão reprodutiva. Finalmente, durante a realização destes fóruns os ataques de cunho religioso fundamentalista se acentuaram<sup>33</sup> e vários conflitos civis eclodiram, muitos deles tendo como consequências o genocídio e um grande contingente de refugiados e deslocados.

Em suma, novamente constata-se o espírito ambíguo e de indefinição da década. Ao mesmo tempo em se realizavam as conferências, que Estados, sociedade civil, ONGs e mídia discutiam direitos humanos, tolerância, igualdade de gênero e liberdade religiosa; grupos armados realizavam ataques terroristas em demonstração de sua insatisfação com a moderação política, milhares de pessoas continuavam a ser mortas devido a sua origem étnica e as guerras intra-estatais continuavam a emergir.

---

<sup>33</sup> Segundo Alves, a partir de 1994, vários grupos religiosos realizaram ataques: em 1994, o *Groupe Islamique Armé* argelino seqüestrou um avião francês. No ano seguinte, “[...] extremistas da mesma facção islâmica argelina começaram uma nova ofensiva contra seus compatriotas ocidentalizados, assassinando personalidades conhecidas do sexo feminino, como estrelas de televisão. Em junho de 1995, membros do grupo fundamentalista egípcio Irmandade Muçulmana realizaram um atentado contra vida do presidente Hosni Mourabak. [...] Na mesma época, fanáticos palestinos do *Djihad* islâmico incrementaram suas ações violentas, em desafio aberto à liderança moderada de Yasser Arafat, então particularmente voltado para o esforço de negociação com o governo de Israel, enquanto que o fundamentalismo judeu, também em constante crescimento, culminaria no assassinato do primeiro ministro Yitzak Rabin, em novembro de 1995.” ALVES, 2002, op. cit., p. 65-66.

### 3.3 Consequência e necessidade: a emergência de um novo “*modus operandi*”

Ainda no âmbito das Nações Unidas, dois outros fatores – o documento “Agenda para a Paz” e o seu suplemento, e os programas sobre a “Década para a Educação para os Direitos Humanos” e sobre “Desenvolvimento do Direito Internacional” – importam ser analisados, em razão de sua influência nos projetos internacionais concernentes aos direitos humanos. Além disso, pelo fato de simbolizarem o (re) posicionamento da ONU frente a esta temática, assim como certa mudança na sua maneira de organizar e articular os seus órgãos, agências especializadas e funcionários na consecução dos seus programas.

No início de 1992, o Conselho de Segurança requisitou ao então Secretário Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali<sup>34</sup>, um relatório, com análises e recomendações para que a organização pudesse tornar mais eficiente as práticas da diplomacia preventiva, *peace-making* e *peace-keeping*; todas elas relacionadas, ainda que indiretamente, com a segurança internacional.

A resposta de Ghali foi apresentada naquele mesmo ano, através de um documento intitulado “Uma Agenda para a Paz”. Antes de abordar o tema das missões de paz e da diplomacia preventiva, Ghali expôs introdutoriamente uma análise sobre o fim da Guerra Fria, as mudanças que estavam ocorrendo, quais eram os novos e os remanescentes problemas e de que modo a ONU poderia desempenhar sua função neste novo contexto. O ponto significativo é que apesar de ser um documento produzido pessoalmente pelo Secretário Geral, ele o elaborou enquanto representante máximo das Nações Unidas. Por conseguinte, ainda que se afirme que o relatório retratou, ao menos parcialmente, a visão pessoal de quem o elaborou, não há como se negar que revelou, igualmente, a percepção da própria instituição, ou seja, a forma como a ONU compreendia as mudanças que estava em curso e qual era seu papel no então emergente contexto.

Relembrando que o período de adversidades da Guerra Fria impossibilitou a Organização de cumprir seus objetivos originais, o Secretário Geral destacou que:

*In these past months a conviction has grown, among nations large and small, that an opportunity has been regained to achieve the great objectives of the Charter - a United Nations capable of maintaining international peace and security, of securing justice and human rights and of promoting, in the words of the Charter, "social*

---

<sup>34</sup> Boutros Boutros-Ghali foi o sexto Secretário Geral das Nações Unidas, de janeiro de 1992 a dezembro de 1996. Nascido em 1922, na cidade do Cairo, foi o primeiro africano a ocupar este cargo na ONU. Diplomata, além de Ministro das Relações Exteriores do Egito, teve sua formação acadêmica centrada no direito, relações internacionais e ciência política. ONU. **Secretários gerais**. Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/conheca\\_secret.php#link2](http://www.onu-brasil.org.br/conheca_secret.php#link2)>. Acesso em: 06 abr. 2010.

*progress and better standards of life in larger freedom". This opportunity must not be squandered. The Organization must never again be crippled as it was in the era that has now passed.*<sup>35</sup>

Além desse otimismo e da nova chance dada ao mundo, e às Nações Unidas, para se realizar os antigos objetivos acordados em São Francisco, Ghali também apresentou os problemas, debilidades e contradições do novo *status quo*. O primeiro assunto abordado foi a democracia: não obstante a constatação de peculiaridades nos processos regionais de substituição dos governos autoritários pelos democráticos, Ghali entendeu que havia suficiente semelhança entre eles para que se pudesse inferir a existência de uma tendência global de navegação através de ventos democráticos.

Aproveitando o tom da ambiguidade, o Secretário Geral expôs acerca do ponto nevrálgico do período: as tendências contraditórias.

*We have entered a time of global transition marked by uniquely contradictory trends. Regional and continental associations of States are evolving ways to deepen cooperation and ease some of the contentious characteristics of sovereign and nationalistic rivalries. National boundaries are blurred by advanced communications and global commerce, and by the decisions of States to yield some sovereign prerogatives to larger, common political associations. At the same time, however, fierce new assertions of nationalism and sovereignty spring up, and the cohesion of States is threatened by brutal ethnic, religious, social, cultural or linguistic strife. Social peace is challenged on the one hand by new assertions of discrimination and exclusion and, on the other, by acts of terrorism seeking to undermine evolution and change through democratic means.*<sup>36</sup>

Nessa mesma sintonia, ele mencionou a respeito da soberania e, enquanto afirmou que o Estado continuava sendo a pedra de toque nas relações internacionais, também declarou que o tempo da soberania absoluta já não mais vigia. Seria, assim, tarefa dos líderes estatais entender isso e encontrar um equilíbrio entre as necessidades de uma boa governança interna e as de um mundo cada vez mais interdependente.<sup>37</sup>

Mais especificadamente no tocante à segurança internacional, foram apresentadas duas importantes e derivadas constatações-recomendações. A primeira mencionou que as origens dos conflitos e da guerra estavam difundidas e eram profundas, e que, portanto,

*[...] to reach them will require our utmost effort to enhance respect for human rights and fundamental freedoms, to promote sustainable economic and social development for wider prosperity, to alleviate distress and to curtail the existence and use of massively destructive weapons.*<sup>38</sup>

<sup>35</sup> BOUTROS-GHALI, Boutros. **An agenda for peace, preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping**. 17 jun. 1992. Parágrafo 3. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/secretariat.htm>> . Acesso em: 12 set. 2009 (grifo nosso).

<sup>36</sup> Ibid., parágrafo 11.

<sup>37</sup> Ibid., parágrafo 17.

<sup>38</sup> Ibid., parágrafo 5.

A segunda lembrou que, embora fosse do Conselho de Segurança a responsabilidade primordial com relação à manutenção da paz e da segurança internacional, em um sentido mais amplo, esse senso de responsabilidade deveria ser compartilhado com a Assembleia Geral e com os outros órgãos da Organização.

Ante o exposto, ilumina-se ainda mais o tom, considerado como decorrente, dessas constatações-recomendações. Tornar-se-ia incompatível conclamar por uma ação mais abrangente no sentido de minar as causas da guerra, atuando em prol dos direitos humanos, do desenvolvimento social e econômico sustentáveis e do alívio do sofrimento humano; caso não se alterasse – leia-se distribuísse - a responsabilidade pela promoção da paz e da segurança entre os diversos órgãos da instituição, especializados em educação, direitos humanos, desenvolvimento social, etc.

Ainda que de maneira sutil, todo o exposto apresentou uma clara aproximação entre os direitos humanos e a paz e segurança internacionais, assim como um conceito de segurança mais abrangente, relacionado com questões sociais, humanitárias, econômicas, e não somente com armamentos, estratégia e exércitos.

Esses dois aspectos ficaram ainda mais fortalecidos no item seguinte do documento, quando ao discorrer sobre a diplomacia preventiva, *peace-making* e *peace-keeping*, o Secretário Geral agregou um inédito quarto fator, o *peace-building*. Este consiste em uma

*[...] action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict. Preventive diplomacy seeks to resolve disputes before violence breaks out; peacemaking and peace-keeping are required to halt conflicts and preserve peace once it is attained. If successful, they strengthen the opportunity for post-conflict peace-building, which can prevent the recurrence of violence among nations and peoples.*<sup>39</sup>

Esclarecendo o conteúdo e a forma que esse novo “tipo” de operação de paz deveria ensejar, Ghali explicou que o *peace-building* deveria atuar para identificar, amparar e embasar estruturas sociais que, caso restabelecidas, contribuiriam para a consolidação da paz, do senso de confiança e do bem estar da população. Sendo assim, a essas operações caberia por fim aos conflitos civis, desarmando as partes envolvidas e restabelecendo a ordem, repatriar os refugiados, monitorar as eleições, avançar nos esforços em prol dos direitos humanos, promover a reforma e o fortalecimento das instituições governamentais e incentivar processos (in)formais de participação política. Ademais, dever-se-ia trabalhar também pelo restabelecimento da confiança, seja entre os grupos internos envolvidos, seja entre o país atingido pela guerra civil e os outros da comunidade internacional; em ambos os casos, de

---

<sup>39</sup> BOUTROS-GHALI, 1992, op. cit., parágrafo 21, online.



forma a se cooperar para o crescimento econômico, o desenvolvimento social e o fortalecimento da paz.

No ano de comemoração do cinquentenário das Nações Unidas (1995), o Secretário Geral da instituição apresentou um novo documento, denominado “Suplemento de uma Agenda para Paz”. Com o intuito de promover uma reflexão sobre o primeiro relatório apresentado tendo em consideração os novos elementos ocorridos - os acontecimentos sucedidos entre 1992 e 1995 - Ghali iniciou sua análise ressaltando o caráter de transição do período.

*[...] we are still in a time of transition. The end of the cold war was a major movement of tectonic plates and the after-shocks continue to be felt. But even if the ground beneath our feet has not yet settled, we still live in a new age that holds great promise for both peace and development.*<sup>40</sup>

Em razão desse novo cenário onde os efeitos do choque entre as placas tectônicas ainda estavam ecoando e acarretando consequências, a ONU identificou um processo de mudanças quantitativas e qualitativas de suas ações enquanto “guardião” da paz e da segurança internacionais. No âmbito quantitativo, com o processo de desestruturação dos Estados socialistas e do término da Guerra Fria, houve um gradativo e significativo aumento das missões e atividades da organização relativas à paz e à segurança: deliberações do Conselho de Segurança, orçamento, operações de *peace-keeping* e *peace-making*, países sob supervisão eleitoral, países “fornecedores” de contingente militar e civil, etc.<sup>41</sup>

A par dessa alteração numérica, a própria natureza das missões e operações também foi modificada, em três importantes aspectos. Enquanto na Guerra Fria os conflitos eram preponderantemente interestatais, na década de 1990 eles passaram a ser intra-estatais.

*The end of the cold war removed constraints that had inhibited conflict in the former Soviet Union and elsewhere. As a result there has been a rash of wars within newly independent States, often of a religious or ethnic character and often involving unusual violence and cruelty. The end of the cold war seems also to have contributed to an outbreak of such wars in Africa. In addition, some of the proxy wars fuelled by the cold war within States remain unresolved. Inter-state wars, by contrast, have become infrequent*<sup>42</sup>

Dessa forma, novas variantes tiveram que ser consideradas na estruturação e logística das missões: a existência de milícias e guerrilhas, e não de um exército regular; o colapso das

<sup>40</sup> BOUTROS-GHALI. Boutros. **Supplement to an agenda for peace:** position paper of the secretary-general on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations. 25 jan. 1995. p. 2, parágrafo 5. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/secretariat.htm>>. Acesso em: 15 set. 2009.

<sup>41</sup> O próprio documento apresenta uma tabela, na qual constam os dados comparativos de antes e depois da Guerra Fria, que demonstram o aumento das atividades da ONU concernentes à paz e à segurança internacionais. Vide Ibid., p. 4, online.

<sup>42</sup> Ibid., p. 3, parágrafo 10.

instituições nacionais, como polícia, hospitais, sistema judiciário, escolas; e o fato de os principais alvos e vítimas nesses conflitos serem os civis. A segunda alteração residiu no fator humanitário, no sentido de que essas missões, além de lidar com o conflito em si, também tiveram que agir em favor da assistência humanitária dos civis: distribuindo ou garantindo a segurança da distribuição, por parte de ONGs internacionais, de mantimentos, água, roupas e remédios.

Diante desses aspectos, a composição dos membros da missão também precisou ser alterada. Inicialmente integradas apenas por militares, na década de 1990 essas missões precisaram ser compostas por uma equipe multifuncional, de militares e civis oriundos de diversas áreas. Dessa forma, as variadas atividades, como monitoramento do cessar fogo, das eleições e dos direitos humanos; a promoção da participação política dos cidadãos; e a reestruturação de hospitais, fóruns, polícia e escolas, poderiam ser cumpridas.

Elaborados com sutileza e sem o intuito de acirrar deliberações internacionais, os dois documentos analisados revelaram nas entrelinhas muitas mudanças conceituais e práticas em relação ao período da Guerra Fria. De início, a aproximação entre os direitos humanos e a paz e segurança internacionais, inclusive com a inserção daqueles nos componentes (tanto de conteúdo quanto de recursos humanos) das missões de paz da ONU. Em segundo lugar, a “confissão” de que a promoção e proteção dos direitos humanos eram requisitos necessários (não os únicos!) para se preservar um cenário internacional seguro e pacífico. Um modo eufemístico de expressar uma nova concepção: que o desrespeito aos direitos humanos constituía uma ameaça à segurança internacional e à paz.

Revelou-se, outrossim, inclusive com dados empíricos, um novo *modus operandi* da organização, no sentido de que um mesmo tema fosse analisado a partir de várias vertentes: política, econômica, social, estratégica, humanitária. Exemplos desse novo método foram as missões de paz, que passaram a ser compostas por uma equipe multifuncional, e os próprios elementos apontados pelo Secretário Geral como sendo influentes na garantia da paz e segurança internacionais. Esse novo *modus operandi* não se revelou e não foi cobrado apenas no âmbito da segurança, mas também no tocante aos temas que estavam emergindo na pauta internacional, e na forma de trabalho dos diversos órgãos da ONU.

O próprio ciclo de conferências sociais, organizado para que os fóruns ocorressem continuamente, com um breve espaço de tempo entre eles, retratou uma tentativa de abordagem holística: as deliberações e conceitos de um encontro serviriam de base para as discussões promovidas no subsequente. Isso foi atestado, por exemplo, pela discussão dos direitos humanos a partir do conceito do desenvolvimento sustentável e pelo tratamento dado

ao tema populacional, considerando também o enfoque humanitário e do meio ambiente. Na última conferência, como esperado, essa abordagem foi bastante evidente: através das discussões sobre as cidades, congregaram-se todos os temas anteriormente abordados, já que é na cidade que o meio ambiente é protegido, que os desenvolvimentos econômico e social (sustentáveis) se perfazem, que a população habita e as mulheres exercitam seus direitos.

Além disso, a preparação das Conferências foi também um exemplo dessa atuação conjunta e não compartimentada sobre os temas, já que as reuniões preparatórias contaram com a participação de representantes de vários órgãos e agências especializadas da ONU. Estes representantes apresentaram relatórios e propostas de discussões sobre o assunto que seria tratado na Conferência a ser realizada. Na preparação da reunião de Viena, participaram mais de dez agências especializadas<sup>43</sup>, e de suma importância foi o documento produzido com o objetivo de congregar as diversas propostas submetidas. O referido documento mencionou o conceito de “[...] entendimento comum do lugar dos direitos humanos dentro do sistema das Nações Unidas.”<sup>44</sup> Segundo Cançado Trindade, essa proposta de um entendimento comum foi bastante especial e singularizou três questões:

Em primeiro lugar, [que] a Carta das Nações Unidas revela uma “interrelação íntima” entre a manutenção da paz e a segurança internacionais, o desenvolvimento econômico e social e o respeito aos direitos humanos, - princípios esses que se refletem na “experiência diária” daquelas agências e órgãos cujas cartas constitutivas contém no mais das vezes disposições específicas sobre direitos humanos. Seus mandatos respectivos se pautam assim por tais disposições e muitas de suas atividades, se não todas, “contribuem diretamente à realização dos direitos humanos”. Em segundo lugar, [que] cabe adotar um *enfoque sistêmico e coordenado* dentro da família das Nações Unidas (abarcando as agências especializadas e demais órgãos) para a ação em prol dos direitos humanos. E, em terceiro lugar, na mesma linha, [que] o documento final da Conferência Mundial deveria referir-se ao ‘sistema das Nações Unidas’ como um todo, englobando tanto as Nações Unidas quanto as agências especializadas e demais órgãos do sistema, ao invés de somente às Nações Unidas [...].<sup>45</sup>

Mais do que expor um novo tratamento dos temas apontados, essa abordagem holística e conjunta também refletiu uma atualização da ONU, dos Estados e da sociedade internacional no modo de (tentar) solucionar problemas que já pré-existiam à década de 1990, mas que com o fim da Guerra Fria e a reorganização, principalmente política e econômica do

---

<sup>43</sup> As agências especializadas citadas são: Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização da ONU para a Educação, Cultura e Ciência (UNESCO), Organização Mundial da Saúde (OMS), Organização para a Alimentação e a Agricultura (FAO), Organização Internacional de Telecomunicações (UIT), Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Fundo Monetário Internacional (FMI), Programa da ONU para o Desenvolvimento (PNUD), Fundo da ONU para o Desenvolvimento da Mulher (UNIFEM), Fundo da ONU para a Infância (UNICEF) e o Fundo da ONU para a População (ENFPA). CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997. v. 1. p. 235-268.

<sup>44</sup> Ibid., p. 236.

<sup>45</sup> Ibid., p. 236-237. (grifo do autor).

sistema internacional, adquiriram uma nova feição. Não há como se lidar com questões que estão todas conectadas e que se influenciam reciprocamente, abordando-as de forma compactada e isolada. Com a crescente superação física das distâncias, intensificação da circulação da informação, do capital, da tecnologia e inclusive das pessoas, tornou-se obsoleto deliberar sobre o meio ambiente sem considerar a economia, tratar do desenvolvimento social sem considerar a tecnologia, ou ainda, cuidar da segurança internacional e da paz sem considerar os direitos humanos, e vice-versa. Todos esses temas passaram a ser importantes não apenas pelo que eles representam isoladamente, mas igualmente pela repercussão que poderiam causar nas outras áreas. Sendo assim, tornou-se premente pensar e abordar cada um desses assuntos considerando-se todas as outras variáveis que nele se refletem.

É exatamente essa “tomada de consciência” que o relatório “Agenda para a Paz”, juntamente com o seu suplemento, que o ciclo de conferências, e que a maioria dos assuntos que ainda serão discutidos nesse capítulo mostraram<sup>46</sup>. Particularmente no tocante aos direitos humanos, essa nova abordagem retratou uma diversificação de projetos, no sentido de uma atuação concomitante e conjunta em várias áreas: promovendo a educação sobre esses direitos e fóruns internacionais de debates, reformulando as missões de paz, dispersando o tratamento do tema pelos órgãos da ONU, inclusive o Conselho de Segurança, criando novas leis internacionais, estimulando os judiciários nacionais, atuando contra a impunidade através de tribunais *ad hoc* e criando uma jurisdição criminal internacional permanente: eis o Tribunal Penal Internacional.

O programa sobre educação mencionado consistiu no projeto das Nações Unidas instituído pela Assembleia Geral através da resolução 49/104 (1994) e intitulado “Década da Educação para os Direitos Humanos (1995-2005)”. A ideia para a implantação de um programa nesses moldes não foi repentina, mas fruto de vários fatores anteriores, dentre eles: a Declaração de Viena, que conclamou pelo emprego da educação como um meio de se disseminar e fortalecer os direitos humanos, uma antiga recomendação da Comissão de Direitos Humanos, em 1993, para que os países dessem prioridade à educação, e o Plano de Ação adotado pelo Congresso Internacional de Educação para os Direitos Humanos e a Democracia, que se posicionou no sentido de que “[...] *education for human rights and*

---

<sup>46</sup> Esses assuntos são: os programas das Nações Unidas sobre a “Educação para os Direitos Humanos” e o sobre o “Desenvolvimento do Direito Internacional”, os tribunais *ad hoc* para a ex-Iugoslávia e a Ruanda, as intervenções humanitárias, as missões de paz, e o próprio TPI.

*democracy is itself a human right and a prerequisite for the realization of human rights, democracy and social justice.”*<sup>47</sup>

Por meio dessa proclamação de uma década em prol da disseminação e do desenvolvimento da educação para os direitos humanos, objetivou-se a consecução de cinco metas principais:

*[...] a) the assessment of needs and the formulation of effective strategies for the furtherance of human rights education at all school levels, in vocational training and formal as well as non-formal learning; b) the building and strengthening of programmes and capacities for human rights education at the international, regional, national and local levels; c) the coordinated development of human rights education materials; d) the strengthening of the role and capacity of the mass media in the furtherance of human rights education; e) the global dissemination of the Universal Declaration of Human Rights in the maximum possible number of languages and in other forms appropriate for various levels of literacy and for the disabled.*<sup>48</sup>

O ponto de destaque desse projeto foi justamente o fato de que a implementação dos referidos objetivos foi concebida através de uma ação conjunta, que envolvesse simultaneamente atores e programas internacionais, nacionais, regionais e locais. No Plano de Ação do programa, apresentado pelo Secretário Geral da ONU em 1996, havia uma expressa “convocação” para que variados atores participassem do desenvolvimento do projeto: os Estados, principalmente através de suas políticas públicas nacionais; as instituições nacionais que trabalhassem com direitos humanos; as organizações não governamentais; e o Alto Comissário para os Direitos Humanos, a quem foi atribuída a coordenação de todas as atividades desenvolvidas no programa. Além deles, a Comissão de Direitos Humanos e todos os órgãos da ONU relacionados aos direitos humanos; a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura), devido à sua especialização na área da educação; as outras agências especializadas da ONU, como UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), OIT (Organização Internacional do Trabalho), ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados) e a Universidade da ONU; e outras organizações internacionais.<sup>49</sup>

Por meio de uma ação variada e abrangente, tanto no que concerne às metas/atividades como no tocante aos atores, o foco do programa era que ao longo desses dez anos, a educação

<sup>47</sup> UNITED NATIONS. **Resolutions adopted by the general assembly**. United Nations decade for human rights education. Document A/RES/49/184. New York. 23 dez. 1994. p. 2. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/res/resa49.htm>>. Acesso em: 20 set. 2009.

<sup>48</sup> Id. **Plan of action for the United Nations decade of human rights education, 1995 -2004: human rights education – lessons for life**. Document: A/51/506 Add1. New York. 12 dez. 1996. p. 6, parágrafo 10. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/issues/education/training/decade.htm>>. Acesso em: 10 set. 2009.

<sup>49</sup> Ibid., p. 7-8, parágrafos 11-19.

em direitos humanos fosse estimulada e disseminada por várias áreas da sociedade: entre as crianças e os jovens, entre os profissionais, como professores, advogados, *peacekeepers*, médicos, juízes, policiais; nas instituições (escolas, universidades, Forças Armadas, Judiciário); nos livros, pela mídia eletrônica, dentre outros. Através dessa ação coordenada, visava-se aumentar a participação da sociedade civil na política, promover o desenvolvimento econômico e social, combater o preconceito e qualquer tipo de discriminação e a criação de meios de transformação dos direitos humanos, que deveriam passar de meras normas abstratas para a realidade social, política, econômica e cultural dos cidadãos.<sup>50</sup> Enfim, considera-se que foi um programa que visou à implantação do conhecimento dos direitos humanos como um fim e ao mesmo tempo como um instrumento, de modo que através dessa cultura fossem resolvidos (ou pelo menos atenuados) outros problemas, como o preconceito, a intolerância, a pobreza e a impunidade.

Foram exemplos de atividades desenvolvidas sobre a égide desse programa: a inserção, pela Subcomissão de Prevenção da Discriminação e de Proteção das Minorias, do tema da educação em direitos humanos na sua pauta anual durante a década de 1995-2005,<sup>51</sup> o programa da “Cultura da Paz”, desenvolvido pela UNESCO e que tinha como uma de suas metas a educação para paz, direitos humanos, democracia, entendimento internacional e tolerância;<sup>52</sup> a atuação do Alto Comissário para disseminar os direitos humanos pela internet e para promover o projeto “*Assisting Communities Together*”, que concedia ajuda financeira para comunidades e organizações locais que coordenassem projetos de direitos humanos;<sup>53</sup> e a realização, pela UNESCO, de conferências regionais para a discussão sobre a educação em direitos humanos: na Finlândia (1997); no Senegal (1998); na Índia e no Marrocos (1999), e no México (2001).<sup>54</sup>

Antes mesmo da proclamação desse programa sobre a educação em direitos humanos, a ONU já estava com outro importante projeto em andamento: “A Década das Nações Unidas sobre o Direito Internacional (1990-1999)”. Instituído em 1989, através da resolução 44/23 da

<sup>50</sup> UNITED NATIONS, 1996, op. cit., p. 6, parágrafos 4-9, online.

<sup>51</sup> Id. **Resolution adopted by the general assembly**. United Nations decade for human rights educations, 1995-2004, and public information activities in the field of human rights. Document A/RES/52/127. New York. 12 dez. 1997. p. 3. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r52.htm>>. Acesso em: 25 set. 2009.

<sup>52</sup> Id. **Resolution adopted by the general assembly**. United Nations decade for human rights education: towards a culture of peace. Document A/RES/50/173. New York. 22 dez. 1995. p. 1-2. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/res/resa50.htm>>. Acesso em: 25 set. 2009.

<sup>53</sup> Id. **Resolution adopted by the general assembly**. United Nations decade for human rights educations, 1995-2004, and public information activities in the field of human rights. Document A/RES/53/153. New York. 9 dez. 1998. p. 3. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r53.htm>>. Acesso em: 25 set. 2009.

<sup>54</sup> Id. **Resolution adopted by the general assembly**. United Nations decade for human rights educations, 1995-2004. Document: A/RES/57/212. New York. 18 dez. 2002. p. 2. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r57.htm>>. Acesso em: 25 set. 2009.

Assembleia Geral, este programa apresentou as seguintes metas: a) promover a aceitação e o respeito pelos princípios de direito internacional; b) promover meios e métodos para a pacífica solução de controvérsias entre Estados, incluindo o total respeito à Corte Internacional de Justiça; c) encorajar o progressivo desenvolvimento e codificação do Direito Internacional; d) incentivar o ensino, estudo, disseminação e ampla apreciação do Direito Internacional.<sup>55</sup>

Tendo em mente que esse projeto foi proposto e aprovado pela Assembleia Geral no significativo ano de 1989, verifica-se a intenção da ONU no sentido de fomentar projetos que normativizassem as relações internacionais nesse novo cenário emergente e que estimulassem a solução pacífica e jurídica de controvérsias, de modo que se recorresse cada vez menos aos meios violentos. Incentivar o Direito Internacional, sua codificação e o respeito pelos seus princípios foi, ao mesmo tempo, fortalecer a paz, o multilateralismo e a coordenação conjunta dos problemas existentes.

Constituindo-se como um programa em prol do Direito Internacional, as atividades promovidas abarcaram várias frentes – elaboração de leis, incentivo à ratificação dos tratados já existentes, participação nos fóruns multilaterais, fortalecimento da Corte Internacional de Justiça e das cortes regionais, ampla divulgação de tratados e jurisprudência internacionais, qualificação de profissionais para atuar nessa área - e várias áreas temáticas, como meio ambiente, desarmamento, comércio internacional, desenvolvimento, uso do mar e do espaço aéreo, direitos humanos e jurisdição criminal internacional.

No tocante a estes dois últimos temas, a consecução dos projetos da “Década do Direito Internacional” foi bastante significativa. Primeiramente, porque complementou as outras atividades que estavam sendo desenvolvidas: o programa sobre a educação e o ciclo das conferências sociais, em razão dos três abordarem temas comuns e das conferências sempre apresentarem um documento final, com o intuito de disciplinar os temas discutidos; e o novo *modus operandi* das Nações Unidas, no sentido de que não tratar isoladamente um assunto também impõe que este seja analisado sob a ótica jurídica, tanto interna quanto externa. Em segundo lugar, porque foi igualmente um grande fomentador da concepção de uma jurisdição criminal internacional.

Com o intuito de fornecer um balanço sobre o programa e sobre as informações prestadas pelos próprios Estados com relação às atividades que estavam implementando em prol do Direito Internacional, o Secretário Geral elaborava e apresentava à Assembleia Geral,

---

<sup>55</sup> UNITED NATIONS. **United Nations decade for international law**. Document A/RES/45/40. New York. 28 nov. 1990. p. 361-363. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/res/resa45.htm>>. Acesso em: 1 out. 2009. (tradução nossa).

anualmente, relatórios sobre o andamento do programa. Nestes *reports*, encontram-se muitas referências positivas<sup>56</sup> ao trabalho Comissão de Direito Internacional, que estava incumbida de redigir um estatuto para o então provável tribunal criminal internacional. A cada nova etapa “cumprida” no sentido de se criar o TPI, o Secretário Geral expressava sua satisfação e encorajava a continuidade dos trabalhos, bem como a participação e cooperação dos Estados, para que essa meta se tornasse realizável.

Organizados em três sessões, esses relatórios apresentavam, inicialmente, uma introdução, na qual se contextualizava o programa, o seu estágio de desenvolvimento e se mencionavam, um por um, os Estados, as agências da ONU e as organizações internacionais que haviam respondido sobre as atividades que estavam implementando com relação a este projeto. A segunda parte do relatório, por sua vez, consistia na exposição, dividida em tópicos sobre cada um dos quatro objetivos do programa, dessas informações apresentadas pelos países, agências e organismos internacionais. Por fim, a terceira sessão era dedicada à apresentação das tarefas acerca da promoção do Direito Internacional que as Nações Unidas estavam desenvolvendo. A seguir, serão analisadas as respostas apresentadas por alguns países e ONGs, que se manifestaram especificadamente sobre o TPI o seu processo de criação, então em curso.

No relatório A/48/312, de agosto de 1993, a Cruz Vermelha se manifestou expondo que: “[...] *the establishment of an ad hoc international criminal tribunal should constitute a step towards the establishment of a universally competent international criminal court which would have the independence and necessary means to guarantee that justice will be served*”.<sup>57</sup> Neste mesmo sentido, manifestaram-se a Comissão Internacional de Juristas, que informou que desde maio de 1993 lançou uma campanha para a criação de um tribunal penal internacional;<sup>58</sup> e os países nórdicos (representados pela Finlândia), que incentivaram a conclusão dos trabalhos pela criação internacional de um tribunal criminal permanente.<sup>59</sup>

No *report* do ano seguinte, os países nórdicos, agora representados pela Dinamarca, expuseram suas considerações sobre o que entenderam ser a debilidade central do Direito Internacional. Eles constataram que o problema não residia na falta de leis, mas sim na ausência

---

<sup>56</sup> Cf. UNITED NATIONS. **United Nations decade of international law**. Report of the Secretary-General. Document A/48/312. New York. 25 ago. 1993. p. 40-41 parágrafos 155-161; Id. **United Nations decade of international law**. Report of the Secretary-General Document A/49/323. New York. 19 ago. 1994. p. 46-47, parágrafos 179-182. Disponíveis em: <<http://www.un.org/law/1990-1999>>. Acesso em: 31 ago. 2007.

<sup>57</sup> Id. United Nations decade of international law, 1993, op. cit., p. 19, parágrafo 59, online.

<sup>58</sup> Ibid., p. 13, parágrafo 36.

<sup>59</sup> Ibid., p. 18, parágrafo 53.



de um sistema mais efetivo de implementação das normas internacionais e de se assegurar a responsabilidade dos Estados e dos indivíduos que violassem essas regras. Portanto,

*[...] "implementation" and "responsibility" might be the key words and concepts on which to focus attention during the remaining period of the Decade up to the dawn of the twenty-first century. The Nordic countries observed that two items relating to implementation have been under consideration by the International Law Commission (ILC) and the Sixth Committee for a long time, namely the topic of State responsibility and the draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind, including the draft statute of an international criminal tribunal.*<sup>60</sup>

Estas duas exposições dos países nórdicos são extremamente relevantes e surpreendentes, pois retrataram uma peculiar preocupação por parte destes Estados: a instauração de um meio que possibilitasse um cumprimento mais efetivo das normas internacionais já existentes, ou seja, uma maneira que responsabilizasse e apenasse os Estados e os indivíduos que desrespeitassem o Direito Internacional. Ainda que de forma implícita, este comentário se traduziu num “pedido” para que o Direito Internacional se tornasse mais rígido, para que se criassem meios de repressão caso suas normas fossem descumpridas e que, assim, as leis já existentes tornassem-se mais eficazes. Além disso, nesses comentários também se constata a menção ao fator da permanência do tribunal, de modo que ele fosse independente, e não vinculado à ONU e ao Conselho de Segurança, como eram os *ad hoc*.

No relatório de agosto de 1996, quando já haviam sido criados e estavam em funcionamento os tribunais *ad hoc* da ex-Iugoslávia e de Ruanda, porém, ainda persistiam muitas divergências com relação à elaboração do estatuto do TPI; a Cruz Vermelha expôs que apesar da importância desses dois tribunais *ad hoc*, eles eram e deveriam ser considerados apenas como “[...] *a part of a process that would eventually culminate in the establishment of a permanent criminal court*”<sup>61</sup>. Em seguida, afirmou que certas questões precisavam ser aprimoradas, tal como a definição dos crimes de guerra, que no estatuto do TPI deveria incluir as violações cometidas durante os conflitos armados não internacionais, ou seja, os conflitos civis, característicos da década de 1990.<sup>62</sup>

A partir dessa consideração, observa-se a intenção da Cruz Vermelha em esclarecer que, na verdade, por mais que os tribunais *ad hoc* tenham sido relevantes e desempenhado um papel significativo na proteção dos direitos humanos, existia um processo em curso, que precisava atingir a fase seguinte. Tratou-se de uma clara recomendação no sentido de que a

<sup>60</sup> UNITED NATIONS. United Nations decade of international law, 1994, op. cit., p. 21, parágrafo 60, online. (grifo nosso).

<sup>61</sup> Id. **United Nations decade of international law**. Report of the Secretary-General. Document A/51/278. New York. 15 ago. 1996. p.21, parágrafo 49. Disponível em: <<http://www.un.org/law/1990-1999>>. Acesso em: 31 ago. 2007.

<sup>62</sup> Ibid., p. 21, parágrafo 49.

comunidade internacional não poderia se acomodar no tocante à criação de um tribunal criminal permanente, pela simples razão de ter instituído dois tribunais *ad hoc*. Os então recentes acontecimentos do período atestavam a necessidade de se aprimorar o processo de tutela internacional dos direitos humanos, criando-se novas instituições e revendo-se certos conceitos, como o dos crimes de guerra, os meios de responsabilização, a subordinação dos tribunais internacionais ao Conselho de Segurança, etc.

No último relatório sobre a “Década do Direito Internacional”, divulgado em setembro de 1999, foi apresentada uma detalhada exposição sobre todos os trabalhos desenvolvidos ao longo da década, os resultados alcançados e um anexo, que informou que no tocante ao objetivo “c”<sup>63</sup>, foram estabelecidos setenta e um tratados multilaterais, nos mais variados ramos do Direito Internacional.

Em relação ao Tribunal Penal Internacional, cuja criação ocorreu durante o programa da “Década do Direito Internacional” e foi qualificada como um ato de significância histórica<sup>64</sup>, havia uma seção específica no relatório, que detalhou todo o trabalho da Comissão de Direito Internacional até a realização da Conferência de Roma.<sup>65</sup> Apresentaram-se, igualmente, as considerações da Comissão Internacional de Juristas, do Alto Comissário da ONU para os Direitos Humanos, que afirmou que ter participado ativamente das negociações para elaboração do Estatuto do TPI e da Conferência de Roma,<sup>66</sup> e da Cruz Vermelha, que apesar de ter saudado a criação do Tribunal, alertou para o seguinte fato:

*[...] no time should be lost in drawing up the annex concerning the use of weapons which are of a nature to cause superfluous injury or unnecessary suffering or which are indiscriminate, especially weapons of mass destruction. The consolidation of the ban on the use of antipersonnel mines and blinding weapons should, moreover, allow for the recognition of the prohibited use of those weapons as a war crime in the first revision of the Statute.*<sup>67</sup>

Por fim, ela também expressou sua preocupação com a ausência de disposições específicas sobre o uso da fome, de ataques indiscriminados e de armas proibidas nos conflitos. Desaprovou, ainda, a possibilidade dos Estados excluírem, pelo período de sete anos, a jurisdição do TPI com relação aos crimes de guerra.<sup>68</sup>

---

<sup>63</sup> Este objetivo consistia em encorajar o progressivo desenvolvimento e codificação do Direito Internacional.

<sup>64</sup> UNITED NATIONS. **United Nations decade of international law**. Report of the Secretary-General. Document A/54/362. New York. 21 set. 1999. p. 56, parágrafo 290. Disponível em: <<http://www.un.org/law/1990-1999>>. Acesso em: 31 ago. 2007.

<sup>65</sup> Ibid., p. 58, parágrafos 300-302.

<sup>66</sup> Ibid., p. 19, parágrafo 87.

<sup>67</sup> Ibid., p. 25, parágrafo 115.

<sup>68</sup> Ibid., p. 25, parágrafo 116.

Em suma, foi um programa da ONU que atuou pelo desenvolvimento do Direito Internacional, de modo a incentivar a regulamentação jurídica das relações internacionais, nas mais diversas áreas, incluindo, os direitos humanos e o direito penal internacional. Através dos relatórios elaborados pelo Secretário Geral, constata-se que o Programa tinha total interesse na aprovação do Estatuto de Roma: acompanhou de perto as negociações, incentivou constantemente o trabalho da Comissão de Direito Internacional e conclamou a participação dos Estados. Entende-se, inclusive, que a criação do TPI constituiu-se como uma das várias metas desse programa, contribuindo tanto para a codificação quanto para o incentivo pelo respeito do direito internacional.

A esses dois programas (sobre a educação em direitos humanos e sobre o direito internacional) e a esses dois documentos (Agenda para a Paz e o seu suplemento) das Nações Unidas aplicam-se as análises tecidas a respeito das conferências sociais, no sentido de que elas foram consequência da emergência de um novo contexto, mas por outro lado, também se configuram como uma necessidade de se readaptar e atualizar. A partir de uma observação conjunta destes três fatores, compreende-se o destaque adquirido pelos direitos humanos na década de 1990 e a mobilização internacional, através de variados projetos e atores, com o intuito de desenvolver atividades sobre essa temática. Por fim, o modo como os três foram implementados corrobora a argumentação sobre um novo *modus operandi* da Organização. Os assuntos do período foram tratados de forma conjunta, sem o intuito de isolá-los dos outros âmbitos temáticos, e as atividades foram dispersas entre os órgãos e as agências especializadas da ONU, bem como entre atores de diversos níveis: locais, regionais, continentais e globais; públicos, particulares e do terceiro setor.

### **3.4 Um novo âmbito para a análise dos direitos humanos: o Conselho de Segurança**

Simultaneamente ao otimismo político inicial fruto do final da Guerra Fria, ao aparente sucesso de uma coalizão multilateral que foi criada com o intuito de por fim a um conflito entre Estados<sup>69</sup>, e ao desenvolvimento e repercussão dos três fatores já analisados<sup>70</sup>, a década de 1990 também foi o palco da precoce eclosão de sucessivos conflitos intra-estatais,

---

<sup>69</sup> Faz-se referência a coalizão de Estados que foi formada para forçar a retirada das tropas iraquianas do Kuwait, no início de 1990, na popularmente conhecida Guerra do Golfo.

<sup>70</sup> Esses três fatores são: a) o ciclo de Conferências Sociais; b) o documento “Agenda para a Paz” e o seu suplemento; c) os programas das Nações Unidas sobre a “Educação em Direitos Humanos” e sobre a “Década do Direito Internacional”.

que revelaram o descongelamento<sup>71</sup> de várias crises e disputas étnicas internas que haviam sido paralisadas pela rigidez das décadas anteriores. A resposta da sociedade internacional a esses acontecimentos foi eminentemente seletiva (leia-se política!) e se concentrou em duas vertentes: a instauração de dois tribunais *ad hoc* e a realização de algumas intervenções humanitárias.

Os dois conflitos mais conhecidos desse período foram os ocorridos na ex-Iugoslávia e em Ruanda. No velho mundo, a dolorosa experiência ocorreu na região dos Bálcãs, onde durante a Guerra Fria, o marechal Josip Broz Tito havia conseguido conciliar politicamente interesses de sérvios, albaneses, macedônios, bósnios e croatas. No entanto, a morte de Tito, combinada com o nacionalismo sérvio, personificado por Slobodan Milosevic, e com as aspirações independentistas, primeiramente da Croácia e da Eslovênia (1991) e depois da Bósnia-Herzegovina (1992), Macedônia (1992) e de Kôsovo (1998), culminou na ocorrência de uma limpeza étnica perpetrada pelos sérvios contra as demais etnias, bombardeios por parte da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e na existência de milhares de refugiados em plena Europa.

No caso africano, a antiga rivalidade étnica predominante na região, entre hutus e tutsis, foi fortemente acirrada pela colonização.

O Estado colonial – primeiro alemão, depois belga – acentuou e mobilizou essa diferença étnica/ política de forma considerável, dando aos tutsi controle absoluto sobre o Estado costumeiro (mesmo nas áreas anteriormente nas mãos da maioria hutu) e proporcionando-lhes acesso à educação, recursos e cargos administrativos, criando assim um Estado tutsi nativo que assumia a forma de apêndice subordinado ao estado colonial.<sup>72</sup>

Apesar da conquista da independência, em 1960, as duas etnias continuaram em conflito, e em 1973, o general Juvenal Habyarimana, de origem hutu, tomou o poder, através de um golpe de Estado. A permanência no governo, por tanto tempo – Habyarimana só deixou a presidência em 1994, quando foi morto - de um hutu, ensejou muito descontentamento por parte dos tutsis, que haviam se organizado, juntamente com os refugiados da Uganda e de Burundi, em torno da Frente Patriótica Ruandesa (FPR).

Foi através de um ataque, realizado pela FPR, com o intuito de forçar o governo a aceitar a repatriação dos refugiados, de origem majoritária tutsi, que a guerra civil teve início,

---

<sup>71</sup> HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais: histórias e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 120.

<sup>72</sup> CASTELLS, Manuel. Fim do milênio. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 134-135 apud MOREIRA, Nilson da Silva. Questões geográficas contemporâneas: “ainda sobre o genocídio em Ruanda”. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, n. 12, p. 63, dez. 2008. Disponível em: <<http://www.egn.mar.mil.br/revistaEgn/dezembro2008/QUEST%C3%95ES%20GEOGR%C3%81FICAS%20CONTEMPOR%C3%82NEAS.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2010.

no final de 1990. Em agosto de 1993, as duas etnias finalmente chegaram a um acordo, no qual ficou pactuada a

[...] criação de um governo transitório com a participação de componentes da guerrilha, bem como a formação de exército nacional composto também por combatentes da RPF. Essa iniciativa de pacificação foi enaltecida pela ONU que, para monitorar o cumprimento do acordo de paz, adotou a Resolução nº 872, estabelecendo a missão de paz em Ruanda –UNAMIR-.<sup>73</sup>

A despeito do acordo e das negociações para implementá-lo, em abril de 1994, o presidente de Ruanda foi morto, em um suspeito acidente de avião. A partir deste momento, houve uma forte reação por parte dos hutus extremistas e da guarda civil, que iniciaram violentos ataques contra os tutsis e os hutus moderados. Os ataques se disseminaram por todo o país, ocasionando a morte de aproximadamente um milhão de pessoas, e só foram interrompidos em julho daquele ano, quando a FPR conseguiu vencer as tropas governamentais e tomou a capital do país.<sup>74</sup> Em junho de 1994, o Conselho de Segurança autorizou – tardiamente – mais uma intervenção humanitária, para proteção dos refugiados.

Ademais desses dois casos, outros três exemplos importam ser destacados: o da Somália, o dos curdos e o do Haiti. Território ocupado por diversos clãs, a Somália conseguiu sua independência em 1960, e desde 1969 passou a ser governada pelo ditador Siad Barre, que dispunha do apoio soviético. Apesar da independência formal, algumas etnias do povo somali permaneceram em territórios de outros países, como a Etiópia e o Quênia, aliados dos norte-americanos. Durante a Guerra Fria, Barre recebeu significativa ajuda financeira e militar dos soviéticos e “[...] as relações com os países da região deterioraram-se progressivamente, em virtude de um apoio à revolta das comunidades de etnia somali existentes nos países vizinhos”<sup>75</sup> e pela invasão do território etíope, em 1977. Esta invasão teve consequências graves para a Somália, tendo em vista que

[...] motivou mesmo a perda do apoio do Bloco de Leste, já que as autoridades soviéticas decidiram tomar partido pelo regime da Etiópia, enviando tropas para expulsar o exército somali, como de facto aconteceu em 1978. Esta derrota militar teve consequências desastrosas para o regime de Siad Barre, na medida em que a dependência relativamente ao exército (abalado moral e fisicamente) e à ideologia de uma «unidade somali» (também simbolicamente derrotada) originou uma profunda crise política, militar e ideológica, agravada economicamente pela falta de apoio externo.<sup>76</sup>

<sup>73</sup> MOREIRA, op. cit., p. 66.

<sup>74</sup> Cf RODRIGUES, Simone Martins. **Segurança internacional e direitos humanos: a prática da intervenção humanitária no pós-guerra fria**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 133-135; JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. **O direito penal internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 96-97.

<sup>75</sup> FERREIRA, Patrícia Magalhães. Conflitos em África guerras do esquecimento: causas e natureza dos conflitos na África subsahariana. **Estratégia**, Lisboa, n. 15, p. 15, 2º semestre 2001. Disponível em: <[http://ieei.pt/files/Patricia\\_Ferreira\\_Conflitos\\_Africa-Africa\\_Oriental.pdf](http://ieei.pt/files/Patricia_Ferreira_Conflitos_Africa-Africa_Oriental.pdf)> Acesso em: 07 abr. 2010.

<sup>76</sup> Ibid., p. 15.

A guerra civil somali se intensificou no final da década de 1980, quando os clãs opositores passaram a contestar militarmente o governo de Barre. Após a fuga deste, em janeiro de 1991, e o vácuo de poder configurado, a guerra civil se generalizou pelo país, e os dois principais líderes, Mohamed Farah Aidid e Ali Mahdi passaram a disputar o poder. Um agravante desta situação foi a forte seca que atingiu o país, em 1991, e deteriorou ainda mais a já precária situação humanitária da população civil, que, além da exposição à violência oriunda dos conflitos entre as facções, não conseguia receber ajuda externa de ONGs e da ONU. As próprias milícias bloqueavam os aeroportos, bombardeavam os navios com suprimentos, controlavam as rotas de distribuição, ou ainda, cobravam altas taxas para escoltar os carregamentos humanitários e garantir que eles fossem entregues aos civis.<sup>77</sup> Foi nesse contexto que o Conselho de Segurança autorizou a intervenção humanitária na região, primeiramente através da UNITAF (*Unified Task Force*) em dezembro de 1992, e posteriormente, pela UNOSOM II (*UN Operation in Somalia*), em março de 1993.<sup>78</sup>

Etnia dispersa em uma região denominada Curdistão, que abrange territórios de vários países - Turquia, Iraque, Irã, Síria - e formalmente não se constitui enquanto um Estado, os curdos viveram uma longa história de lutas por territórios e de tentativa de formação de uma unidade política. Especificadamente no tocante à minoria curda que habita o norte do Iraque, à história deles acresceram-se algumas incursões do ex-ditador Saddam Hussein com o intuito de exterminá-los, tal como o ocorrido durante o período que ficou conhecido como “Campanha de Anfal” (1986-1988). Alegando a existência de uma insurreição militar curda que, apoiada pelo Irã (país naquele momento em guerra com o Iraque) tinha por objetivo destruir e destituir o governo iraquiano, Saddam Hussein autorizou a condução de uma ofensiva campanha contra os supostos rebeldes. Coordenada por Ali Hassan al-Majid, primo do ex- ditador, essa incursão militar ganhou destaque internacional devido a sua brutalidade e ao genocídio causado aos curdos, através de bombardeios, deportações, destruição sistemática dos povoados da região e o emprego de armas químicas (gás mostarda).<sup>79</sup>

Logo após o término da Guerra do Golfo, com a retirada forçada das tropas iraquianas do Kuwait, e no contexto de certa desordem política interna no Iraque, os curdos, em conjunto com os xiitas, realizam um novo levante. A reação do governo de Saddam foi novamente pela

---

<sup>77</sup> RODRIGUES, op. cit., p. 126-127.

<sup>78</sup> Estas intervenções foram autorizadas, respectivamente, pelas resoluções 794 e 814 do Conselho de Segurança. Para maiores informações sobre elas, vide Ibid., p. 127-131; FERREIRA, op. cit., p. 21-25.

<sup>79</sup> Cf. SERODIO, Guilherme Moutinho. Sobrevivendo ao genocídio e ao deslocamento: diáspora curda e respostas à repressão na Turquia e no Iraque entre 1987 e 1995. **IX Congresso da Associação Latino Americana de Estudos Africanos e Asiáticos do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 6-7, set. 2008. Disponível em: <<http://www.aladaab.com.br/anais/PDFS/43.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2010.

repressão violenta, gerando um significativo deslocamento dos curdos para os países vizinhos (Turquia e Irã). A diferença entre esses dois casos foi que no segundo a comunidade internacional autorizou uma intervenção com fins humanitários, enquanto que no primeiro assistiu passiva ao uso de armas químicas e ao genocídio que estava em curso.

O caso haitiano, diferentemente dos outros quatro, teve como origem do conflito interno a deposição de um presidente democraticamente eleito. Desde sua independência em 1804, o Haiti foi marcado pela instabilidade política, inicialmente, oriunda da disputa entre negros e mulatos pelo controle do país. No século XX, o país testemunhou um longo período de intervenção americana (1915-1934) e a partir de 1957 passou a viver no regime ditatorial da família Duvalier, inicialmente com o pai – François (1957-1971) – e depois com o filho, Jean Claude, até 1986.<sup>80</sup> Após alguns governos provisórios, em 1990 os haitianos finalmente presenciaram a ocorrência de eleições democráticas, com a vitória de Jean-Aristid. No final de 1991, oito meses após a posse do novo presidente, um golpe militar, “[...] organizado por setores do exército ligados à antiga ditadura dos Duvalier e liderado pelo general Raoul Cedras,”<sup>81</sup> depôs Aristid.

Entre 1991 e outubro de 1994, quando Aristid foi finalmente reconduzido ao cargo de presidente, tanto a OEA quanto a ONU condenaram o golpe e intermediaram várias tentativas de um acordo entre as partes. Enquanto isso, “[...] o clima social e político do país continuava caracterizado por graves violações aos direitos humanos e outras instâncias de violência”,<sup>82</sup> e as missões estabelecidas no Haiti, pela ONU em cooperação com a OEA (*International Civilian Mission in Haiti*) e apenas pela ONU (*UN Mission in Haiti- UNMIH*), fracassavam nas suas tentativas de retirada do governo golpista. Em julho de 1994, o CS finalmente decidiu pela autorização de uma intervenção militar sob a égide de uma força multinacional,<sup>83</sup> habilitada a empregar o uso da força caso fosse necessário.<sup>84</sup>

A importância desses cinco casos, sua pertinência para a presente pesquisa, bem como as características que os une, reside justamente nas atitudes tomadas pela comunidade internacional com o intuito de resolver, ainda que temporariamente, esses conflitos. Além de

<sup>80</sup> Cf. MATIJASCIC, Vanessa Braga. **A primeira operação de manutenção de paz das Nações Unidas no Haiti (1995-1996):** dos antecedentes ao cumprimento do mandato. 2008. 112f. Dissertação. (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp, Puc-SP), São Paulo, 2008. p. 33-38.

<sup>81</sup> NASCIMENTO, Alisson Reis do. A ONU e as intervenções humanitárias intraestatais: o caso do Haiti. **Univ. Rel. Int.**, Brasília, DF, v. 7, n. 2, p. 73, jul./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/relacoesinternacionais/article/viewFile/972/823>>. Acesso em: 07 abr. 2010.

<sup>82</sup> RODRIGUES, op. cit., p. 144.

<sup>83</sup> Esta intervenção foi autorizada mediante a resolução 940, de 31 de julho de 1994, do Conselho de Segurança.

<sup>84</sup> RODRIGUES, op. cit., p. 142-148. Para uma análise mais detalhada, vide MATIJASCIC, op. cit., p. 55-84.

serem todos casos que exemplificaram confortavelmente as mudanças apontadas por Boutros Ghali sobre o novo tipo de conflito típico da década de 1990 – intra-estatais, com milícias ou guerrilhas e, não exércitos, lutando entre si; com ataques aos civis; premente necessidade de ajuda humanitária e de reconstrução das instituições do país - eles também demonstraram um novo posicionamento das Nações Unidas, que lidou com essas questões no âmbito do Conselho de Segurança, a partir de alegações sobre ameaças à paz e à segurança internacionais e com o acionamento do mecanismo de segurança coletiva. A resolução 688, que autorizou a intervenção em prol dos curdos,

[...] constituiu o primeiro caso, no pós Guerra Fria, de associação de abusos maciços e sistemáticos de um Estado contra os direitos de seus próprios nacionais à problemática da segurança internacional, além de sinalizar para uma mudança no papel do Conselho de Segurança no que se refere à limitação da jurisdição doméstica face à proteção internacional dos direitos humanos.<sup>85</sup>

Durante o período da Guerra Fria, o mecanismo da segurança coletiva, instituído com a Carta da ONU e baseado na reação coletiva caso algum Estado fosse atacado ou agredido, foi tímida e esparsamente utilizado. A explicação para tal característica encontra-se no fato de que cabe ao Conselho de Segurança, com consenso de seus cinco membros permanentes, decidir quando uma situação constitui-se como ameaça à paz e à segurança internacionais e deliberar sobre a atitude a ser tomada: bloqueios, embargos econômicos, missões de paz, intervenções militares. Por conseguinte, nos idos da Guerra Fria e da clara rivalidade entre Estados Unidos e União Soviética, a obtenção de consensos entre esses dois membros permanentes era bastante difícil.

Mesmo assim, “[...] entre 1947 e 1985, a ONU realizou trezes operações de paz”.<sup>86</sup> Estas missões, doutrinariamente classificadas como clássicas ou de primeira geração, eram neutras em relação aos conflitos, precisavam do consentimento do Estado para poder atuar e estavam autorizadas a usar a força apenas em caso de autodefesa. Esta última característica foi bastante significativa e retratou o fato de que as operações foram autorizadas pelo Conselho de Segurança com base no capítulo VI da Carta da ONU, que, diferentemente do capítulo VII, não permite o uso da força para o cumprimento dos objetivos da missão, somente no caso de autodefesa. Assim,

Enquanto o Capítulo VII lida com situações em que houve quebra da paz, situações em que uma crise já se estabeleceu, o Capítulo VI lida com ameaças à paz em potencial. [...] Quando o Conselho age sob a égide do Capítulo VI, a cooperação entre as partes em disputa é o foco das recomendações, enquanto quando a ação é feita sob a égide do Capítulo VII a cooperação dos outros Estados para tornar

<sup>85</sup> RODRIGUES, op. cit., p. 121.

<sup>86</sup> HERZ; HOFFMANN, op. cit., p. 109.



efetivas as medidas sobre as quais o Conselho tomou decisões é fundamental, e as decisões são direcionadas contra os agressores.<sup>87</sup>

Salienta-se ainda que, nesses casos, o que foi considerado ameaça à paz e à segurança internacional não eram a situação humanitária da população, as guerras civis ou o número de refugiados, mas sim o próprio conflito, por exemplo, como ocorreu na intervenção militar autorizada durante a crise do canal de Suez<sup>88</sup>

Com o fim da Guerra Fria e a eclosão subsequente de vários conflitos intra-estatais, com características diferentes dos anteriores e sediados em um contexto distinto do predecessor, as operações de paz da ONU também apresentaram significativas mudanças. Elas passaram a ser autorizadas com base no capítulo VII, dispensaram o consentimento do Estado e agregaram as suas tradicionais tarefas de fiscalização dos acordos e do cessar fogo entre as partes envolvidas, às funções de ajuda humanitária, promoção de eleições no país, desarmamento da população e reconstrução das instituições nacionais e locais.

Foi exatamente a partir dessas novas características, e considerando expressamente que os conflitos internos – caracterizados pelo expressivo número de refugiados, grave situação humanitária da população, ausência de instituições do governo e violações contínuas dos direitos humanos (genocídios, estupros generalizados, privação de alimentos aos civis, ataques intencionais a construções e áreas civis, perseguições políticas) - configuravam-se como uma ameaça à paz e a segurança internacional<sup>89</sup> que o Conselho de Segurança autorizou as intervenções militares nos cinco casos citados.<sup>90</sup>

<sup>87</sup> HERZ; HOFFMANN, op. cit., p. 108.

<sup>88</sup> A crise Suez ocorreu em 1956, quando o presidente egípcio, Gamal Abdel Nasser nacionalizou o canal de Suez, principal via de transporte do petróleo árabe para a Europa. Descontentes com a atitude de Nasser, Israel, França e Grã-Bretanha invadiram a região, com o propósito de retomar o controle do canal. Diante do ocorrido, a Assembleia Geral da ONU decidiu pelo envio de uma Força de Emergência, com o objetivo de “Assegurar e supervisionar a suspensão das hostilidades entre as partes em conflito, incluindo a retirada das forças armadas da França, Israel e Reino Unido do território egípcio, e, após a retirada, servir de zona tampão entre as forças egípcias e israelenses”. BIGATÃO, Juliana de Paula. As Nações Unidas e as questões de paz e segurança: as operações de manutenção de paz durante a Guerra Fria. **I Simpósio de Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas**, São Paulo, p. 10, nov. 2007. Disponível em: <<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos/bigatao.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2009.

<sup>89</sup> Ressalta-se para o fato de que o caso do Iraque foi o único, dos cinco exemplos mencionados, em que a intervenção militar não foi autorizada com base no capítulo VII da Carta da ONU. Mesmo assim, houve o reconhecimento de que a repressão a que os curdos estavam sendo submetidos e a existência de milhares de refugiados constituíam ameaças à paz e à segurança internacionais.

<sup>90</sup> As resoluções do Conselho de Segurança que autorizaram essas intervenções militares e expressamente consideram as situações internas dos Estados como ameaças à paz e à segurança internacionais foram: 688/1991 (Iraque); 770/1992 (Bósnia-Herzegovina); 794/1992 (Somália); 929/1994 (Ruanda) e 940/1994 (Haiti). SECURITY COUNCIL. **Resolutions**. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/scres.htm>> Acesso em: 28 out. 2009.

No caso iraquiano, as tropas estavam incumbidas de fazer “[...] o transporte de alimentos, roupas e medicamentos para a população refugiada, além da instalação de centros de ajuda humanitária que permitissem o retorno, por ‘corredores humanitários’ dos curdos refugiados na Turquia e no Irã”<sup>91</sup>. Nos exemplos da Somália, Ruanda e Bósnia, as missões foram encarregadas de auxiliar na segurança e na entrega da ajuda humanitária, e de proteger os civis, deslocados e refugiados, principalmente dos ataques das facções nacionais. Por fim, no caso do Haiti, além da meta humanitária, a operação também foi designada para facilitar a retirada dos militares que compunham o governo de fato, promover o retorno do presidente eleito e garantir um ambiente seguro e estável que permitisse a reorganização política do país.<sup>92</sup>

Em suma, o que se depreende desses cinco casos é a estreita, inovadora e expressa relação estabelecida entre os direitos humanos e a segurança internacional, visto que as intervenções foram autorizadas por razões precipuamente humanitárias. Dessa forma, diferentemente do estabelecido durante a Guerra Fria, período no qual o Conselho de Segurança estava engessado e não deliberava sobre questões de direitos humanos, na década de 1990 esse órgão ampliou sua competência, reconhecendo que “[...] o sofrimento humano em larga escala representa uma ameaça à paz e à segurança internacional e [que] por isso direitos humanos têm se tornado uma questão de segurança coletiva”.<sup>93</sup> Nesse sentido, Mônica Herz expôs que:

As novas missões são mais complexas e o envolvimento no processo de resolução de conflitos mais claro. [...] A paz negativa, ou seja, a supressão da violência, deixa de ser o objetivo primordial e esforços se orientam para a criação de uma paz positiva, ou duradoura. Em vez de se limitar a controlar conflitos, a organização passa a se dedicar imensamente a resolvê-los. A necessidade de ajuda humanitária e o desrespeito pelos direitos humanos passam a ser critérios importantes para a criação das operações de paz, passando a segurança dos indivíduos a serem objeto das mesmas. [...]

Nesses casos, a integração entre atividades militares, diplomáticas, humanitárias, políticas e administrativas aumenta drasticamente a complexidade das operações.<sup>94</sup>

A outra atitude adotada nos casos de Ruanda e da ex-Iugoslávia, qual seja, os tribunais *ad hoc*, também ratificou esse envolvimento do Conselho de Segurança com os direitos humanos e com as situações em que foram violados, já que foi através das resoluções desse órgão que os dois *ad hoc* foram instaurados. Além de se preocupar com a deliberação de respostas imediatas, o Conselho também cuidou de uma atividade que está diretamente

---

<sup>91</sup> RODRIGUES, op. cit., p. 121.

<sup>92</sup> Cf. Ibid., p. 122-163.

<sup>93</sup> Ibid., p. 110.

<sup>94</sup> HERZ; HOFFMANN, op. cit., p. 115-116.

relacionada com a construção de uma paz mais duradoura e que naquele momento não podia ser executada pelo próprio Estado nacional: a realização da justiça, através da investigação e julgamento dos acusados, para posterior condenação dos considerados culpados.

Com relação ao caso iugoslavo, embora o massacre cometido pelos sérvios contra as outras etnias, naquele momento com aspirações separatistas, tenha sido disseminado pelo território do país, três cidades simbolizaram mais drasticamente essa política predatória: Vukovar, Sarajevo e Srebrenica. Nesses três exemplos, as cidades foram cercadas pelo exército sérvio, sendo que a população foi duplamente atingida: primeiramente, durante a ocorrência desse cerco. No caso de Sarajevo, ele durou três anos e meio e impôs severas privações aos sitiados, que só recebiam alimentos através de uma ponte aérea humanitária. Posteriormente, com a efetivação da invasão, quando ocorreram as sistemáticas execuções, principalmente dos homens, os estupros generalizados das mulheres (e crianças!) e a intensificação dos deslocamentos populacionais, aumentando o número de refugiados.<sup>95</sup>

Após a autorização da intervenção militar (agosto de 1992) e da expressa declaração de que a situação interna no território da ex-Iugoslávia era considerada uma ameaça à paz e à segurança internacionais, o Conselho de Segurança determinou a criação de uma Comissão de Especialistas,<sup>96</sup> com o objetivo de que se apurasse a ocorrência das violações humanitárias. Com base no relatório preliminar dessa Comissão, bem como a ciência da continuidade e gravidade das violações humanitárias que estavam em curso, o Conselho deliberou pela criação de um tribunal penal internacional *ad hoc*<sup>97</sup>, com competência para julgar as violações à Convenção de Genebra, os genocídios e os crimes de guerra que ocorreram no território da antiga República Federativa Socialista da Iugoslávia, a partir de primeiro de janeiro de 1991.

No caso ruandês, os procedimentos seguidos pelo Conselho de Segurança foram os mesmos adotados no exemplo iugoslavo: primeiramente houve a determinação da intervenção militar e caracterização do conflito como ameaça à paz e à segurança internacionais.<sup>98</sup> Posteriormente, houve a elaboração de um relatório<sup>99</sup>, só que pela Comissão de Direitos Humanos na ONU, no qual ficou expresso o caráter sistemático do genocídio perpetrado pelos hutus. Por fim, deliberou-se pela criação de um tribunal penal internacional *ad hoc*<sup>100</sup>, com competência para julgar os crimes de genocídio, contra a humanidade e as violações às

---

<sup>95</sup> BAZELAIRE; Jean-Paul; CRETIN, Thierry. **A justiça penal internacional: sua evolução, seu futuro: de Nuremberg à Haia.** Barueri: Manole, 2004. p. 52-53.

<sup>96</sup> Esta Comissão foi instituída através da resolução 780 de outubro de 1992.

<sup>97</sup> O Conselho de Segurança optou pela criação dessa corte internacional em maio de 1993, pela resolução 827.

<sup>98</sup> Esta intervenção foi determinada em junho de 1994, através da resolução 929 do Conselho de Segurança.

<sup>99</sup> A publicação deste relatório ocorreu em trinta de junho de 1994.

<sup>100</sup> Este tribunal *ad hoc* foi criado mediante a resolução 955 do Conselho de Segurança, em novembro de 1994.

Convenções de Genebra, ocorridos no território de Ruanda no período de primeiro de janeiro a trinta e um de dezembro de 1994. A peculiaridade desta corte é que ela também era competente para julgar os crimes cometidos pelos cidadãos ruandeses, durante o período acima especificado, nos territórios dos países vizinhos.

Além de terem sido criados pelo mesmo órgão e através de um procedimento muito semelhante, esses dois tribunais *ad hoc* apresentaram alguns outros aspectos comuns: trataram apenas da responsabilidade penal internacional dos indivíduos, não tendo competência para julgar Estados ou pessoas jurídicas, não permitiram a alegação da qualidade de oficial como excludente da responsabilidade dos acusados, apresentaram disposições sobre proteção às vítimas e testemunhas, não aplicaram a pena de morte e dispuseram de primazia em relação às jurisdições nacionais na condução dos julgamentos dos acusados. Por outro lado, uma importante distinção entre eles foi o fato de que no caso de Ruanda, o próprio governo requisitou ao Conselho de Segurança a criação do tribunal.

A despeito da repercussão positiva que a instauração desses dois tribunais *ad hoc* gerou, tendo em vista que retratou a indignação internacional frente aos genocídios e demais violações de direitos humanos que estavam em curso e representou a determinação de uma medida fundamental para o combate da impunidade, reconstrução da paz e restabelecimento da confiança da população no novo governo; essas cortes também apresentaram falhas jurídicas e máculas políticas.

Em primeiro lugar, não há como se negligenciar o fato de que eram tribunais *ad hoc*, ou seja, de exceção, instaurados especificadamente para o julgamento de determinado caso. Por conseguinte, assim como se sucedeu em Nuremberg e em Tóquio, nos julgamentos da década de 1990 também houve uma ofensa a dois princípios clássicos do Direito e que atualmente são normas obrigatórias nas Constituições dos Estados democráticos: o do juiz natural e da reserva legal, que garantem que tanto o juiz (tribunal) como a lei que criminaliza determinada conduta, devam ser anteriores ao cometimento do crime. Além disso, havia o fato de que tais tribunais eram temporários, sem competência para julgar eventuais futuros casos de violações de direitos humanos.

Outro questionamento foi com relação à imparcialidade, principalmente em virtude dos tribunais terem sido instaurados pelo Conselho de Segurança, e não através de um tratado multilateral, como ocorreu posteriormente com o TPI. Neste quesito, as falhas jurídicas atrelaram-se às máculas políticas, já que essa dúvida sobre a imparcialidade estava diretamente relacionada aos interesses políticos, econômicos e estratégicos que motivaram a comunidade internacional (na realidade, os cinco membros permanentes do Conselho de

Segurança) a instituir esses *ad hoc*. Esses interesses, por sua vez, acabaram por revelar uma nítida seletividade política nas decisões sobre quais casos seriam “merecedores” de intervenções humanitárias e de investigações por parte de tribunais internacionais.

Nesse sentido é possível se questionar, por exemplo, a demora internacional em autorizar uma intervenção da Somália, sendo que a situação no país “[...] era de extrema calamidade e por muito menos a sociedade internacional havia se mobilizado em torno da questão curda.”<sup>101</sup> E já que no início da década a preocupação com o curdos e com o os abusos do governo de Saddam Hussein havia sido tão expressiva, porque não se mencionou julgar internacionalmente o ex-ditador pelo genocídio da etnia curda ou pelo uso de armas químicas contra eles?

A expressa seletividade política, tanto no caso das intervenções humanitárias quanto no estabelecimento de tribunais internacionais, nos remete à constatação de que, assim como ocorrido durante a segunda Guerra Mundial, outros interesses, que não os meramente humanitários, impeliram os Estados a atuar em prol dos direitos humanos. Na década de 1990, a relação ficou extremamente evidente, já que o próprio Conselho de Segurança havia deliberado anteriormente que os casos dos conflitos civis constituíam ameaças à paz e à segurança internacionais. Logo, embora essa constatação tenha ensejado maior interesse político e efetividade nas atividades de (tentativa de) proteção e garantia dos direitos humanos, ela também revelou quais eram as reais variáveis condicionantes desse interesse: questões econômicas, estratégicas e militares; necessidade de se apresentar uma resposta às pressões populares (eleitores) e de se lidar com a significativa quantidade de refugiados.

Além da seletividade política com relação ao grau de perigo que o conflito interno ou que a violação humanitária geraria ao sistema internacional, ela também se fez no tocante ao país envolvido. Nesse sentido, Valério Mazzuoli pontuou que criar tribunais *ad hoc* através de resoluções do Conselho de Segurança significou torná-los órgãos subsidiários do próprio Conselho,<sup>102</sup> e que a grande mácula residiu justamente no fato de que se tornou praticamente impossível e improvável a criação de “[...] tribunais com competência para julgar e punir eventuais crimes cometidos por nacionais de seus Estados-membros com assento permanente.”<sup>103</sup>

Apesar da ocorrência desses conflitos civis e das violações humanitárias ser uma causa de deterioração do otimismo político do pós Guerra Fria e macular as questões que

---

<sup>101</sup> RODRIGUES, op. cit., p. 131.

<sup>102</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006. p. 548.

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 549.

conquistaram maior espaço e destaque na agenda internacional – cooperação, temas sociais, preocupação com a consolidação da paz, democracia, direito internacional – observa-se a pertinência e complementaridade das respostas apresentadas a esses problemas com as outras atividades que estavam sendo simultaneamente desenvolvidas e discutidas pelas Nações Unidas e pelos Estados.

Em Viena, dois dos temas abordados que constaram na Declaração da conferência foram a legitimidade internacional para deliberar sobre os direitos humanos, ainda que o caso se restringisse apenas às fronteiras internas e a necessidade de se atuar no combate às constantes e flagrantes violações de direitos humanos, inclusive no tocante à impunidade dos responsáveis. Nesse sentido, as intervenções humanitárias e os *ad hoc* representaram a superação da passividade internacional, em que pese seu caráter seletivo e tardio, no que tange às violações internas de direitos humanos. Houve, portanto, o efetivo exercício da legitimidade internacional para se determinar respostas a essas violações e à impossibilidade do próprio Estado exercer sua jurisdição sobre os responsáveis por crimes tão ofensivos.

Especificadamente com relação aos tribunais *ad hoc*, por mais que tenham apresentado certas debilidades jurídicas, eles caracterizaram-se como medidas que promoveram o desenvolvimento do Direito Internacional e o respeito pelos seus princípios, inserindo-se, portanto, no âmbito das atividades e objetivos do programa “Década das Nações Unidas sobre o Direito Internacional”.

As intervenções humanitárias, por sua vez, como passaram a ser autorizadas com base no capítulo VII da Carta da ONU e sem o consentimento do Estado envolvido, reforçaram o entendimento mais recente sobre a impossibilidade e incoerência de se pensar em soberania absoluta e questões genuinamente internas quando o assunto são os direitos humanos.<sup>104</sup> Assim, enquanto no período da Guerra Fria “[...] a permissão do uso da força para a defesa dos direitos humanos não era uma medida considerada legítima”<sup>105</sup>, e, por mais que as situações internas revelassem crises humanitárias e desrespeito aos direitos humanos, “[...] o comportamento e os discursos dos governos rechaçavam a idéia de intervenção humanitária sem o consentimento do Estado invadido”<sup>106</sup>, na década de 1990:

A existência de populações submetidas à violência, mesmo que pelos Estados exercendo soberania sobre o território onde as mesmas habitam, passa a justificar a

---

<sup>104</sup> Este entendimento foi apresentado tanto na Declaração de Viena quanto nos dois documentos do secretário Geral: “Uma Agenda para a Paz” e “Suplemento de uma Agenda para a Paz”. Além disso, também é defendido por vários autores, como Flávia Piovesan, Norberto Bobbio, Celso Lafer, Cançado Trindade, Sylvia Steiner, dentre outros. Uma análise mais detalhada sobre esse assunto está contida na parte final do capítulo três desta dissertação.

<sup>105</sup> RODRIGUES, op. cit., p. 107.

<sup>106</sup> Ibid., p. 106.

intervenção internacional. A convivência tensa entre diferentes partes da Carta da ONU – o princípio da não intervenção, [soberania] e a defesa dos direitos humanos – vem a ocupar o lugar central na agenda internacional. Ao longo dos últimos quinze anos, a balança entre esses princípios modificou-se, favorecendo-se o fortalecimento das obrigações da comunidade internacional em face das graves violações dos direitos humanos.<sup>107</sup>

Além disso, enquanto a ocorrência dos conflitos embasou empiricamente a tese das mudanças qualitativas e quantitativas apresentadas por Ghali em 1995, as resoluções do Conselho de Segurança sobre as intervenções e os *ad hoc* revelaram a adaptação desse órgão face ao novo *status quo* e aos novos tipos de conflitos, ao incluir em suas deliberações questões que anteriormente não eram tratadas no âmbito da *high politics*, mas que se revelaram influentes na paz e na segurança internacionais: direitos humanos, refugiados, assistência humanitária, genocídios.

Dessa forma, conferiu-se substancial respaldo político e efetividade à associação, implicitamente apresentada na Declaração de Viena e na “Agenda para a Paz”, entre direitos humanos e segurança/paz internacionais e à constatação de que violações daqueles podem constituir ameaças a estas. O próprio órgão criado especificadamente para tratar da segurança internacional e com competência para determinar o legítimo uso da força no âmbito internacional, declarou expressamente a existência da referida relação em vários casos, e determinou certas ações com base e em virtude dessa associação

Em se tratando das intervenções humanitárias e dos *ad hoc*, esta é a questão que mais se destacou, devido às consequências imediatas que o reconhecimento por parte do Conselho acarretou: a utilização internacional da força, com o intuito de se interromper as violações, e a “imposição” de dois julgamentos internacionais. Na verdade, o que essas deliberações representaram foi o emprego de um nível extra de coerção nas determinações acerca dos direitos humanos, que, até então, sempre estiveram dependentes da boa vontade dos Estados, da pressão da opinião pública mundial e, em alguns casos extremos, de certa barganha política ou pressão econômica, para serem cumpridas.

Apesar desse acréscimo de coerção, que, em tese, deveria gerar expectativas bastante ousadas no tocante à realizabilidade dos objetivos propostos – paralisação das violações que estavam em curso, melhora da situação humanitária dos civis e refugiados, e julgamento dos responsáveis pelos genocídios e crimes contra a humanidade – na prática, as intervenções humanitárias não foram tão bem sucedidas e os *ad hoc* foram bastante criticados pela

---

<sup>107</sup> HERZ; HOFFMANN, op. cit., p. 118.

morosidade nos julgamentos e pelo pequeno número de pessoas que estavam sendo processadas.

Portanto, embora tenha sido estabelecida uma nova abordagem para a temática dos direitos humanos, muito promissora no sentido de que a dimensão da *high politics* e da segurança internacional coletiva permitem o recurso a outros tipos de fatores coercitivos para se “convencer” os atores a respeitar os direitos humanos e diminuir, conseqüentemente, os casos de descumprimento das normas internacionais sobre o tema; os resultados obtidos não foram muito eficientes. As deliberações foram tardias, claramente seletivas e a dificuldade em se impor um fundado e justo temor no sentido de que caso a norma internacional fosse descumprida, o Estado ou o indivíduo/grupo seriam punidos, continua sendo o calcanhar de Aquiles das relações internacionais e de todos os ramos do Direito Internacional.

Em suma, a abordagem conjunta e diversificada que foi implementada pelas Nações Unidas na década de 1990 no tocante aos direitos humanos e aos outros temas globais que compunham a sua agenda, de maneira que eles fossem tratados e discutidos em diferentes âmbitos, por variados atores e a partir de distintos enfoques; contou, igualmente, com a participação do Conselho de Segurança. Seja em razão de sua necessidade de readaptação face aos novos conflitos, ao novo sistema internacional e à intensificação do processo de globalização; seja em virtude da influência dos outros órgãos e agências especializadas da própria ONU, que começaram a trabalhar conjuntamente no desenvolvimento dos programas e metas da instituição, o Conselho de Segurança auto-ampliou sua competência e começou formalmente a discutir e deliberar sobre temas anteriormente excluídos da sua alçada, mas que já estavam, de fato, influenciando na segurança e paz internacionais.

Ademais dessa aproximação com o novo *modus operandi* das Nações Unidas, este (re) posicionamento do Conselho de Segurança também retratou a convergência do órgão com as formulações teóricas que estavam sendo desenvolvidas, principalmente em razão do pós Guerra Fria, pela Escola de Copenhague. O principal conceito dessa Escola, que importa para a presente pesquisa e foi apresentado por Barry Buzan é a concepção abrangente de segurança internacional.<sup>108</sup> Diferentemente do conceito realista e tradicional, esta nova concepção afirmou que a segurança não poderia ser analisada apenas a partir do âmbito militar, devendo também ser considerados os aspectos políticos, econômicos, sociais e ambientais. Denominada de securitização, a inserção desses novos temas na agenda da segurança permitiu

---

<sup>108</sup> Este assunto foi desenvolvido nas seguintes obras: “*People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-Cold War era*”, de 1991, e “*Security: a new framework of analyses*”, publicado em 1998.



que fosse concedida maior atenção por parte do governo e da sociedade a esses aspectos, por exemplo, no âmbito dos orçamentos e dos programas políticos. Permitiu também que esses novos fossem tratados, caso necessário, com o uso da força.

Outra característica importante foi com relação aos atores que participavam desse processo. Apesar de inicialmente ter existido certo apego ao paradigma realista de considerar apenas o Estado como agente securitizador e alvo das ameaças à segurança, ao longo da década de 1990, dois renomados membros da Escola, Buzan e Waever, reconheceram a questão da segurança individual e a participação de novos atores, como a sociedade civil, ONGs e as comunidades científicas como agentes securitizadores, ou seja, grupos sociais que através de suas práticas e discursos inseriam outros temas na agenda nacional de segurança.

Com base nessas proposições, a segurança deixou de ser analisada exclusivamente em prol do Estado e pelo prisma militar, passando a incorporar outras ameaças, que poderiam afetar tanto o Estado, como a própria população em geral, ou ainda os cidadãos considerados individualmente. Assim, as ameaças poderiam ser também políticas, as quais teriam “[...] por objetivo destruir ou abalar a estabilidade organizacional do Estado”<sup>109</sup>; econômicas, tais como os níveis de emprego, produção industrial de um país, acesso aos recursos naturais e à tecnologia; sociais, relacionadas aos riscos para a identidade coletiva e coesão da sociedade; e ambientais, como degradação do meio ambiente, qualidade de vida e poluição.

As violações humanitárias, por sua vez, seriam possíveis ameaças em todos esses âmbitos, por exemplo, gerando questionamentos sociais e instabilidade política por parte da própria população com relação à perpetuação das violações ou da precária situação humanitária; ocasionando expressivo número de refugiados, que se deslocariam para outros lugares, afetando a economia, política, organização física e meio ambiente de Estados vizinhos; acarretando instabilidade, desconfiança e problemas nas relações econômicas com os países próximos ou parceiros comerciais, dentre outros aspectos.

O documento uma Agenda para Paz, bem como as resoluções e respostas apresentadas pelo Conselho de Segurança retrataram a incorporação, tanto por parte da Organização como do Conselho, desse viés mais abrangente sobre segurança, já que foram apontadas diversas questões como sendo variantes importantes para a manutenção da paz e a da segurança internacional, como o desenvolvimento econômico, a democracia, o respeito aos direitos humanos e a valorização do Direito Internacional. Além disso, os cinco conflitos intra-estatais só foram deliberados pelo Conselho de Segurança, e as intervenções autorizadas, porque os

---

<sup>109</sup> TANNON, Grace. A contribuição da escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 64, 2003.

casos foram considerados como ameaças à segurança internacional. Compreender essa disposição do Conselho impõe analisar a segurança por um viés abrangente, uma vez que apenas o aspecto militar não contempla uma explicação satisfatória, em razão dos conflitos serem internos, sem o uso de armas nucleares e no máximo com repercussões locais, mas não globais.

Assim, sem adentrar no âmbito das disputas teóricas e das diferentes percepções sobre a realidade que elas ensejam, entende-se que tanto a ONU quanto o próprio Conselho de Segurança adotaram na década de 1990 um novo posicionamento que, coincidentemente ou não, convergiu com a Escola de Copenhague em virtude de um fator mais profundo: a necessidade de se readaptar e atualizar perante a emergência de um novo contexto, com significativas diferenças em relação ao anterior. Seria comprometedor para ambos, principalmente no tocante ao cumprimento de suas funções – gestar coletivamente o sistema internacional e garantir a paz e a segurança internacionais – não incorporar as novas situações, temas, associações e interdependências do pós Guerra Fria: um entendimento mais abrangente sobre a segurança internacional, as interdependências entre os diversos âmbitos da sociedade e entre os Estados, a acentuação da globalização, etc.

Além de todas essas repercussões, as intervenções militares e os *ad hoc* também tiveram influência significativa na criação do Tribunal Penal Internacional. Ambos foram importantes ao evidenciar a perniciosidade das violações humanitárias, bem como a magnitude e variedade de suas repercussões. Estas poderiam atingir não apenas o bem estar, a segurança e a dignidade do ser humano, mas igualmente as fronteiras e economias dos países vizinhos, a opinião pública mundial, e a estabilidade política, econômica e militar de determinada região.

Os tribunais de Ruanda e da ex-Iugoslávia, por outro lado, tiveram uma influência mais direta, primeiramente porque se constituíram como antecedentes institucionais ao TPI, exercendo sua relevante e necessária função enquanto corte *ad hoc*, temporária e subordinada ao Conselho de Segurança. Em segundo lugar, pelo destaque conferido à promoção das punições internacionais, tanto como forma de se fortalecer o Direito Internacional, reforçar a proteção dos direitos humanos e combater a impunidade, quanto como maneira de atenuar as animosidades políticas e fortalecer a reconstrução do país envolvido no conflito. E, finalmente, por ter retratado a necessidade de se aprimorar esse paliativo método de jurisdição criminal internacional *ad hoc*, com a adoção de uma corte independente, permanente, com suas regras pré-estabelecidas e com competência para julgar indistintamente todos os casos de violações humanitárias que viessem a ocorrer, e não apenas alguns deles.

Empregando a tipologia concebida por Bobbio, verifica-se que esses tribunais *ad hoc* conduziram à sociedade internacional à entrada na fase de garantia, que tem como meta “[...] a organização de uma autêntica jurisdição de nível internacional, que substitua a nacional [...] quando aquela for insuficiente ou mesmo inexistente”.<sup>110</sup> Entretanto, devido à especificidade, ao fato de não serem permanentes e à subordinação dos *ad hoc* ao Conselho de Segurança, entende-se que foi apenas com o estabelecimento do Tribunal Penal Internacional que a sociedade internacional passou verdadeiramente a caminhar pelas vias da garantia. Enfim, os *ad hoc* simbolizaram o processo de transição das atividades de controle para as de garantia, bem como a chegada internacional nessa nova fase, porém, apenas com a instituição do TPI é que se iniciou o longo percurso que essa terceira etapa enseja.

Considerado enquanto um marco na história contemporânea e um divisor nas relações internacionais, o final da Guerra Fria teve influência significativa no processo de criação do Tribunal Penal Internacional. Esta influência não se fez em razão pura, simples e direta, da derrocada do regime socialista soviético, mas sim em virtude das re-acomodações que o término das disputas - ideológicas, militares, armamentistas, políticas, econômicas, culturais - entre americanos e soviéticos (com a participação de seus respectivos aliados) acarretaram para o sistema internacional.

Apesar do caráter transitório, ambíguo e indefinido do imediato período pós Guerra Fria, devido, justamente, às re-acomodações que estavam ocorrendo, tanto nos posicionamentos quanto nas alianças dos Estados, nos tipos de conflitos, no comércio internacional, no desenvolvimento tecnológico, nos organismos internacionais e nos próprios valores difundidos internacionalmente; foi este novo cenário político que propiciou uma mudança de abordagem da sociedade internacional para com (e não somente) os direitos humanos.

Entendida enquanto consequência do fim da Guerra Fria, mas, ao mesmo tempo, como uma necessidade, em razão da conformação de outro *status quo*; essa nova abordagem permitiu que os direitos humanos conquistassem um espaço mais significativo nas deliberações, projetos e fóruns internacionais. Possibilitou, também, que fosse reconhecida a sua interação desses direitos com os demais âmbitos das relações internacionais, como a segurança internacional e a economia, e que eles passassem a despertar um interesse maior nos Estados e no Conselho de Segurança.

---

<sup>110</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 59.

Dessa forma, operou-se uma transformação tanto no contexto político internacional, que passou a ser menos rígido, a favorecer o multilateralismo e a ser mais propício para deliberações que envolvessem flexibilizações da soberania; quanto nos interesses dos Estados, que passaram a perceber/reconhecer motivos mais significativos ou politicamente mais convenientes – influência dos direitos humanos na segurança e paz internacionais, no meio ambiente, na economia, na temática do desenvolvimento; repercussão negativa na mídia das violações e do problema da impunidade nos crimes contra os direitos humanos; expressivo número de refugiados; possibilidade das violações desencadearem focos de instabilidades políticas, militares e econômicas, na região e no mundo - para cuidar dos direitos humanos e promover mecanismos para sua proteção. Atenuavam-se, portanto, os principais “problemas” do período da Guerra Fria que impuseram limites ao desenvolvimento do sistema internacional de proteção aos direitos humanos e, conseqüentemente, à implantação do projeto de criação de um tribunal internacional.

## 4 O PROCESSO PREPARATÓRIO PARA A CUNHAGEM DA MOEDA

### 4.1 A retomada do projeto: o trabalho da Comissão de Direito Internacional

O início do processo que culminou no término do ostracismo político da proposta concernente a um tribunal penal internacional permanente teve origem na década de 1980, a partir de duas distintas propostas. A primeira delas ocorreu no âmbito da Comissão de Direitos Humanos, quando este órgão requereu aos Grupos de Trabalho sobre África do Sul e sobre o *Apartheid*, que realizassem um estudo sobre a possibilidade de instauração de uma jurisdição internacional, que contemplasse o disposto no artigo quinto sobre a Convenção do *Apartheid*<sup>1</sup>. Este artigo dispunha que os acusados desse crime deveriam ser julgados pelas cortes nacionais ou por um tribunal penal internacional que tivesse sido aceito pelos Estados envolvidos. Em 1981, os Grupos de Trabalho apresentaram à Comissão um projeto de estatuto, que disciplinava a instauração de uma corte penal internacional com competência para julgar o crime de *apartheid* e outros crimes internacionais.<sup>2</sup>

A segunda proposta, por sua vez, estava atrelada à retomada, pela Comissão de Direito Internacional (CDI), dos trabalhos com relação à redação de um Código de Crimes contra a Paz e a Segurança da Humanidade.<sup>3</sup> Considerando que a efetividade de um Código como este estaria afetada caso também não se estabelecesse um mecanismo jurisdicional que impusesse sanções àqueles que violassem suas disposições, a Comissão de Direito Internacional passou a discutir conjuntamente com a proposta do Código, um projeto sobre uma jurisdição criminal internacional. Apesar deste comprometimento, desde 1983, por parte da Comissão, a

---

<sup>1</sup> UNITED NATIONS. **International convention on the suppression and punishment of the Crime of apartheid.** Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/281/40/IMG/NR028140.pdf?OpenElement>> Acesso em: 03 jan. 2010.

<sup>2</sup> INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Report of the international law commission on the work of its forty-second session:** 1 May - 20 July 1990, official records of the general assembly, forty-fifth session, supplement No. 10. Document A/45/10. p. 21, parágrafo 113. Disponível em: <[http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A\\_45\\_10.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A_45_10.pdf)>. Acesso em: 03 jan. 2010.

<sup>3</sup> O projeto para a elaboração de um Código de Crimes contra a Paz e a Segurança da Humanidade é do início da década de 1950. Em 1954 a Comissão de Direito Internacional apresentou uma versão do Código para a Assembleia Geral, que, todavia, não o aprovou, em razão de problemas com a definição do crime de agressão. Como a própria Assembleia havia designado um comitê especial para trabalhar na definição deste crime, ela suspendeu as deliberações sobre o Código até que o comitê apresentasse seus relatórios. Em 1974 as Nações Unidas aprovaram a definição do crime de agressão, e sete anos depois (1981) a Assembleia Geral requereu à Comissão de Direito Internacional que retomasse o projeto sobre o Código de Crimes. No ano seguinte a Comissão determinou um Relator Especial (Doudou Thiam) para esse projeto, que apresentou seu primeiro relatório em 1983. *Ibid.*, p. 10, parágrafos 20-25, online.

Assembleia Geral só se manifestou sobre a proposição de uma jurisdição criminal em 1988 e 1989, quando encorajou a Comissão a continuar seus trabalhos a respeito de uma autoridade judicial para implementação das disposições do Código.<sup>4</sup>

Não obstante a ocorrência destas duas propostas, os acontecimentos significativos no sentido de recolocar em pauta as discussões sobre um tribunal penal internacional foram outros. Inicialmente houve o requerimento feito por Trinidad e Tobago, de que se considerasse o estabelecimento de uma corte internacional que julgasse os casos de tráfico de drogas<sup>5</sup> e, logo depois, a resolução 44/39, de dezembro de 1989, na qual a Assembleia Geral requereu à Comissão de Direito Internacional que:

*[...] when considering [...] the item entitled “Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind”, to address the question of establishing an international criminal court or other international criminal trial mechanism with jurisdiction over persons alleged to have committed crimes which may be covered under such a code, including persons engaged in illicit trafficking in narcotic drugs across national frontiers, and to devote particular attention to that question on its report on that session.<sup>6</sup>*

Em resposta à resolução da Assembleia Geral, no ano seguinte (1990), a Comissão de Direito Internacional passou a trabalhar na redação de artigos que incluíssem o tráfico internacional de drogas entre os crimes abrangidos pelo Código de Crimes contra a Paz e a Segurança da Humanidade. Ela estabeleceu, ainda, um Grupo de Trabalho para analisar a viabilidade de instauração de uma corte penal internacional ou algum outro mecanismo jurisdicional.

Órgão criado em 1947 pela Assembleia Geral, a Comissão de Direito Internacional constitui a instância das Nações Unidas que tem por função a promoção do progressivo desenvolvimento do direito internacional e da sua codificação. Embora semelhantes, as referidas tarefas se diferenciam na medida em que o progressivo desenvolvimento está associado com “[...]the preparation of draft conventions on subjects which have not yet been

<sup>4</sup> INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 1990, op. cit., p. 19, parágrafos 95, 96 e 98, online.

<sup>5</sup> Durante a realização da pesquisa teve-se acesso a muitos e variados documentos, contudo, em nenhum deles foi encontrada uma explicação que justificasse o fato de Trinidad e Tobago ter requerido à Assembleia Geral a consideração de uma proposta de criação de um tribunal internacional para o julgamento dos crimes de tráfico de drogas internacionais. Como, durante a Conferência de Roma, alguns outros países do Caribe (Barbados, Jamaica e República Dominicana) também defenderam a proposta de inserção desse crime no âmbito de competência do TPI, entende-se que um possível motivo que justifique o pedido de Trinidad e Tobago seja o alto índice de tráfico de drogas na região do Caribe. Além disso, supõe-se a existência de certa dificuldade por parte desses países, que são pequenos e, em sua maioria, pouco desenvolvidos, para combater sozinhos esse tipo de crime. Sendo assim, para eles, seria interessante um aporte internacional ou algum tipo de atuação conjunta para a investigação e o julgamento desses casos.

<sup>6</sup> UNITED NATIONS. **International criminal responsibility of individuals and entities engaged in illicit trafficking narcotic drugs across national frontiers and others transnational criminal activities:** establishment of an international criminal court with jurisdiction over such crimes. Resolutions adopted by the General Assembly at its 44th session. Document A/RES/44/39. New York. 4 dez. 1989. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/res/resa44.htm>>. Acesso em: 03 jan. 2010. (grifo nosso).

*regulated by international law or in regard to which the law has not yet been sufficiently developed in the practice of States*”<sup>7</sup> e a codificação consiste “[...]the more precise formulation and systematization of rules of international law in fields where there already has been extensive State practice, precedent and doctrine”.<sup>8</sup>

Para desempenhar tais tarefas a Comissão é composta, desde 1981, por trinta e quatro membros,<sup>9</sup> que se reúnem uma vez por ano e, assim como os juízes da Corte Internacional de Justiça, não atuam representando os Estados, mas sim em nome próprio. Eleitos pela Assembleia Geral para um mandato de cinco anos, os membros da Comissão são profissionais oriundos de diversos setores, como da academia, diplomacia, organizações internacionais e do setor público. Suas nomeações obedecem a um critério de proporcionalidade geográfica, muito embora, como já citado, eles não representem seus Estados de origens.<sup>10</sup>

Uma das maneiras da Comissão realizar o seu trabalho é através do estabelecimento de Grupos de Trabalho, ou seja, de um sub-comitê, cuja função seria desenvolver uma análise preliminar sobre o tema ou estudar um aspecto específico sobre ele. Segundo informações da própria ONU,

*Whereas the Drafting Committee works on texts of articles prepared by a Special Rapporteur, a working group begins its work at an earlier stage when ideas are still developing and thus is more closely involved in the formulation of an approach and drafts. Such a working group may continue its work over several sessions, with substantial continuity of membership, while the composition of the Drafting Committee changes from year to year. In most cases, if the working group has undertaken careful drafting, the final product is submitted directly to the Commission in plenary, not to the Drafting Committee, to avoid duplication or even mistakes which may be made if members of the Drafting Committee have not been party to the detailed discussion which underlies a particular text. In some cases, however, the Drafting Committee may have a role in engaging in a final review of a text from the perspective of adequacy and consistency of language.*<sup>11</sup>

Como mencionado, foi mediante esse procedimento que a Comissão de Direito Internacional cumpriu as determinações da resolução 44/39 da Assembleia Geral. Em dezesseis de maio de 1990, aquela estabeleceu um novo Grupo de Trabalho, composto por

<sup>7</sup> UNITED NATIONS. **International law commission**: introduction. Disponível em: < <http://www.un.org/law/ilc/>> Acesso em: 12 abr. 2010.

<sup>8</sup> Ibid., online.

<sup>9</sup> Originariamente, a Comissão de Direito Internacional era composta por quinze membros. Em 1956 houve a primeira mudança, e esse número foi alterado para vinte e um. Em 1961 houve o aumento para vinte e cinco membros, e, finalmente, em 1981, houve a mudança para os atuais trinta e quatro membros. Id. **International law commission**: membership. Disponível em: <<http://www.un.org/law/ilc/>>. Acesso em: 12 abr. 2010.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Id. International law commission: introduction, op. cit., online.

onze membros<sup>12</sup> e presidido por Doudou Thiam (Senegal).<sup>13</sup> Iniciou-se, portanto, o que aqui se denomina de primeira fase de trabalhos concernentes ao TPI no âmbito da Comissão. Esta etapa abrangeu o período de 1990 a 1992<sup>14</sup> e que esteve centrada apenas na discussão sobre essa proposta, de modo que fossem avaliadas as vantagens e desvantagens de uma suposta corte internacional, a partir de quais meios ela poderia se estruturar, quais crimes seria conveniente julgar e quais seriam as outras alternativas jurisdicionais que poderiam desempenhar essa mesma função de julgar crimes internacionais.

Neste primeiro ano (1990) de reflexões, a Comissão apresentou algumas conclusões preliminares em seu relatório anual, que se iniciaram com a constatação de que

*[...] a number of developments in international relations and international law have contributed to making the establishment of an international criminal court more feasible than when the matter was studied earlier, although the Commission is aware that, in the view of some States, the time may not be ripe for the establishment of such a court.<sup>15</sup>*

Mesmo assim, duas importantes vantagens que o estabelecimento de um órgão como esse ensejaria seriam a uniformização na aplicação da lei penal internacional e a contribuição, tanto na prevenção da ocorrência de conflitos internacionais, quanto para a manutenção da paz e segurança mundiais.<sup>16</sup>

No tocante à maneira como essa corte internacional seria organizada, várias propostas foram apresentadas, por exemplo, com relação a sua jurisdição, que poderia ser exclusiva, concorrente com as jurisdições nacionais ou apenas para revisão das decisões internas. Em se tratando da competência do tribunal, ela poderia: a) abranger apenas os crimes do Código de

<sup>12</sup> Os onze membros deste Grupo de Trabalho, com a indicação de seus respectivos países de origem, eram: Doudou Thiam (Senegal), Husain Al-Baharna (Bahrain), John Alan Beesley (Canadá), Mohamed Bennouna (Marrocos), Leonardo Diaz Gonzalez (Venezuela), Bernhard Graefrath (República Democrática da Alemanha), Jorge E. Illueca (Panamá), Abdul G. Koroma (Serra Leoa), Stanislaw Pawlaw (Polônia), Pemmaraju Sreenivasa Rao (Índia) e Emmanuel J. Roucouas (Grécia). INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 1990, op. cit., p. 7-8, parágrafos 2 e 7, online.

<sup>13</sup> Doudou Thiam (1926-1999) foi um membro bastante importante da CDI. Foi presidente da sessão anual de 1980, Relator Especial do projeto do Código de Crimes Contra a Paz e a Segurança da Humanidade e participou diretamente das discussões sobre a criação do Tribunal Penal Internacional. No seu país de origem, foi jurista e político, tendo ocupado o cargo de Ministro das Relações Exteriores (1960- nov. 1962; dez. 1962-1968). Ademais, também dirigiu por várias vezes a delegação senegalesa nas sessões da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança. Id. **Compte rendu analytique de la 2598<sup>e</sup> séance**. Document A/CN.4/SR.2598. Hommage à la mémoire de Doudou Thiam, membre de la Commission. 7 jul. 1999. p. 238. Disponível em: <[http://untreaty.un.org/ilc/documentation/french/a\\_cn4\\_sr\\_2598.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/documentation/french/a_cn4_sr_2598.pdf)> Acesso em: 13 abr. 2010.

<sup>14</sup> Entende-se que essa primeira fase dos trabalhos no âmbito da Comissão de Direito Internacional correspondeu aos anos de 1990-1992, pois 1990 foi o primeiro ano, após a explícita recomendação da Assembleia Geral, que a Comissão passou a discutir a proposta de uma jurisdição penal internacional. O ano de 1992 foi caracterizado com o último dessa fase porque, a partir de 1993, em razão de outra recomendação da Assembleia Geral, a CDI passou a não mais discutir a viabilidade do projeto, mas sim a elaborar um rascunho de estatuto para a corte penal internacional.

<sup>15</sup> INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 1990, op. cit., p. 22, parágrafo 117, online.

<sup>16</sup> Ibid., p. 22, parágrafos 118 e 120, online.



Crimes contra a Paz e Segurança da Humanidade, o que tornaria, de certa forma, o projeto da Corte dependente dos resultados da elaboração do Código; b) abarcar os crimes deste Código e outros oriundos de tratados internacionais diversos; c) ser independente do Código, sendo competente para quaisquer crimes que os Estados considerassem importantes.<sup>17</sup>

Em relação à forma jurídica de constituição da Corte, as propostas indicavam três possibilidades.

*The court could be established: (a) by a separate convention; (b) within the framework of the convention adopting the code; or (c) by an amendment to the Charter of the United Nations, for example, if the court was to be an organ of the United Nations. The possibility of the court being established by a General Assembly resolution was also discussed.*<sup>18</sup>

Também foram apresentadas análises sobre diversos outros temas, como os juízes que comporiam o tribunal e como seriam eleitos, de que forma ele seria financiado (pelos Estados-parte ou pela ONU), quem poderia submeter um caso ao tribunal (todos os Estados, só os Estados-parte, os indivíduos, as organizações não governamentais, as organizações inter-governamentais) e quais os procedimentos que norteariam as investigações.<sup>19</sup>

Como a própria Assembleia Geral, ao se manifestar na resolução 44/39, havia deixado uma lacuna com relação à melhor maneira de se instaurar uma jurisdição penal internacional, que poderia ser tanto através de uma corte internacional quanto outro mecanismo que realizasse julgamentos,<sup>20</sup> a Comissão apresentou (e ponderou) em seu relatório algumas propostas além da de uma corte permanente. Foi sugerida a criação de uma câmara criminal na Corte Internacional de Justiça; o estabelecimento de diferentes cortes para cada tipo de crime, por exemplo, um tribunal para julgar somente o crime de *apartheid*, outro apenas para o crime de genocídio, outro somente para o de tortura, e assim por diante; e a atuação conjunta de juízes nacionais e de juízes integrantes de outros sistemas legais, nos processos que versassem sobre crimes internacionais.

Em relação a primeira proposta, foi apontada que a sua consecução necessitaria de uma emenda à Carta constitutiva da ONU e de um parecer favorável por parte da Corte Internacional de Justiça. No caso da segunda possibilidade, entendeu-se que uma corte única, que julgasse vários crimes, seria mais adequada; enquanto que, com relação à última hipótese, constatou-se que não se tratava propriamente de uma alternativa a um tribunal internacional,

<sup>17</sup> INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 1990, op. cit p. 22, parágrafos 123-127, online.

<sup>18</sup> Ibid., p. 23, parágrafo 139.

<sup>19</sup> Ibid., p. 23-24 parágrafos 135-137; 141-143; 151.

<sup>20</sup> O trecho da resolução 44/39, no qual se pode constatar essa ausência de definição com relação ao método de se estabelecer a jurisdição penal internacional foi apresentado na citação número seis deste capítulo.

mas sim de um possível meio de superação de dificuldades técnicas no tocante à aplicação do princípio da jurisdição universal.<sup>21</sup>

Concluindo sua argumentação, a Comissão expôs que apesar das significativas divergências com relação às possibilidades de se estruturar essa jurisdição internacional, houve concordância “(...) *on the desirability of establishing a permanent international criminal court to be brought into relationship with the United Nations system*”.<sup>22</sup>

Apresentado em julho de 1990, a Assembleia Geral se manifestou acerca desse relatório da Comissão de Direito Internacional em novembro daquele ano, mediante a resolução 45/41, na qual convidou a Comissão a “(...) *to consider further and analyse the issues raised in its report on the question of an international criminal jurisdiction, including the possibility of establishing an international criminal court or other international criminal trial mechanism*.”<sup>23</sup>

No ano de 1991, a Comissão de Direito Internacional não decidiu pelo restabelecimento do Grupo de Trabalho, delegando a tarefa de análise/conclusão sobre a corte internacional ao Relator Especial então responsável pelos trabalhos sobre o Código de Crimes. A designação de relatores especiais é outro método de trabalho da Comissão, e consiste na nomeação de um de seus membros para o desempenho de tarefas como

*[...] preparing reports on the topic, participating in the consideration of the topic in plenary, contributing to the work of the Drafting Committee on the topic, and elaborating commentaries to draft articles. [...] [Furthermore] The Special Rapporteur usually introduces the report at the beginning of the Commission's consideration of the topic in plenary, responds to questions raised during the debate and makes concluding remarks summarizing the main issues and trends at the end of the debate.*<sup>24</sup>

A coincidência desta atitude tomada pela Comissão foi que o referido Relator Especial era, na verdade, o senegalês Doudou Thiam, presidente no ano anterior (1990) do então recém criado Grupo de Trabalho para discutir a possibilidade de instauração um tribunal penal internacional. Além disso, ele também já ocupava a função de relator do projeto do Código de Crimes contra a Paz.

Em virtude de a Assembleia Geral ter se manifestado novamente de forma genérica (resolução 45/41), abstendo-se de decidir entre as opções existentes- o princípio da jurisdição

<sup>21</sup> INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 1990, op. cit., p. 24, parágrafos 152-154, online.

<sup>22</sup> Ibid., p. 24, parágrafo 155.

<sup>23</sup> UNITED NATIONS. **Report of the international law commission on the work of its forty-second session.** Resolutions adopted by the General Assembly at its 45th session. Document A/RES/45/41. New York. 28 nov. 1990. p. 2, parágrafo 3. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/res/resa45.htm>> Acesso em: 04 jan. 2010. (grifo nosso).

<sup>24</sup> Id. International law commission: introduction, op. cit., online.

universal<sup>25</sup>, uma corte penal internacional ou outro mecanismo de julgamento internacional - Thiam entendeu que seria prematuro apresentar em seu relatório uma versão preliminar de estatuto para uma possível corte internacional. Por conseguinte, optou por dividir seu relatório anual de 1991 para a Comissão em duas partes, dedicando a primeira delas ao Código de Crimes, e a segunda delas apenas aos comentários sobre o assunto da jurisdição penal internacional.<sup>26</sup>

As propostas apresentadas pelo Relator versaram sobre três questões principais: a jurisdição, a competência material da corte e de quais Estados seriam necessários o consentimento para que o julgamento internacional pudesse ocorrer. As sugestões do Relator foram que a Corte julgasse apenas pessoas, dispusesse de jurisdição concorrente a dos Estados nacionais, ou seja, não se sobrepusesse às jurisdições nacionais; tivesse competência para julgar poucos crimes, por exemplo, aqueles já entendidos enquanto tal em tratados internacionais – genocídio, apartheid, crimes de guerra, atos de terrorismo e tráfico de drogas – e necessitasse, para poder atuar, do consentimento do Estado onde ocorreu o crime, do de nacionalidade da vítima e/ou do acusado, ou ainda do Estado de custódia do acusado.<sup>27</sup>

Um aspecto controverso que também foi sugerido reside na relação da corte internacional com o Conselho de Segurança. No entendimento de Thiam, apenas os Estados deveriam ter poder para instaurar procedimentos criminais e somente no caso do crime de (ameaça) de agressão, caberia uma determinação prévia do Conselho de Segurança no tocante à existência ou não desse crime. Com relação à possibilidade do Conselho ter poderes para ele próprio instaurar diretamente procedimentais criminais, o Relator se manifestou no sentido de que

*[...] such an interpretation of the Security Council's role would exceed the powers vested in it by the Charter. Instead, its role was either to take preventive measures to forestall a breach of the peace or to take steps to restore peace. Such measures were political and were not of a judicial nature at all.*<sup>28</sup>

<sup>25</sup> O princípio da jurisdição universal consiste na “[...] possibilidade de a jurisdição interna [de determinado Estado] poder julgar crimes de guerra ou crimes contra a humanidade cometidos em territórios alheios”. JARDIM, Tarcísio Dal Maso. O tribunal penal internacional e sua importância para os direitos humanos apud MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. p. 553.

<sup>26</sup> INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Report of the International Law Commission on the work of its forty-third session**: 29 April - 19 July 1991, official records of the general assembly, forty-sixth session, supplement no. 10. Document A/46/10. p. 80, parágrafo 68. Disponível em: <[http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A\\_46\\_10.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A_46_10.pdf)> Acesso em: 04 jan. 2010.

<sup>27</sup> O relatório completo de Thiam abrange as páginas 85-93 (parágrafos 106-165) do relatório de 1991 da Comissão de Direito Internacional. Estas três sugestões principais, por sua vez, estão dispostas, principalmente, nas páginas 85-88 (parágrafos 106-126).

<sup>28</sup> INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 1991, op. cit., p. 90, parágrafo 142.

Não obstante a exposição de alternativas mais definidas que, de certa forma, já delimitavam minimamente como seria a estruturação e atuação dessa corte internacional, nenhum consenso foi obtido naquele ano dentro da Comissão, já que seus membros, ao discutirem as sugestões do Relator, divergiram significativamente entre si com relação às propostas apresentadas.<sup>29</sup> Apesar de a maioria apoiar o mecanismo da jurisdição concorrente, muitos advogaram pela ideia de se apenas revisar as decisões nacionais, enquanto outros inseriram uma nova alternativa: a da jurisdição exclusiva para alguns crimes e concorrente para outros.<sup>30</sup> No tocante à competência material, nem todos se convenceram da necessidade de se restringir os crimes de competência do tribunal, enquanto que com relação ao consentimento dos Estados, alguns entenderam que ele era desnecessário, advogando em prol de uma jurisdição automática, ou seja, ao aderir ao Estatuto do Tribunal, o Estado automaticamente aceitava a jurisdição da corte para julgar.<sup>31</sup> Em se tratando da relação do Tribunal com o Conselho de Segurança, enquanto alguns concordavam com o relator, outros pontuavam a importância de haver uma estrita separação entre esses órgãos, de modo que a independência e imparcialidade da Corte fossem asseguradas.<sup>32</sup>

Em dezembro de 1991, a Assembleia Geral não modificou sua “orientação” com relação ao assunto jurisdição criminal internacional. Ela agradeceu a exposição pela Comissão de um item em seu relatório, específico sobre este tema, e repetiu a recomendação do ano anterior, convidando-a a continuar suas análises sobre essa proposta.<sup>33</sup> Permaneceu, portanto, o tom indefinido (e abrangente) apresentado nas resoluções de 1989 e 1990, nas quais não se decidiu a forma como a jurisdição penal internacional seria constituída: por um tribunal ou por outro mecanismo de julgamento internacional. Apesar dessa indefinição por parte da Assembleia Geral, as análises da Comissão depois da apresentação do relatório de 1990, quando foram ponderadas as várias possibilidades existentes para a instauração de uma

---

<sup>29</sup> Em razão da extensão dos relatórios da Comissão de Direito Internacional que foram utilizados como fontes para a realização desta pesquisa, bem com da forma bastante detalhada com que ela expõe o desenvolvimento e os resultados de suas deliberações, não foram apresentados, em versão original, muitos dos trechos dos quais foram retiradas as informações. Por outro lado, são indicados, por meio das notas de rodapé, os trechos dos quais aquelas informações foram compiladas. Sendo assim, caso o leitor tenha interesse, poderá acessar o relatório pela internet. Destaca-se também que embora os relatórios da CDI informem, na introdução, quais são os membros da Comissão naquele ano, ao longo do relatório, quando são citados os posicionamentos dos participantes nas deliberações, as indicações são vagas. São empregados termos como “maioria”, “minoridade” e “alguns/vários membros”, sem a especificação de quem eles seriam. Por isso, neste momento da dissertação, não se menciona quais membros advogam em prol de determinada proposta ou quais são contrários a ela.

<sup>30</sup> INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 1991, op. cit p. 86-87, parágrafos 114-117, online.

<sup>31</sup> Ibid., p. 87-88, parágrafos 118-126.

<sup>32</sup> Ibid., p. 91-93, parágrafos 153-165.

<sup>33</sup> UNITED NATIONS. **Report of the international law commission on the work of its forty-third session.** Resolutions adopted by the General Assembly at its 46th session. Document A/RES/46/54. New York. 9 dez. 1991. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/res/resa46.htm>>. Acesso em: 4 jan. 2010.

jurisdição penal internacional, passaram a focar mais na proposta de um tribunal internacional.

Em 1992, a Comissão decidiu estabelecer outro Grupo de Trabalho<sup>34</sup> sobre o tema, com a tarefa de produzir um documento que apresentasse “concretas recomendações”<sup>35</sup> acerca da possibilidade de instituição de uma jurisdição criminal internacional. Presidido por Abdul Koroma (Serra Leoa), o Grupo de Trabalho se reuniu dezesseis vezes naquele ano e apresentou um *report* no qual se concluiu pela viabilidade de instauração da referida jurisdição mediante a criação de um tribunal penal internacional. Foram apresentadas também as características centrais que deveriam nortear a futura organização e efetuada uma importante e ousada recomendação a própria Comissão: que esta deveria apresentar o *report* do Grupo de Trabalho à Assembleia Geral, e que

*(iii) that further work on the issue requires a renewed mandate from the Assembly, and rather than calling for still further general or exploratory studies, needs to take the form of a detailed project to draft a statute; and*  
*(iv) that it is now a matter for the Assembly to decide whether the Commission should undertake the project for an international criminal jurisdiction, and on what basis.*<sup>36</sup>

Através deste trecho do seu relatório, o Grupo de Trabalho não só demonstrou o seu entendimento de que havia cumprido a tarefa que lhe fora determinada, como delegou, à Assembleia Geral, a responsabilidade das escolhas seguintes. Primeiramente, sobre a continuidade ou não das discussões concernentes a uma jurisdição criminal internacional; em segundo lugar, se esse objetivo seria alcançado através do estabelecimento de uma corte internacional; e, finalmente, se essa resposta fosse positiva, a direção que as análises sobre o tribunal deveriam seguir: continuar apenas nas discussões ou começar a elaboração do estatuto.

O report do Grupo de Trabalho foi iniciado com as ponderações a respeito dos argumentos pró e contra o estabelecimento de tribunal internacional. A despeito do ceticismo

---

<sup>34</sup> Os catorze integrantes deste Grupo de Trabalho eram: Abdul G. Koroma (Serra Leoa), Husain Al-Baharna (Baharain), Gaetano Arangio-Ruiz (Itália), James Crawford ( Austrália), John de Saram (Sri Lanka), Kamil Idris (Sudão), Andreas J. Jacovides (Chipre), Vaclav Mikulka (Tchecoslováquia), Alain Pellet (França), Patrick Lipton Robinson (Jamaica), Robert Rosenstock (Estados Unidos), Christian Tomuschat (Alemanha), Vladlen Vereshchetin (Federação Russa) e Francisco Villagran Kramer (Guatemala). Doudou Thiam também participou de algumas reuniões daquele ano do Grupo, em razão de ser o Relator Especial do projeto do Código de Crimes contra a Paz e a Segurança da Humanidade. INTERNATIONAL LAW COMMISSION, INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Report of the International Law Commission on the work of its forty-fourth session:** 4 May -24 July 1992, Official Records of the General Assembly, Forty-seventh session, Supplement No. 10. Document A/47/10. p. 5-6, parágrafos 2 e 6. Disponível em: <[http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A\\_47\\_10.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A_47_10.pdf)>. Acesso em: 05 jan. 2010.

<sup>35</sup> Ibid., p. 16, parágrafo 98.

<sup>36</sup> Ibid., p. 59, parágrafo 9. (grifo nosso).

de muitos membros da Comissão, no sentido de que os Estados não teriam significativos interesses em realizar julgamentos internacionais, a menos que fosse uma situação excepcional, por exemplo, quando os seus nacionais fossem as vítimas; das dificuldades jurídicas que a criação de um corte universal imporia, devido à necessidade de se conciliar sistemas legais muito distintos; bem como das amarras políticas que normalmente inviabilizavam esses tipos de julgamentos quando os acusados eram membros ou oficiais do próprio governo; os integrantes do Grupo entenderam pela existência de uma demanda jurídica que justificava a instauração de um tribunal internacional.<sup>37</sup> Como exemplos dessa demanda, foram citados os seguintes casos:

*(a) cases where trial in an international tribunal is the only forum that the relevant parties can agree on as appropriate for trial: this may be so, for example, where the nationals of a particular State are charged with a serious offence in which the State itself is alleged to have been implicated;*

*(b) cases where the State having custody of the accused is under threat, of further acts of terrorism, for example, if it proceeds with the trial, or where the criminal justice system of a small State is overwhelmed by the magnitude of a particular offence;*

*(c) cases where the alleged criminals, who were formerly members of the Government of a particular State, committed the alleged offences in that capacity, and the successor Government is unwilling or unable to try them, for whatever reason, or would prefer an international trial because of its greater legitimacy in the circumstances.*

*In some of these cases, there is no effective prospect of trial in any national court. In others, there may be perceived problems with the legitimacy or fairness of trial in a given national court, or even with trial in any such court.<sup>38</sup>*

Além dessa argumentação baseada na existência de uma demanda jurídica, o Grupo de Trabalho também embasou sua decisão em apoiar essa organização internacional no princípio, aparentemente esquecido desde Nuremberg, da responsabilidade penal do indivíduo no âmbito internacional e na insuficiência de se condenar apenas o Estado nos casos de violações de direitos humanos.

*[...] the task of constructing an international order, an order in which the values which underlie the relevant rules of international law are respected and are made effective, must begin somewhere. Although the solution to these problems cannot rely solely, or even mainly, on a system of individual criminal responsibility, it is a necessary part of an overall solution. Unless responsibility can be laid at the door of those who decide to commit heinous crimes of an international character, the suppression of those crimes will be that much more difficult.<sup>39</sup>*

Conscientes da relevante falta de interesse político de muitos Estados, especialmente em razão dos aspectos relacionados à mitigação da soberania, o Grupo apresentou uma

<sup>37</sup> INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 1992, op. cit., p. 62-64, parágrafos 27-43, online.

<sup>38</sup> Ibid., p. 62, parágrafo 22.

<sup>39</sup> Ibid., p. 64, parágrafo 40. (grifo nosso).

proposta bastante modesta, realista e flexível acerca de uma corte internacional,<sup>40</sup> de modo que após o início do seu funcionamento e da comprovação de sua efetividade, ela pudesse ser aprimorada e novos crimes fossem incorporados a sua esfera de competência.

Por conseguinte, inicialmente, a corte não teria jurisdição compulsória, cabendo a cada Estado, depois de ratificar o seu Estatuto, decidir através de um instrumento jurídico separado, para quais crimes autorizaria o julgamento da corte. Sua jurisdição também não seria exclusiva, mas sim concorrente, de maneira que os Estados nacionais continuariam tendo poder e competência para realizar internamente os julgamentos.<sup>41</sup> Neste ponto encontra-se, portanto, o embrião da proposta acerca da complementaridade do TPI, que diferentemente dos *ad hoc*, não dispõem de primazia sobre as jurisdições nacionais.

A despeito de ser criado através de um tratado multilateral e com a característica da permanência, o Grupo de Trabalho sugeriu que em uma primeira fase de funcionamento, o tribunal não deveria se manter estruturado/reunido permanentemente, mas apenas quando fosse requisitado para atuar em determinado caso. O mesmo foi sugerido com relação aos juízes e promotores, que deveriam trabalhar apenas quando solicitados.<sup>42</sup> Sendo assim, na terminologia empregada, nem a corte seria um *full-time body* nem os funcionários seriam *full-time*.<sup>43</sup> Apesar dessa peculiaridade no sentido estrutural, no aspecto formal e legal, a corte seria permanente, já que “[...] *the statute should establish a legal mechanism which could be available to be called into operation as and when required*”.<sup>44</sup> Ainda em relação aos juízes e promotores, eles também deveriam ser imparciais, independentes, com formação acadêmica e experiência prática em direito internacional e criminal.<sup>45</sup>

Em se tratando dos crimes que poderia julgar, eles incluiriam os crimes previstos no Código de Crimes contra a Paz, mas não se limitariam a estes, podendo abranger situações previstas em outros tratados internacionais.<sup>46</sup> Esta sugestão estava em consonância com a recomendação acerca da relação da Corte com o Código, já que o grupo de trabalho entendeu que a melhor proposta seria que eles fossem instrumentos jurídicos distintos, de forma que o Estado poderia ratificar um deles sem ratificar o outro.<sup>47</sup> Por fim, um último ponto bastante destacado foi em relação aos direitos dos acusados, que deveriam ser rigorosamente

---

<sup>40</sup> INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 1992, op. cit., p. 64, parágrafo 41, online.

<sup>41</sup> Ibid., p. 64, parágrafo 42; p. 58, parágrafo 4.

<sup>42</sup> Ibid., p. 65, parágrafo 46; p. 68-69, parágrafos 77-80; p. 73, parágrafo 116.

<sup>43</sup> Uma vantagem dessa proposta seria a redução dos custos, tanto com relação ao custeio dos funcionários, como em relação à manutenção do ambiente físico do Tribunal.

<sup>44</sup> INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 1992, op. cit., p. 58, parágrafo 4, online.

<sup>45</sup> Ibid., p. 65, parágrafos 46 e 48.

<sup>46</sup> Ibid., p. 66, parágrafo 57.

<sup>47</sup> Ibid., p. 68, parágrafos 70-71.

respeitados, de acordo com os padrões internacionais estabelecidos para os direitos civis. Um exemplo desses direitos seria a exigência de que o réu estivesse necessariamente presente para a ocorrência do julgamento, não podendo existir, assim, acusado revel.<sup>48</sup>

Diante da conclusão obtida e das propostas que foram apresentadas sobre a jurisdição criminal internacional, a Assembleia Geral finalmente tomou as decisões necessárias, apontando a direção do caminho que deveria ser seguido. Em novembro de 1992, através da resolução 47/33, ela decidiu que a Comissão de Direito Internacional deveria continuar

*Its works on this question by undertaking the Project for the elaboration of a draft statute for an international criminal court as a matter of priority as from its next session, beginning with an examination of the issue identified in the report of the Working Group and in the debate in the Sixth Committee with a view to drafting a statute on the basis of the report of the Working Group.*<sup>49</sup>

Neste momento teve início o que se denomina, neste trabalho, de segunda fase das atividades da Comissão sobre a instauração de uma jurisdição penal internacional. Esta etapa teve a duração de dois anos (1993-1994) e refere-se ao período no qual se trabalhou na efetiva elaboração de um projeto de estatuto para a futura corte criminal, cujo conteúdo foi apresentado à Assembleia Geral em julho de 1994.

Em 1993, a Comissão optou pelo restabelecimento do Grupo de Trabalho,<sup>50</sup> que entre dezessete de maio e dezesseis de julho daquele ano se reuniu vinte e duas vezes.<sup>51</sup> Nos primeiros encontros, o grupo concentrou seus esforços em examinar

*[...] a series of draft provisions dealing with the more general and organizational aspects of a draft statute for an international criminal court: judges, Registrar, composition of chambers, etc., reaching, in many instances, a preliminary understanding on many of the draft provisions, or at least the basis on which provisions on those subjects could be drafted.*<sup>52</sup>

<sup>48</sup> INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 1992, op. cit., p. 69, parágrafo 82; p. 74, parágrafo 126, online.

<sup>49</sup> UNITED NATIONS. **Report of the international law commission on the work of its forty-four session.** Resolutions adopted by the General Assembly at its 47th session. Document A/RES/47/33. New York. 25 nov. 1992. p. 3, parágrafo 6. Disponível em <<http://www.un.org/Depts/dhl/res/resa47.htm>>. Acesso em: 5 jan. 2010. (Grifo nosso).

<sup>50</sup> Esse Grupo de Trabalho foi presidido novamente por Abdul G. Koroma (Serra Leoa) e tinha os seguintes membros: Husain Al-Baharna (Bahrain), Awn Al-Khasawneh (Jordânia), Gaetano Arangio-Ruiz (Itália), Derek William Bowett (Reino Unido), **Carlos Calero Rodrigues (Brasil)**, James Crawford (Austrália), John de Saram (Sri Lanka), Mehmet Giiney (Turquia), Kamil Idris (Sudão), Pemmaraju Sreenivasa Rao (Índia), Edilbert Razafindralambo (Madagascar), Patrick Lipton Robinson (Jamaica), Robert Rosenstock ( Estados Unidos), Christian Tomuschat ( Alemanha), Vladlen Vereshchetin (Federação Russa), Francisco Villagran Kramer (Guatemala) e Alexander Yankov (Bulgária). As reuniões daquele ano (1993) também tiveram a participação de Doudou Thiam, enquanto Relator Especial do projeto do Código de Crimes contra a Paz e a Segurança da Humanidade. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Report of the International Law Commission on the work of its forty-fifth session:** 3 May - 23 July 1993, official records of the general assembly, forty-eighth session, supplement no. 10. Document A/48/10. p. 9-10, parágrafos 2 e 9. Disponível em: <[http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A\\_48\\_10.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A_48_10.pdf)>. Acesso em: 5 jan. 2010.

<sup>51</sup> Ibid., p. 100, parágrafo 1.

<sup>52</sup> Ibid., p. 100, parágrafo 4.



Posteriormente, com o intuito de otimizar e especificar as discussões, o Grupo de Trabalho decidiu estabelecer três sub-grupos, que ficaram incumbidos de analisar os seguintes tópicos “[...] *jurisdiction and applicable law; investigation and prosecution; and cooperation and judicial assistance. At a later stage, new subjects, identified as pertaining to the statute for an international criminal court, were also distributed among the various subgroups*”.<sup>53</sup>

Ao final deste ano, o Grupo de Trabalho apresentou uma versão preliminar<sup>54</sup> sobre o estatuto da futura corte internacional,<sup>55</sup> cujo conteúdo foi considerado pela Comissão como um “substancial avanço”<sup>56</sup> em relação ao que havia sido apresentado por eles no ano anterior. Mesmo contendo sessenta e sete artigos, que foram distribuídos em sete partes – estabelecimento e composição do tribunal, jurisdição e lei aplicável, investigação e início do processo, julgamento, apelação, cooperação internacional e assistência jurídica, e cumprimento das sentenças – muitas questões apresentadas nessa primeira versão do estatuto estavam entre parênteses, sinalizando as várias opções (e opiniões) existentes e a ausência de acordos com relação a qual seria a mais apropriada. Em razão disto, foi requerido à Assembleia Geral e os governos que enviassem seus comentários sobre a versão preliminar, até o início de 1994, ao Secretário Geral. Este, por sua vez, os transmitiria à Comissão, para que o Grupo de Trabalho pudesse finalizar, no ano seguinte, a sua tarefa de elaboração do estatuto tendo como orientação as opiniões e sugestões dos Estados.<sup>57</sup>

No final de 1993 a Assembleia Geral, mediante a resolução 48/31, renovou seu pedido de que a Comissão continuasse (como matéria prioritária) suas atividades concernentes à elaboração do estatuto de um tribunal penal internacional, e que apresentasse, no ano seguinte, uma versão “definitiva”<sup>58</sup> deste estatuto.<sup>59</sup>

<sup>53</sup> INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 1993, op. cit., p. 100, parágrafo 5, online.

<sup>54</sup> Como essa era a versão preliminar do estatuto e não apresentou as conclusões finais com relação à matéria, optou-se por não abordá-la tão detalhadamente. Com isso, pretendeu-se que a análise sobre essa fase não se prolongasse desnecessariamente e que nossa atenção fosse dirigida ao documento (desta etapa) com mais importância: a versão final do estatuto, apresentada em 1994.

<sup>55</sup> Esta versão preliminar do Estatuto encontra-se no próprio relatório da Comissão de Direito Internacional, do ano de 1993. INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 1993, op. cit., p. 101-132, online.

<sup>56</sup> Ibid., p. 20, parágrafo 99.

<sup>57</sup> Ibid., p. 20, parágrafo 100; p. 100-101, parágrafos. 8, 9 e 13.

<sup>58</sup> Na verdade, o mais adequado seria caracterizar tal versão como “provisoriamente definitiva”. Definitiva no sentido de que foi uma versão que representou o encerramento dos trabalhos dentro da Comissão de Direito Internacional sobre essa matéria. Por sua vez, provisória, pois foi a base textual da qual teve início a fase seguinte de negociações, ocorrida no âmbito do Comitê Preparatório, no período de 1996 a abril de 1998.

<sup>59</sup> UNITED NATIONS. **Report of the International Law Commission on the work of its forty-fifth session.** Resolutions adopted by the General Assembly at its 48th session. Document A/RES/48/31. New York. 9 dez. 1993. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/res/resa48.htm>> Acesso em: 6 jan. 2010.

Com o intuito de concluir a tarefa que lhe foi designada, a Comissão reiterou, no início de 1994, o mandato do Grupo de Trabalho<sup>60</sup>, que naquele ano, entre dez de maio e catorze de julho se reuniu vinte e sete vezes.<sup>61</sup> Nesses encontros finais, as atividades do Grupo de Trabalho concentraram-se em re-examinar parte por parte, e artigo por artigo, a versão preliminar apresentada no ano anterior, sobre o estatuto, tendo em vista:

*[...] (a) the need to streamline and simplify the articles concerning the subject-matter jurisdiction of the court, while better determining the extent of such jurisdiction; (b) the fact that the court's system should be conceived as complementary to national systems which function on the basis of existing mechanisms for international cooperation and judicial assistance; and (c) the need for coordinating the common articles to be found in the draft statute for an international criminal court and in the draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind.*<sup>62</sup>

Em razão das mudanças oriundas desse último período de encontros, a versão final do Estatuto do Tribunal Penal Internacional<sup>63</sup> apresentada pelo Grupo de Trabalho e pela Comissão de Direito Internacional passou a conter oito partes – estabelecimento da corte, composição e administração, jurisdição, investigação e processo criminal, julgamento, apelação, cooperação internacional e assistência judiciária, e aplicação das decisões e sentenças – sessenta artigos, um preâmbulo e um anexo final.

Novidade em relação à versão preliminar, o preâmbulo, apesar de breve, constituiu-se enquanto parte bastante significativa e reveladora da intenção da Comissão, pois apresentou duas características fundamentais da suposta Corte: sua complementaridade em relação aos sistemas judiciários nacionais e o seu objetivo de julgar apenas “[...] *the most serious crimes of concern to the international community as a whole*”.<sup>64</sup> Configurou-se, portanto, como uma tentativa de equilíbrio entre a proposta de uma jurisdição criminal universal e o princípio da soberania estatal, de modo que a primeira não comprometesse incisivamente a segunda, o que acarretaria prejuízos no tocante à falta de suporte político dos Estados em relação à corte. Em

<sup>60</sup> Em 1994, o Grupo de Trabalho sobre o Tribunal Penal Internacional era presidido por James Crawford (Austrália), e tinha os seguintes membros: Husain Al-Baharna (Bahrain), Awn Al-Khasawneh, (Jordânia), Gaetano Arangio-Ruiz (Itália), Mohamed Bennouna (Marrocos), Derek William Bowett (Reino Unido), **Carlos Calero Rodrigues (Brasil)**, John de Saram (Sri Lanka), Gudmundur Eiriksson (Islândia), Salifou Fomba (Mali), Mehmet Güney (Turquia), Qizhi He (China), Kamil Idris (Sudão), Pemmaraju Sreenivasa Rao (Índia), Edilbert Razafindralambo (Madagascar), Patrick Lipton Robinson, (Jamaica), Robert Rosenstock (Estados Unidos), Christian Tomuschat (Alemanha), Vladlen Vereshchetin (Federação Russa) e Francisco Villagran Kramer (Guatemala). Neste ano também houve a participação de Doudou Thiam nas reuniões desse Grupo de Trabalho. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Report of the International Law Commission on the work of its forty-sixth session: 2 May - 22 July 1994**, official records of the general assembly, forty-ninth session, supplement no. 10. Document A/49/10. p. 15-16, parágrafos 2 e 12. Disponível em: <[http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A\\_49\\_10.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A_49_10.pdf)>. Acesso em: 6 jan. 2010.

<sup>61</sup> Ibid., p. 25, parágrafo 79.

<sup>62</sup> Ibid., p. 26, parágrafo 81.

<sup>63</sup> DRAFT statute for an international criminal court. In: Ibid., p. 26-74, online.

<sup>64</sup> Ibid., p. 27.

suma, constata-se a permanência do viés realista, modesto e flexível na condução das deliberações e que havia sido destacado pela Comissão anteriormente, em 1992.

A primeira parte do estatuto apresentou uma corte penal internacional criada através de um tratado multilateral, permanente e com uma estreita relação com as Nações Unidas, questão que deveria ser tratada posteriormente, através de um tratado de cooperação entre elas. A despeito da permanência, manteve-se a proposta sobre a flexibilidade da corte, com o propósito de que ela apenas se reunisse quando solicitada e de que fossem atenuados os custos e o trabalho de manutenção da organização - administrativa e física - do Tribunal.

Em se tratando da composição da Corte (parte dois do estatuto), quatro órgãos foram apresentados: a presidência, as câmaras de julgamento e apelação, a promotoria, responsável pela investigação e a propositura do processo criminal contra os acusados, e a secretaria, incumbida das tarefas administrativas.<sup>65</sup>

Sessão mais importante, a parte três do Estatuto abordou a temática da jurisdição, iniciando-se pelo detalhamento de quais crimes comporiam o rol de competência do Tribunal: (a) genocídio; (b) os crimes de agressão; (c) as violações das leis e costumes aplicáveis aos conflitos armados; (d) os crimes contra a humanidade; (e) e os crimes estabelecidos nos tratados contidos no anexo do Estatuto (*treaty crimes*), que constituíssem “[...] *exceptionally serious crimes of international concern*”.<sup>66</sup> Nos quatro primeiros casos, a própria Comissão ressaltou que não houve a intenção de se desenvolver uma lista exaustiva dos crimes, mas sim que eles foram selecionados pelo critério dos “[...] *crimes under general international law which the Commission believes should be within the jurisdiction of the court at this stage, whether by reason of their magnitude, the continuing reality of their occurrence or their inevitable international consequences*”.<sup>67</sup>

Por sua vez, com relação aos crimes do item “e”, houve o intuito de se listar exaustivamente quais tratados estariam contidos no anexo do estatuto. Além desse cuidado, também existiu a preocupação que

*[...] some further limitation was required over the court's jurisdiction under the treaties listed in the annex, on the ground that many of those treaties could cover conduct which, though serious in itself, was within the competence of national courts to deal with and which (in the context of an individual case) did not require elevation to the level of an international jurisdiction. This further limitation is achieved in subparagraph (e), which requires that the crime in question, having regard to the conduct alleged, should have constituted an exceptionally serious crime of international concern.*<sup>68</sup>

<sup>65</sup> DRAFT statute for an international criminal court, op. cit., p. 29-34, artigos 5 a 13, online.

<sup>66</sup> Ibid., p. 38, artigo 20.

<sup>67</sup> Ibid., p. 41, parágrafo 17.

<sup>68</sup> Ibid., p. 41, parágrafo 20.

Entre os crimes listados nos tratados em anexo, estavam o de *apartheid*, tortura, a posse ilícita de aeronaves, alguns crimes relacionados com a segurança da aviação civil, sequestro, atos contra a segurança da navegação marítima e o tráfico ilícito de drogas e substâncias psicotrópicas.<sup>69</sup> Enfim, contemplou-se provisoriamente o pedido feito por Trinidad e Tobago à Assembleia Geral para que se julgasse internacionalmente o crime de tráfico de drogas que alcançasse além das fronteiras nacionais.

Assim como no projeto anterior, a jurisdição da Corte não foi concebida como automática, necessitando de uma aceitação específica do Estado com relação à competência da corte, em instrumento jurídico distinto do da ratificação do Estatuto. A referida aceitação poderia ser geral ou limitada, tanto com relação ao tempo quanto aos crimes.<sup>70</sup>

Por fim, a última condição para que o Tribunal pudesse exercer sua jurisdição estava relacionada com a determinação de quem poderia apresentá-lo uma comunicação sobre a ocorrência de um crime, ou seja, sobre quem poderia delegar um caso ao tribunal. Na hipótese do crime de genocídio, qualquer Estado membro da Convenção do Genocídio que também fosse membro da Corte, poderia exercer essa função. Em todos os outros casos, apenas os Estados-membros da Corte que tivessem custódia do acusado ou em cujos territórios tivessem ocorrido os crimes é que seriam permitidos de fazer a denúncia ao tribunal.<sup>71</sup> Por fim, foi também concedido esse poder de “denúncia” ao Conselho de Segurança, nos casos em que estivesse agindo com base no capítulo VII da Carta da ONU. Especificadamente no tocante ao crime de agressão, dois significativos e polêmicos requisitos foram estabelecidos: a necessidade da prévia decisão do Conselho de Segurança sobre o cometimento do crime de agressão por parte do Estado (normalmente, o de nacionalidade do acusado ou o Estado para quem o acusado trabalha) e a autorização desse órgão, para o início das atividades da Corte, quando a situação de ocorrência do crime estivesse sendo investigada pelo Conselho como ameaça à paz.<sup>72</sup>

Novamente entende-se que houve a atuação da Comissão com o intuito de equilibrar os divergentes interesses, objetivando conferir um papel ao Conselho de Segurança nos casos de sua alçada - os crimes de agressão ou crimes que estejam sendo tratados como ameaça à paz - e, simultaneamente, garantir a independência da Corte, limitando essa interferência externa e eminentemente política a situações específicas e pré-determinadas.

---

<sup>69</sup> Para maiores detalhes sobre esses crimes, suas definições jurídicas, bem como as Convenções internacionais nos quais estão listados, vide o anexo e o apêndice II do rascunho do estatuto. DRAFT statute for an international criminal court, op. cit., p. 67-68; 70-73, online.

<sup>70</sup> Ibid., p. 42, artigo 22.

<sup>71</sup> Ibid., p. 41, artigo 21; p. 45, artigo 25.

<sup>72</sup> Ibid., p. 43, artigo 23.

No tocante aos aspectos processuais, após a notificação à Corte sobre a ocorrência de um crime, caberia ao promotor investigar o caso e decidir se existiam elementos suficientes para que houvesse a propositura de uma ação penal contra o acusado.<sup>73</sup> Ao acusado, vários direitos seriam assegurados (parte cinco do Estatuto) tais como: o direito de estar presente no julgamento (artigo 37); o princípio da legalidade (artigo 39), a presunção de inocência (artigo 40), o direito de se defender e de ter um advogado (artigo 41), o direito de não ser julgado duas vezes em razão de um mesmo crime (artigo 42) e o de apelar da decisão proferida pelo Tribunal (artigo 48). Juntamente com as vítimas e testemunhas, o acusado também possuiria o direito de ter sua segurança garantida pela Corte (artigo 44).<sup>74</sup>

Em se tratando de um acusado condenado, as penas que poderiam ser impostas pela Corte seriam a de multa e a de prisão, incluindo a perpétua.<sup>75</sup> Com relação ao cumprimento da sentença, a parte final do Estatuto expôs que os Estados deveriam reconhecer os julgamentos feitos pelo Tribunal e que este designaria um país, a partir de uma lista de candidatos, no qual o acusado permaneceria em regime de prisional.<sup>76</sup>

Ao apresentar, em julho de 1994, a versão final do Estatuto para a Assembleia Geral, a Comissão de Direito Internacional revelou sua confiança no projeto de Estatuto e na ideia de criação do Tribunal Penal Internacional, visto ter recomendado que a Assembleia convocasse “[...] *an international conference of plenipotentiaries to study the draft statute and to conclude a convention on the establishment of an international criminal court*”.<sup>77</sup> Na reunião anual daquele ano, em dezembro, a Assembleia Geral agradeceu o trabalho da Comissão, suas recomendações e a finalização do projeto de Estatuto. Em seguida, ela decidiu:

2. [...] *to establish an ad hoc committee open to all States Members of the United Nations or members of specialized agencies, to review the major substantive and administrative issues arising out of the draft statute prepared by the International Law Commission and, in the light of that review, to consider arrangements for the convening of an international conference of plenipotentiaries;*
3. *Also decides that the Ad Hoc Committee will meet from 3 to 13 April 1995 and, if it so decides, from 14 to 25 August 1995 [...]*
4. *Invites States to submit to the Secretary-General, before 15 March 1995, written comments on the draft statute for an international criminal court, and requests the Secretary-General to invite such comments from relevant international organs; [...]*
6. *Decides to include in the provisional agenda of its fiftieth session an item entitled "Establishment of an international criminal court", in order to study the report of the Ad Hoc Committee and the written comments submitted by States and to decide on the convening of an international conference of plenipotentiaries to conclude a*

<sup>73</sup> DRAFT statute for an international criminal court, op. cit., p. 46-48, artigos 26 e 27, online.

<sup>74</sup> Ibid., p. 53-59; p. 61.

<sup>75</sup> Ibid., p. 60, artigo 47.

<sup>76</sup> Ibid., p. 66, artigos 58 e 59.

<sup>77</sup> INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 1994, op. cit., p. 26, parágrafo 90, online.

*convention on the establishment of an international criminal court, including on the timing and duration of the conference.*<sup>78</sup>

Ao determinar o estabelecimento de um Comitê *ad hoc*, a Assembleia Geral encerrou a fase de atividades concernentes a um tribunal criminal internacional no âmbito da Comissão de Direito Internacional. Iniciada em 1989 e finalizada em 1994, esta primeira etapa foi importante e indispensável não apenas porque produziu o documento que seria a base da fase seguinte de deliberações, mas também por ter previamente demonstrado a complexidade do objetivo que a comunidade internacional estava se propondo a realizar, bem como a dimensão das divergências jurídicas e principalmente, políticas, que permeariam todos os momentos de negociações posteriores. Ademais da incompatibilidade de opiniões, interesses e sistemas legais, esta primeira fase evidenciou, ainda, que inicialmente a proposta de um tribunal penal internacional não estava essencial e exclusivamente relacionada com os direitos humanos. Pelo contrário, tratava-se de um projeto mais amplo, que englobava diversos crimes e se concentrava no fato de que eram todos crimes que ameaçavam a ordem e a comunidade internacional e não, necessariamente, os direitos humanos.

A despeito do término dessa etapa inicial, entende-se que o estabelecimento de um Comitê *ad hoc* e o seu trabalho durante o ano de 1995 não iniciaram uma nova (segunda) etapa. Esta só se conformou em 1996, com a instauração, novamente pela Assembleia Geral, de um Comitê Preparatório. Em vista disso, caracterizou-se esse ano de 1995 como um momento de transição, que intermediou a passagem das negociações do âmbito da Comissão de Direito Internacional para o âmbito do Comitê Preparatório; o que, por sua vez, não torna irrelevante a realização de algumas considerações sobre as atividades empreendidas nesse período.

Em 1995, o Comitê *ad hoc* realizou quatro semanas de encontros, que foram divididas em duas sessões, nos meses de abril e agosto. Os cinco temas nos quais se concentraram as discussões foram:

[...] a definição dos crimes mais relevantes de competência material da Corte, as possibilidades de desenvolvimento e de operacionalização dos procedimentos, as relações entre o Conselho de Segurança e da Corte, as regras de base do processo aplicável, e também o seu financiamento. Houve, ainda, uma outra questão discutida, a se definir, a forma de criação da Corte, se por tratado internacional ou por decisão do Conselho de Segurança.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> UNITED NATIONS. **Establishment of an international criminal court.** Resolutions adopted by the general assembly at its 49th session. Document A/RES/49/53. New York. 9 dez. 1994. p. 2. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/res/resa49.htm>>. Acesso em: 6 jan. 2010. (grifo nosso).

<sup>79</sup> JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. **O direito penal internacional.** Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 100.

Apesar de a Comissão ter apresentado uma versão finalizada de Estatuto, os artigos elaborados estavam acompanhados de comentários, ora sucintos ora extensos, sobre as divergentes opiniões acerca daquele tema, as alternativas existentes e a maneira como foi escolhida aquela opção. Embora momentaneamente ofuscadas pelo resultado positivo obtido, essas divergências permeavam, como é de se esperar em um estágio inicial de negociações, todo o projeto de Estatuto. E foi exatamente esse tom de insatisfação, fosse em relação a pouca ousadia das propostas, fosse na direção contrária, de excesso, que as reuniões do Comitê *ad hoc* evidenciaram.

Por conseguinte, um assunto que ensejou discussão foi o princípio da complementaridade, disposto no preâmbulo. Muitos participantes do Comitê questionaram essa matéria e ressaltaram a necessidade de uma definição mais clara sobre esse princípio e sobre os critérios que determinariam quando o TPI deveria atuar. Enquanto alguns participantes defenderam a ideia da primazia dos tribunais nacionais, outros advertiram que “[...] *the primacy of national jurisdictions not be invoked to shield criminals.*”<sup>80</sup> Em se tratando da competência do Tribunal, houve um amplo entendimento no sentido de que os crimes precisavam ser claramente definidos e não apenas mencionados.

*Precise definition was required by the legal principles nullum crimen sine lege and nulla poena sine lege (no crime without law; no penalty without law). Speakers suggested incorporating definitions from the Nuremberg Tribunal Charter and the statutes of the International Tribunals for the former Yugoslavia and for Rwanda, and finalizing the draft code of crimes against the peace and security of mankind.*<sup>81</sup>

Por fim, foram também levantados questionamentos acerca da inclusão do crime de agressão entre os delitos abarcados pela jurisdição do Tribunal e sobre os mecanismos de acionamento dessa jurisdição, no sentido de que esse poder deveria ser igualmente conferido ao promotor e não apenas aos Estados e ao Conselho de Segurança.

No relatório apresentado à Assembleia Geral, o Comitê *ad hoc* fez duas recomendações que julgou ser importante para a continuidade dos trabalhos: “[...] *that those issues could be addressed most effectively by combining further discussions with the drafting of a consolidated text of a convention for the court as a next step towards consideration by the conference of plenipotentiaries*”<sup>82</sup> e que a Assembleia deveria organizar a etapa seguinte

---

<sup>80</sup> UNITED NATIONS. **Preparatory committee on establishment of international criminal court meet at headquarters**: 25 March- 12 April. Background release L/2760. 22 mar. 1996. p. 3. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/BackgroundRelease22March96.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

<sup>81</sup> Ibid., p. 3.

<sup>82</sup> Ibid., p. 2. (grifo nosso).

de atividades “[...] with a view to its early completion, given the interest of the international community in the establishment of an international criminal court”.<sup>83</sup>

Em dezembro de 1995, a Assembleia Geral adotou a resolução 50/46, na qual considerou que o Comitê *ad hoc* fez um “[...] considerável progresso durante suas sessões de revisão”<sup>84</sup> do Estatuto. Em seguida, ela determinou um novo passo com relação à consecução deste ousado e politicamente complexo projeto de um tribunal penal internacional: a criação de um Comitê Preparatório, que, em contrapartida, não teria o caráter de provisório, nem de um órgão criado emergencial e excepcionalmente, para tentar solucionar um problema isolado, característica típica dos *ad hoc*.

## 4.2 O aprofundamento das negociações e das divergências: o trabalho do Comitê Preparatório

O estabelecimento de um Comitê Preparatório configurou o início de uma nova fase nas negociações, etapa aqui denominada de intermediária, já que foi o período de conexão entre as discussões iniciais, na Comissão de Direito Internacional, e as finais, na Conferência de Roma. Além de outra fase, essa nova instância berço das atividades preparatórias também ensejou uma mudança substancial nas negociações, as quais passaram a ser realizadas não mais entre indivíduos com notável conhecimento jurídico, mas sim entre os Estados, representados pelos seus diplomatas e/ou funcionários.<sup>85</sup> Foi a partir desse momento, portanto, que as negociações passaram a ser permeadas, menos sutilmente, pelos interesses estatais que estavam envolvidos na criação do Tribunal. Mesmo assim, entende-se que esse

---

<sup>83</sup> UNITED NATIONS. **Establishment of an international criminal court.** Resolutions adopted by the General Assembly at its 50th session. Document A/RES/50/46. New York. 11 dez. 1995. p. 2. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/res/resa50.htm>>. Acesso em: 6 jan. 2010.

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>85</sup> Diferentemente dos relatórios da CDI, os documentos do Comitê Preparatório não apresentaram a lista dos Estados, bem como o nome de seus representantes, que estavam participando das negociações. Em contrapartida, ao longo dos noventa e um documentos que foram analisados, apareceram, de forma aleatória, os nomes de alguns Estados participantes. A seguir, citar-se-ão alguns deles, porém, com a ressalva de que não se tem conhecimento de quais e quantas sessões do Comitê eles participaram: África do Sul, Alemanha, Argélia, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, **Brasil**, Camarões, Canadá, Chile, China, Cingapura, Colômbia, Coreia, Croácia, Dinamarca, Egito, Eslovênia, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Guatemala, Holanda, Índia, Irlanda, Israel, Itália, Jamaica, Japão, Líbia, Malásia, México, Nova Zelândia, Portugal, Reino Unido, Rússia, Síria, Suécia, Suíça, Tailândia, Trinidad e Tobago, Tunísia, Turquia e Venezuela. Por fim, destaca-se que será conferida maior atenção ao posicionamento dos Estados com relação às propostas do Estatuto, no capítulo quatro dessa dissertação, quando será analisada a Conferência de Roma, fase na qual houve a conformação explícita dos grupos de negociação.



esperado choque de interesses e alianças só se tornará mais substancialmente evidente e declarado na Conferência de Roma, instância final, decisória e na qual estavam presentes quase duzentas delegações.

Outra característica desta segunda fase foi o amadurecimento das negociações, tendo em vista que as atividades seriam realizadas a partir de um texto base (a versão de Estatuto elaborada pela Comissão de Direito Internacional), do qual se objetivava o aprimoramento e a discussão mais detalhada das propostas. Considera que houve, além disso, uma percepção – tanto por parte da Assembleia Geral, como do próprio Comitê - bastante pragmática e flexível acerca dos objetivos, meios disponíveis e dos possíveis resultados a serem alcançados nessa nova fase.

Justifica-se esse entendimento com base nas manifestações desses dois órgãos: assim que determinou a criação do Comitê Preparatório, a Assembleia também já destacou que a função dele não seria finalizar/concluir a versão do Estatuto, mas sim “[...] *to draft texts, with a view to preparing a widely acceptable consolidated text of a convention for an international criminal court as a next step towards consideration by a conference of plenipotentiaries [...]*”<sup>86</sup>. O Comitê, por sua vez, logo no início dos seus trabalhos, pontuou que:

*It should be noted that it remains important to keep the necessary flexibility in this Programme of Work in order to achieve maximum results. This means that adaptation of the programme should remain possible at all times in light of the developments in the discussions. In this respect, it will anyhow be necessary to review this scheme at the end of the first session in the light of results of that session. [...]*

*It should furthermore be noted that the aim of our work should not be to reach final agreement on texts, but to prepare texts or, if necessary, alternative texts, which may usefully serve in selecting solutions during a Diplomatic Conference. Certain important decisions can only be taken during the Diplomatic Conference.<sup>87</sup>*

Na realidade, desde o início dessa segunda fase, as duas instâncias envolvidas, Assembleia e Comitê, já apresentavam a percepção de que os trabalhos que seriam desenvolvidos nessa etapa não seriam os conclusivos, e que haveria necessidade de um momento seguinte de negociações. Sendo assim, a meta do Comitê Preparatório não consistiria na finalização do Estatuto, mas sim na lapidação do projeto apresentado pela Comissão de Direito Internacional. Assim, quando se chegasse à Conferência final, já haveria um acordo preliminar em relação às questões menos complexas e a atenção seria concentrada nos pontos controversos, que requereriam negociações políticas mais específicas.

<sup>86</sup> UNITED NATIONS, 1995, document A/RES/50/46, op. cit., p. 2, online. (grifo nosso).

<sup>87</sup> Id. **Draft programme of work of the preparatory committee on the establishment of an international criminal court.** 31 jan. 1996. p. 1-2. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/DraftWorkPlan.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2010. (grifo nosso).

Em 1996, primeiro ano de trabalho do Comitê Preparatório, houve dois períodos de encontros: em março/abril e em agosto.<sup>88</sup> No primeiro dia de atividade, em vinte e cinco de março, a providência inicial tomada pelo Comitê foi a escolha do presidente, vice-presidente e do relator. Foram eleitos: Adriaan Bos<sup>89</sup> (Holanda) como presidente, Cherif Bassiouni<sup>90</sup> (Egito), Silvia A. Fernandez de Gurmendi (Argentina) e Marek Madej (Polônia) como vice-presidentes, e Jun Yoshida (Japão) como relator.<sup>91</sup> Dentre estes cinco participantes, os três primeiros exerceram suas funções até o final do mandato do Comitê Preparatório, em abril de 1998.

Nos meses de março e abril de 1996, a primeira sessão de atividades concentrou-se em torno de cinco temas principais: jurisdição e definição dos crimes, mecanismo de acionamento da Corte, princípio da complementaridade, regras gerais de direito penal internacional, e a cooperação entre as jurisdições nacionais e a Corte.<sup>92</sup>

Uma questão bastante discutida e que já havia sido ressaltada nos trabalhos do Comitê *ad hoc*, foi sobre as definições dos crimes que comporiam a jurisdição do Tribunal. Em se tratando do crime de genocídio, a proposta foi que se empregasse a definição da Convenção

<sup>88</sup> As datas específicas dos períodos de trabalho foram: de vinte e cinco de março a doze de abril, e de doze a trinta de agosto. UNITED NATIONS, 1995, document A/RES/50/46, op. cit., p. 3, online.

<sup>89</sup> Graduado em direito pela Free University Amsterdam, o holandês Adriaan Bos passou a trabalhar, em 1963, no departamento jurídico do Ministério das Relações Exteriores da Holanda: inicialmente foi admitido como “Assistant Legal Adviser”, em 1984 passou para o cargo de “Deputy Legal Adviser” e em 1989 atingiu o posto máximo, de “Legal Adviser”. Nesta função ele aconselhava legalmente não apenas o Ministro das Relações Exteriores, mas todos os outros que estivessem lidando com assuntos relativos ao direito internacional. Outras duas importantes funções desse seu último cargo era o de acompanhar o trabalho da Comissão de Direito Internacional da ONU nos seus projetos para o progressivo desenvolvimento do direito internacional, e o de ser “embaixador legal (jurídico)” do país nas negociações internacionais, chefiando a delegação holandesa nos encontros e conferências internacionais. Além de ter sido o presidente do Comitê Preparatório, ele também foi indicado para ser o presidente do Comitê Pleno da Conferência de Roma. Todavia, em virtude de alguns problemas de saúde, ele não pode exercer essa função. LAMMERS, Johan G. Prefácio. In: HEBEL, Herman A. M. von; LAMMERS, Johan G.; SCHUKKING, Jolien (Org.) **Reflections on the international criminal court: essays in honour of Adriaan Bos**. T.M.C. Asser Press: The Hague (Netherlands), 1999. p. XIII-XVI.

<sup>90</sup> Especialista em direito internacional, o egípcio Cherif Bassiouni “[...] is a distinguished research professor of law emeritus at De Paul University College of Law[Chicago] and president emeritus of the law school’s International Human Rights Law Institute. He also is president of the International Institute of Higher Studies in Criminal Sciences in Siracusa, Italy, and honorary president of the International Association of Penal Law in Paris, France. Bassiouni has served the United Nations in a number of capacities, including as co-chair of the Committee of Experts to draft the Convention on the Prevention and Suppression of Torture (1977); member, then chairman, of the Security Council’s Commission to Investigate War Crimes in the Former Yugoslavia (1992-1994) [...] and independent expert for the Commission on Human Rights on the Situation of Human Rights in Afghanistan (2004-2006). In 1999, Bassiouni was nominated for the Nobel Peace Prize for his work in the field of international criminal justice and for his contribution to the creation of the International Criminal Court.” DE PAUL UNIVERSITY COLLEGE OF LAW. **M. Cherif Bassiouni**. Disponível em: <[http://www.law.depaul.edu/faculty\\_staff/faculty\\_information.asp?id=5](http://www.law.depaul.edu/faculty_staff/faculty_information.asp?id=5)> Acesso em: 14 abr. 2010. Durante a Conferência de Roma, Bassiouni ocupou o cargo de presidente do Comitê de Redação.

<sup>91</sup> UNITED NATIONS. **Preparatory committee on establishment of international criminal court begins first session**. Document L/2761. 25 mar. 1996. p. 1. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/BeginsFirstSession25Mar96.pdf>>. Acesso em: 09 jan. 2010.

<sup>92</sup> Id. Draft programme of work of the preparatory committee on the establishment of an international criminal court, op. cit., p. 2, online.

contra o Genocídio, de 1948; enquanto que no caso dos crimes contra a humanidade, a sugestão era de que se utilizassem as definições constantes nos estatutos dos tribunais *ad hoc*, de Ruanda e da ex-Iugoslávia. Mesmo assim, ainda permaneciam muitas divergências: em relação aos crimes contra a humanidade, se eles abrangeriam ou não os períodos de paz; no tocante às violações de leis e costumes de guerra, se eles abarcariam os conflitos internos ou apenas os internacionais; acerca do crime de agressão, discordância não apenas sobre a sua definição, mas sobre a pertinência do Tribunal lidar com uma situação de competência do Conselho de Segurança; e em relação aos crimes constantes nos tratados anexos, questionamentos sobre a inclusão dos crimes de terrorismo e de tráfico de drogas.

No caso do terrorismo, o questionamento era pelo fato de que:

*[...] there was no general definition of that crime and elaborating such a definition would substantially delay the court's establishment. [...] [and because] the inclusion of those crimes would impose too great a burden on the court and significantly increase its costs while detracting from the other core crimes.*<sup>93</sup>

Já na hipótese do tráfico de drogas, as dúvidas eram baseadas nas alegações de que o Tribunal não disporia dos recursos necessários para “[...] *to conduct the lengthy and complex investigations required to prosecute the crimes; the investigation of the crimes often involved highly sensitive information and confidential strategies; and the crimes could be more effectively prosecuted by national authorities*”.<sup>94</sup>

Em se tratando dos itens relacionados ao direito penal internacional e seus princípios, o tom das negociações era de convergência com relação à irretroatividade do Estatuto, da responsabilização penal internacional do indivíduo e da não aceitação da posição oficial com matéria de defesa.<sup>95</sup> Por fim, com relação a um dos aspectos centrais do Tribunal, qual seja, sua característica de complementaridade,

*[...] which involves the relationship between the international criminal court and national courts, was widely discussed. It was generally agreed that a proper balance between the two was crucial to drafting a statute that would be acceptable to a large number of States. Different views were expressed on how, where, to what extent and with what emphasis complementarity should be reflected in the statute.*<sup>96</sup>

A segunda sessão de reuniões (agosto/1996) teve início com debates sobre temas ainda não tratados pelo Comitê Preparatório, como “[...] *procedural items, fair trial and rights of the*

<sup>93</sup> UNITED NATIONS. **Preparatory committee on establishment of international criminal court to meet at headquarters:** 12-30 August. Document L/2792. 8 ago. 1996. p. 4. Disponível em: <[http://www.iccnw.org/documents/DPI\\_Background8Aug96.pdf](http://www.iccnw.org/documents/DPI_Background8Aug96.pdf)>. Acesso em: 09 jan. 2010.

<sup>94</sup> Ibid., p. 5.

<sup>95</sup> Cf. Ibid., p. 5; Id. **Statute of international court must not be retroactive, say speakers in preparatory committee.** Document L/2769. 29 mar. 1996. p. 1-4. Disponível em: <[http://www.iccnw.org/documents/Not\\_Retroactive29Mar96.pdf](http://www.iccnw.org/documents/Not_Retroactive29Mar96.pdf)> Acesso em: 09 jan. 2010.

<sup>96</sup> Id. Document L/2792, 1996, op. cit., p. 5.

*accused, the establishment of the court and its relationship with the United Nations*”<sup>97</sup> e encerrou seus trabalhos retomando algumas questões que haviam sido discutidas anteriormente: “[...] *the list of crimes to be dealt with by the court, the liability of corporations and individuals, the relationship between the proposed international court and national courts, ‘trigger mechanisms’*”<sup>98</sup> *for initiating court action, and the role of the prosecutor or Security Council.*”<sup>99</sup>

Em se tratando dos poderes do promotor, questão polêmica desde as discussões no âmbito da Comissão de Direito Internacional e que revelou a divisão que se conformaria mais significativamente na Conferência de Roma, entre os Estados que objetivavam um Tribunal forte e independente, e aqueles que almejavam um fraco, subordinado e pouco atuante; uma importante proposta foi feita naquele momento de atividades do Comitê: a sugestão de se criar uma câmara preliminar – *pre trial chamber* – que pudesse contrabalancear as prerrogativas do promotor. Assim, apesar deste dispor do poder de iniciar uma investigação, haveria necessidade de um “pré-julgamento” por parte dessa câmara, de modo que ela avaliasse se houve o preenchimento dos requisitos jurídicos necessários para que a denúncia contra o acusado pudesse ser aceita.<sup>100</sup> Mais uma vez, houve uma tentativa de equilíbrio das propostas existentes, pois ao mesmo tempo em que se conferiu uma função discricionária e que garantia a independência da promotoria, estabeleceu-se um órgão distinto, que analisaria juridicamente o exercício daquela função.

Um aspecto que se destacou neste período de atividades do Comitê Preparatório foi a realização de um encontro, no dia catorze de agosto, com membros dos Tribunais *ad hoc* de Ruanda e da ex-Iugoslávia, “[...] *with a view to learning from their work and practical experience*”.<sup>101</sup> Constata-se, portanto, o nível significativo de influência que os *ad hoc* tiveram com relação ao TPI, que consistiu não apenas em ser um antecedente institucional direto, mas também em fornecer valiosas informações sobre o trabalho que estava

<sup>97</sup> UNITED NATIONS. **Preparatory committee on establishment of international criminal court begins three-week session.** Document L/2793. 12 ago. 1996. p. 1. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/DPIPrepCmtOpens12Aug96.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

<sup>98</sup> A expressão “*trigger mechanisms*” refere-se ao mecanismo de acionamento do Tribunal Penal Internacional, ou seja, àquelas “pessoas” que são autorizados a iniciar um processo. Atualmente, de acordo com o Estatuto de Roma, apenas aos Estados-parte, ao promotor e ao Conselho de Segurança é permitido o desempenho dessa função.

<sup>99</sup> UNITED NATIONS, 1996, document L/2793, op. cit., p. 1.

<sup>100</sup> Id. **Preparatory committee on international criminal court considers commencement of prosecutions issues.** Document L/2796. 13 ago. 1996. p. 1-2. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/DPICommencement13Aug96.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

<sup>101</sup> Id. **Preparatory committee on establishment of international criminal court commences exchange of views on complaint procedures.** Document L/2794. 13 ago. 1996. p. 3. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/DPICompalintProc13Aug96.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010. O referido documento não informou quantos e quais membros dos tribunais *ad hoc* participaram desse encontro.

desenvolvendo e sobre as melhores opções jurídicas, por exemplo, de condução do processo, colheita de provas, os princípios que estavam sendo aplicados ao julgamento, etc.

O encerramento deste período de trabalho foi permeado pela discussão em torno de uma antiga ideia, mencionada primeiramente pela Comissão de Direito Internacional e posteriormente lembrada pelo Comitê *ad hoc* e pela Assembleia Geral: a convocação de uma Conferência de Plenipotenciários, para a aprovação do Estatuto e instituição do Tribunal.<sup>102</sup> Em vinte e sete de agosto, a delegação francesa expôs que o Tribunal deveria começar a funcionar antes do final do século e que “*An additional year of preparatory work should be sufficient to prepare na international conference of plenipotentiaries to establish an international criminal court*”.<sup>103</sup> Três dias depois, ao encerrar formalmente as atividades, o Comitê Preparatório decidiu continuar seu trabalho no ano seguinte e estabeleceu uma data aproximada para a realização da Conferência de Plenipotenciários.

*Concluding its second session, the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court this afternoon decided to continue its discussions on the draft statute of the proposed court with a view to finalizing the text by the end of April 1998, to be followed later that year by a diplomatic plenipotentiary conference to adopt a convention on the establishment of the first international criminal court.*

*The Committee agreed, in conclusions reached this afternoon, to meet three or four times for a total of nine more weeks in order to prepare the draft treaty for adoption in 1998.*<sup>104</sup>

A escolha de uma provável data para a realização da Conferência não foi bem aceita por todas as delegações. A chinesa, por exemplo, entendeu a referida decisão como uma pressão política para que as delegações chegassem a um acordo sobre o Estatuto. Segundo a assessoria de imprensa do Comitê,

*[...] the representative of China expressed "serious reservations" about them [Committee's conclusions], stating that the setting of a date for the diplomatic conference of plenipotentiaries was "a political issue" and thus should be dealt with in the political organs of the United Nations, such as the Sixth Committee (Legal). She said that setting a specific date for the conference would also hinder the pace and the progress of the work still to be done on the draft statute, but added that China would not block the adoption of the Committee's conclusions.*<sup>105</sup>

<sup>102</sup> Essa ideia foi mencionada originariamente pela Comissão de Direito Internacional em 1994, ao apresentar seu projeto de Estatuto do Tribunal. Posteriormente, em 1995, tanto o Comitê *ad hoc*, no seu relatório final, quanto a Assembleia Geral, na resolução em que instituiu o Comitê Preparatório, retomaram essa ideia, afirmando que o objetivo final de todo esse processo de negociação seria a aprovação do Estatuto em uma Conferência de Plenipotenciários.

<sup>103</sup> UNITED NATIONS. **Proposed international criminal court should be operational before turn of century, preparatory committee told.** Document L/2809. 27 ago. 1996. p. 1. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/DPIOperationalCourt27Aug96.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

<sup>104</sup> Id. **Preparatory committee for international criminal court concludes second session.** Document L/2813. 30 ago. 1996. p. 3. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/DPIConcludesSession30Aug96.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

<sup>105</sup> *Ibid.*, p. 1.

Aproveitando a menção chinesa aos aspectos políticos, o presidente do Comitê encerrou a sessão lembrando aos delegados que “[...] *the results of the final sessions ‘must be shaped in a manner that the diplomatic conference can take the necessary political decisions’ needed for the adoption of the statute and related instruments. The Committee, he recalled, had before it nine weeks to achieve that aim*”.<sup>106</sup>

No final de 1996, após tomar conhecimento dos relatórios do Comitê Preparatório, a Assembleia Geral reafirmou o mandato do Comitê, estabeleceu os períodos em que ocorreriam os seus encontros no ano seguinte<sup>107</sup>, e confirmou a decisão de programar a realização da Conferência de Plenipotenciários para 1998. Por fim, também foi conclamado que os Estados participassem dessas atividades de negociações, expressando suas opiniões acerca do Estatuto, e requerido ao Secretário Geral que fosse estabelecido um fundo de ajuda monetária aos países menos desenvolvidos. Assim, eles dispõem de um auxílio financeiro para poder comparecer e participar da Conferência final e das discussões que ainda seriam promovidas pelo Comitê Preparatório.<sup>108</sup>

A partir de 1997, os trabalhos do Comitê Preparatório passaram a ser desenvolvidos através do estabelecimento de Grupos de Trabalho, específicos para determinado assunto do Estatuto. As atividades da sessão de fevereiro daquele ano foram organizadas a partir de dois Grupos de Trabalho: sobre os princípios gerais penais e o outro sobre a definição dos crimes de competência do Tribunal. Na abertura dos trabalhos desta sessão, Adriaan Bos lembrou o objetivo para o qual todos estavam ali reunidos – preparar a “[...] *widely acceptable consolidated text of a convention*”<sup>109</sup> – e recomendou aos Grupos de Trabalho que, para a consecução desta tarefa, “[...] *avoid general statements, focus on drafting and not invest their time in texts that had no realistic prospect of achieving consensus.*”<sup>110</sup>

Ao final de fevereiro, o primeiro Grupo de Trabalho apresentou, como resultado de suas atividades, versões de artigos que abordavam onze diferentes princípios penais, dentre eles o da não retroatividade do Estatuto, a responsabilidade penal do indivíduo no âmbito internacional, a responsabilidade dos comandantes e a idade na qual se iniciaria a maioria

<sup>106</sup> UNITED NATIONS, 1996, Document L/2813, op. cit., p. 1, online.

<sup>107</sup> Os três períodos de trabalho deveriam ocorrer entre onze e vinte e um de fevereiro, quarto e quinze de agosto, e de um a doze de dezembro de 1997.

<sup>108</sup> UNITED NATIONS. **Establishment of the international criminal court.** Resolution adopted by the general assembly at its 51st session. Document A/RES/51/207. New York. 17 dez. 1996. p. 2-3. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/res/resa51.htm>>. Acesso em: 05 jan. 2010.

<sup>109</sup> Id. **Preparatory committee for international criminal court approves work programme for two-week session.** Document L/2822. 11 fev. 1997. p. 1. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/3PrepCmtApprovesWork11Feb97.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

<sup>110</sup> Ibid., p. 2.

penal.<sup>111</sup> Apesar desses avanços, não se chegou a nenhuma conclusão com relação à inserção ou não, de disposições sobre a responsabilidade penal de pessoas jurídicas.<sup>112</sup>

O segundo Grupo de Trabalho, por sua vez, apresentou as definições de cinco crimes – genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra, de agressão e de terrorismo – porém, só recomendou que fossem considerados enquanto finalizados as versões dos dois primeiros. Os textos produzidos acerca dos últimos três crimes deveriam ser discutidos novamente, em alguma das sessões posteriores.<sup>113</sup> Mesmo sendo apenas um detalhe, este resultado a respeito das definições dos crimes é bastante significativo, pois evidenciou uma diretriz que esteve presente, mesmo que de forma sutil, desde o início dos trabalhos do Comitê: a preferência (ou simplesmente a concordância) dos Estados por incluir entre os crimes da alçada do Tribunal, o genocídio e os crimes contra a humanidade. Nesse caso, entende-se que essa preferência ou convergência de opiniões não residiram, sobremaneira, na pretensão de defesa dos direitos humanos, mas simplesmente no fato de que esses dois eram os crimes menos politicamente controversos, com definições jurídicas já determinadas e sem problemas com relação às atribuições do Conselho de Segurança ou com as políticas de defesa e segurança nacionais.

Ainda que obliquamente, na Conferência de Roma, esta tendência inicial se confirmou, pois, apesar de o TPI ser legalmente competente para julgar quatro crimes, o de agressão não foi definido e enquanto essa definição jurídica (e política) não for acordada, a Corte não poderá julgar situações desse tipo.<sup>114</sup> Já no caso dos crimes de guerra, existe a aberrante disposição de que o Estado pode excluir, com relação aos casos cometidos por seus nacionais ou em seu território, a jurisdição da Corte sobre este crime, por um período de até sete anos, contados a partir da data da entrada em vigor do Estatuto para aquele Estado.<sup>115</sup>

<sup>111</sup> UNITED NATIONS. **Preparatory committee for international criminal court**: 11-21 February: report of the working group on general principles of criminal law and penalties. Document A/AC.249/1997/L.3. 21 fev. 1997. p. 1. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/WrkGrp2GeneralLawFeb97.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2010.

<sup>112</sup> Id. **Preparatory committee for international criminal court**: 11-21 February: working group on general principles of criminal law and penalties. Document A/AC.249/1997/WG.2/CRP.2 13 fev. 1997. p. 2. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/WrkGrp2IndividualRespFeb97.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

<sup>113</sup> Id. **Preparatory committee for international criminal court concludes third session**. Document L/2824. 21 fev. 1997. p. 2. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/3PrepCmtConcludes21Feb97.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

<sup>114</sup> O parágrafo segundo do artigo 5º do Estatuto de Roma dispõe que: “O Tribunal exercerá jurisdição sobre o crime de agressão uma vez que seja aprovado um dispositivo, em conformidade com os artigos 121 e 123, em que se defina o crime e se enunciem as condições nas quais o Tribunal exercerá a sua jurisdição sob tais crimes. Tal disposição será compatível com os dispositivos pertinentes da Carta das Nações Unidas”.

<sup>115</sup> Artigo 124 do Estatuto de Roma. Disponível em: <<http://www.icc-cpi.int/Menu/ICC/Legal+Texts+and+Tools/Official+Journal/Rome+Statute.htm>>. Acesso em: 5 jan. 2010.

Por fim, no encerramento desta terceira sessão, o Comitê Preparatório recomendou que a Assembleia Geral aceitasse a oferta do governo italiano de sediar a Conferência de Plenipotenciários em 1998. Ele especificou, também, sobre quais temas versariam os trabalhos da sessão subsequente, a ser realizada em agosto de 1997: o princípio da complementaridade, os mecanismos de acionamento da jurisdição do Tribunal e as matérias procedimentais, ou seja, a maneira jurídica pela qual o processo internacional se sucederia.<sup>116</sup>

Em se tratando desta quarta sessão de encontros do Comitê, o aspecto predominante foi a intensificação das negociações, com o seu aprofundamento e a diversificação dos participantes. Os debates contaram com a participação de vários Estados, muitos deles com delegações mais numerosas que as presentes nas sessões anteriores, de representantes de aproximadamente cinquenta ONGs<sup>117</sup> e de funcionários (juízes) dos tribunais *ad hoc* de Ruanda e da ex-Iugoslávia, os quais foram considerados enquanto “ [...] ‘resource persons’ [that] could relate their experiences to specific points under discussion”.<sup>118</sup>

Com relação aos resultados deste período, o primeiro Grupo de Trabalho apresentou versões sobre seis artigos, especificadamente os artigos vinte um a vinte cinco, e trinta e cinco do Estatuto apresentado pela Comissão de Direito Internacional. Estas versões foram recomendadas para compor o texto consolidado do Estatuto que estava sendo elaborado pelo Comitê. O segundo Grupo de Trabalho, por sua vez,

*[...] presided over by Silvia Fernandez de Gurmendi (Argentina), presented consolidated text on the following subjects: notification of the indictment; trial in presence of the accused; proceedings on an admission of guilt; investigation of alleged crimes; functions and power of the trial chamber; commencement of prosecution; presumption of innocence; rights of the accused; and protection of the victims and witnesses.*<sup>119</sup>

A quinta sessão de trabalhos, penúltima antes da realização da Conferência de Roma, ocorreu em dezembro de 1997 e contou com as atividades de cinco Grupos de Trabalho, que versaram sobre: a definição dos elementos dos crimes de guerra, princípios gerais de direito penal, matérias procedimentais, cooperação internacional e assistência judiciária, e as

<sup>116</sup> UNITED NATIONS, 1997, document L/2824, p. 1, online.

<sup>117</sup> Id. **Working group 3 on complementarity and trigger mechanisms; committee on the establishment of an international criminal court (August 4-15, 1997)**. 4-15 ago. 1997. p. 1. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/4PrepCmtWorkGrp3Summary.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010. O documento não apresentou a informação de quais eram essas ONGs.

<sup>118</sup> Id. **Preparatory committee for international criminal court approves work programme for two-week session**. Document L/2838. 4 ago. 1997. p. 2. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/PrepComApprovesWork4Aug97.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010. O documento informou o nome de apenas um desses funcionários, a juíza Gabrielle McDonald.

<sup>119</sup> Id. **Preparatory committee on international criminal court to continue work at further session in December**. Document L/2839. 15 ago. 1997. p. 1. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/4PrepCmtPress15Aug97.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2010.



penalidades.<sup>120</sup> Além disso, também foi elaborada, nesse período, uma versão provisória sobre as cláusulas finais do Estatuto e sobre o Ato Final da Conferência. O primeiro documento continha disposições sobre como se fazer emendas, quando e como o Estatuto entraria em vigor, quais os procedimentos para a sua assinatura e ratificação, e a proposta para a realização de uma conferência de revisão deste Estatuto. O segundo, por sua vez, consubstanciava-se em um texto que resumia os acontecimentos da Conferência, apresentava eventuais anexos e resoluções que nela fossem elaborados e, por fim, já previa a instituição, após o término da Conferência de Roma, de uma Comissão Preparatória, cujas funções seriam:

- (a) make practical arrangements for the establishment and coming into operation of the Court;*
- (b) prepare a relationship agreement between the [International Criminal] Court and the United Nations;*
- (c) prepare a Headquarters Agreement;*
- (d) prepare draft rules of procedure of the Court;*
- (e) prepare staff regulations;*
- (f) prepare financial regulations;*
- (g) prepare an agreement on the privileges and immunities of the International Criminal] Court;*
- (h) prepare a budget for first year(s);*
- (i) prepare the rules of procedure of the Meeting of States Parties [and of any other organ established by the Statute].<sup>121</sup>*

A proposta, já naquele momento das negociações, para a criação de uma Comissão Preparatória, retratou o entendimento, por parte do Comitê Preparatório, sobre a dimensão das medidas – administrativas, jurídicas, financeiras, políticas – que seriam necessárias ser efetuadas, após a Conferência de Plenipotenciários, para que o Tribunal pudesse se organizar, ter sua sede, compor seu quadro de funcionários, determinar seu orçamento e iniciar suas funções jurisdicionais; bem como sobre o pouco tempo hábil que se disporia para solucionar todas essas questões até meados do ano seguinte. Ademais, existia a possibilidade de que a resolução, naquele momento, destas questões, poderia gerar um desgaste político ainda maior entre as delegações, o que, por sua vez, poderia comprometer a tentativa de entendimento dos Estados com relação a muitos itens pendentes do Estatuto. Em suma, entende-se que tal medida retratou uma visão pragmática e utilitarista acerca das negociações, com o propósito de não gerar maiores controvérsias com relação a matérias que poderiam ser discutidas depois

<sup>120</sup> UNITED NATIONS. **Preparatory committee for international criminal court concludes session: to meet again in March 1998.** Document L/2847. 12 dez. 1997. p. 3. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/5PrepCmtConcludes12Dec97.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2010.

<sup>121</sup> Id. **International criminal court: final clauses (draft).** 12 dez. 1997. p. 5-6. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/DraftFinalClauses.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2010.

que o Tribunal já tivesse sido criado. De nada adiantaria discutir o orçamento da Corte ou a sua sede se o próprio Tribunal não viesse a existir.

Alguns dias depois do encerramento das atividades desta quinta sessão do Comitê Preparatório, a Assembleia Geral se reuniu e proferiu as diretrizes finais com relação ao trabalho do Comitê e à organização da Conferência de Plenipotenciários. Mediante a resolução 52/160, ela aceitou a oferta do governo italiano para sediar a conferência, decidiu a data em que tal encontro ocorreria – de quinze de junho a dezessete de julho de 1998 – e requereu a participação “[...] *the largest number of States so as to promote universal support for an international criminal court*”<sup>122</sup>. Por fim, ela também solicitou ao Secretário Geral que continuasse com o trabalho da ajuda financeira aos países pouco desenvolvidos, para que eles pudessem participar da aprovação do Estatuto, e que convidasse, para integrar a Conferência na qualidade de observadores, os representantes das organizações internacionais e intergovernamentais, de ONGs e dos dois tribunais *ad hoc*.<sup>123</sup>

O sexto período de encontro do Comitê Preparatório, que ocorreu entre os dias dezesseis de março e três de abril de 1998, foi precedido por uma inesperada sessão de atividades, realizada no mês de janeiro, na Holanda (Zutphen). Denominada de “*inter-sessional meeting*” ou ainda “*Zutphen meeting*” esta sessão de trabalhos “[...] *was convened at the initiative of the Chairman of the Preparatory Committee, Adriaan Bos (Netherlands), and included the officers of the Preparatory Committee and the chairmen of its working groups, as well as coordinators and Secretariat officials*”.<sup>124</sup> Consoante as informações fornecidas pelo próprio Comitê, o propósito deste encontro

*[...] was to organize, in a more coherent manner, the results of discussions on the court starting in the Ad Hoc Committee established by the General Assembly in 1994 and subsequently in the Preparatory Committee. The outcome of those discussions had been consolidated in the text before the Preparatory Committee. The document would be the basis for discussions in the coming weeks in preparation for submission of a text to the Conference.*<sup>125</sup>

Por conseguinte, a sexta sessão teve início dispondo de oito Grupos de Trabalho e de um “novo” documento base (versão do Estatuto) para discussões, que havia sido compilado

<sup>122</sup> UNITED NATIONS. **Establishment of an international criminal court**. Resolutions adopted by the general assembly at its 52d session. Document A/RES/52/160. New York. 15 dez. 1997. p. 2. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/res/resa52.htm>>. Acesso em: 12 jan. 2010.

<sup>123</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>124</sup> *Id.* **Preparatory committee on establishment of international criminal court to hold sixth session at headquarters: 16March-3April**. Document L/2858. 13 mar. 1998. p. 2. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/BackgroundRelease13March98.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2010.

<sup>125</sup> *Id.* **Preparatory committee convenes final session before June/July Rome conference on establishing international criminal court**. Document L/2859. 16 mar. 1998. p. 1. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/6PrepCmtBegins16March98.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

em Zutphen. Esta versão apresentava onze capítulos, referentes aos seguintes aspectos: “[...] *the establishment of the court; jurisdiction, including the question of the crimes the court would prosecute; general principles of criminal law; composition and administration of the court; and matters related to investigation, prosecution, trial, penalties and enforcement*”.<sup>126</sup>

Ao discursar na abertura dos trabalhos, Adriaan Bos agradeceu a presença das delegações nessa fase crucial das negociações. Pontuou, em seguida, o crescente interesse em torno do estabelecimento de um tribunal penal internacional, destacando que desde o último encontro do Comitê, em dezembro de 1997, vários eventos regionais a respeito deste tema foram organizados, tais como os ocorridos no Senegal, na Guatemala, o promovido pelo Parlamento Europeus e o de Zutphen.<sup>127</sup> Encerrou sua fala conclamando que o máximo de esforço deveria ser feito para se produzir um texto que fosse aceito por todos, e convidando as delegações

*[...] to approach the chairman if they had specific suggestions to accelerate the Preparatory Committee's work, or if they had certain concerns about the text. That could be of help in the preparatory work for the diplomatic conference. The stage for long speeches had passed and time must be used expeditious.*<sup>128</sup>

Após quase três semanas de trabalho, no dia dois de abril, o Comitê iniciou a leitura final da versão consolidada do Estatuto para o Tribunal Penal Internacional, incluindo no texto, entretanto, algumas das várias e últimas propostas que estavam sendo apresentadas pelas delegações. Dessas muitas propostas, quatro foram aceitas pelo Comitê. A Alemanha apresentou uma terceira opção para definição do crime de agressão, enquanto que a Suíça sugeriu uma linguagem mais simplificada para as disposições referentes às crianças e aos conflitos internos. Apoiado pela Costa Rica, Guiana, Jamaica e Tailândia, Trinidad e Tobago defendeu a inclusão do crime de tráfico de drogas na competência do TPI e sugeriu que o Comitê inserisse no texto final do Estatuto as discussões que foram tidas com relação a esse tema (com o propósito de que as discussões fossem retomadas em Roma). Por fim, a Suécia, apoiada por muitos Estados<sup>129</sup>, apresentou a proposta de reformulação das disposições

<sup>126</sup> UNITED NATIONS, 1998, document L/2858, op. cit., p. 2, online.

<sup>127</sup> Id. document L/2859, 1998, op. cit., p. 1.

<sup>128</sup> Ibid., p. 2.

<sup>129</sup> Estes Estados eram: África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Cingapura, Coreia, Dinamarca, Estados Unidos, Finlândia, França, Holanda, Japão, Lesoto, Malauí, México, Nova Zelândia, Noruega, Reino Unido, Suécia. Id. **Preparatory committee on establishment of criminal court concludes first technical reading of Zutphen draft**. Document L/2862. 2 abr. 1998. p. 3. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/6PrepCmtTechReading2April98.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

relativas ao início do processo, prisão, prisão preventiva e comunicação ao acusado do seu indiciamento.<sup>130</sup>

No dia seguinte, três de abril de 1998, o Comitê concluiu seu trabalho, “[...] *by adopting a draft statute on the establishment of an international criminal court, and the drafts organization of work, final act and rules of procedure of the United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries [...]*”.<sup>131</sup>

Composto por onze partes – estabelecimento da Corte, jurisdição, princípios de direito penal, composição e administração da Corte, investigação, julgamento, penalidades, revisão das decisões, cooperação internacional e assistência judiciária, cumprimento das decisões, cláusulas finais – e um preâmbulo, esta versão do Estatuto apresentou como objetivo do Tribunal o julgamento dos crimes mais graves contra a comunidade internacional, função que seria exercida mediante uma atuação subsidiária aos tribunais nacionais. Dentre as questões que foram definidas, destacam-se: os órgãos do Tribunal - secretaria, presidência, câmara de julgamento e câmara de apelação (ainda permaneciam dúvidas sobre a pré-câmara de julgamento); sua independência em relação às Nações Unidas, as penas aplicáveis, que seriam de prisão e multa (não houve acordo no tocante à pena de morte), os vários princípios penais que embasariam os julgamentos, dentre eles o da responsabilidade penal individual e o da irrelevância da função oficial, e alguns dos crimes que seriam de competência do TPI – genocídio, crimes de guerra, de agressão e contra a humanidade.<sup>132</sup>

Embora promissor e dispendo de seus devidos méritos, no sentido de que materializou a capacidade de se articular politicamente distintas opiniões e interesses com relação a uma ousada proposta, o resultado alcançado pelo Comitê Preparatório também evidenciou outro aspecto, já anunciado e esperado: a fragilidade e instabilidade de várias das proposições acordadas, assim como a expectativa de que os assuntos mais polêmicos e sensíveis só seriam resolvidos em Roma. Apesar de formalmente aprovadas, muitas propostas de artigos eram, na verdade, o conjunto de disposições entre parênteses, no quais se apresentavam várias possibilidades, tanto de conteúdo quanto da forma de redação, acerca de um mesmo item.

Um exemplo que materializou esse caráter de “tênue consenso” do texto foram as disposições relativas aos crimes de competência do Tribunal: não obstante a determinação dos crimes, havia divergências significativas com relação às suas respectivas definições, e ainda

---

<sup>130</sup> UNITED NATIONS, 1998, document L/2862, op. cit., p. 2-3, online.

<sup>131</sup> Id. **Preparatory committee on international criminal court concludes work by adopting draft statute.** Document L/2864. 3 abr. 1998. p. 4. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/6PrepCmtConcludes3April98.pdf>> Acesso em: 09 jan. 2010.

<sup>132</sup> Ibid., p. 11-15.

existiam diferentes propostas de inclusão das práticas de tráfico de drogas, terrorismo e ataque aos funcionários das Nações Unidas no rol desses delitos. O mesmo se sucedeu no tocante às propostas que versavam sobre as funções do promotor e as que tinham qualquer relação com o Conselho de Segurança, já que não se conseguiu pactuar

*[...] whether or not State consent would apply within inherent jurisdiction of the court; whether the prosecutor would be able to initiate criminal action independently of the Security Council or State complaint; whether the United Nations Security Council could stop the course of investigation or prosecution if it considered it a matter of international peace and security; and the definition of war crimes.*<sup>133</sup>

Foi permeado por esse tom de ambiguidade que, por sua vez, antecipava o caráter das dificuldades e divergências políticas que permeariam as subseqüentes negociações em Roma, que o Comitê Preparatório encerrou suas atividades e as atribuições que a Assembleia Geral havia lhe incumbido.

#### **4.3 A abertura da Conferência de Roma e o destaque da perspectiva humanitária**

A Conferência de Plenipotenciários<sup>134</sup> que ocorreu em Roma, nos meses de junho e julho de 1998, foi o terceiro e último momento de negociações em torno da proposta de estabelecimento do Tribunal Penal Internacional. Além de inaugurar uma nova fase de deliberações – etapa final - a Conferência de Roma também se destacou, inicialmente, pelo fato de inserir nas negociações outra perspectiva, até então, bastante ofuscada: a perspectiva humanitária.

Os quatro primeiros dias do encontro (de quinze a dezoito de junho) foram reservados para que os participantes e os representantes das delegações fizessem seus discursos de abertura, em sessão plenária. Foi neste momento que tiveram destaque os fatores humanitários, com a apresentação de discursos que lembravam as milhares de vítimas de genocídios, a situação dos refugiados nos conflitos internos, a continuidade das violações de direitos humanos e a imperiosa necessidade de se combater a impunidade nesses tipos de

<sup>133</sup> UNITED NATIONS, 1998, document L/2864, op. cit., p. 4, online.

<sup>134</sup> O termo plenipotenciário faz referência ao tipo de representante do Estado que participa da assinatura de um tratado internacional. Sendo assim, “A representação das partes no caso dos Estados é feita pelo chefe de Estado e/ou plenipotenciário, que é o ministro de Estado responsável pelas relações exteriores, ou, mesmo, pelo chefe da missão diplomática. Nestes casos, temos a representação derivada. Outros representantes poderão ser admitidos quando possuidores de uma carta de plenos poderes, expedida pelo chefe de Estado.” HUSEK, Carlos Roberto. **Elementos de direito internacional público**. Malheiros: São Paulo, 1995. p. 49.

crimes. Além desses fatores, muitas exposições também mencionaram a oportunidade única que se encontrava diante da comunidade internacional, a chance que se teria de conferir maior eficiência no combate aos crimes contra os direitos humanos e a necessidade de se garantir a independência do Tribunal, de modo que ele não fosse subordinado ao Conselho de Segurança e não sofresse a influência de fatores políticos na sua atuação. Nesse sentido, muitos participantes expressaram sua preocupação com a possibilidade de criação de uma Corte “fantoche”, que apesar de existir legal e institucionalmente, não teria independência, autonomia e meios de atuar jurisdicionalmente.

Diferentemente do ocorrido no âmbito da Comissão de Direito Internacional e do Comitê Preparatório, na Conferência de Roma, a quantidade e diversidade dos participantes foi bastante significativa, com representantes de cento e sessenta delegações, de dezesseis organizações intergovernamentais, de cinco agências especializadas das Nações Unidas, de nove órgãos e programas desta mesma organização, e de cento e trinta e quatro ONGs.<sup>135</sup> Poder-se-ia argumentar que o tom humanitário predominante na abertura da Conferência foi oriundo apenas da presença maciça das ONGs, que em razão de sua função de defensoras dos direitos humanos, dedicaram suas exposições a esse tema e ao apoio à criação do Tribunal. No entanto, a análise dos discursos iniciais demonstrou que a menção aos direitos humanos, à situação das vítimas, à necessidade de se combater o problema da impunidade e à importância de não se desperdiçar aquela oportunidade - possivelmente única - de se instituir o TPI, foram temas que estiveram presentes nas exposições dos representantes de todos os segmentos. A seguir, alguns exemplos que comprovam esse enfoque e a diversidade dos participantes que por ele optaram.

No âmbito da ONU, a mensagem foi de estímulo e de uma pressão (positiva?) para que, apesar das divergências políticas, os Estados aprovassem o Estatuto. Kofi Annan<sup>136</sup>, Secretário Geral das Nações Unidas naquele ano, lembrou que:

*Gradually the world has come to realize that relying on each State or army to punish its own transgressors is not enough. When crimes are committed on such a scale, we know that the State lacks either the power or the will to stop them. Too*

---

<sup>135</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Final act.** Documents. A/CONF.183/10. Roma. 17 jul. 1998. p. 10-15, anexos II, III e IV. Disponível em: <[www.un.org/icc/index.html](http://www.un.org/icc/index.html)> Acesso em: 12 jan. 2010.

<sup>136</sup> Kofi Annan foi o sétimo Secretário Geral das Nações Unidas. Eleito para um primeiro mandato de janeiro de 1997 a dezembro de 2001, ele foi re-eleito e permaneceu no cargo máximo da ONU até dezembro de 2006. Nascido em Gana, em 1938, ele estudou economia e foi funcionário das Nações Unidas por muitos anos, antes de ser nomeado para a Secretaria Geral. Ocupou cargos como secretário geral de gestão de recursos humanos, coordenador dos assuntos de segurança da ONU e chefe pessoal do gabinete do Alto Comissariado da ONU para os refugiados. ONU. **Secretários gerais.** Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/conheca\\_secret.php#link1](http://www.onu-brasil.org.br/conheca_secret.php#link1)> Acesso em: 06 abr. 2010.

*often, indeed, they are part of a systematic State policy, and the worst criminals may be found at the pinnacle of State power.*<sup>137</sup>

E, encerrou seu discurso da seguinte forma:

*We have before us an opportunity to take a monumental step in the name of human rights and the rule of law. We have an opportunity to create an institution that can save lives and serve as a bulwark against evil. We who have witnessed, time and again in this century, the worst crimes against humanity, have an opportunity to bequeath to the next century a powerful instrument of justice. So let us rise to this challenge. Let us give succeeding generations this gift of hope. They will not forgive us if we fail.*<sup>138</sup>

Simbolizando a exposição do organismo internacional que congrega o maior número de Estados e que apresenta como alguns de seus valores norteadores a defesa dos direitos humanos, da paz, justiça e do direito desenvolvimento, Annan retomou em sua exposição uma das ideias centrais que nortearam o movimento de internacionalização dos direitos humanos: a insuficiência da esfera estatal na proteção desses direitos. Esta insuficiência, por sua vez, repercute na concretização de uma demanda por instituições internacionais ou supra-nacionais, que atuem de modo a complementar ou assegurar a efetividade dessa proteção. Em seguida, ele destacou a perspectiva do diferencial que poderia ser introduzido nas relações internacionais, assim como do legado que poderia ser deixado às gerações vindouras, caso se iniciasse um processo de mitigação de uma importante lacuna - bastante exacerbada no século XX - dos direitos humanos e do direito internacional: a proteção desses direitos.

A Alta Comissária da ONU para os direitos humanos, Mary Robinson, focou sua mensagem no problema da impunidade, ressaltando que

*The lack of real accountability for such crimes has only encouraged the perpetrators, fueled resentment and perpetuated cycles of violence. This is not history ... it is this morning's news - reports from Kosovo, from Sierra Leone, from the Great Lakes region, Afghanistan, Colombia tell the same story - unpunished atrocities result in further atrocities.*<sup>139</sup>

Para ela, portanto, a resposta sobre qual seria a função que o TPI desempenharia, foi simples: *“It would fight impunity. I can think of no greater contribution to the promotion or*

<sup>137</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **UN Secretary-General declares overriding interest of international criminal court conference must be that of victims and world community as a whole.** Speeches/statements. Roma. 15 jun. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 13 jan. 2010.

<sup>138</sup> Ibid.

<sup>139</sup> Id. **Address by Mary Robinson UN high commissioner for human rights.** Speeches/Statements. Roma. 15 jun. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 13 jan. 2010.

*protection of fundamental human rights*”.<sup>140</sup> Significando uma nova exposição das Nações Unidas, Robinson ratificou o encerramento do discurso de Annan, já que uma das consequências falta de “*accountability*” do direito internacional é justamente a impunidade. No âmbito dos direitos humanos, essa lacuna repercute de forma ainda mais incisiva, já que o que esses direitos tutelam resume-se na vida e na dignidade do ser humano.

Expressamente apoiando a criação do TPI, Soren Jessen-Petersen, representante do Alto Comissariado para os Refugiados, pontuou um relevante aspecto para o qual o funcionamento do Tribunal poderia contribuir, especialmente no então contexto da década de 1990, marcado pelos conflitos intra-estatais:

*“[...] the court should play a key role in promoting reconciliation in societies emerging from conflict and particularly those in which atrocities have been a prevalent feature [...] For many victims, justice remains the most important prerequisite to forgiving and learning to live side by side again with old enemies.”*<sup>141</sup>

Nesta mesma sintonia se manifestou Cornelio Sommaruga, presidente da Cruz Vermelha internacional:

*The establishment of an international criminal court is an historic event, one that has raised great hopes of securing more effective protection for war victims. It will not only make it possible to bring to justice individuals suspected of having committed serious violations of the law, but will also send a clear message to the perpetrators of such violations: impunity, I repeat, must come to an end. Moreover, the existence of such a court may help promote national reconciliation in countries beset by violence and could also have a significant deterrent effect. So much is at stake here.*<sup>142</sup>

Duas outras grandes ONGs, a “Anistia Internacional” e a “Coalizão de ONGs para a Criação do TPI” também se manifestaram, ambas defendendo propostas mais progressistas com relação ao Estatuto, e apontando a falácia que seria promovida caso fosse instaurada uma Corte fraca, de “aparências”, apenas para satisfazer a opinião pública. Concordando com Louise Arbour, promotora dos dois tribunais *ad hoc*s, a Anistia Internacional encerrou sua exposição afirmando que “ [...] *if the court is a weak and powerless institution, not only will it lack legitimacy, but it will betray the very human rights ideals that will have inspired its*

<sup>140</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 1998, address by Mary Robinson UN high commissioner for human rights, op. cit., online.

<sup>141</sup> Id. **Statement by Mr. Soren Jessen-Petersen, assistant high commissioner for Refugees of the United Nations.** Speeches/statements. Roma. 16 jun. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 13 jan. 2010. (grifo nosso).

<sup>142</sup> Id. **Statement by Mr. Cornelio Sommaruga, president of the international committee of the red cross.** Speeches/statements. Roma. 16 jun. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 13 jan. 2010.



*creation. [...] such a court would be a retrograde development and [...] would be worse than no court at all”.*<sup>143</sup>

Com relação aos Estados, embora existisse um grupo com um posicionamento mais moderado e até conservador, também havia um grupo que defendia propostas mais ousadas<sup>144</sup>, que projetavam um Tribunal independente, forte e atuante no combate às violações de direitos humanos. Dentre estes países defensores de um Tribunal mais ativo, encontravam-se a Albânia, Alemanha, Andorra, Áustria, Burquina Faso, Chile, Cingapura, Croácia, Emirados Árabes, Eslováquia, Lituânia, Polônia, Serra Leoa e Tanzânia. A delegação de Cingapura, por exemplo, pontuou que:

*The exercise of creating an International Criminal Court should be seen as giving tangible recognition to the fact that there are some acts so universally abhorred by the international community that their perpetrators should not escape punishment, either by national criminal justice systems or, in their absence or failure to act, by an international judicial body.*<sup>145</sup>

Mencionando também o problema da impunidade, o representante chileno expôs que “*The work of establishing an International Criminal Court is one of the most important challenges confronting the international community in recent years and reflects a critical ethical attitude towards impunity that has prevailed many times in recent years. Chile supports the Court*”.<sup>146</sup>

Os austríacos, por sua vez, afirmaram que:

*The tragedies in Rwanda and former Yugoslavia have made the need for the Court abundantly clear. Valuable as the two ad hoc Tribunals established by the Security Council undoubtedly are, they cannot act as a substitute for a permanent institution. In ensuring that the perpetrators of the most serious crimes of international concern cannot act with impunity, a truly effective permanent Court would play a major role in upholding the principles of justice and the rule of law. By its very permanence and independence, such a court would ensure that those fundamental principles of criminal law are applied regardless of what happens to be the political opinion of the day. This would also have a deterrent effect on potential perpetrators, thereby strengthening efforts to maintain peace and stability in the world.*<sup>147</sup>

<sup>143</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Address by Pierre Sane:** secretary general, amnesty international. Speeches/statements. Roma. 16 jun. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 13 jan. 2010.

<sup>144</sup> Faz-se referência ao P5 e ao *Like-Minded Group*, dois grupos de negociação que se conformaram mais evidentemente durante a Conferência de Roma. Enquanto o primeiro grupo defendia propostas de um tribunal mais subordinado ao Conselho de Segurança, com poucos poderes e competência restrita; o segundo era partidário de um tribunal político e financeiramente independente, com competência abrangente e um promotor com mais poderes e atuante. Uma análise mais específica sobre os grupos de negociações será desenvolvida no início do capítulo quatro.

<sup>145</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Role of United Nations security council in international criminal court among issues discusses this afternoon at UN Conference.** Press release L/ROM/10. Roma. 17 jun. 1998. Disponível em: <[www.un.org/icc/index.htm](http://www.un.org/icc/index.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2010.

<sup>146</sup> *Ibid.*

<sup>147</sup> *Ibid.*

Considerando, igualmente, a questão da instabilidade gerada pelas violações de direitos humanos, a delegação dos Emirados Árabes Unidos declarou que *“There is a need to cooperate with efforts to ensure stability, both at national and international levels. More and more, there are violations of human rights all over the world, and because of that there is a need for an instrument to combat such violations”*.<sup>148</sup>

Por fim, no tocante às delegações estatais, bastante ousada foi a exposição da Croácia, que abordou um tema central no tocante aos direitos humanos e à instituição de cortes internacionais: a soberania.

*The experience with the international trials gathered so far clearly shows that the establishment of a permanent and universal Court is only possible if the conditions for and equal treatment of all individuals and States are fully met. The need for the Court to be effective obviously presupposes that we accept abandoning to a certain degree the classic concept of sovereignty of States.*<sup>149</sup>

Definiu-se como ousada a arguição do representante croata justamente pelo caráter minoritário das demonstrações estatais que apoiaram explicitamente a relativização dos conceitos clássicos da soberania. A maior parte dos discursos dos Estados é no sentido de criticar comentários, posicionamentos ou programas de organismos internacionais em virtude de sua interferência nos assuntos internos estatais. Esta exposição da Croácia representou, na realidade, um apoio do segmento estatal à ressignificação sofrida pelos direitos humanos na década de 1990, assunto a ser analisado nas páginas seguintes e que abrangeu, dentre outros aspectos, um reposicionamento com relação ao paradigma westphaliano e aos seus dogmas sobre a soberania absoluta e as funções do Estado. Outro exemplo audacioso e, convergente com a exposição croata, foi o posicionamento (citado no capítulo dois) dos países nórdicos durante o programa de desenvolvimento do direito internacional. Eles defendiam um sistema mais eficaz de implementação das normas internacionais e de responsabilização dos Estados quando violassem o direito internacional; proposta que requer, também, uma flexibilização do paradigma tradicional sobre a soberania.

Em se tratando dos outros segmentos de delegações, significantes foram as exposições do Conselho Europeu, que declarou *“[...] strongly supports the creation of an effective International Criminal Court as a means of consolidating the rule of law at the international level”*,<sup>150</sup> e do *Lawyers Committee for Human Rights*, que afirmou que *“An effective Court*

---

<sup>148</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **United States declares at Conference that UN Security Council must play important role in proposed international criminal court.** Press release L/ROM/11. Roma. 17 jun. 1998. Disponível em: <[www.un.org/icc/index.htm](http://www.un.org/icc/index.htm)> Acesso em: 13 jan. 2010.

<sup>149</sup> Ibid.

<sup>150</sup> Ibid.

*would deter gross human rights violators by confronting them with the threat of punishment. It would offer redress to victims where national courts cannot do so, including justice, protection for women, children and witnesses of international crime”*<sup>151</sup>

No último dia programado para a apresentação dos discursos das delegações presentes em Roma, o representante do Secretário Geral, Hans Correl<sup>152</sup>, finalizou sua exposição concluindo que a mensagem transmitida após os quatro dias iniciais da Conferência foi que “[...] *there is a true sense of commitment towards fulfilling the mandate of the Conference: to finalize and adopt a Convention on the establishment of an International Criminal Court. The impression from the debate is confidence, determination and a clear sense of responsibility*”.<sup>153</sup> O setor de relações públicas do encontro, por sua vez, divulgou a seguinte nota com relação aos quatro dias de abertura:

*The Conference began hearing general statements on Monday afternoon, 15 June. Over the course of seven meetings, more than 150 speakers addressed the plenary of the Conference. Although there is broad agreement on the need to have a Court that is independent, effective, impartial and efficient, divergent views were expressed, particularly concerning the relationship between the Court and the Security Council and the power of the prosecutor to initiate investigations. There was unanimity on a call by the international community to put an end to impunity.*<sup>154</sup>

O questionamento que emerge da análise dos citados discursos reside justamente em quais são os motivos que explicam esse ponto de inflexão nas negociações, que conferiu à proposta de estabelecimento do TPI um caráter mais direcionado e específico, em prol dos direitos humanos, e não meramente em prol do direito internacional. Importa ressaltar que não se considera que esse *turning point* nas negociações tenha sido abrupto ou inesperado, mas sim gradativo, e que a abertura da Conferência de Roma foi o momento no qual esse novo direcionamento teve o seu ápice, em razão de ter sido expressa e generalizadamente mencionado e defendido.

Justifica-se esse entendimento pelo fato de que o desenvolvimento das negociações sobre o Tribunal retratou uma paulatina aproximação em torno da temática dos direitos

<sup>151</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **UN Conference on establishing international criminal court concludes four days of general statements.** Press release L/ROM/15. Roma. 18. jun. 1998. Disponível em: <[www.un.org/icc/index.htm](http://www.un.org/icc/index.htm)> Acesso em: 13 jan. 2010.

<sup>152</sup> Formado em direito pela University of Uppsala, Hans Corell foi juiz, funcionário e embaixador na Suíça, seu país natal. Em 1994 ele iniciou sua carreira nas Nações Unidas, onde ocupou, até 2004, os cargos de “[...] *Under-Secretary-General for Legal Affairs and the Legal Counsel of the United Nations*”. UNITED NATIONS. **Biography of Hans Corell.** Disponível em: <[http://www.un.org/News/press/docs/1999/sg/stories/corell\\_bio.html](http://www.un.org/News/press/docs/1999/sg/stories/corell_bio.html)> Acesso em: 15 abr. 2010.

<sup>153</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, press release L/ROM/15, op. cit., online.

<sup>154</sup> Ibid.

humanos, só que de maneira implícita, sem menções expressas às violações humanitárias em curso, ao problema da impunidade ou às vítimas. Demonstra-se a referida aproximação, por exemplo, com a influência direta dos tribunais *ad hoc* e a participação de funcionários destes nas negociações, com a concentração das discussões sobre a competência do Tribunal em torno da primeira categoria de crimes, os *core crimes* (genocídio, crimes de guerra, de agressão e contra a humanidade), e não na segunda categoria, composta pelos crimes oriundos de tratados internacionais (*treaty crimes*) que seriam listados em anexo ao final do Estatuto – terrorismo e tráfico de drogas - e pela maior convergência de opiniões (interesses), entre as delegações, em torno de dois delitos diretamente relacionados aos direitos humanos: o genocídio e os crimes contra a humanidade.

Entende-se que vários são os fatores que explicam a paulatina configuração dessa nova direção das negociações e a razão dela ter tido seu apogeu apenas em Roma. Primeiramente, em virtude do próprio contexto histórico no qual ocorreu a Conferência de Plenipotenciários e no qual as negociações preparatórias foram promovidas: a década de 1990. Como já analisado no capítulo anterior, essa década foi bastante importante para os direitos humanos, no sentido de que, inicialmente, a reorganização política internacional permitiu o intenso debate dessa questão no âmbito mundial. Posteriormente, a ocorrência de novas e graves violações humanitárias (principalmente genocídios) retratou o quanto ainda precisava ser feito nessa seara, especialmente no aspecto da proteção desses direitos.

Foi nesse período, também, que foi expressa e tardiamente reconhecida a relação entre os direitos humanos e a segurança e paz internacionais. Isto ensejou uma preocupação maior com relação às violações e de que forma as suas consequências poderiam atingir a estabilidade do sistema internacional, novos tipos de deliberações por parte do Conselho de Segurança, a determinação de intervenções pela causa humanitária e um novo *modus operandi* da ONU com relação às suas missões de paz.

Por conseguinte, considera-se que a realização das Conferências Sociais pela ONU, seu programa de desenvolvimento do direito internacional, a ocorrência de novos casos de genocídios – Somália, Ruanda e ex-Iugoslávia – e a repercussão que estes adquiriram internacionalmente, a instauração e o funcionamento dos dois tribunais *ad hoc*, e o interesse do Conselho de Segurança pelas violações humanitárias, foram fatores que decisivamente contribuíram, cada um a seu modo, para que a proposta acerca de um tribunal criminal internacional fosse adquirindo, gradativamente, uma perspectiva mais próxima dos direitos humanos. O ciclo de conferências e os programas da ONU, pois permitiram o destaque e o debate desta temática jurídica e humanitária no âmbito internacional, e ressaltaram, mais uma

vez, a necessidade de se (continuar a) normatizar esse âmbito das relações internacionais. Os conflitos civis e os genocídios, por sua vez, em razão de terem demonstrado a insuficiência dos meios até então disponíveis para se atuar na proteção desses direitos e por terem chocado a opinião pública mundial, com a demonstração das barbaridades que o ser humano ainda estava cometendo. E os *ad hoc*, porque retrataram a necessidade de se aprimorar o sistema de punições internacionais, que se tornaria cada vez mais seletivo se continuasse a depender exclusivamente do Conselho de Segurança.

Outro fator com relevante contribuição para essa nova perspectiva foi a ressignificação sofrida pelos direitos humanos nos anos de 1990. Obviamente que não se trata da afirmação de que os direitos humanos não tinham significância durante a Guerra Fria, mas apenas que com o término desse período, bem como a reorganização da sociedade internacional em virtude de um novo cenário, eles não só migraram para uma posição de destaque internacional, como tiveram sua valoração e sua significação potencializadas, passando a exercer uma função mais ativa do que no cenário anterior.

De início, destaca-se o caráter eminentemente global que o tema assumiu, passando a ser discutido em fóruns cada vez mais abrangentes e a permear o tratamento de variadas questões, como economia, segurança, desenvolvimento social, democracia e educação.<sup>155</sup> A este respeito, Celso Lafer acrescentou que, enquanto tema global e questão limitadora da “[...] subjetividade discricionária das soberanias”,<sup>156</sup> os direitos humanos, no pós Guerra Fria, também desempenharam três interdependentes e importantes funções: foram um ingrediente de governabilidade, um fator de legitimidade internacional e uma fonte de soft power nas relações internacionais. No primeiro caso, eles tiveram seu pleno reconhecimento na Conferência de Viena e na “aceitação” da sua relação com a segurança internacional, fatores que atestaram a relevância dos direitos humanos não só como forma de proteção ao ser humano, mas como ingrediente fundamental para uma “governança” global. Assim, eles influiriam na pacificação das relações internacionais e intra-estatais, na democratização dos Estados, no desenvolvimento econômico e social sustentáveis, etc.<sup>157</sup>

Enquanto fator de legitimidade internacional, os direitos humanos não se reportavam ao âmbito das tradicionais concepções de interesses soberanos, mas sim ao campo dos valores e da perspectiva

[...] *ex parte populi*, como forma superior de convivência coletiva, domesticadora e controladora do poder dos governantes. [Assim] [...] os direitos humanos, como

<sup>155</sup> ALVES, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 2003. p. 1-6.

<sup>156</sup> LAFER, Celso. Prefácio. In: *Ibid.*, p. XXXV.

<sup>157</sup> ALVES, 2003, op. cit., p. XLIV-XLVI.

tema global, significam, ao internacionalmente deles se tratar, no âmbito da jurisdição de cada Estado, em tempos de paz, que somente a garantia efetiva dos direitos humanos da população confere legitimidade plena aos governantes no plano mundial.”<sup>158</sup>

Logo, dispor dessa legitimidade em âmbito internacional traria benefícios aos Estados, cuja consequência, segundo Lafer, seria a constituição de um *soft power*, ou seja, um acréscimo de poder de barganha, de respeito, autoridade e boa imagem nas relações internacionais, assim como um motivo a menos para críticas de outros Estados, organismos internacionais, mídia e ONGs. Assim,

Esta convergência da Ética com a Política, hoje, tem a sustentá-la a lógica da vida mundial e regional, pois a legitimidade dos estados e das sociedades, o seu *locus standi* no plano diplomático, a sua credibilidade e seu acesso à cooperação internacional, se vêm reforçados com a promoção dos direitos humanos e a sua proteção democrática. Por isso, a democracia e direitos humanos, no plano interno, passaram a ser um ingrediente relevante de *soft power* no plano internacional.<sup>159</sup>

Com este mesmo entendimento e considerando os direitos humanos como “[...] um dos fundamentos modernos da soberania política”,<sup>160</sup> que podem, inclusive, colocar em questionamento a legitimidade dos governantes, Alves apontou que na década de 1990:

As políticas de poder continuam, evidentemente importantes, mas se encontram modificadas. A idéia de “poder” não mais se limita a suas expressões tradicionais, militar, econômico, político [...] O “poder” atual, de países em desenvolvimento e de potências econômico-militares, para ter credibilidade internacional, inclui necessariamente, como observa Celso Lafer, o *soft power* da democracia e dos direitos humanos no plano interno. Sem estes ou sem os demais ingredientes essenciais das preocupações ambientais e de políticas voltadas para a esfera dos valores, hoje nominalmente universalizados pelas conferências dos anos 90, o “poder” pode até ser exercido, mas carece de legitimidade internacional.<sup>161</sup>

A já discutida Conferência de Viena também contribuiu para esse processo de ressignificação dos direitos humanos, ao reconhecer e ressaltar, respectivamente, a onipresença e a universalidade desses direitos. Segundo Cançado Trindade, enquanto a Conferência de Teerã se destacou pelos debates e declarações concernentes à indivisibilidade e inter-relação de todos os direitos humanos, em Viena o destaque esteve no reconhecimento da onipresença deles: no fato de que os direitos humanos permeiam “[...] todas as áreas da atividade humana e o cotidiano da vida de cada um”.<sup>162</sup>

<sup>158</sup> LAFER, op. cit., p. XXXVIII.

<sup>159</sup> Ibid., p. XLIX. (grifo do autor).

<sup>160</sup> ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências.** Brasília, DF: IBRI, 2001. p. 78.

<sup>161</sup> Ibid., p. 39-40.

<sup>162</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Apresentação. In: ALVES, 2003, op. cit., p. XXVI.

Embora expressamente reconhecida desde 1948, a universalidade dos direitos humanos foi mundial e democraticamente ratificada em Viena, assim como evidenciou a incompatibilidade da proteção a esses direitos com a recorrente seletividade das atividades internacionais de monitoramento, bastante aparente nos exemplos de intervenções humanitárias e dos tribunais *ad hoc*. Nesse sentido, a exposição, em Viena, do Secretário Geral Koffi Annan, sobre a necessidade de se regulamentar o direito de ingerência, de modo que este passasse a ser conduzido por critérios objetivos, e não por fatores subjetivos, como os interesses políticos, econômicos, militares e territoriais de determinados Estados, que detém o poder decisório nesses casos.<sup>163</sup>

Outro item componente dessa reeleitura acerca dos direitos humanos e que, como já indicado, foi bastante mencionado na abertura da Conferência de Roma foi a impunidade, que passou a ser compreendida ela mesma enquanto uma “[...] violação continuada dos direitos humanos.”<sup>164</sup> Acrescia-se, portanto, mais um relevante fator aos tradicionais motivos – repressivos, no sentido de punir os autores, e preventivo, com o intuito de evitar que novos casos fossem cometidos - que justificavam a cobrança de medidas em favor do julgamentos dos responsáveis pelos atentados aos direitos humanos: a necessidade de se impedir que, ademais dos danos já causados, um outra violação humanitária se sucedesse, a impunidade.

Arelada ao processo de ressignificação, mas constituindo-se, por outro lado, enquanto um terceiro fator contribuinte da emergência da perspectiva humanística em Roma está a questão da soberania e o que se entende, hodiernamente, como as funções do Estado. O processo de internacionalização dos direitos humanos, como discutido no primeiro capítulo, introduziu uma fissura no paradigma westphaliano, ao estabelecer padrões mínimos internacionais de proteção desses direitos, que deveriam ser respeitados, no âmbito interno, pelos Estados. A valorização e disseminação da democracia, a ressignificação dos direitos humanos e a Conferência de Viena, todos na década de 1990, confeririam um novo vigor a essa fissura existente no paradigma acerca da soberania absoluta. Neste período, tornou-se mais pacífico e plausível, embora não unânime, o entendimento de que

Na área dos direitos humanos, as construções internacionais existentes ultrapassaram as noções tradicionais de soberania e interesses [...] os Estados abdicam soberanamente de uma parcela de sua soberania, em sentido tradicional, obrigando-se a reconhecer o direito da comunidade internacional de observar e, conseqüentemente, opinar sobre sua situação interna, sem contrapartida de vantagens concretas.<sup>165</sup>

<sup>163</sup> ANNAN, Kofi. In: United Nations Press Release SG/SM/7136, de 20 de setembro de 1999 apud ALVES, 2001, op. cit., p. 300-302.

<sup>164</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1999. v. 2. p. 406.

<sup>165</sup> ALVES, 2003, op. cit., p. 5.

Analisando esta aparente incompatibilidade entre soberania e direitos humanos, Cançado Trindade expôs que:

[...] tenho entendido e sustentado que não há noção mais alheia a proteção internacional dos direitos humanos que a soberania. Não há, a meu ver, como partir da noção de soberania para examinar a proteção internacional dos direitos humanos. Tal proteção implica necessariamente o abandono ou abdicação daquela noção, em benefício do ser humano.<sup>166</sup>

Esse novo ânimo no tocante ao questionamento da soberania estatal ensejou, também, um repensar com relação às funções do Estado, tradicional e realisticamente entendido enquanto um fim em si mesmo, com o dever de empregar o seu poder em prol da garantia de sua sobrevivência, integridade territorial e soberania em um sistema internacional anárquico. Atualmente, pelo contrário, entende-se que a aplicação absoluta deste pensamento tornou-se anacrônica e destoante, cobrando-se dos Estados o uso do seu poder (soberania e o monopólio legítimo da força) enquanto um instrumento a favor de sua comunidade, de forma a garantir a democracia, os direitos (incluindo os humanos) e a integridade física dos seus cidadãos. Nesse sentido, e com um tom ainda mais ousado, devido à cobrança dessa responsabilidade do Estado não somente para com seus nacionais, mas igualmente para com todos os seres humanos, nacionais ou estrangeiros, Bertrand Badie expôs que:

[...] o Estado não é mais um fim em si mesmo, mas um instrumento; antes de encarar uma comunidade, ele está destinado a lhe servir, essa comunidade não é mais estritamente soberana e se insere numa sociedade na qual certos parâmetros são claramente mundializados [...] o Estado, antes de ser soberano, é responsável, essa responsabilidade não designa apenas seu espaço de soberania, mas toda a comunidade humana, igual e fortemente interdependente diante dos perigos ecológicos, das incertezas do desenvolvimento, das atribuições da economia mundial, das disparidades demográficas, mas também diante dos golpes perpetrados aos direitos humanos e da disseminação da violência.<sup>167</sup>

O direcionamento da proposta sobre o TPI para uma perspectiva mais humanística não foi fruto apenas da recorrência, intensificação e possibilidade de ameaça das violações, mas igualmente da cobrança moral, política e da pressão pública mundial para que soluções fossem apresentadas. Mesmo assim, por mais que estes fatores tenham existido e, de fato, contribuído, não há como se negligenciar a veracidade do fato de que apresentar ou ser partidário de um projeto em favor dos direitos humanos com o quilate de que dispunha a proposta do Tribunal, era uma maneira de se conquistar relevância política, legitimidade e proeminência internacional. Além disso, trabalhava-se por uma concepção que auxiliava em

<sup>166</sup> CANÇADO TRINDADE, 2003, op.cit., p. XXVIII.

<sup>167</sup> BADIE, Bertrand. Da soberania à competência do Estado, In: SMOUTS, Marie Claude (Org). **As novas relações internacionais: práticas e teorias**. Tradução de Georgete M. Rodrigues. Brasília, DF: Ed.UNB, 2004. p. 51.



um dos objetivos mais primários do sistema internacional: garantir a sua estabilidade, diminuindo os seus focos de tensão, que na década de 1990, não foram poucos. O projeto também era útil no combate, ou pelo menos, atenuação, dos evidenciados, recorrentes e muito criticados problemas (políticos) da impunidade e da seletividade nas ações humanitárias.

Em suma, não foram apenas as necessidades puramente humanitárias e/ou jurídicas, e o destaque que os direitos humanos adquiriram no pós Guerra Fria que contribuíram para a aprovação do Estatuto de Roma e para o redirecionamento das negociações preparatórias. A par de ter promovido e conferido um novo *status* a causa, a resignificação sofrida pelos direitos humanos ensejou, outrossim, um ambiente político estrategicamente favorável e vantajoso para os Estados que defendessem ou apoiassem propostas em prol desse tema, possibilitando-lhes maior legitimidade e credibilidade internacional, destaque na mídia, apoio da opinião pública mundial, boa imagem perante as Nações Unidas e diversos organismos, internacionais e inter-governamentais.

## 5 DE ROMA À HAIA: DA CUNHAGEM À CIRCULAÇÃO DA MOEDA

### 5.1 Do otimismo inicial a sua deterioração: as quatro primeiras semanas da Conferência de Roma

Aparentemente, mais um, entre tantos outros, numerosos encontros diplomáticos. Em sua essência, um complexo jogo político, revelador da imbricada e sinuosa relação existente entre a política e o direito, especialmente quando o cenário é o internacional. Foi contemplando essas duas facetas que a Conferência de Roma<sup>1</sup> teve seu início, desenvolveu-se e culminou no estabelecimento do Tribunal Penal Internacional.

A despeito de ser apenas uma “abertura oficial”, repleta de protocolos e regras da etiqueta diplomática, os quatro primeiros dias do encontro (de quinze a dezoito de junho) foram bastante significativos. Primeiramente, porque as delegações e os representantes presentes puderam expor, em sessão plenária, seus discursos iniciais, apresentando suas expectativas com relação à Conferência e seus posicionamentos no tocante ao projeto de Estatuto. Em segundo lugar, porque em razão deste protocolo, houve o destaque da perspectiva humanitária e da importante função em prol dos direitos humanos que o Tribunal poderia exercer. Delineou-se, ainda, o tom híbrido-contraditório de otimismo-euforia e, por outro lado, de preocupação-incentivo-apelo para a consecução do objetivo almejado, que permeou o restante da Conferência.

Foi a partir deste espírito coletivo, também denominado por Phillippe Kirsch<sup>2</sup>, presidente do Comitê Pleno da Conferência, de atmosfera de “entusiasmo e apreensão”<sup>3</sup>, que o órgão máximo do encontro – a sessão plenária - foi temporariamente dissolvido, e a semana seguinte de atividades do encontro teve início, com a retomada dos debates específicos sobre o Estatuto.

---

<sup>1</sup> A Conferência de Roma teve a duração de cinco semanas, do dia quinze de junho ao dia dezessete de julho de 1998.

<sup>2</sup> O canadense Phillippe Kirsch foi magistrado no Canadá, integrante da Ordem dos Advogados da província de Quebec e membro do Conselho canadense de Direito Internacional. Participou ativamente do estabelecimento do Tribunal Penal Internacional: foi presidente do Comitê Pleno, durante a Conferência de Roma; foi presidente da Comissão Preparatória (1999-2002), criada após o encerramento da Conferência com o propósito de garantir o início do funcionamento do Tribunal sem atrasos; foi juiz do TPI (2003-2009); e finalmente, foi o seu primeiro presidente. AMBOS, Kai; CARVALHO, Salo de. (Org.). **O direito penal no estatuto de Roma: leituras sobre os fundamentos e a aplicabilidade do tribunal penal internacional**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. p. VI.

<sup>3</sup> KIRSCH, Phillippe; ROBINSON, Darryl. A construção do acordo na conferência de Roma. In: *Ibid.*, p. 21.

Com este encerramento da abertura da Conferência, dois outros órgãos passaram a coordenar as atividades: o Comitê Pleno e o Comitê de Redação. Enquanto o primeiro tinha por função administrar as negociações e elaborar propostas sobre os itens do estatuto, o segundo era encarregado de revisar tecnicamente o texto apresentado por aquele, porém, sem retomar substantivas discussões ou alterar a essência do texto.<sup>4</sup> Devido ao grande número de assuntos específicos que precisavam ser analisados, foram estabelecidos, no âmbito do Comitê Pleno, Grupos de Trabalho, cuja função era promover a discussão de temas pontuais. Dessa forma,

A mecânica das negociações funcionava essencialmente da seguinte maneira: em geral, os temas principais eram debatidos no Comitê Pleno, e, posteriormente, encaminhados a um Grupo de Trabalho específico, para uma discussão mais detalhada e a elaboração de um texto de compromisso. A seguir, o resultado desses grupos de trabalho era transmitido ao Comitê Pleno completo, para discussão e aprovação. O texto aprovado recebia uma revisão técnica no Comitê de Redação e era encaminhado de volta ao Comitê Pleno. Em última análise, a responsabilidade deste era tentar desenvolver um Projeto de Estatuto (se possível, com base em um acordo geral) que pudesse ser encaminhado à Plenária para adoção final.<sup>5</sup>

Na segunda semana da Conferência de Roma – de vinte e dois a vinte e seis de junho - as sessões no Comitê Pleno versaram sobre temas como a relação do Conselho de Segurança com o Tribunal, as funções do promotor, o princípio da complementaridade, as regras para se definir a composição e a administração da corte, jurisdição, o procedimento para as investigações e para a condução do processo. Além disso, três grupos de trabalho foram instaurados, para que se analisassem os princípios gerais de direito penal, as questões procedimentais, e os mecanismos de cooperação internacional e de assistência judicial, entre os Estados nacionais e o TPI.<sup>6</sup>

Não obstante a retomada dos trabalhos e o entusiasmo inicial, nesta semana já se podem constatar certos indícios que evidenciaram o processo de deterioração do otimismo político e de crescente dificuldade de convergência de posicionamentos que marcaria mais incisivamente as duas últimas semanas da Conferência. Em se tratando dos mencionados indícios, inicialmente apresenta-se um pequeno detalhe, porém com repercussão bastante

---

<sup>4</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Draft rules of procedure for the United Nations diplomatic conference of plenipotentiaries of the establishment of an international criminal court.** Documents. A/CONF.183/2/Add.2. 14 abr. 1998. Artigo 49. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 20 dez. 2009.

<sup>5</sup> KIRSCH; ROBINSON, op. cit., p. 27-28.

<sup>6</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT **Press release:** daily summaries. Roma. 22-26 jun. 1998. Disponível em: <[www.un.org/icc/index.htm](http://www.un.org/icc/index.htm)> Acesso em: 20 jan. 2010.

importante: a existência de certo desajuste entre os delegados, em razão dos diferentes níveis de conhecimento destes acerca do projeto de Estatuto no qual estavam trabalhando. Como muitos dos representantes presentes não haviam participado das atividades no âmbito do Comitê *ad hoc* e/ou do Comitê Preparatório, eles “[...] não conheciam o assunto em profundidade. Dessa maneira, o princípio [da Conferência de Roma] não foi muito promissor e os avanços das duas primeiras semanas foram bastante limitados.”<sup>7</sup>

Outro fator que evidenciou o exposto foi a configuração, de modo mais concreto e delineado, de três principais grupos de negociações,<sup>8</sup> cujas origens remontam às primeiras sessões de trabalho do Comitê Preparatório. O primeiro desses grupos foi o denominado *Like Minded States* (LMS) ou *Like Minded Group* (LMG), composto por diversos países<sup>9</sup> que apoiavam a instituição de um Tribunal forte e independente, com poderes ampliados e sem subordinação ao Conselho de Segurança. Defendiam as seguintes propostas:

[...] compromisso com uma Conferência Diplomática bem sucedida [...]; imediata criação de um TPI independente e eficaz, ausência de um papel de “filtro” para o Conselho de Segurança, como contava do Projeto de Estatuto da CDI; jurisdição automática, definição dos crimes de guerra que incluísse conflitos armados internos, promotor independente, como uma função *ex officio* [ou seja, de iniciar ele mesmo as ações penais], obrigação dos Estados-Parte de cooperar com o TPI; e uma disposição estabelecendo que questões de jurisdição e admissibilidade deveriam ser decididas, em última instância, pelo Tribunal.<sup>10</sup>

Defendendo um Tribunal menos ativo e mais subordinado, os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança compuseram o que foi intitulado de “P5”.<sup>11</sup> Importa esclarecer que ainda durante as negociações preparatórias, o Reino Unido migrou desta aliança para o *Like Minded States*, e que a França tomou a mesma atitude no final da Conferência de Roma.<sup>12</sup> As propostas deste grupo baseavam-se na oposição

[...] à jurisdição automática e aos poderes da promotoria de instauração de processos. Eram ainda contrários à jurisdição do Tribunal ante os crimes de agressão e a qualquer tipo de referência, no Estatuto, quanto ao uso de armas nucleares nas violações ao direito humanitário. Defendiam que o Conselho de Segurança deveria

<sup>7</sup> JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. **O direito penal internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 103.

<sup>8</sup> Não se conseguiu identificar qual a origem da denominação destes três grupos de negociações. Como só foram encontradas menções a respeito deles em livros e artigos, e não nas fontes primárias, supõe-se que foram os próprios autores quem cunharam essas denominações.

<sup>9</sup> Alguns desses Estados são: África do Sul, Argentina, Austrália, Canadá, Chile, Egito, Guatemala, Nova Zelândia, Trinidad e Tobago, Uruguai, Venezuela e a União Europeia, com destaque para a Alemanha, Bélgica, Itália, Países Baixos, Portugal e Noruega.

<sup>10</sup> KIRSCH; ROBINSON, op. cit., p. 25, nota de rodapé número 10.

<sup>11</sup> Os Estados que são membros permanentes do Conselho de Segurança são: China, Estados Unidos, França, Inglaterra e Rússia.

<sup>12</sup> LIMA, Renata Mantovani de; BRINA, Marina Martins da Costa. **O tribunal penal internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 46, nota de rodapé número 15.

ter um papel extensivo, com poderes de submeter matérias ao Tribunal e de retirar casos que eventualmente tivessem sido levados a julgamento.<sup>13</sup>

Os Estados com posicionamentos intermediários ao LMS e ao P5 compuseram o terceiro grupo de negociações: o “Grupo dos Países Não-Alinhados”.<sup>14</sup> Apesar de não concordarem em todos os aspectos, estes Estados defendiam propostas centrais comuns, como a inclusão do crime de agressão e a exclusão dos crimes de guerra cometidos durante os conflitos internos no rol de competência do Tribunal; a inserção da pena de morte entre as penas previstas no Estatuto; e a independência do Tribunal em relação ao Conselho de Segurança.<sup>15</sup> Alguns outros países, “[...] como Barbados, República Dominicana, Jamaica e Trinidad e Tobago, pressionavam pela inclusão do tráfico de drogas, enquanto outros (Índia, Sri Lanka e Turquia) apoiavam a inclusão do terrorismo.”<sup>16</sup>

Embora não se constituísse verdadeiramente enquanto um grupo de negociação, Kirsch apontou a existência de um quarto conjunto, formado pelos representantes das ONGs.<sup>17</sup> Mesmo não tendo direito a votos, ele destacou que as ONGs exerceram um papel relevante em Roma,

[...] não apenas fazendo *lobby* junto às delegações e monitorando as negociações, mas também proporcionando conhecimento técnico e documentos baseados em pesquisas consistentes, os quais informavam as visões de muitas delegações. Em geral, as ONGs pressionavam por um Tribunal forte, com jurisdição automática, obstáculos mínimos para que tivesse jurisdição, um promotor independente, jurisdição sobre conflitos armados internos, e que fosse sensível a questões de gênero.<sup>18</sup>

Diferentemente do ocorrido nas etapas inicial e intermediária das negociações, na final, as ONGs tiveram um papel de destaque, fosse em razão do comparecimento bastante numeroso e da diversidade de setores da sociedade civil que estavam representando e

<sup>13</sup> LIMA; BRINA, op. cit., p. 46.

<sup>14</sup> Ibid., p. 47. Esse grupo era formado majoritariamente por países da América Latina, incluindo o **Brasil**, e por outros Estados como Barbados, Índia, Jamaica, República Dominicana, Sri Lanka, Trinidad e Tobago, e Turquia.

<sup>15</sup> Cf. Ibid., p. 47; KIRSCH; ROBINSON, op. cit., p. 25.

<sup>16</sup> LIMA; BRINA, op. cit., p. 47.

<sup>17</sup> Algumas das ONGs que participaram da Conferência de Roma foram: *Working Together for Human Rights*, *Amnesty International*; *Asia Pacific Forum on Women, Law and Development*; *Coalition for International Justice*; *Committee of Former Nuremberg Prosecutors*; *Foundation for the Establishment of an International Criminal Court and International Law Commission*; *European Law Students Association*, *Médecins sans frontières*; *International Association of Latin American Lawyers*, *Interafrican Union for Human Rights*; *Humanitarian Law Center*; *Human Rights Advocates*; *Human Rights Watch* e *South Asia Human Rights Documentation Centre*. UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Final act**. Documents. A/CONF.183/10. Roma. 17 jul. 1998. p. 13-15, anexo IV. Disponível em: <www.un.org/icc/index.html> Acesso em: 30 jan. 2010.

<sup>18</sup> KIRSCH; ROBINSON, op. cit., p. 26.

defendendo,<sup>19</sup> fosse em virtude de seu *lobby*, que combinado com a mobilização da mídia, ensejavam certa pressão política aos participantes, no sentido de que o Tribunal fosse criado, que a maioria dos Estados o apoiassem, que certas disposições mais protetivas às vítimas fossem estabelecidas ou que definições mais abrangentes dos crimes fossem pactuadas.

A despeito da identificação de três grupos de negociações, o que a sua conformação traduziu foi certa dicotomização das discussões, entre aqueles que eram partidários de propostas que conferiam mais poder ao Tribunal, seja nas investigações, nas funções do promotor, na independência em relação a outros órgãos ou ainda na maneira como seria definida a competência da Corte; e os que apoiavam uma criação preponderantemente formal (legal) dessa instituição, com pouca independência – política, jurídica e financeira – e competência restrita. Nesse sentido, houve uma aproximação entre os *Like Minded States* e o Grupo dos Países Não Alinhados: mesmo com a existência de divergências entre eles com relação a alguns detalhes, no aspecto central, de uma Corte atuante e com independência, existia concordância.

Uma questão fundamental, cuja discussão ocorreu nessa segunda semana da Conferência e que simbolizou claramente essa dicotomia foi com relação ao papel ou ao nível de influência do Conselho de Segurança nas atividades do Tribunal. Os maiores defensores de uma relação bastante próxima (e de subordinação) entre esses dois órgãos foram os integrantes do P5, com destaque para os Estados Unidos, a Rússia e a China. Concordando com a criação do Tribunal a delegação russa expôs que

*“It is time to take preventive steps to deter war crimes and crimes against humanity. An International Criminal Court will be a type of guarantor against the exercise of crimes. The Court is important for the maintenance of international peace and security. The Russian Federation cannot accept attempts to establish a Court separate from the Security Council”<sup>20</sup>.*

Já a representante chinesa, Wang Guangya, declarou que

*The international criminal court should be an independent, fair, effective and broadly represented international criminal judiciary. The court should be free from the influence of political or other factors. It should not become a tool of political struggles or a means of interfering in other countries' internal affairs. The court should not compromise the principal role of the United Nations, its Security Council*

<sup>19</sup> O comparecimento numeroso e a diversidade de setores que estavam sendo representados pelas ONGs podem ser constatados através do anexo IV do documento final da Conferência de Roma, no qual há uma lista completa de todas as organizações que participaram do evento. Além de totalizar cento e trinta e quatro entidades, elas representaram as diferentes áreas geográficas do mundo, e versaram sobre temas variados como a situação das mulheres e das crianças, a aplicação do direito internacional, a defesa da democracia, da paz e da justiça. UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, final act, op. cit., p. 13-15, anexo IV.

<sup>20</sup> Id. **UN Conference on establishing international criminal court concludes four days of general statements**. Press release L/ROM/15. Roma. 18. jun. 1998. Disponível em: <www.un.org/icc/index.htm.> Acesso em: 20 jan. 2010. (grifo nosso).

*in particular, in safeguarding world peace and security. The provisions of the statute of the international criminal court should not clash with or run counter to those of the United Nations Charter. A practical and prudent attitude should be adopted in dealing with issues such as the relationship between the court and the United Nations and the role of the Security Council.*<sup>21</sup>

Em um tom ainda mais drástico, a exposição do delegado norte-americano, Bill Richardson:

*The United Nations Security Council remains a vital part of the world order. The United States believes that the Council must play an important role in the work of a permanent Court, including the Court's trigger mechanism. The Council must be able to pursue the aims of peace. The Council must be able to refer critical situations to the Court for investigation, and must be able to instruct countries to cooperate with the Court, if necessary and appropriate within its powers. The Council's mandatory Chapter VII powers will be absolutely essential to the workings of the Court -- not only for enforcement but also to ensure the true universality of its jurisdiction and powers.*

*The Court must operate in coordination, not in conflict, with the Security Council and its role and powers under the United Nations Charter. [...]*

*More generally, we are not here to create a Court that exists to sit in judgement on national systems or second-guess each action and intervene if it disagrees. We are here to create a Court that focuses on recognized atrocities of significant magnitude and thus enjoys near-universal support. An International Criminal Court will succeed only if governments draft a treaty that melds effectively the proper roles of individual States, their national judicial systems, the Security Council and the Court itself.*<sup>22</sup>

Constata-se que nos três discursos o tom foi de apoiar a criação, ressaltar sua importância, porém, desde que a instituição não afrontasse ou interferisse nas funções, prerrogativas e decisões do Conselho de Segurança. Outro motivo que explicou a notoriedade adquirida e a dicotomia gerada por esta questão durante as negociações foi o fato de que esta possível relação entre o Conselho e o Tribunal não era pontual, pelo contrário, permeava várias e distintas disposições do Estatuto. Por exemplo, nos artigos referentes ao crime de agressão, na sessão sobre quem estaria habilitado para levar um caso ao Tribunal, nos casos em que os crimes constituíssem ameaça à paz e à segurança internacionais, no tocante à independência do promotor e a possibilidade dele mesmo iniciar um caso e com relação à proposta do Conselho poder paralisar ou vetar uma investigação.

Por conseguinte, a oposição, ainda que não exacerbada, às propostas do P5, especialmente as de que o promotor não fosse independente, que o Conselho decidisse sobre a

<sup>21</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Former Nuremberg war crimes prosecutor declares that aggressive war is not a national right but an international crime.** Press release L/ROM/8. Roma. 16 jun. 1998. Disponível em: <www.un.org/icc/index.htm.> Acesso em: 20 jan. 2010. (grifo nosso).

<sup>22</sup> Id. **United States declares at conference that UN security council must play important role in proposed international criminal court.** Press release L/ROM/11. Roma. 17 jun. 1998. Disponível em: <www.un.org/icc/index.htm.> Acesso em: 22 jan. 2010. (grifo nosso).

existência ou não do crime de agressão e que pudesse paralisar ou vetar investigações, foi um fator importante na aproximação dos Estados, sejam eles do LMS, dos não alinhados ou não pertencentes a nenhuma dessas categorias. Diversas delegações expuseram em seus discursos iniciais suas preocupações a respeito de uma eventual subordinação do Tribunal ao Conselho de Segurança.

Nesse sentido, os seguintes discursos: da Dinamarca – “*The Court's independence will need to be protected against political influence by States or by the Security Council*”<sup>23</sup>, de Angola – “*The International criminal Court should be independent and should not be selective in its decisions. [...] Judicial actions by the Court should in no way be subject to the veto of the Security Council or the consent of States where the crime was committed. That would reduce the Court's credibility*”<sup>24</sup>; da Liga dos Estados Árabes – “*It is important to grant to the Court all the necessary independence, including independence from the Security Council. The League does not favour any interference from the Council, and does not think that the Council should be granted the right to interfere in investigations*”<sup>25</sup>; da Indonésia - “*The court should be impartial and independent, especially from political influence of any kind, including that of United Nations organs, in particular the Security Council, which should not direct or hinder the functioning of the court nor assume a parallel or superior role*”<sup>26</sup>, do Paquistão – “*Pakistan is not favourably inclined to giving any role to any organ of the United Nations, in particular the Security Council, in the functioning of the court*”<sup>27</sup> e da Costa Rica - “*The court should not be subordinated to the Security Council, but it could refer situations to the court according to its Charter mandate*”.<sup>28</sup>

De maneira ainda mais enfática, a exposição do representante indiano, Dilip Lahiri

*Any preeminent role of the Security Council in triggering the Court's jurisdiction constitutes a violation of sovereign equality, as well as equality before the law, because it contains an assumption that the five veto-wielding States do not by definition commit the crimes covered by the Court's statute, or in case they so commit, that they are above the law and thus possess de jure impunity from prosecution, while individuals in all other States are presumed to be prone to committing such international crimes. Politically, the composition of the Security Council and the veto vested in five permanent members is an anomaly which cannot be reproduced and recognized by the International Criminal Court.*<sup>29</sup>

<sup>23</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, press release L/ROM/15, op. cit., online.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Id. **Role of United Nations Security Council in International Criminal Court among issues discusses this afternoon at UN Conference.** Press release L/ROM/10. Roma. 17 jun. 1998. Disponível em: <www.un.org/icc/index.htm.> Acesso em: 22 jan. 2010.

<sup>26</sup> Id. Press release L/ROM/8, op. cit., online.

<sup>27</sup> Ibid., online.

<sup>28</sup> Ibid., online.

<sup>29</sup> Id. Press release L/ROM/10, op. cit., online. (grifo nosso).



A partir desses trechos, verifica-se a preocupação de Estados de diversas regiões e com políticas diferentes, em não criar uma instituição internacional com fendas em sua autonomia e com a interferência externa de um órgão já bastante polêmico, que concedeu poderes significativos e concernentes a um tema delicado – a segurança internacional – a apenas um seleto grupo de países, vencedores da segunda Guerra Mundial e com confortáveis condições financeira, tecnológica e militar. Além do que, em se tratando do item punições internacionais, o Conselho de Segurança já dispunha de um mecanismo próprio e, bastante peculiar, para atuar nesse sentido: os tribunais *ad hoc*.

Na realidade, a maior parte das preocupações e desconfianças dos Estados participantes da Conferência poderia ser concentrada em um único assunto: soberania. Enquanto os países com menor peso político temiam que o Tribunal pudesse interferir em suas políticas internas, os cinco membros permanentes do Conselho temiam que as disposições do Estatuto pudessem interferir e/ou macular seus poderes de veto e de decisões acerca da segurança internacional, julgando, por exemplo, um caso de agressão sem que o Conselho tivesse entendido pela ocorrência da agressão. Os Estados Unidos, por sua vez, eram bastante cautelosos porque também tinham receio que o TPI realizasse eventuais julgamentos de seus soldados em missões militares no estrangeiro; tanto que, após a entrada em vigor do Estatuto de Roma, realizaram – leia-se impuseram - diversos acordos bilaterais de não entrega de cidadãos norte-americanos ao TPI.<sup>30</sup>

Além destes complicados impasses de natureza eminentemente política, as negociações também enfrentavam os problemas de natureza técnica, relacionados à tentativa de se estabelecer uma jurisdição internacional que contemplasse ou, ao menos, não fosse tão incompatível com os diversos sistemas jurídicos nacionais.<sup>31</sup> Mesmo assim, segundo, Kirsch, no caso dos impasses técnicos, a conciliação das propostas seria menos difícil, pois requeria representantes com profundo conhecimento jurídico, que tivessem a capacidade de formular um sistema jurisdicional misto que contemplasse os dois principais sistemas jurídicos mundiais: o *commom law* e o *civil law*. Já na seara dos impasses políticos, os negociadores

---

<sup>30</sup> Para uma análise mais detalhada sobre esses acordos de não entrega, vide: GRAMMER, Christoph. O sistema do estatuto de Roma como força motriz do direito penal internacional. In: AMBOS, Kai; JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. (Org.). **Tribunal penal internacional: possibilidades e desafios**. Lúmen Júris: 2005. p. 48-52.

<sup>31</sup> As questões sobre instrução do processo, investigação, procedimento dos recursos e as maneiras de cooperação entre o TPI e os Estados, são exemplos de assuntos mais técnicos, enquanto que os itens sobre jurisdição e definição dos crimes são exemplos das divergências de cunho mais político. KIRSCH; ROBINSON, op. cit., p. 22.

teriam que lidar com os interesses nacionais, políticas externas e posicionamentos não meramente divergentes, mas muitas vezes incompatíveis.<sup>32</sup>

A terceira semana de trabalhos em Roma, ocorrida entre vinte e nove de junho e dois de julho, começou com mais uma demonstração da crescente dificuldade que circundava as negociações. O setor de relações públicas do evento divulgou, como de costume, o resumo diário acerca das atividades, e o informe da segunda feira, dia vinte e nove de junho, apresentou a seguinte mensagem:

*At the outset of the meeting, the Chairman of the Committee, Philippe Kirsch of Canada, appealed to delegations to avoid seeking to reinvent articles and not to hold on to issues until the last minute because many issues in the statute were interlinked. The issue is not whether the Conference will adopt the statute but whether it will adopt the statute in the best possible conditions. Asking delegates to cooperate, he said "I need your help", stressing that the Conference is at this moment in a crucial phase.*<sup>33</sup>

Foi neste momento que teve início uma nova série de apelos, que se repetiriam mais intensamente nas outras duas semanas restantes da Conferência, conclamando os Estados e as delegações a maior flexibilidade nas negociações, em prol da consecução do objetivo final do encontro. Este, por sua vez, não residia apenas na aprovação do Estatuto, mas igualmente na elaboração de um Estatuto equilibrado, com efetivas possibilidades e meios, ou seja, poderes – políticos, jurídicos e econômicos - de exercer suas funções.

Outro fator de destaque ocorrido nesta semana foi a introdução de uma nova tática de negociação, baseada em encontros informais entre os grupos de trabalho e entre as delegações. Na quarta feira, primeiro de julho, entre as dez horas da manhã e às vinte horas, sete encontros informais foram realizados e foram discutidos, entre outros temas, os crimes contra a humanidade e os crimes de guerra.<sup>34</sup> No informe do dia seguinte, quando novamente ocorreram as reuniões informais, o setor de imprensa comunicou que “*The Conference is now conducting its work in five working groups and through informal consultations*”.<sup>35</sup>

A despeito de ter intensificado o processo das negociações, aumentando quantitativamente o número de encontros e horas de negociações, possibilitando maior flexibilidade nas discussões e ensejando outras oportunidades menos formais e rígidas de interação entre os delegados; esses encontros informais também dificultaram na questão

<sup>32</sup> KIRSCH; ROBINSON, op. cit., p. 22 e 28.

<sup>33</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT **Press release:** daily summaries. Roma. 29 jun. 1998. Disponível em: <www.un.org/icc/index.htm.> Acesso em: 22 jan. 2010. (grifo nosso).

<sup>34</sup> Id. **Press release:** daily summaries. Roma. 1 jul. 1998. Disponível em: <www.un.org/icc/index.htm.> Acesso em: 22 jan. 2010.

<sup>35</sup> Id. **Press release:** daily summaries. Roma. 2 jul. 1998. Disponível em: <www.un.org/icc/index.htm.> Acesso em: 22 jan. 2010.

referente às traduções. Detalhe aparentemente insignificante, porém imprescindível em um encontro diplomático daquela dimensão, com representantes dialogando em idiomas tão distintos. Este mesmo problema também se inseriu na questão dos documentos, ou seja, na tradução escrita das propostas para os outros vernáculos: o sentido conferido a determinado artigo, termo ou expressão, deveria ser transmitido exatamente da mesma forma para o outro idioma. A este respeito, Japiassú pontuou que:

Assim, mais de duzentas propostas escritas foram submetidas a esses grupos [de trabalho informais]. Mesmo considerando que houve um grande número de tradutores designados para trabalhar na Conferência, foi impossível que atendessem a todas as reuniões que aconteciam simultaneamente. O grande número de documentos que necessitava de tradução, incluindo todos os relatórios escritos e as propostas recebidas, eram enviados eletronicamente para as sedes da ONU em Nova Iorque e Genebra, onde eram vertidos para as seis línguas.<sup>36</sup>

Se é certo que esse procedimento melhorou a produtividade, por outro lado, não beneficiou as pequenas delegações, que não podiam comparecer a todas as reuniões de trabalhos, e àquelas que não falavam inglês, pois as reuniões dos grupos informais era sempre na língua britânica.<sup>37</sup>

Em conjunto com as “*informal consultations*” a Conferência continuou empregando a estratégia das discussões em Grupos de Trabalho, que naquela terceira semana, passaram a ser cinco. Foram criados os Grupos de Trabalho sobre penalidades e sobre a questão de aplicação da lei (*enforcement*), ou seja, as maneiras através das quais seriam cumpridas as decisões do Tribunal. Os assuntos discutidos nesse período versaram principalmente sobre o orçamento do Tribunal, a possível assembleia dos Estados-parte, o preâmbulo e as cláusulas finais do Estatuto, o ato final da Conferência, as excludentes de responsabilidade que seriam permitidas nesses crimes de maior afronta à humanidade e as penalidades.

Com relação a este último item, a discussão se concentrou no tempo mínimo e máximo de prisão e na utilização, ou não, pelo Tribunal, das penas de morte e de prisão perpétua. Enquanto muitos Estados, por exemplo, o México, a França, a Espanha e a Suíça, eram contrários à pena de morte, afirmando que se tratava de uma crueldade, um ato irrevogável, bem como uma clara violação aos direitos humanos, outros, como os Estados Árabes e Trinidad e Tobago eram plenamente a favor.<sup>38</sup> Ainda com relação às penalidades, o Grupo de Trabalho analisou as propostas de multa e de estabelecimento de um fundo de amparo às vítimas.

*The issue of fines imposed in addition to sentences was also discussed. It was stressed that fines could be additional to penalties but not as a separate penalty.*

<sup>36</sup> O autor fez referência às seis línguas oficiais da ONU, que são: árabe, chinês, espanhol, francês, inglês e russo.

<sup>37</sup> JAPIASSÚ, 2009, op. cit., p. 103.

<sup>38</sup> Cf. UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Press release:** daily summaries. Roma. 30 jun. 1998; 01 jul. 1998. Disponível em: <[www.un.org/icc/index.htm](http://www.un.org/icc/index.htm)> Acesso em: 26 jan. 2010.

*Another controversial issue was that of reparation to victims and the possible creation of a fund for the benefit of victims of crimes and the administration of the fund.<sup>39</sup>*

A semana seguinte de atividades, penúltima da Conferência,<sup>40</sup> teve o mesmo início que a semana anterior, com discursos de incentivo e de apelo ao bom senso dos Estados. Já na manhã da segunda feira, dia seis de julho, a delegação italiana concedeu uma entrevista aos jornalistas, com o intuito de

*[...] to assess the progress made so far. Describing the atmosphere as positive, they stressed the need to intensify the negotiations, and said that political decisions will have to be made in the next days. They also stressed that in no way they would accept a second round of the Conference. Italy wants the Conference to respond to the mandate of the General Assembly; the idea of delaying to a later stage finalizing the Statute is an idea "we cannot even consider", a member of the delegation stated.<sup>41</sup>*

O tom da exposição italiana evidenciou não apenas uma tentativa de estímulo e de pressão política às delegações, bem como de apelo à mídia e à sociedade civil, de forma que cobrassem mais incisivamente a consecução dos resultados almejados; mas igualmente uma apreensão, no sentido de que os obstáculos ao prosseguimento das negociações poderiam comprometer a própria Conferência, adiando a criação legal do Tribunal para outro encontro. Apesar de não se ter tido acesso a documentos que comprovem a hipótese que será mencionada, entende-se que não haveria razão para a delegação italiana mencionar que não aceitaria o adiamento da Conferência, se essa probabilidade já não tivesse sido mencionada por algum outro delegado. Isto retrata, além do mais, a crescente deterioração do ambiente otimista e politicamente favorável às negociações, que vigorava à abertura do encontro.

Neste mesmo dia<sup>42</sup> houve também a divulgação de uma carta do Presidente da Conferência, Giovanni Conso.<sup>43</sup> Endereçada a todos os Estados participantes do evento, a carta teve início com a afirmação de que o evento estava adentrando sua última fase. Em seguida, Conso agradeceu o trabalho do Comitê Pleno e do Comitê de Redação, bem como os

<sup>39</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Press release: daily summaries, 1 jul. 1998, op. cit., online.

<sup>40</sup> A quarta semana da Conferência de Roma ocorreu entre os dias seis e dez de julho de 1998.

<sup>41</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Press release:** daily summaries. Roma. 6 jul. 1998. Disponível em: <www.un.org/icc/index.htm.> Acesso em: 26 jan. 2010. (grifo nosso).

<sup>42</sup> Apesar de ser datada do dia quatro de julho, que no ano de 1998 foi um sábado, entende-se que a divulgação da carta só ocorreu no dia útil seguinte – segunda feira, dia seis de julho – já que durante os finais de semana, a Conferência não mantinha suas atividades, permanecendo em recesso.

<sup>43</sup> Giovanni Battista Conso é advogado e professor universitário. Foi presidente do Tribunal Constitucional italiano e Ministro da Justiça de abril de 1993 até maio 1994, período este que correspondeu ao mandato de Carlo Azeglio Ciampi, como Primeiro Ministro. Disponível em: <http://it.wikipedia.org/wiki/Giovanni\_Conso.>. Acesso em: 20 abr. 2010.

esforços das delegações, que passaram a intensificar seus encontros e discussões. Por fim, de forma bastante enfática, ele apresentou o motivo central de sua exposição: acalmar os ânimos entre as delegações e incentivá-los a perseverar nas negociações, afinal, outro não poderia ser o desfecho da Conferência, que a instituição do Tribunal. Nas palavras de Conso,

*Our efforts need to be continued and there is still a lot to do on important points in the coming days. For this reason, we need to give new momentum to our work, focusing on essential issues so as to finalize the Statute of the International Criminal Court on 17 July 1998.*

*In order to allow the Conference to conclude in time, the results of your hard work will have to be consolidated into a coherent whole and translated into six official languages. At the same time, delegations will need sufficient time to consult with their capitals.*

*All this takes time and requires the concerted efforts of all of you. For this reason, we all need to follow a very tight schedule. Mr. Philippe Kirsch, Chairman of the Committee of the Whole, together with all the Coordinators, is playing a central role in this regard. I have full confidence in them.*

*I know I can continue to rely on you and on your unfailing effort in bringing the Conference to the fruitful conclusion we are committed to attain.<sup>44</sup>*

O secretário geral das Nações Unidas, Kofi Annan, também se manifestou naquela semana, através de uma carta dirigida a Giovani Conso,<sup>45</sup> na qual apontou, primeiramente que *“I know that all participants attending the Conference are working extremely hard and that they spare no effort in trying to achieve the task entrusted to the Conference, which is to finalize and adopt a convention on the establishment of an international criminal court.”*<sup>46</sup> Novamente houve o destaque, agora em nome da ONU, de que o resultado final da Conferência não poderia ser distinto da aprovação do Estatuto de Roma e da instituição do Tribunal Penal Internacional. Apesar de sutis, as duas cartas ensejaram certa pressão e cobrança política sobre os participantes, no sentido de não admitir soluções alternativas ao objetivo principal e previamente determinado de se criar o TPI.

Encerrando sua exposição, Kofi Annan destacou que:

*I would, therefore, like to convey to you and to the Conference my sincere hope that the participating States will find the necessary spirit of cooperation in order to be able to finalize the Statute on 17 July with a view to creating a court which is strong and independent enough to carry out its task. I reiterate what I said in my address at the opening of the Conference: The overriding interest must be that of the victims,*

<sup>44</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Letter from the president of the conference addressed to all representatives of participating states.** Documents. A/CONF.183/INF.7. 4 jul. 1998. Disponível em: <www.un.org/icc/index.htm.> Acesso em: 26 jan. 2010.

<sup>45</sup> A carta do Secretário Geral foi redigida em sete de julho de 1998, porém, os comitês da Conferência de Roma só foram avisados da sua existência e recebimento no dia seguinte, dia oito de julho.

<sup>46</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Letter of the secretary-general of the United Nations to the president of the United Nations diplomatic conference of plenipotentiaries on the establishment of an international criminal court.** Documents. A/CONF.183/INF.8. 7 jul. 1998. Disponível em: <www.un.org/icc/index.htm.>. Acesso em: 26 jan. 2010.

*and of the international community as a whole. The court must be an instrument of justice, not expedience. It must be able to protect the weak against the strong. It must demonstrate that an international conscience is a reality.*<sup>47</sup>

Com sua frase final, Kofi Annan materializou em seu discurso parte da resignificação sofrida pelos direitos humanos na década de 1990, pois ao se referir à necessidade de tornar a consciência internacional realidade, ele objetivou aproximar empiricamente a Política da Ética e dos valores *ex parte populi*; cujos significados passaram a ser informados, também, através dos direitos humanos.

Além das reuniões dos Grupos de Trabalho e dos encontros informais, que analisaram, dentre outros assuntos, a questão da revisão das decisões do Tribunal (apelação), a composição e administração da Corte, os princípios penais gerais e a legislação aplicável; as atividades da Conferência, naquela semana, também se desenvolveram a partir de outro “método”. Este consistia na análise e na discussão de um documento/texto base, produzido pelo Comitê Pleno, no qual constavam versões sobre determinadas partes do Estatuto.

O primeiro texto desse tipo foi divulgado na tarde da terça feira, dia sete de julho, de modo que as delegações dispusessem de tempo para ler e estudar as propostas, para discuti-las nos dois dias seguintes. Nas palavras do próprio presidente do Comitê: “[...] *the document would be tabled today, Tuesday, so delegations would have time to consider it before a meeting of the Committee of the Whole tomorrow, when they would be able to react to those*”.<sup>48</sup> Ressalta-se para o tom presente na fala de Kirsch, que já esperava um movimento de reação das delegações, e não meramente de debates, acerca das propostas apresentadas. Contendo onze páginas e abordando três questões principais – definição dos crimes, legislação aplicável e jurisdição – este primeiro rascunho elaborado apresentou propostas sobre

*[...] crimes within the jurisdiction of the Court (article 5), texts on exercise of jurisdiction (article 6), acceptance of jurisdiction (article 7) and temporal jurisdiction and non-retroactivity (article 8), on the role of the Security Council (article 10) and on the role of the Prosecutor (article 12). There are also proposals relating to the question of complementarity, technically referred to as "admissibility": issues of admissibility (article 15), preliminary rulings regarding admissibility (article 16) and ne bis in idem (article 18), on the issue of double jeopardy. There is also a proposal on applicable law (article 20), a key article because it will define the meaning of the word "law" throughout the Statute.*<sup>49</sup>

<sup>47</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, document A/CONF.183/INF.8, op. cit., online. (grifo nosso).

<sup>48</sup> Id. **Press release:** daily summaries. Roma. 7 jul. 1998. Disponível em: <[www.un.org/icc/index.htm](http://www.un.org/icc/index.htm)> Acesso em: 26 jan. 2010.

<sup>49</sup> Ibid.

No dia seguinte, quando houve a primeira série de debates sobre estas propostas, as discussões versaram sobre o artigo cinco, concernente aos possíveis crimes sob jurisdição do TPI. Conforme informou o setor de relações públicas da Conferência:

*The focus this morning was on article 5, crimes under the jurisdiction of the Court, and the main points related to the inclusion or not of the crime of aggression, the need for a threshold for war crimes, the weapons issue under war crimes, whether or not armed conflict not of an international character should be included in the Statute, and the inclusion or not of treaty crimes.*<sup>50</sup>

Com relação ao crime de agressão, “[...] *there was widespread support for the inclusion of that crime in the Statute, as long as there was agreement on an acceptable definition of the term and on the role of the Security Council as provided for in the UN Charter*”.<sup>51</sup> Já no tocante a inclusão ou não dos conflitos civis na esfera dos crimes de guerra, houve grande apoio para que houvesse essa abrangência aos conflitos internos, além de uma exposição peculiar nesse sentido, da delegação de Serra Leoa,<sup>52</sup> que “[...] *provided a very graphic description of the internal conflict in his country and stressed the need to have this provision included, adding that he knew what he was talking about*”.<sup>53</sup> A respeito da inclusão dos “*treaty crimes*” no âmbito da competência do Tribunal, ou seja, daqueles crimes dispostos em tratados internacionais, tais como tráfico de drogas, terrorismo e ataque contra os funcionários da ONU,

*Most speakers were against the inclusion of those crimes for different reasons, depending on the crime. However, it was stressed that the Court should not be overburden and should focus only on the core crimes of genocide, crimes against humanity and war crimes. There was also the view that this matter should be left for later review after the Statute has come into force for a period of time.*<sup>54</sup>

<sup>50</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Press release:** daily summaries. Roma. 8 jul. 1998. Disponível em: <[www.un.org/icc/index.htm](http://www.un.org/icc/index.htm)> Acesso em: 26 jan. 2010.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> O conflito civil em Serra Leoa é antigo, desde os anos de 1960, período no qual houve a independência do país (1961) e o começo da prática dos golpes militares. Na década de 1990, mais especificadamente em 1996, ocorreu uma violenta retomada dos conflitos entre o Partido do Povo de Serra Leoa (SLPP) e os opositores da Frente Revolucionária Unida (RUF), o que culminou na instauração de um ambiente de terror no país. Durante a Conferência de Roma, vários funcionários do alto escalão ONU emitiram um comunicado conjunto alertando para a grave situação, naquele momento, em Serra Leoa. Eles alertaram, também, para as atrocidades que as forças rebeldes estavam cometendo contra a população civil: assassinatos em massa, e, ainda, mutilações e amputações de membros de não combatentes, dentre eles, crianças e idosos. Por fim, eles ainda conclamaram os Estados a não desistirem da tarefa de criar um tribunal penal internacional, de forma que casos com esse, pudessem posteriormente ser julgados. Em 2002, houve a instauração, através de um acordo bilateral entre Serra Leoa e a ONU, de um tribunal internacional misto, com o objetivo de promover o julgamento dos responsáveis pelas violações humanitárias ocorridas durante o conflito civil no final da década de 1990. Cf. Id. **Crisis in Sierra Leone highlights urgent need for an international criminal court.** Press release L/ROM/13. Roma. 17 jun. 1998. Disponível em: <[www.un.org/icc/index.html](http://www.un.org/icc/index.html)> Acesso em: 30 jan. 2010 ; JAPIASSÚ, 2009, op. cit., p. 98-99.

<sup>53</sup> Id. Press release: daily summaries, 8 jul. 1998, op. cit., online.

<sup>54</sup> Ibid.

A despeito da pressão de vários Estados para que esses outros crimes fossem inseridos no Estatuto, o que prevaleceu posteriormente em Roma foi a sugestão acima exposta, de que essa matéria fosse reconsiderada depois, quando houvesse a revisão do Estatuto.<sup>55</sup> Cumpre ressaltar que apesar da argumentação de que a inclusão desses crimes ampliaria demasiadamente as funções da Corte, podendo sobrecarregá-la, não se pode desconsiderar a perspectiva de que o terrorismo e o tráfico de drogas são dois crimes politicamente controversos, a começar pelas suas definições, que não são exatas e suscitam muitas polêmicas. Por conseguinte, não incluir tais crimes no artigo cinco e postergar esse debate para a revisão do Estatuto,<sup>56</sup> foi também uma perspicaz forma de evitar maiores controvérsias naquele momento e programar essa discussão para uma etapa posterior, quando o Tribunal já estivesse criado.

Na quinta feira (nove de julho) a atenção e os debates residiram nos aspectos jurisdicionais, especificadamente

*[...] views on automatic jurisdiction or preference for State consent; the question of types of States over which the Court should have jurisdiction, which involves four types -- State in which a crime is committed, States which holds the accused, State of which the suspect is a citizen and the State of the victims nationality; an approach to the proprio motu power of the Prosecutor to initiate proceedings, and if safeguards are required; and the role of the Security Council on issues other than aggression, which was considered yesterday.*<sup>57</sup>

Enquanto no dia anterior setenta representantes haviam se manifestado, na manhã do dia nove de julho, trinta e quatro delegações expuseram suas opiniões, incluindo os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança.<sup>58</sup> O Reino Unido se posicionou “[...] *in favour of automatic jurisdiction; as for the Prosecutor it called for an appropriate system of checks and balances to guarantee its independence; it supported the Singapore proposal*<sup>59</sup> or

<sup>55</sup> Esta hipótese está prevista tanto no artigo centro e vinte e três do Estatuto, que versa sobre a Conferência de Revisão, quanto no item “E” do anexo I do Ato Final da Conferência. INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Rome statute of the international criminal court**. Roma. 17 jul. 1998. Disponível em: <<http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Legal+Texts+and+Tools/Official+Journal/Rome+Statute.htm>>. Acesso em: 5 jan. 2010; UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, final act, op. cit., p. 7-8, item “E”, anexo I, online.

<sup>56</sup> A primeira Conferência de Revisão do Estatuto de Roma ocorrerá nesse ano, 2010, entre trinta e um de maio e onze de junho, em Uganda. Este assunto será retomado no final deste capítulo.

<sup>57</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Press release: daily summaries**. Roma. 9 jul. 1998. Disponível em: <[www.un.org/icc/index.htm](http://www.un.org/icc/index.htm)>. Acesso em: 30 jan. 2010.

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> A proposta apresentada por Cingapura era que o Conselho de Segurança poderia paralisar as ações do Tribunal com relação a determinado caso, por um período de doze meses. Por outro lado, não seria requerida a aprovação do Conselho para que o Tribunal pudesse iniciar as investigações e/ou o processo criminal contra o acusado. Ibid.



something along those lines concerning the role of the Security Council”.<sup>60</sup> Já a França expôs que

*[...] was in favour of automatic jurisdiction for crimes against humanity, genocide and aggression, but preferred the State consent approach for war crimes. It was in favour of a Prosecutor with proprio motu power. As for the role of the Security Council, it said the Court could not act unless the Council had first determined that an act of aggression had been committed, and it favoured inclusion of the provision based on the Singapore proposal.*<sup>61</sup>

A China, por sua vez, “[...] stressed the importance of the principle of State consent, could not accept proprio motu power for the Prosecutor, and stated that the Security Council should be empowered to refer a case to the Court [...]”,<sup>62</sup> enquanto que os russos eram favoráveis a jurisdição automática apenas para o genocídio, “[...] State consent for war crimes and crimes against humanity. It was against proprio motu power for the Prosecutor and also against any language in the Statute that would modify the obligations of the Council under the Charter, including by imposing a time limit for its actions.”<sup>63</sup> Por fim, o posicionamento mais polêmico, dos norte-americanos, que

*[...] favoured jurisdiction of the Court only over States parties to the Statute, rejecting other options under article 7 (acceptance of jurisdiction) as a form of "extraterritorial jurisdiction". It favoured automatic jurisdiction only over genocide, with State consent required for crimes against humanity and war crimes. On the role of the Security Council, it said it was still studying proposals. It noted, however, that the Statute must recognize the Council's responsibility under the Charter in the maintenance of international peace and security, its powers and functions cannot be rewritten, and it cannot have obligations with a specified time period for its applicability. It was also against referral of a situation to the Court by a State.*<sup>64</sup>

A partir da análise das propostas citadas exemplifica-se a mencionada aproximação que houve entre os dois estados europeus (Reino Unido e França) e o *Like Minded Group*, bem como o distanciamento de suas posições da dos outros três membros permanentes do Conselho de Segurança. Enquanto Reino Unido e França eram a favor de um promotor com maiores poderes, da proposta de Cingapura e da jurisdição automática para a maioria dos crimes, os outros três Estados defendiam a hipótese do consentimento estatal para a maioria dos crimes, eram contra os poderes e independência do promotor, e favoráveis à manutenção, no âmbito do Tribunal, dos poderes e prerrogativas do Conselho de Segurança. Ademais,

<sup>60</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Press release: daily summaries, 9 jul. 1998, op. cit., online.

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Ibid.

também se ratifica a argumentação de que o posicionamento do “P3”<sup>65</sup> era um dos menos ousados, visto que defenderem propostas que estabeleciam uma corte fraca, pouco atuante, subordinada a outras instâncias, e sem significativos meios de interferência nas políticas nacionais concernentes aos direitos humanos e ao combate à impunidade.

Considera-se que a mudança de posicionamento da França e do Reino Unido ocorrida durante as negociações foi em razão, principalmente, da influência da União Europeia nas políticas desses Estados, inclusive no tocante à política externa. Além de ser o bloco regional com posicionamento mais avançado e ousado com relação aos direitos humanos, o que por si só, já faria supor minimamente como seria a atuação individual de cada país membro dessa aliança na Conferência de Roma, houve também o fato de que esses Estados europeus eram quase todos membros do LMS. Eles participavam, portanto, das negociações em conjunto, como se fosse o próprio bloco da União Europeia com mais alguns agregados.

Por outro lado, o distanciamento desses dois países dos outros três integrantes permanentes do Conselho de Segurança evidenciou uma aliança - ou convergência de posicionamentos - inusitada: entre Estados Unidos, China e Rússia. Apesar do então recente passado de significativa oposição ideológica/política entre eles, os três, em Roma, aliaram-se pela defesa das prerrogativas e poderes do Conselho de Segurança, que com final da Guerra Fria sofreu um processo de “revitalização”, já que não mais havia a certeza prévia de que os soviéticos vetariam as propostas de interesses dos norte-americanos e vice-versa. Em razão justamente deste descongelamento do funcionamento do Conselho de Segurança, que ensejava a possibilidade de uma atuação mais concreta do órgão, em tese, mais poderoso da ONU, visto ser a instância decisória que cuidava da segurança e da paz internacionais e que lidava com a possibilidade de determinação do uso legítimo da força; fazia-se extremamente importante para os seus membros permanentes atuar dessa forma. Em suma, apoiar a criação de organismos internacionais, mas desde que eles não influíssem na competência e no recém-revigorado funcionamento do Conselho.

A França e o Reino Unido, todavia, além de membros do Conselho, também eram os principais integrantes da União Europeia e, por isso, tiveram que conciliar essas duas esferas de interesses: inicialmente se posicionaram sob a perspectiva do “P5”, mas posteriormente, aproximaram-se da órbita do LMS. Embora a literatura pontue essa mudança de posicionamento francesa e inglesa, entende-se que, na verdade, o que houve não foi a saída do

---

<sup>65</sup> Na verdade, não existia nenhum grupo de negociação denominado “P3”. Intitulou-se dessa maneira o grupo (China, Estados Unidos e Rússia) para se fazer uma analogia e referência ao “P5” e ao fato de que Reino Unido e França mudaram seus posicionamentos ao longo do processo de criação do TPI, afastando-se do “P5” e aproximando-se do *Like Minded States*.

“P5” e adesão aos LMS, mas sim um relativo meio-termo entre eles. Foi, na verdade, um posicionamento mais conciliador e mais flexível em relação à rigidez de postura do “P3”.

A respeito dos meandros políticos desses dois dias debates (oito e nove de julho), Kirsch explicou que:

[...] eles revelaram tendências muito claras de apoio a uma jurisdição ampla para o Tribunal, à aceitação automática da jurisdição pelos Estados-parte, à jurisdição sobre crimes de guerra em conflitos armados internos e a um promotor independente. Entretanto, cada questão sofria oposição veemente por parte de determinada minoria de delegações. À medida que continuavam as negociações, não surgiram soluções para esses impasses, apesar dos apelos públicos e privados por flexibilidade e por negociações diretas.<sup>66</sup>

Foi neste contexto, de tentativa de conciliação permeada por cada vez mais significativas fissuras que, no dia seguinte, as atividades da Conferência foram conduzidas, através dos encontros de três Grupos de Trabalho e de oito reuniões informais.<sup>67</sup> Por fim, houve a apresentação, por parte do Comitê Pleno, de dois outros documentos. O primeiro, similar com o que havia sido distribuído três dias antes, continha novas propostas, com base nos debates e exposições ocorridos nos dois dias anteriores, sobre os temas mais controversos – jurisdição e os crimes, tanto no aspecto de competência quanto no de definição – e objetivava “[...] afunilar as opções e promover o diálogo direto entre os Estados”<sup>68</sup>. O segundo, por sua vez, materializava justamente os progressos e acordos obtidos ao longo do encontro em Roma, pois consistia em um “[...] *compendium of the draft articles which have been referred to the Drafting Committee by the Committee of the Whole. This will give delegations an overview of what has been agreed to so far*”.<sup>69</sup>

Como os documentos foram divulgados apenas na tarde de sexta feira, o cronograma do Comitê Pleno era que as delegações utilizassem o final de semana para estudar as propostas, bem como refletir sobre a flexibilidade e os limites de seus posicionamentos. Assim, no início da semana seguinte, a última em Roma, as negociações seriam retomadas com vistas a sua finalização. Em suma, o Comitê preparava-se para adentrar na etapa final de seu trabalho, período no qual, ele entendia que deveriam ser encontradas, apesar do inevitável esgotamento do tempo hábil, soluções ou conciliações para os diversos impasses existentes.

<sup>66</sup> KIRSCH; ROBINSON, op. cit., p. 29.

<sup>67</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Press release:** daily summaries. Roma. 10 jul. 1998. Disponível em: <www.un.org/icc/index.htm.> Acesso em: 30 jan. 2010.

<sup>68</sup> KIRSCH; ROBINSON, op. cit., p. 29.

<sup>69</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Press release:** daily summaries, 10 jul. 1998, op. cit., online. (grifo nosso).

## 5.2 A última semana da Conferência de Roma: a intensificação dos trabalhos, a permanência dos impasses políticos e os novos apelos de cooperação

A quinta e última semana da Conferência de Roma - de treze a dezessete de julho - teve início com as discussões, no âmbito do Comitê Pleno, acerca do texto base apresentado, na sexta feira anterior. No começo da primeira sessão do dia (pela manhã), o presidente do Comitê já se manifestou, requerendo as delegações

*[...] to focus their comments on the question of acceptance of jurisdiction, automatic or the opt-in approach; the issue of pre-conditions for the exercise of jurisdiction; suspension of an investigation by the Security Council; the need for additional safeguards for the role of the Prosecutor; and on whether the provision on elements of crimes should be binding or exist as guidelines.*<sup>70</sup>

Um grupo que se destacou nesta sessão matinal foi o “Movimento dos Países Não Alinhados”, que defendeu seus posicionamentos com relação à inclusão do crime de agressão<sup>71</sup> e de uso de armas nucleares (enquanto crime de guerra) entre os crimes abrangidos pela competência do TPI. No tocante ao primeiro item mencionado, a recomendação do Comitê era de que se as delegações interessadas não apresentassem até o final daquele dia uma proposta sobre a inclusão do crime de agressão, que esse assunto fosse discutido de outra forma, por exemplo, no âmbito da Conferência de Revisão do Estatuto.<sup>72</sup> A despeito de várias delegações, dentre elas os membros da União Europeia terem concordado com essa hipótese, outras, como Irã, Síria, Gana e Croácia

*[...] considered unacceptable the non-inclusion of the crime of aggression, which, some recalled, was part of a decision of the Non-Aligned Movement in its recent ministerial meeting in Colombia. Describing aggression as "the mother of all crimes", Iran, spokesman for the Non-aligned Movement, said the non-aligned countries were ready, despite the limited time left, to work constructively to find ways of including it in the statute.*<sup>73</sup>

De fato, o empenho do Movimento dos Não Aliados obteve êxitos posteriormente, ainda que parciais, já que o crime de agressão foi incluído no Estatuto. Porém, como os

<sup>70</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT **Meeting of key conference committee shows continuing differences on important provisions of international criminal court statute.** Press release L/ROM/16. Roma. 13 jul. 1998. Disponível em: <[www.un.org/icc/index.htm](http://www.un.org/icc/index.htm)> Acesso em: 30 jan. 2010.

<sup>71</sup> Outros Estados que desde o início da Conferência de Roma defenderam a inclusão do crime de agressão no Estatuto de Roma foram: Afeganistão, Azerbaijão, Chipre, Dinamarca e Polônia.

<sup>72</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, press release L/ROM/16, op. cit., online.

<sup>73</sup> Ibid.

Estados não conseguiram concordar sobre quais ações caracterizariam este delito, postergaram a possibilidade de o Tribunal julgá-lo, até que sua definição fosse acordada.

Em se tratando do polêmico tema do uso das armas nucleares, os Não Alinhados se posicionaram sobre a criminalidade de tal conduta e defenderam

*[...]the inclusion of nuclear weapons among those methods of warfare which were of a nature to cause superfluous injury or unnecessary suffering or which were inherently indiscriminate in violation of international humanitarian law. The proposal by the bureau does not list nuclear weapons. India said it was a "shameful compromise" not to include such weapons in order to ensure wide acceptance of the Statute. Samoa also expressed disappointment over the deletion of nuclear weapons from the list.<sup>74</sup>*

A questão inicial que emerge quando se aborda o aspecto nuclear é a sensibilidade desse tema na política internacional. Suas discussões, normalmente, ocorrem com bastante desconfiança por parte dos Estados, tanto por aqueles que já detêm as armas nucleares e não querem que elas se disseminem, quanto pelos que não dispõem e se sentem ameaçados justamente por não ter acesso a um instrumento tão significativo quanto este. Nesta lógica, torna-se bastante previsível que as deliberações internacionais sobre esse tema sejam permeadas por muitos impasses e poucas disposições pactuadas, tanto nas negociações específicas sobre armamentos, quanto nas concernentes a outros temas correlatos.

Dessa forma, entende-se que talvez o que tenha ocorrido em Roma tenha sido a solução momentânea mais apropriada: por mais que importasse caracterizar o uso dessas armas como crime de guerra, não há como se olvidar e desconsiderar a natureza e a essência desse tema, que classicamente compõe o âmbito da *high politics* e usualmente é tratado como assunto central das discussões sobre defesa e segurança dos Estados. Sendo assim, os Estados tiveram a oportunidade de discutir o tema e de expor suas concordâncias ou indignações com relação à proposta de criminalizar o uso desse tipo de arma, mas não se interrompeu nem se comprometeu a discussão mais abrangente que estava em curso - sobre a criação o Tribunal - em razão da previsível e muito provável possibilidade de não obtenção de um acordo sobre essa temática

Além desses temas, foram igualmente abordados nesta sessão a questão da inclusão dos "treaty crimes", com o posicionamento da Índia no sentido de que seria uma irresponsabilidade não incluir o terrorismo no Estatuto de Roma; a definição dos crimes de guerra; e qual seria a jurisdição da corte: automática, não automática, ou mista (automática

---

<sup>74</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, press release L/ROM/16, op. cit., online.

para uns crimes e não automática para outros, da onde emergiu a divergência sobre quais crimes seriam inseridos em cada grupo).<sup>75</sup>

Ao final deste encontro, o setor de relações públicas da Conferência, como de costume, emitiu uma nota oficial, divulgando as atividades realizadas. Intitulada de “*Meeting of key conference committee shows continuing differences on important provisions of international criminal court statute*”, a nota apresentou direta e sucintamente o resultado do trabalho desenvolvido naquela manhã:

*Divergent views on important provisions of the draft statute of the future International Criminal Court, such as definition of the crime of aggression, jurisdiction of the Court and the roles of the Security Council and the prosecutor emerged again this morning as the United Nations Diplomatic Conference on the Establishment of the Court entered its final week.*<sup>76</sup>

Antes do início da sessão seguinte (à tarde), o representante do Secretário Geral da ONU divulgou uma carta, destacando que o tempo estava se esgotando e que: “*Unless a solution on major outstanding substantive issues emerges very soon, there will be difficulties in putting together all the provisions of the Statute and coordinate them in such a way that the Statute can be ready for adoption later this week*”.<sup>77</sup> Em seguida, ele criticou as delegações que estavam se portando de maneira inflexível, defendendo posições estritamente nacionais:

*Many participants have been working extremely hard, participating in working groups, informal consultations and other during the Conference. This commitment is remarkable. However, it now starts standing out in contrast to the very firm positions that some delegations have taken based on their national concerns. Certainly, delegations must have good national reasons for insisting upon their positions in the negotiations. However, this Conference is engaged in an exercise to create an international institution to serve the world at large. This means that national positions must be harmonized in the interest of common objectives. It requires a determined effort to reach consensus.*<sup>78</sup>

Foi retomado, dessa forma, o tom expresso no discurso de Koffi Annan no dia sete daquele mesmo mês, no qual foram feitas referências aos interesses e consciência da comunidade internacional. Estabelecer uma corte internacional requereria não apenas a conciliação dos interesses nacionais, mas igualmente a conformação de uma proposta que representasse o todo: interesses, objetivos e necessidades comuns. Apesar dos direitos

<sup>75</sup> A jurisdição automática significa que ao aderir ao Estatuto de Roma, automaticamente o Estado aceitaria a jurisdição do TPI. A não automática, por sua vez, imporia a necessidade de duas adesões, feitas a partir de dois distintos instrumentos jurídicos: a primeira do Estatuto e a segunda da competência da Corte.

<sup>76</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, press release L/ROM/16, op. cit., online. (grifo nosso).

<sup>77</sup> Id. **Statement of the representative of the Secretary-General Hans Corell, in the committee of the whole on 13 July 1998.** Speeches/statements. Roma. 13 jul. 1998. Disponível em: <www.un.org/icc/index.htm.> Acesso em: 30 jan. 2010.

<sup>78</sup> Ibid. (grifo nosso).

humanos serem um tema que concernem indistintamente a todos os governos e povos, dada a condição humana de todos os cidadãos, entende-se que dois fatores que justificam a complexidade das negociações, a par do grande número de participantes e da diversidade de interesses em jogo, são o receio (especialmente em termos de soberania) e a dificuldade das delegações em pactuar algo que vá além da mera conciliação dos inflexíveis e limitados interesses nacionais. Na realidade, algo que represente os interesses dos cidadãos do mundo, e não apenas dos europeus, brasileiros, comandantes militares, negros, judeus, membros do Conselho de Segurança, etc.

Naquela tarde do dia treze, a sessão teve início às quinze horas e só foi encerrada ao final da noite, às vinte e duas horas e quarenta minutos. Setenta e nove delegações se manifestaram e foram demonstrados alguns ímpetos de flexibilidade, por exemplo, com a proposta de modificação de apenas alguns termos de certos artigos controversos; com a aceitação pelos países Não Alinhados de que uma discussão mais detalhada acerca da inclusão do crime de agressão ocorresse no âmbito da Conferência de Revisão; e com a proposta de que os “*treaty crimes*” fossem apenas incluídos no Estatuto, mas que sua definição fosse discutida posteriormente.<sup>79</sup>

Além da continuidade dos trabalhos de debate e negociação em torno do texto base, no dia seguinte, dois outros aspectos destacaram-se na Conferência: o *report* do Comitê de Redação e o pronunciamento de Lamberto Dini<sup>80</sup>, Ministro das Relações Exteriores da Itália. Contendo trinta e seis artigos – referentes às partes um, dois, três e quatro do Estatuto – tecnicamente revisados e traduzidos para as seis línguas oficiais da ONU, o documento apresentado pelo Comitê de Redação evidenciou a parte exitosa, e pouco destacada diante da predominância dos impasses políticos, do árduo trabalho de negociação que estava em curso. Considera-se a parte exitosa das negociações uma vez que os rascunhos de artigos só deveriam ser enviados para esta revisão técnica após sua dupla aprovação pelas delegações: nos Grupos de Trabalho e no Comitê Pleno.

---

<sup>79</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Un Secretary-General’s representative urges all out effort to achieve consensus on international criminal court treaty.** Press release L/ROM/17. Roma. 13 jul. 1998. Disponível em: <[www.un.org/icc/index.htm](http://www.un.org/icc/index.htm)> Acesso em: 12 fev. 2010.

<sup>80</sup> Lamberto Dini foi o primeiro Ministro da Itália, no período de janeiro de 1995 a maio de 1996. Logo em seguida, ocupou o cargo de Ministro das Relações Exteriores, função na qual permaneceu até junho 2001. Enquanto Ministro das Relações Exteriores, ele compôs os governos dos primeiros Ministros Romano Prodi (maio/96- outubro/98), Massimo D’Alena (outubro/98-abril/2000) e Giuliano Amato (abril/2000-junho/2001), todos eles da coalizão eleitoral centro-esquerda “A Oliveira”. Disponível em: < [http://en.wikipedia.org/wiki/Lamberto\\_Dini](http://en.wikipedia.org/wiki/Lamberto_Dini)> Acesso em: 20 abr. 2010.

Além disso, o Comitê de Redação também expôs seu planejamento de até o final daquele dia atingir a revisão e tradução de aproximadamente setenta artigos. Até o final da semana, o planejamento era de conclusão de todo o seu trabalho com a subsequente aprovação do texto pela Plenária.<sup>81</sup>

Um detalhe importante acerca das atividades deste órgão foi a preocupação de seu presidente, Cherif Bassiouni,<sup>82</sup> em reiterar a imparcialidade do trabalho da equipe por ele coordenada, no sentido de não se privilegiar a proposta e/ou perspectiva de nenhuma delegação ou região.

*He said the Committee was composed of representatives of 25 countries, reflecting geographic representation and various legal systems. Its members also reflected individual expertise. The Committee operated under the rules of procedure of the Conference and had the responsibility to ensure homogenous and cohesive drafting. It spent a great deal of time to ensure that there were no conflicts in terminology and, above all, that there was clarity. The Committee was careful to ensure that no changes were made in matters of substance because of the diversity in the way the draft texts were produced by the working groups.<sup>83</sup>*

O discurso do ministro italiano, por sua vez, foi longo e se baseou em três perspectivas centrais: a relação do Tribunal e da Conferência com a ONU, a soberania e a assinatura do Estatuto, na cerimônia do dia dezoito de julho, no Campidoglio. De forma mais enfática que o Secretário Geral e que o seu representante, Dini destacou a pertinência e significância daquele evento, bem como de seu objetivo, no âmbito das Nações Unidas e de suas atividades:

*I believe that it is fair to say that not since the adoption of the Charter in San Francisco has the 'United Nations set itself such an ambitious, but inescapable goal: ambitious and unprecedented on account of the moral, more than the political, value of what is at stake, and in terms of such a vast participation of member states, and the keen involvement of public opinion in all our countries. [...] None of you can fail to sense that what is at stake is the legitimacy of the United Nations itself, and its capacity to lay down rules and principles that are consonant with the times and appropriate to the far-reaching changes that have been taking place in recent years.<sup>84</sup>*

Considerando que no decorrer de sua exposição o Ministro requereu a participação mais direta do Secretário Geral nas negociações, dada sua autoridade, prestígio e o

<sup>81</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Italian foreign minister urges conference not to let chance to set up international criminal court slip from its grasp.** Press release L/ROM/18. Roma. 14 jul. 1998. Disponível em: <[www.un.org/icc/index.htm](http://www.un.org/icc/index.htm)> Acesso em: 12 fev. 2010.

<sup>82</sup> Como mencionado no capítulo anterior, Bassiouni também exerceu o cargo de vice-presidente do Comitê Preparatório para o estabelecimento do Tribunal Penal Internacional (1996-1998).

<sup>83</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, press release L/ROM/18, op. cit., online.

<sup>84</sup> Id. **Statement by H.E.Mr Lamberto Dini, Minister of foreign affairs of the republic of Italy.** Speeches/statements. Roma. 14 jul. 1998. Disponível em: <[www.un.org/icc/index.htm](http://www.un.org/icc/index.htm)> Acesso em: 12 fev. 2010.



simbolismo de sua presença, entende-se que a associação do TPI com a ONU, mencionada por Dini, foi uma tentativa de incentivar Koffi Annan a estar pessoalmente presente nestes últimos dias da Conferência. Foi, ainda, uma maneira diplomática de pressionar os Estados a criar o Tribunal, já que não instituí-lo seria uma forma de negar o antigo comprometimento que todos possuíam com as Nações Unidas.

No tocante à soberania, Dini foi enfático ao defender os direitos humanos e a incompatibilidade da soberania westphaliana com os tempos atuais:

*You are endeavouring to consolidate an international community, underpinned by the primacy of the individual, of the person. In some cases times are forcing us to supersede the historical boundaries of sovereignty linked to the nation states. The institution of the Court will prevent national sovereignty being used as a convenient shield behind which violence and outrage are committed, backed by all the guarantees that Conference is negotiating: guarantees relating to the procedures, rules and powers, which are especially necessary, relating as they do to the powerful prerogatives of States. To protect human rights, they require an international jurisdiction to be superimposed on national jurisdiction, moving away from guarantees within the State to guarantees against the State. The court is opening up the way to a more comprehensive legal safeguarding of human rights. The scope and the intensity of the debate on human rights are increasing all the time. So broad is the scope that it now involves every nation in the world, in a spirit of globalisation. So intense is the debate that it is at the top of agenda of the international institutions, beginning with the most universal of all of them. The vital balance that has to be struck between national prerogatives and international demands, [it] cannot, however, be at the expense of the independence, authority and effectiveness of the institution that is about to be brought into being here in Rome.*<sup>85</sup>

Através deste trecho, o Ministro ratificou e evidenciou o processo de ressignificação ocorrido na seara humanística na década de 1990, especialmente no tocante ao anacronismo e incompatibilidade da política da soberania absoluta quando o tema é a proteção dos direitos humanos e o combate à impunidade desses crimes. Ele enfatizou, também, um aspecto bastante apontado no início da Conferência, qual seja, o jogo de equilíbrio entre os atores que estavam defendendo interesses de cunho nacional e/ou estatal, e aqueles que defendiam propostas para aperfeiçoar o sistema internacional de proteção aos direitos humanos. O resultado desta barganha política não poderia comprometer as características mínimas necessárias ao Tribunal: sua independência, autoridade e eficiência.

Por fim, Lamberto Dini concluiu seu discurso destacando a necessidade de elaboração do Estatuto e, não de um simples ato Final da Conferência, e a importância de sua assinatura, ainda em Roma, pelos Estados.

---

<sup>85</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, statement by H.E.Mr Lamberto Dini, Minister of foreign affairs of the republic of Italy, op. cit., online. (grifo nosso).

*But next Saturday in the Capitol we shall be signing the Statute of the new Court. It must be [...] a statute, and not a Final Act of the work carried out over the past five weeks. Even though the statute will eventually have to be ratified according to the rules of each country, it must nevertheless be signed by the representatives of all the countries here in Rome, to ensure that it is evidently the contribution of all. Only in this way can the ceremony on the Capitol on 18 July mark a fundamental stride forward in the history of the United Nations, for a new form of international co-existence.<sup>86</sup>*

Nos dois dias subsequentes, as atividades da Conferência de Roma se resumiram nas seguintes tarefas: o Comitê Pleno aprovava os textos produzidos pelos Grupos de Trabalho e os remetia ao Comitê de Redação. Este, por sua vez, conforme finalizava as revisões e as traduções repassava-as ao Comitê Pleno, cuja função era, então, novamente aprovar o texto. Por fim, de acordo com o cronograma da Conferência, na sexta feira, dia dezessete, quando todas as partes do Estatuto tivessem percorrido esse caminho, haveria a restabelecimento da sessão Plenária, de forma que pudesse haver a votação final de todo o Estatuto.

No dia quinze, o Comitê Pleno enviou vários textos ao Comitê de Redação, cujos conteúdos abrangiam o preâmbulo do Estatuto, as seções relativas às leis aplicáveis aos casos submetidos ao Tribunal, à cooperação internacional e aos mecanismos de cumprimento das decisões do TPI. Em sentido contrário, recebeu e aprovou do Comitê de Redação textos sobre o estabelecimento da corte, com destaque para o artigo três, que determinava a cidade de Haia como sua sede; sobre a parte três do Estatuto, que abrangia os princípios penais que norteariam a atuação do Tribunal; o artigo cento e dois, que versava sobre a assembleia dos Estados-parte; e, por fim, dezenove artigos da parte quatro do Estatuto, que se referia à composição e à administração da Corte.<sup>87</sup> Apesar da concordância com relação aos órgãos que comporiam o Tribunal – Presidência, Seção de Apelação, Divisão de Julgamento e de Pré-Julgamento, Promotoria e Cartório – antes da adoção da quarta parte do Estatuto, houve a manifestação de descontentamento por parte de algumas delegações:

*[...] several Arab delegations expressed reservations on paragraph 2 of article 43, which states in part that the Prosecutor and the Deputy Prosecutor shall be of different nationalities. Those expressing reservations preferred specific reference in the paragraph made to different legal systems and not merely to different nationalities. Several delegations also expressed reservations on paragraph 2 of article 45, which provides for the Court, in exceptional circumstances, "to employ the expertise of gratis personnel offered by States parties, intergovernmental organizations or non-governmental organizations to assist with the work of any of the organs of the Court".<sup>88</sup>*

<sup>86</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, statement by H.E.Mr Lamberto Dini, Minister of foreign affairs of the republic of Italy, op. cit., online.

<sup>87</sup> Id. **Criminal Court conference committee adopts reports of drafting committee, working groups and coordinators.** Press release L/ROM/19. Roma. 15 jul. 1998. Disponível em: <www.un.org/icc/index.htm.> Acesso em: 12 fev. 2010.

<sup>88</sup> Ibid.

O balanço do dia seguinte de atividades revelou um fluxo igualmente intenso de transmissão de textos-base, revisões e aprovações. O Comitê de Redação recebeu, do Comitê Pleno, versões de artigos sobre a parte doze do Estatuto, referente ao financiamento da Corte; sobre as seções cinco, seis e oito, relativas às questões procedimentais, como investigação, desenvolvimento do processo e apelação; e sobre as penalidades (parte sete), que não mencionavam a aplicação da pena de morte.

A questão da inclusão ou não da pena de morte foi um tema bastante controverso durante as negociações.

Uma minoria ruidosa fez muita pressão por sua inclusão no Estatuto, afirmando que os crimes mais graves justificavam as penas maiores. Esses Estados também estavam preocupados com o fato de que a não-inclusão de pena de morte para esses crimes geraria acusações políticas com relação ao uso que faziam desse tipo de punição para crimes menores. Por outro lado, a maioria das delegações considerava a aplicação da pena de morte por uma instituição internacional simplesmente inaceitável. Mais do que isso, muitas dessas delegações, principalmente as européias, tinham obrigações constitucionais que as proibiam de entregar indivíduos que fossem enfrentar a pena de morte, de forma que sua inclusão no Estatuto teria o efeito devastador de impedir que muitos dos países que o apoiavam se tornassem Estados-parte.<sup>89</sup>

Além disso, muito se questionava, também por parte das ONGs, sobre o emprego desse tipo de pena justamente em uma Corte que lidava com a proteção dos direitos humanos, dentre eles, o direito maior de todo indivíduo: à vida. A conciliação encontrada para esse impasse político residiu na não inserção deste tipo de pena no Estatuto de Roma e na manifestação expressa de que esta escolha não afetaria as políticas criminais nacionais que optaram pela aplicação da pena de morte. Essas manifestações foram variadas: no âmbito das negociações, várias delegações conduziram suas exposições para reiterar esse aspecto.

*The representative of Singapore said the decision not to include the death penalty would not in any way affect the sovereign rights of States to determine the appropriate legal measures and penalties to combat serious crimes effectively, and that included the right to impose the death penalty in accordance with international safeguards. Similar sentiments were expressed by the representatives of Trinidad and Tobago, which originally sponsored a text, on behalf of a group of countries, group of countries, on the inclusion of the death penalty in the Statute: Ethiopia, Lebanon, Saudi Arabia, Rwanda, United Arab Emirates, Qatar and Iraq.<sup>90</sup>*

Em se tratando do projeto de Estatuto, apresentou-se um artigo, que atualmente é o de número oitenta do Estatuto de Roma, no qual se esclarecia que “Nada no disposto na presente parte afetará a aplicação, pelos Estados, das penas em seu direito interno, nem a legislação

<sup>89</sup> KIRSCH, ROBINSON, op. cit., p. 42.

<sup>90</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Conference’s committee continues adoption of drafting committee texts on international criminal court statute.** Press release L/ROM/21. Roma. 16 jul. 1998. Disponível em: <[www.un.org/icc/index.htm](http://www.un.org/icc/index.htm)> Acesso em: 12 fev. 2010.

dos Estados em que não existam as penas previstas na presente parte.”<sup>91</sup> Por fim, no âmbito da imprensa, foi feita uma declaração pelo Presidente da Conferência, ressaltando que

*The debate at this Conference on the issue of which penalties should be applied by the Court has shown that there is no international consensus on the inclusion or non-inclusion of the death penalty. However, in accordance with the principles of complementarity between the Court and national jurisdictions, national justice systems have the primary responsibility for investigating, prosecuting and punishing individuals, in accordance with their national laws, for crimes falling under the jurisdiction of the International Criminal Court. In this regard, the Court would clearly not be able to affect national policies in this field. It should be noted that not including the death penalty in the Statute would not in any way have a legal bearing on national legislations and practices with regard to the death penalty. Nor shall it be considered as influencing, in the development of customary international law or in any other way, the legality of penalties imposed by national systems for serious crimes.*<sup>92</sup>

O Comitê de Redação também remeteu vários textos ao Comitê Pleno, dentre eles, rascunhos revisados e traduzidos sobre as partes oito (apelação) e nove (cooperação internacional e assistência judiciária) do Estatuto, e sobre as “[...] *final clauses, the definition of the crime of genocide, enforcement, investigation and prosecution, the trial and the preamble to the Statute.*”<sup>93</sup>

Não obstante todos esses esforços, ao final da quinta feira, dia dezesseis, ainda não havia sido alcançada, entre as delegações, a resolução para as questões principais do Estatuto: os crimes de competência do Tribunal e suas definições, as funções do promotor e o papel do Conselho de Segurança. Portanto, duas opções apresentavam-se ao Comitê Pleno: promover a votação, em Sessão Plenária, assim mesmo, ou adiar a votação para outro encontro futuro, de maneira que se prolongasse o período de negociações em busca de um acordo mais sólido entre os Estados. Após consultar várias delegações, o Comitê adotou o seguinte posicionamento:

As discussões entre o *Bureau* [Comitê Pleno] e várias delegações confirmaram a visão predominante, segundo a qual postergar as discussões seria um erro grave, pois os avanços conquistados certamente se desfariam. Muitas delegações estavam preocupadas com a possibilidade de a postergação representar anos de atraso e uma segunda sessão inevitavelmente encontrar os mesmos problemas. Mais além, algumas temiam que o precedente de uma conferência fracassada pudesse levar algumas delegações, em uma segunda sessão, a consentir um Estatuto inevitavelmente enfraquecido. As poucas delegações que eram a favor da postergação geralmente eram aquelas que já não se mostravam mesmo muito entusiasmadas com o estabelecimento de um TPI forte. Por essa razão, o *Bureau*

<sup>91</sup>Artigo 80, do Estatuto de Roma. Disponível em: <<http://www.iccpi.int/Menus/ICC/Legal+Texts+and+Tools/Official+Journal/Rome+Statute.htm>>. Acesso em: 12 fev. 2010

<sup>92</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **UN diplomatic conference concludes in Rome with decision to establish permanent international criminal court.** Press release L/ROM/22. Roma. 17 jul. 1998. Disponível em: <[www.un.org/icc/index.htm](http://www.un.org/icc/index.htm)> Acesso em: 14 fev. 2010. (grifo nosso).

<sup>93</sup> Id. Press release L/ROM/21, op. cit., online.

buscou a segunda opção, preparando uma proposta final, ou um “pacote negociado”, que pudesse formar a base para o acordo mais amplo possível.<sup>94</sup>

Decididos a realizar a votação em plenária no dia seguinte, o Comitê providenciou a impressão do texto final (pacote negociado), cuja filosofia “[...] era a de refletir as fortes tendências da maioria, mas com esforços para incluir as visões minoritárias o quanto fosse possível”.<sup>95</sup> A impressão foi finalizada “[...] nas seis línguas, às 2 horas da manhã do dia 17 de julho. Considerando-se que a Conferência deveria terminar às 18 horas daquele dia ou até, no máximo, meia noite, decidiu-se conceder até as 18 horas para que as delegações pudessem estudar o documento final”.<sup>96</sup>

### 5.3 A partida de Roma: o desfecho da Conferência e a votação nos minutos finais

As atividades da Conferência de Roma no seu último dia apenas tiveram início às dezoito horas, com a sessão do Comitê Pleno, cujo propósito era aprovar conjuntamente o texto final, todo revisado e traduzido, para sua subsequente e imediata votação pela Plenária. Segundo Philippe Kirsch,

Mesmo nessa etapa tardia [início da sessão final do Comitê Pleno], o desfecho era incerto: sabia-se que o pacote final tinha o apoio de muitos Estados, principalmente os membros do LMG, mas ainda havia uma minoria silenciosa cujas visões não eram conhecidas. Mais além, quaisquer esforços para emendar aspectos do Projeto de Estatuto poderiam desencadear uma cascata de votações sobre diversas questões, com resultados imprevisíveis.<sup>97</sup>

O temor acima mencionado, acerca das possíveis tentativas de emendas, foi justamente a característica que marcou o início desta última sessão do Comitê Pleno. Apesar das exposições de Kirsch e de Adriaan Bos,<sup>98</sup> no sentido de estimular as delegações a aprovar por consenso o projeto de Estatuto e não propor emendas, que poderiam afetar o delicado

<sup>94</sup> KIRSCH; ROBINSON, op. cit., p. 30.

<sup>95</sup> Ibid., p. 30.

<sup>96</sup> JAPIASSÚ, 2009, op. cit., p. 103.

<sup>97</sup> KIRSCH; ROBINSON, op. cit., p. 31.

<sup>98</sup> Adriaan Bos foi o presidente do Comitê Preparatório para o estabelecimento do TPI. Por motivos de saúde, ele teve que se afastar dos trabalhos durante a Conferência de Roma, retirando sua candidatura para a presidência do Comitê Pleno. Mesmo assim, ele compareceu à sessão final, no dia dezessete, para acompanhar a votação do Estatuto.

equilíbrio encontrado; Índia e Estados Unidos, respectivamente, apresentaram duas propostas de emendas.<sup>99</sup>

A proposta indiana consistia na tentativa de limitação do poderes do Conselho de Segurança no âmbito do TPI, especificadamente no tocante às disposições que permitiam que o Conselho denunciasse um caso ao Tribunal ou paralisasse as investigações por um período de doze meses. Além disso, também recomendava a inclusão das armas nucleares entre as armas cuja utilização era considerada violação às leis e costumes de guerra. Já a proposta norte-americana, “[...] concerned the issue of jurisdiction of the Court with respect to States not party to the Statute, which would be allowed only if the State had accepted that jurisdiction”.<sup>100</sup>

Nos dois casos, a atitude tomada pelas delegações foi de propor e aprovar uma moção de *no action*, ou seja, um requerimento através da qual pode se determinar que as propostas de emenda não sejam nem votadas, mas simplesmente ignoradas. No exemplo indiano, a moção foi proposta pela Noruega, com o apoio do Chile e de Malawi, sendo aprovada com cento e catorze votos a favor, dezesseis contra e vinte abstenções. Com relação à proposta norte-americana, a moção também foi apresentada pela Noruega, só que com o apoio da Suécia e da Dinamarca, e a oposição da China e do Catar. Sua aprovação foi alcançada com cento e treze votos favoráveis, dezessete contrários e vinte e cinco abstenções.<sup>101</sup>

A reação das delegações nos dois momentos de aprovação das moções de *no action* foi muito semelhante: aplausos longos e celebrações bastante entusiasmadas, “[...] refletindo um alívio geral das tensões acumuladas, ao ficar claro que o Estatuto havia superado obstáculos de grande porte e agora estava próximo da conclusão. Não havia mais propostas de emendas.”<sup>102</sup> Ademais desses fatores, essa “saída” diplomática e política encontrada evidenciou o tom de cautela que norteava a postura da maior parte das delegações, que não queria arriscar possíveis (e necessários) ajustes no Estatuto, em razão da significativa possibilidade de se afetar o tênue equilíbrio sobre o qual todo o texto-base havia sido tecido. Em suma, naquele momento predominou o entendimento de que seria mais vantajoso aprovar um Estatuto imperfeito, mas que poderia ser revisto futuramente, do que dispor de um texto mais ousado e coeso que, porém, não seria majoritariamente aceito.

---

<sup>99</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, press release L/ROM/22, op. cit., online.

<sup>100</sup> Ibid.

<sup>101</sup> Ibid.

<sup>102</sup> KIRSCH; ROBINSON, op. cit., p. 32.

A reunião do Comitê Pleno foi concluída com a aprovação, sem votação,<sup>103</sup> do projeto de Estatuto de Roma. Em seguida, às vinte e duas horas teve início a tão esperada Sessão Plenária, na qual, com cento e vinte votos a favor, sete contrários e vinte e uma abstenções, o Estatuto de Roma foi aprovado e o Tribunal Penal Internacional, depois de quase dez anos de negociações, foi estabelecido. A respeito da votação, dois detalhes importam ser destacados: primeiramente, que ela ocorreu, a pedido dos Estados Unidos, sem registros, ou seja, sem a anotação em ata sobre o posicionamento de cada delegação. Em segundo lugar, que ela foi realizada em bloco, o que significa que o Estatuto foi aprovado de uma vez só, e não por seções ou por artigos.

Embora não tenham sido encontradas, nos documentos relativos à Conferência de Roma, explicações sobre o requerimento dos norte-americanos para o não registro da votação, entende-se que a motivação deste pedido residiu no fato de que o registro da votação poderia intimidar ou ainda ensejar algum tipo de embaraço político para os países que desejavam se abster ou votar contra o Estatuto. Como os Estados Unidos não tinham interesse em aprová-lo, tanto que foram um dos países que votaram contra, infere-se que agiram dessa maneira com o intuito de ajudar e incentivar os países não tão satisfeitos com o texto-final, a votarem da mesma forma que eles, ou ao menos, de se abster. Sem o registro dos votos, as delegações que votassem contra ou se abstivessem não ficariam maculadas, uma vez que só se teria acesso ao posicionamento de cada Estado se este mesmo revelasse sua decisão. E, realmente, foi isso que ocorreu: só se teve conhecimento dos votos a partir das declarações das delegações que quiseram se explicar. A este respeito, Kirsch acrescenta que “Como a votação final não foi registrada, não se sabe com certeza quais Estados votaram a favor, contra ou se abstiveram.”<sup>104</sup>

Os métodos acerca da aprovação do texto, por sua vez, revelaram a insegurança que permeou as atividades daquele dia, já que na sessão do Comitê Pleno ela ocorreu sem votação, e na Sessão Plenária, houve a votação, só que em bloco. Votar o Estatuto todo de uma vez foi um procedimento que não permitiu meio termo, ou se aprovava ou não se aprovava. Sendo assim, foi uma forma procedimental de se cooptar o voto favorável daqueles Estados que apoiavam a criação do Tribunal, porém, estavam descontentes com algumas disposições do Estatuto. Seria incoerente ou até extremado para esses Estados ligeiramente insatisfeitos, mas favoráveis ao Tribunal, votar totalmente contra o Estatuto.

---

<sup>103</sup> Apesar de não se ter tido acesso aos comentários sobre o que significa essa aprovação sem votação, supõe-se que tenha sido uma aprovação por consenso, em conjunto, sem que cada delegado expusesse individualmente seu voto.

<sup>104</sup> KIRSCH; ROBINSON, op. cit., p. 32, nota de rodapé número 35.

Na versão na qual foi aprovado, o Estatuto de Roma constitui-se em um instrumento jurídico composto por um preâmbulo e por cento e vinte e oito artigos<sup>105</sup>, através do qual se instituiu, internacionalmente, um tribunal penal permanente, com competência para julgar indivíduos acusados do cometimento de genocídio, crimes contra a humanidade, de guerra e de agressão. Sua principal característica, expressamente disposta no preâmbulo do Estatuto, é a complementaridade às jurisdições nacionais, o que implica na não primazia da Corte sobre os sistemas judiciários nacionais, que continuam sendo a primeira instância competente a julgar esses quatro crimes.

A jurisdição da Corte é automática, ou seja, ao ratificar o Estatuto o Estado-parte automaticamente aceita os poderes do Tribunal. A única exceção a esta regra é no caso do crime de agressão, no qual existe a possibilidade dos Estados suspenderem a jurisdição da Corte, com relação a esse crime e sobre os seus nacionais, por um período de sete anos. Dispõem de poderes para apresentar um caso ao Tribunal os Estados-parte do Estatuto, o promotor e o Conselho de Segurança, quando agir com base no capítulo VII da Carta da ONU. Nos dois primeiros casos, faz-se necessário que o Estado onde ocorreu o crime ou o Estado de nacionalidade do acusado sejam signatários do Estatuto, para que o Tribunal possa atuar. Na última hipótese, os referidos critérios da territorialidade ou nacionalidade não são necessários, configurando-se, portanto, a possibilidade do Tribunal julgar um nacional de um Estado que não tenha aderido ao Estatuto.

Disposições do Estatuto que foram consideradas bastante positivas foram a inclusão do *apartheid* enquanto crime contra a humanidade, a possibilidade de se caracterizar os crimes de guerra em situações de conflitos internos, de se punir os crimes contra a humanidade em períodos de paz e a proibição de se alegar a função oficial ou o cumprimento de ordens de superiores enquanto excludentes de responsabilidade. Por outro lado, muitas críticas foram recebidas em razão da não inclusão das armas nucleares entre as armas proibidas em conflitos, da não definição do crime de agressão e da possibilidade do Conselho de Segurança interferir nas investigações, seja paralisando-as, seja na oportunidade de apresentar casos à corte de Estados que não ratificaram o Estatuto.

Na situação dos Estados Unidos, essa última disposição torna-se ainda mais grave, pois não sendo Estado-parte do Estatuto, em tese, nenhum de seus nacionais poderão ser

---

<sup>105</sup> Estes artigos estão distribuídos em treze partes: I- Estabelecimento do Tribunal; II- Jurisdição, admissibilidade e do direito aplicável; III- Dos princípios gerais de direito penal; IV- Da composição e da administração do Tribunal; V- Da investigação e do ajuizamento; VI- Do julgamento; VII- Das penas; VIII- Da apelação e da revisão; IX- Da cooperação internacional e da assistência judiciária; X- Da execução da pena; XI- Da assembleia dos Estados-parte; XII- Do financiamento; XIII- Cláusulas finais.



julgados pelo TPI. Isto não impede, entretanto, que os Estados Unidos, enquanto membros permanentes do Conselho de Segurança votem a favor de que determinado caso seja julgado pelo Tribunal ou ainda vetem caso ocorra a pouco provável possibilidade de que os outros membros permanentes do Conselho proponham que o Tribunal julgue algum norte-americano. Em suma, os Estados Unidos não se submetem à jurisdição do TPI, mas dispõem de poder para fazer com o que os outros Estados se submetam.<sup>106</sup>

Outro aspecto que ensejou tanto críticas quanto elogios foi a não inclusão dos crimes de terrorismo e de tráfico de drogas no âmbito da competência do TPI. Embora muitos Estados tenham defendido veementemente a inserção desses crimes,<sup>107</sup> o entendimento majoritário, e que já aparecia nos documentos da Comissão de Direito Internacional,<sup>108</sup> era que esses crimes se diferenciavam dos crimes principais que seriam julgados pela Corte, que suas investigações poderiam sobrecarregá-la e que, talvez, eles fossem mais adequadamente julgados e investigados pelas autoridades internas, sozinhas ou em cooperação com autoridades estrangeiras. Mesmo assim, considera-se que a decisão tomada na Conferência de Roma tentou ser conciliadora, pois apesar desses dois crimes não terem sido inseridos no Estatuto, no Ato Final da Conferência,<sup>109</sup> foi reconhecida a gravidade do terrorismo e do tráfico de drogas, sendo recomendado que na Conferência de Revisão do Estatuto, fossem discutidas as definições e a inclusão destes crimes na jurisdição do Tribunal.

O que todas essas disposições refletiram e que foi confirmado pela aprovação majoritária do texto-final, foi que o Estatuto foi construído com base em um delicado equilíbrio, de modo que se contemplassem os interesses da maioria, e, simultaneamente, não se comprometessem as características indispensáveis para que um tribunal internacional como

<sup>106</sup> Este mesmo comentário se aplica à China e à Rússia, membros permanentes do Conselho de Segurança que não são Estados-parte do Estatuto de Roma. A única diferença entre as duas situações é que enquanto os chineses nem assinaram o Estatuto, os russos o assinaram, mas não o ratificaram. Mesmo assim, o resultado final é igual: ambas não se submetem à atuação do Tribunal Penal Internacional.

<sup>107</sup> Barbados, República Dominicana, Jamaica e Trinidad e Tobago defendiam a inclusão do crime de tráfico de drogas, enquanto que Índia, Sri Lanka, Algéria e Turquia objetivavam a inserção do crime de terrorismo. KIRSCH; ROBINSON, op. cit., p. 33, nota de rodapé número 39.

<sup>108</sup> Cf. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Report of the International Law Commission on the work of its forty-third session:** 29 April - 19 July 1991, official records of the general assembly, forty-sixth session, supplement no. 10. Document A/46/10. p. 87, parágrafos 119-121. Disponível em: <[http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A\\_46\\_10.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A_46_10.pdf)>. Acesso em: 04 jan. 2010; Id. **Report of the International Law Commission on the work of its forty-fourth session:** 4 May -24 July 1992, Official Records of the General Assembly, Forty-seventh session, Supplement No. 10. Document A/47/10. p. 66, parágrafo 58. Disponível em: <[http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A\\_47\\_10.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A_47_10.pdf)>. Acesso em: 05 jan. 2010; Id. **Report of the International Law Commission on the work of its forty-sixth session:** 2 May - 22 July 1994, official records of the general assembly, forty-ninth session, supplement no. 10. Document A/49/10. p. 42, parágrafos 19-23. Disponível em: <[http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A\\_49\\_10.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A_49_10.pdf)>. Acesso em: 6 jan. 2010.

<sup>109</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, final act, op. cit., p. 7-8, anexo I-E, online.

esse pudesse atuar, de forma independente e com segurança jurídica. A respeito deste equilíbrio, o presidente do Comitê Pleno comentou que:

A maioria das delegações, ou todas elas, compreendia que a eficácia real do Tribunal deveria depender inevitavelmente de um equilíbrio entre dois fatores: disposições sólidas acordadas no Estatuto e forte apoio por parte dos Estados, objetivo que o Bureau não perdeu de vista durante seus esforços. Atrair o apoio mais amplo possível não era apenas indispensável segundo as normas de procedimento da Conferência, mas também essencial no interesse do futuro Tribunal, que precisará do apoio político e financeiro amplo para garantir sua credibilidade e sua eficácia. Uma busca intransigente de um Estatuto que contivesse apenas as disposições mais consistentes – um Tribunal forte no papel – teria atraído a oposição de um número significativo de Estados, reduzindo sua eficácia real para trazer infratores reais à justiça. Por outro lado, contudo, dar ênfase exclusiva à obtenção de apoio universal teria sido igualmente insustentável. [...] Dessa forma, o equilíbrio que se buscou em Roma era criar um estatuto forte o suficiente para garantir o funcionamento efetivo do Tribunal, com salvaguardas que fossem capazes de granjear o apoio dos Estados.<sup>110</sup>

A despeito das consequências dessa necessária barganha política, Kirsch destacou, outrossim, que o Estatuto conseguiu mais apoio político do que o esperado, incluindo o voto favorável de três membros permanentes do Conselho (França, Reino Unido e Rússia) e que “[...] ao contrário da tendência em muitas outras negociações, nas quais a proposta inicial sofre uma ‘limpeza’ para acomodar uma diversidade de posições de Estados, [...] [ele] é muito mais forte do que o Projeto da CDI, em vários aspectos importantes.”<sup>111</sup>

A repercussão sobre a criação do Tribunal Penal Internacional foi imediata. Já na noite da sexta feira, dia dezessete, o representante do Secretário Geral se manifestou e várias delegações se pronunciaram, explicando seus votos. Parabenizando a todos pela conquista obtida e informando que Kofi Annan estava a caminho de Roma, Hans Corell foi pragmático em seu discurso:

*Through your collective efforts you have created a Statute that will establish the international criminal court that has long been recognized as the missing link in the international legal system. [...]*

*Today, we rightly mark a genuine step of progress in human rights and the rule of law. The adoption of the Statute is, however, only the first step in establishing the Court. States must now sign and ratify or accede to the Statute. I hope that we in the next few months will witness a concerted movement in support of the Court as soon as the necessary constitutional requirements for these actions are fulfilled at the national level.*<sup>112</sup>

<sup>110</sup> KIRSCH; ROBINSON, op. cit., p. 43. (grifo nosso).

<sup>111</sup> Ibid., p. 43-44. Para exemplos sobre os aspectos em que o Estatuto de Roma é mais forte do que o projeto da Comissão de Direito Internacional, vide Ibid., p. 44.

<sup>112</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Statement at the conclusion of the Roma Conference and the adoption of the statute of the international criminal court delivered by Mr. Hans Corell, the secretary-general representative at the conference.** Speeches/statements. Roma. 17 jul. 1998. Disponível em: <www.un.org/icc/index.htm.> Acesso em: 14 fev. 2010. (grifo nosso).

Apesar da euforia momentânea em virtude da magnitude do que havia sido aprovado, o pronunciamento de Corell foi bastante pertinente, pois abordou uma das questões centrais que norteariam as atividades no período pós Conferência de Roma: a campanha para que fosse atingido o número mínimo de sessenta ratificações, de modo que o Estatuto pudesse entrar em vigor.

Em se tratando dos discursos das delegações, nem todas se pronunciaram e/ou explicaram seus posicionamentos. Afeganistão, Alemanha, Brasil, Bélgica, Botsuana, Egito, Filipinas, França, Noruega, Paquistão e Reino Unido foram os Estados que discursaram a respeito de seus votos favoráveis ao Estatuto. Índia, Turquia, Cingapura, México, Trinidad e Tobago, e Sri Lanka foram algumas das vinte e uma delegações que explicaram as razões de suas abstenções.<sup>113</sup> Os indianos justificaram seu posicionamento em virtude dos poderes que o Estatuto conferiu ao Conselho de Segurança e da ausência de disposições sobre a proibição do uso de armas nucleares.<sup>114</sup> Os turcos, por outro lado, explicaram sua discordância com relação aos poderes conferidos ao promotor e com a ausência do crime de terrorismo. Em se tratando do item dos crimes incluídos no Estatuto, Trinidad e Tobago justificou sua abstenção pela ausência do crime de tráfico de drogas, enquanto que o Sri Lanka pela não inserção do crime de terrorismo. Já o México argumentou que o princípio da complementaridade não foi adequadamente definido e se mostrou insatisfeito com a não proibição do uso das armas nucleares. Por fim, Cingapura também se justificou com base na questão das armas nucleares e na não inclusão da pena de morte.<sup>115</sup>

Dentre os sete Estados que votaram contra o Estatuto, apenas três deles se manifestaram. Israel explicou que a razão de seu posicionamento residia no fato do Estatuto ter considerado enquanto crime de guerra a transferência forçada de população civil de um território ocupado.<sup>116</sup> Para eles, a criminalização desta conduta foi uma forma de tentativa de interferência política nos conflitos do Oriente Médio.<sup>117</sup> Já os chineses alegaram que não

---

<sup>113</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, press release L/ROM/22, op. cit., online.

<sup>114</sup> Id. **Explanation of vote by Mr. Dilip Lahiri, head of delegation of India, on the adoption of the statute of the international criminal court.** Speeches/statements. Roma. 17 jul. 1998. Disponível em: <[www.un.org/icc/index.htm](http://www.un.org/icc/index.htm)> Acesso em: 14 fev. 2010.

<sup>115</sup> Id. Press release L/ROM/22, op. cit., online.

<sup>116</sup> Este crime está disposto no artigo oito, parágrafo dois “b”, alínea VIII do Estatuto de Roma, que afirma que é considerada como crime de guerra “[...] a transferência, direta ou indireta, pela Potência ocupante de parte de sua população civil ao território que ocupa ou a deportação ou transferência da totalidade ou de parte da população do território ocupado, dentro ou fora deste território.”

<sup>117</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Statement by judge Eli Nathan, head of the delegation of Israel.** Speeches/statements. Roma. 17 jul. 1998. Disponível em: <[www.un.org/icc/index.htm](http://www.un.org/icc/index.htm)> Acesso em: 15 fev. 2010.

poderiam aceitar a jurisdição universal, os poderes do promotor de iniciar uma investigação e o método pelo qual ocorreu a votação, que deveria ter sido por consenso e não através de votos.<sup>118</sup> Por fim, os Estados Unidos, que demonstraram sua insatisfação com vários itens do Estatuto, afirmaram que:

*The United States does not accept the concept of jurisdiction in the Statute and its application over non-States parties. It voted against the Statute. Any attempt to elaborate a definition of the crime of aggression must take into account the fact that most of the time it was not an individual act, instead wars of aggression existed. The Statute must also recognize the role of the Security Council in determining that aggression has been committed. No State party can derogate from the power of the Security Council under the United Nations Charter, which has the responsibility for the maintenance of international peace and security. The United States will not support resolution "e" in the final act. Including crimes of terrorism and drug crimes under the Court will not help the fight against those crimes. The problem is not one of prosecution but of investigation, and the Court will not be well equipped to do that.*

Não foi apenas a repercussão política, mas igualmente os efeitos jurídicos do Estatuto que foram imediatos. Logo após a sua aprovação, tanto o Estatuto como o “Ato Final da Conferência” já estavam disponíveis para o recebimento das assinaturas dos Estados. Segundo informações da própria Conferência, já na noite do dia dezessete, dez Estados assinaram o primeiro, e cento e vinte e sete o segundo.<sup>119</sup> Ambos os documentos permaneceriam até o dia dezessete de outubro daquele ano em Roma e, posteriormente, seriam remetidos à sede das Nações Unidas, em Nova York. Lá, eles ficariam sob os cuidados do Secretário Geral até o dia trinta e um dezembro do ano de 2000, aguardando as assinaturas do maior número possível de Estados.

Embora o Estatuto tenha sido aprovado pelas delegações na sexta feira, no dia seguinte foi realizada uma cerimônia especial, sob o comando do prefeito da cidade de Roma – Francesco Rutelli - na qual foi oficialmente proclamado e comemorado o estabelecimento do Tribunal Penal Internacional. Ao término deste dia, era maior do que o dobro, caso comparado com o dia anterior, o número de Estados que haviam assinado o Estatuto de Roma: vinte e seis.<sup>120</sup>

Pessoalmente presente na cerimônia, Kofi Annan mencionou sobre a honra de estar participando daquele evento e pontuou qual o significado da criação do Tribunal para as Nações Unidas:

<sup>118</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, press release L/ROM/22, op. cit., online.

<sup>119</sup> Ibid., online.

<sup>120</sup> Estes Estados eram: Albânia, Andorra, Bolívia, Camarões, Congo, Espanha, França, Geórgia, Gana, Grécia, Itália, Libéria, Liechtenstein, Madagascar, Mali, Ilhas Maurício, Mônaco, Namíbia, Nigéria, Países Baixos, Panamá, Samoa, San Marino, Senegal, Suíça e Zâmbia. Id. **Secretary general says establishment of international criminal court is major step in march towards humans rights rule of law.** Press release L/ROM/23. Roma. 18 jul. 1998. Disponível em: <[www.un.org/icc/index.htm](http://www.un.org/icc/index.htm)> Acesso em: 15 fev. 2010.

*For the United Nations, this decision has special significance. We never forget that our Organization has its origins in a global struggle against regimes which were guilty of mass murder on a horrendous scale. And unhappily we have had to deal all too recently, in Rwanda and the former Yugoslavia, with new crimes of the same appalling nature, if not quite of the same magnitude.*

*By adopting this Statute, participants in the Conference have overcome many legal and political problems, which kept this question on the United Nations agenda almost throughout the Organization's history.<sup>121</sup>*

Entende-se que o “significado especial” mencionado pelo Secretário Geral residiu tanto no fato de que foi no âmbito das Nações Unidas que todo o processo de negociação ocorreu e que, portanto, a criação do TPI representava uma conquista da própria ONU; quanto em razão de que a Corte complementar e aperfeiçoaria o sistema internacional de proteção dos direitos humanos, uma dos pilares nos quais a ONU baseou sua Carta constitutiva e no qual concentra muitos de seus programas, orçamento e funcionários.

Kofi Annan também apontou a relevância dessa nova organização para o Direito e para o exercício de sua função enquanto regulador das relações sociais, sejam elas de âmbito interno ou internacional:

*This is indeed a historic moment. Two millenniums ago one of this city's most famous sons, Marcus Tullius Cicero, declared that "in the midst of arms, law stands mute". As a result of what we are doing here today, there is real hope that that bleak statement will be less true in the future than it has been in the past.*

[...]

*The establishment of the Court is still a gift of hope to future generations, and a giant step forward in the march towards universal human rights and the rule of law. It is an achievement which, only a few years ago, nobody would have thought possible.<sup>122</sup>*

A ausência de uma instituição com o monopólio legítimo da força, que submeta os Estados ao cumprimento de determinadas ordens, enseja uma carência de efetividade para o direito internacional. Como o próprio Annan citou, essa característica se acentua nos momentos de conflitos, onde há a tendência de se imperar, ou preponderar, a lei das armas e não a do direito. Apesar de ser extremamente recente, a criação do Tribunal atua justamente na tentativa de se mitigar essa pequena efetividade do direito internacional, já que ele opera não apenas no âmbito de proclamar o direito, por exemplo, condenando um acusado; mas também na seara do cumprimento das decisões, seja prendendo os acusados, ressarcindo as vítimas ou seus parentes, evitando novos conflitos ou materializando o direito daquelas de ter seu caso investigado e seu agressor condenado.

<sup>121</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, press release L/ROM/23, op. cit., online. (grifo nosso).

<sup>122</sup> Ibid.

Ademais, em razão da característica central do Tribunal de julgar pessoas e não os Estados, o processo de cumprimento das decisões torna-se menos complexo, visto a maior disponibilidade dos meios para coerção do indivíduo, por exemplo, a prisão, do que para coerção de um Estado ao pagamento de uma indenização, realização de uma investigação policial, não continuação de prática de torturas, dentre muitos outros exemplos. Em suma, o TPI simboliza um novo passo no longo processo de desenvolvimento do direito internacional, de tentativa de efetivação da lei no sistema internacional e da proteção dos direitos humanos.

Destacando a honra da Itália de ter sediado “[...] *such an important event to lay down the rules that will govern the international community and to define the instruments to be used to guarantee their enforcement*”,<sup>123</sup> o Ministro italiano das Relações Exteriores mencionou, em seu discurso, um aspecto fundamental:

*The Statute of the Court introduces radically important innovations into relations between States, affecting their sovereign prerogatives, and establishing a new relationship between the national courts and international jurisdiction. It complements the Universal Declaration of Human Rights, which, 50 years on, still remains one of the defining moments in the history of the United Nations. And thanks to this Court, United Nations credibility has now been further enhanced.*<sup>124</sup>

O pronunciamento de Lamberto Dini versou, na verdade, sobre a transformação em curso no paradigma de Westphália. Paulatinamente introduzida pelo movimento de internacionalização dos direitos humanos e acentuada na década de 1990 com o processo de resignificação desses direitos, essa mudança paradigmática direcionou o foco no sentido de se assegurar direitos dos indivíduos contra o próprio Estado e de se mitigar a soberania absoluta por ele exercida. Deslocou-se, assim, não apenas a relação entre Estado e indivíduo, mas as relações entre os próprios Estados e, em última instância, o próprio paradigma de Westphália, que cada vez mais é questionado e adaptado ao contexto atual de problemas transfronteiriços, de emergência do indivíduo enquanto sujeito de direitos no plano de internacional, das repercussões mundiais de assuntos regionais ou nacionais e de intensificação da comunicação e dos meios transportes.

O presidente do Comitê Pleno, Philippe Kirsch direcionou sua exposição para os críticos do Tribunal e do texto constante no Estatuto, afirmando que “*The international community had showed that it would not stand by silently watching genocide be committed, that ‘enough is enough’. The adoption of the Statute had been a great moment and efforts*

---

<sup>123</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, press release L/ROM/23, op. cit., online.

<sup>124</sup> Ibid.

*must be made to allow the document to play its role*”,<sup>125</sup> e conclamando “[...] *those States which had problems with the text to embark on an exercise of reflection and not reject ‘what is really the future of humanity in many ways’*”.<sup>126</sup>

O discurso do presidente do Comitê de Redação, Cherif Bassiouni, abordou o antigo problema político e jurídico da impunidade.

*[He] stressed that the world would never be the same after the adoption of the Statute of the International Criminal Court. Today's ceremony was the last step of a history that had started at the end of the First World War and meant that impunity for the perpetrators of those crimes of international concern was no longer tolerable. It would not eliminate all conflicts or bring victims back to life, but would bring justice. Praising all those who had taken part in the process of establishing the Court, he quoted Winston Churchill: "never have so many owed so much to so few".*<sup>127</sup>

Com este mesmo tom, Giovanni Conso, o presidente da Conferência, afirmou que “[...] *the international community had written a new page of history with a message that it would never again tolerate impunity*”.<sup>128</sup>

Os pronunciamentos que encerraram a Conferência de Roma evidenciaram a sintonia presente ao longo de todo o evento, pois retomaram as mesmas ideias, preocupações e objetivos que foram arguidos nos quatro primeiros dias, em Sessão Plenária: o interesse em se aprimorar o sistema internacional de proteção dos direitos humanos, de se combater a impunidade, em consagrar a não compatibilidade da soberania absoluta na seara humanística, e em garantir que a Corte dispusesse de meios e recursos para funcionar.

A diferença entre esses dois momentos - de abertura e encerramento - foi, no entanto, com relação à fase do processo no qual a comunidade internacional se encontra(va): na abertura, todos dispunham diante de si a chance de poder legalmente instituir uma organização *sui generis*, inédita até aquele momento no cenário internacional. Ao término do encontro, por sua vez, as delegações continuam com a tarefa de continuar trabalhando pela instauração do Tribunal, só que agora através da obtenção das ratificações do Estatuto e da estruturação da Corte em Haia. Logo, assim como na abertura, no término da Conferência o clima predominante era ambíguo, de euforia e apreensão: o primeiro, em razão do enorme passo que havia sido dado, e o segundo, em virtude da consciência acerca do longo caminho que ainda precisava ser percorrido. Aprovar o Estatuto de Roma foi um processo trabalhoso e complexo, porém, simbolizava apenas a primeira fase de um propósito mais amplo. As

---

<sup>125</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, press release L/ROM/23, op. cit., online. (grifo nosso).

<sup>126</sup> Ibid.

<sup>127</sup> Ibid.

<sup>128</sup> Ibid.

atividades precisavam ter continuidade, pois o Estatuto deveria entrar em vigor, o Tribunal precisaria ser fisicamente organizado, seus funcionários deveriam ser contratados, os juízes e promotores precisavam ser eleitos. Foi neste contexto e com estas considerações que as delegações e a ONU iniciaram a caminhada de Roma à Haia.

#### 5.4 A chegada à Haia: os aspectos mais atuais sobre o Tribunal Penal Internacional

Com o término da Conferência de Roma, as atividades seguintes concernentes ao TPI concentraram-se em duas vertentes: a de assinatura e ratificação do Estatuto, e os trabalhos da Comissão Preparatória, órgão cuja origem remonta às atividades do Comitê Preparatório.<sup>129</sup> Durante sua última sessão de encontros do ano de 1997, o Comitê propôs o estabelecimento de um órgão que, após a criação do Tribunal, cuidasse das questões remanescentes que não puderam ser tratadas antes, devido principalmente à falta de tempo. Entretanto, elas precisavam ser solucionadas para que a Corte estivesse apta a funcionar: orçamento, sede, contratação de seus funcionários, a definição das normas de procedimento e a eleição dos juízes e promotores.

Em 1998, durante a Conferência de Roma, as delegações mantiveram essa proposta, com o intuito de que não apenas os assuntos pendentes fossem resolvidos, mas também que não houvesse atrasos para o funcionamento do TPI, ou seja, que ele pudesse iniciar suas atividades assim que o Estatuto entrasse em vigor. Por conseguinte, foi criada, através do “Ato Final” da Conferência, no seu anexo I-F, a Comissão Preparatória, que seria composta por representantes dos Estados que assinaram o Ato Final e Estados que foram convidados para participar da Conferência. Suas reuniões ocorreriam na sede das Nações Unidas e seus integrantes teriam a função de:

*[...] prepare proposals for practical arrangements for the establishment and coming into operation of the Court, including the draft texts of:*

- (a) Rules of Procedure and Evidence;*
- (b) Elements of Crimes;*
- (c) A relationship agreement between the Court and the United Nations;*
- (d) Basic principles governing a headquarters agreement to be negotiated between the Court and the host country;*
- (e) Financial regulations and rules;*
- (f) An agreement on the privileges and immunities of the Court;*
- (g) A budget for the first financial year;*
- (h) The rules of procedure of the Assembly of States Parties;<sup>130</sup>*

<sup>129</sup> Este assunto foi abordado no item dois do capítulo anterior desta dissertação.

<sup>130</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, final act, op. cit., anexo I-F, p. 8-9, parágrafo 5, online.



Além disso, a Comissão também deveria discutir e elaborar uma definição para o crime de agressão, assim como disposições relativas às condições nas quais a Corte poderia exercer sua jurisdição sobre este crime. O objetivo final com relação a essa tarefa era que o documento elaborado fosse apresentado para a Assembleia dos Estados-Parte quando da realização da Conferência de Revisão, ocasião em que legalmente poderiam ser efetuadas emendas no Estatuto.<sup>131</sup> Dessa forma, a Corte poderia passar a julgar casos sobre o crime de agressão.

Outros dois aspectos importantes com relação à Comissão são o seu caráter transitório, já que ela deixaria “[...] de existir assim que a Assembleia dos Estados-Parte completasse sua primeira reunião”,<sup>132</sup> e o fato de que ela não dispunha de poder decisório. Assim, para que os documentos por ela elaborados dispusessem de efeito jurídico e pudessem, portanto, ter o seu cumprimento cobrado dos Estados, eles deveriam ser todos aprovados pela Assembleia dos Estados-Parte.<sup>133</sup>

Para cumprir com todas as suas funções, a Comissão realizou dez encontros, entre o período de fevereiro de 1999 e julho de 2002.<sup>134</sup> Na reunião final, ocorrida de primeiro a doze de julho de 2002, todas as versões finais dos documentos elaborados foram aprovadas. Em seguida, elas foram encaminhadas para a primeira reunião da Assembleia dos Estados-Parte, que foi realizada na sede das Nações Unidas, em setembro daquele mesmo ano.<sup>135</sup>

Em se tratando da consecução dos preparativos para que o Tribunal pudesse começar a funcionar, 2002 foi um ano bastante importante, já que foi o período no qual a Comissão Preparatória concluiu suas atividades e no qual o Estatuto atingiu as ratificações mínimas necessárias para que pudesse entrar em vigor. Consoante o artigo 126 do Estatuto de Roma, este entraria em vigor “[...] no primeiro dia do mês seguinte ao sexagésimo dia após a data de depósito do sexagésimo instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão junto ao Secretário Geral das Nações Unidas.” Como as sessenta ratificações foram atingidas em abril de 2002, o Estatuto de Roma passou a vigorar a partir de primeiro de julho de 2002.

---

<sup>131</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, final act, op. cit., anexo I-F, p. 9, parágrafo 7, online.

<sup>132</sup> KIRSCH, Philippe; OOSTERVELD, Valerie. A comissão preparatória pós-conferência de Roma. In: AMBOS; CARVALHO, op. cit., p. 50.

<sup>133</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, final act, op. cit., anexo I-F, p. 9, parágrafo 9, online.

<sup>134</sup> Para informações detalhadas sobre o conteúdo de cada uma das reuniões, bem como acesso aos documentos elaborados em cada uma delas, Vide: COALITION FOR THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Preparatory comission.** Disponível em:< <http://www.iccnw.org/?mod=prepcommission>>. Acesso em: 18 mar. 2010.

<sup>135</sup> Ibid.

Não obstante a conquista destas ratificações, em maio de 2002 o Secretário Geral das Nações Unidas recebeu uma comunicação dos Estados Unidos, informando que não pretendiam ratificar o Estatuto e “[...] que não se achavam juridicamente obrigados pela adesão [assinatura] dada em 31 de dezembro de 2000.”<sup>136</sup> Logo em seguida, foi Israel quem se manifestou no sentido de expressar sua não intenção em aderir definitivamente ao Tribunal. Segundo Comparato,

Conscientes da má repercussão política que sua oposição ao tribunal causou no mundo todo, Estados e Israel decidiram, em 31 de dezembro de 2000, assinar o tratado. Todavia, após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 em Nova York e Washington, e as operações de guerra que se lhes seguiram no Afeganistão e na Palestina, em flagrante violação das normas internacionais, a ratificação da Convenção de Roma por essas duas potências tornou-se desde logo impensável.<sup>137</sup>

A despeito do contexto de significativa oposição política dos norte-americanos, a data de primeiro de julho de 2002 se tornou um marco no âmbito do Tribunal, pois delimitou o dia a partir do qual os crimes ocorridos contra os direitos humanos poderiam ser investigados pelo TPI. Sendo assim, em razão do clássico princípio da não retroatividade da lei penal, disposto no artigo vinte e quatro do Estatuto de Roma, o Tribunal não poderá processar nenhum acusado que tenha cometido violações humanitárias antes de primeiro de julho do ano de 2002.

Contrariando o temor das delegações de que poderia haver certo atraso para o início das atividades do Tribunal após a entrada em vigor de seu Estatuto, a partir do final de 2003, a promotoria da Corte já começou a atuar na investigação preliminar de um caso (Uganda), e em junho de 2004, o Tribunal Penal Internacional iniciou formalmente seu primeiro processo (Congo). Um mês depois, em julho, foi iniciado o processo sobre o caso de Uganda.<sup>138</sup> Atualmente, quatro situações de violações humanitárias estão sendo investigadas pelo TPI: no Congo, em Uganda, no Sudão e na República Central Africana<sup>139</sup>. Com exceção do Sudão, no qual os acusados são membros do próprio governo, ou outros três casos versam sobre uma situação semelhante: violentos ataques perpetrados por grupos opositores ao governo e que,

<sup>136</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 448.

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. 448.

<sup>138</sup> INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Situations and cases**. Disponível em: <<http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Situations+and+Cases>>. Acesso em: 19 mar. 2010

<sup>139</sup> Em razão da presente pesquisa não ter como objetivo a análise do funcionamento do Tribunal, mas sim o estudo do processo político que culminou na sua criação, optou-se por apenas mencionar brevemente os principais fatos concernentes à organização que ocorreram após a Conferência de Roma. Dessa maneira, também se atualizam os leitores sobre os fatos mais recentes relacionados ao TPI. Todavia, embora estejam sendo apresentados os quatro casos que estão sendo investigados pelo Tribunal, com o intuito de se demonstrar, ademais, que a Corte realmente está em funcionamento; tais casos não serão detalhadamente analisados e contextualizados. Para informações específicas sobre os quatro casos e a fase em que os processos se encontram, vide *Ibid.*, online; COALITION FOR THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Cases & situations**. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/?mod=casessituations>>. Acesso em: 15 mar. 2010.

juntamente com o confronto civil, cometeram crimes de guerra (alistamento de menores, ataques contra a população civil, saques às cidades), genocídios e crimes contra a humanidade (homicídio, escravidão sexual, estupro, tortura todos estes “[...] praticados enquanto parte de um ataque generalizado ou sistemático contra uma população civil<sup>140</sup>).

A questão mais recente concernente ao Tribunal é a primeira Conferência de Revisão do Estatuto de Roma, a ser realizada entre os dias trinta e um de maio e onze de junho de 2010, em Kampala, na Uganda.<sup>141</sup> As três principais propostas de emendas que serão discutidas versam sobre a definição do crime de agressão, a retirada ou não do artigo cento e vinte e quatro do Estatuto, que disciplina a possibilidade do Estado postergar a ação do Tribunal, com relação aos seus nacionais, no tocante aos crimes de guerra;<sup>142</sup> e a proposta belga de estender

*[...] the criminalization of the use of poison, poisoned weapons, asphyxiating, poisonous or other gases and all analogous liquids, materials or devices as well as the use of bullets that expand or flatten in the body[,] to armed conflicts not of an international character. The use of the weapons listed in this draft amendment is already incriminated by article 8, paragraph 2, b), xvii) to xix) of the Statute in case of an international armed conflict.*<sup>143</sup>

Atualmente o Tribunal Penal Internacional já teve o seu Estatuto ratificado por cento e dez Estados,<sup>144</sup> distribuídos geograficamente ao longo de todos os continentes. Como esperado,<sup>145</sup> a Europa é o continente com o maior número de ratificações, quarenta e uma, assim como foi a região mais numerosa dentre as sessenta primeiras adesões definitivas conseguidas. Em situação intermediária, no sentido de que assinaram o Estatuto, mas não o ratificaram, encontram-se trinta e oito países, dentre eles, Estados Unidos, Rússia, Israel, Irã, Egito e o Sudão. Por sua vez, sem qualquer vínculo com o Estatuto de Roma permanecem, ainda, quarenta e seis Estados, tais como China, Ruanda, Somália, Cuba, Índia, Paquistão, Turquia, Iraque e o Líbano.<sup>146</sup>

<sup>140</sup> Artigo 8 do Estatuto de Roma, no qual são descritos os crimes contra a humanidade.

<sup>141</sup> COALITION FOR THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Review conference of the Rome Statute.** Disponível em: <<http://www.iccnw.org/?mod=review>> Acesso em: 15 mar. 2010.

<sup>142</sup> Id. **Article 124.** Disponível em: <<http://www.iccnw.org/?mod=article124>>. Acesso em: 15 mar. 2010.

<sup>143</sup> Id. **Proposal of Belgium on amendments to article 8 of the Rome Statute.** Disponível em: <<http://www.iccnw.org/?mod=belgianproposal>>. Acesso em: 15 mar. 2010. (Grifo nosso).

<sup>144</sup> Id. **States parties to the Rome statute of the ICC: 110 ratifications as of 21 July 2009.** Disponível em: <[http://www.iccnw.org/documents/RATIFICATIONSbyRegion\\_21\\_July\\_20091.pdf](http://www.iccnw.org/documents/RATIFICATIONSbyRegion_21_July_20091.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2010.

<sup>145</sup> Qualificou-se como “esperado” o comportamento europeu em razão da Europa, e mais especificadamente a União Europeia, ser a região na qual o programa internacional de proteção dos direitos humanos mais está avançado. A análise sobre o regime europeu de proteção dos direitos humanos, e a sua comparação com os outros dois sistemas regionais (americano e africano) e com o regime global, foram desenvolvidas no capítulo um.

<sup>146</sup> COALITION FOR THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **The Rome statute in the world: 110 states-parties, 38 signatories, 46 non signatories (195).** Disponível em: <[http://www.iccnw.org/documents/SignaturesNon\\_Signatures\\_and\\_Ratifications\\_of\\_the\\_RS\\_in\\_the\\_World\\_November\\_2009.pdf](http://www.iccnw.org/documents/SignaturesNon_Signatures_and_Ratifications_of_the_RS_in_the_World_November_2009.pdf)> Acesso em: 20 mar. 2010.

Considerando que tanto aqueles que assinaram e não ratificaram, com aqueles que não assinaram o Estatuto de Roma, são Estados que não se submetem ao Tribunal, pode-se afirmar que, hodiernamente, oitenta e quatro países, dentre eles, três membros permanentes do Conselho de Segurança, estão à margem da jurisdição do Tribunal Penal Internacional. Entende-se, portanto, que não é apenas no âmbito quantitativo, mas igualmente no qualitativo, caso se considere a diversidade, bem como a influência política, econômica e o poder de barganha dos Estados não signatários; que se inserem os grupos opositores ao Tribunal. Em se tratando do sistema internacional, cenário anárquico e que só se movimenta preponderantemente com base no voluntarismo estatal - sem se olvidar, obviamente, que o referido voluntarismo é totalmente revestido pelos interesses, sejam eles nacionais, do governo, da opinião pública interna, dos grupos de pressão; ou ainda políticos, militares, econômicos, culturais – pode-se supor que uma oposição dessa magnitude seria capaz de comprometer o estabelecimento, funcionamento e consolidação de uma determinada instituição internacional.

Entretanto, o balanço acerca dos fatos revelou, até o presente momento, a preponderância dos êxitos na capacidade de articulação política dos Estados signatários e da ONU. Em apoio destes existem, ainda, muitas ONGs que participaram desde as negociações no âmbito do Comitê preparatório e compareceram em número bastante significativo na Conferência de Roma, a importância crescente dos direitos humanos na política internacional, as significativas e mundiais consequências das violações humanitárias e a repercussão política negativa acerca da continuidade dessas violações e do problema da impunidade. Os resultados promissores, contudo, não permitem que os Estados opositores sejam menosprezados ou desconsiderados, principalmente em razão do peso político, militar e econômico de alguns de seus integrantes.

A colocação em pauta de um assunto posto em ostracismo político, a retomada efetiva das negociações, a realização da Conferência de Roma, assim como a entrada em vigor do Estatuto e o início dos processos pelo Tribunal, são exemplos que justificam a afirmação de que o pêndulo deste jogo, por variados motivos e em razão de uma perspicaz articulação política e social, aproximou-se do grupo dos partidários ao TPI. Mesmo assim, trata-se de uma situação instável, que precisa ser continuamente cuidada e/ou articulada para que não enseje a movimentação das posições. Todos os êxitos até então conquistados não dissipam os fatos de que instituição ainda é bastante recente, não finalizou nenhum julgamento, só trabalha com quatro casos, não pode julgar mais do que quatro tipos de crimes e sofre, ainda que minimamente, a interferência do Conselho de Segurança e a pressão da oposição.

Em suma, foi através desse sinuoso e instável jogo de equilíbrio que todo o processo de retomada-negociação-criação-funcionamento do Tribunal Penal Internacional ocorreu. Simplificadamente composto pelos opositores e pelos partidários a uma jurisdição penal internacional, esse jogo político também revelou vários segmentos de participantes. De um lado, aqueles que não se interessem em conceder partes de sua soberania, que temem julgamentos internacionais de seus nacionais e militares e que receiam que um órgão internacional, atuante em nome dos direitos humanos, interfira nas suas políticas nacionais ou se constitua como um instrumento do Conselho de Segurança para tal feito. De outro, Estados e grupos que defendem o desenvolvimento do direito internacional e dos direitos humanos, que confessam os abusos de poderes cometidos por parte dos próprios Estados, que consideram politicamente vantajoso se posicionar a favor de um projeto como este, ou ainda, que norteiam suas políticas externas por valores como os humanitários e de combate à impunidade

A despeito de toda a oposição existente, o Tribunal Penal Internacional foi criado e está em funcionamento: a sociedade internacional finalmente dispõe de um mecanismo jurisdicional próprio para julgar os acusados do cometimento dos crimes mais graves, que ameaçam à vida, dignidade e humanidade dos indivíduos. No entanto, a criação de uma organização não é um ato simples, único, que gera efeitos imediatos e está concluso. Assim, para que os degraus galgados em Roma e, posteriormente, em Haia, consolidem-se, é imprescindível a compreensão e materialização da concepção de que o Tribunal ainda está sendo construído.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aspecto intrigante que despertou o interesse para o desenvolvimento da presente pesquisa, ainda nos idos da graduação, foram os motivos que explicavam a tardia criação do Tribunal Penal Internacional. Inicialmente, qualificou-se como “tardia” o estabelecimento deste Tribunal, pois desde o início do século XX e, particularmente, no período subsequente ao término da segunda Guerra Mundial, existiram propostas concretas para a instituição de uma organização como essa. No entanto, com a emergência da Guerra Fria, as referidas propostas não prosperaram e o projeto de instauração de uma jurisdição criminal internacional permaneceu em ostracismo político por muitos anos, tendo sido retomado apenas em 1989.

Com a consecução da pesquisa, passou-se a considerar que embora a criação desta Corte tenha sido tardia, ela ocorreu no primeiro momento oportuno existente: a década de 1990. Na verdade, foi o período no qual puderam ser gestadas as condições políticas, sociais, históricas, culturais, militares, dentre outras, para que a comunidade internacional estivesse apta a concretizar esse antigo projeto.

O período imediato (1945-1950) do pós-segunda Guerra Mundial foi bastante promissor para a seara dos direitos humanos, tendo em vista que aquele foi o momento no qual a “Declaração Universal dos Direitos Humanos” e a “Convenção para a Repressão ao Genocídio” foram elaboradas, que os dois regimes regionais (europeu e americano) e o global de proteção se conformaram, que foram realizados os julgamentos de Nuremberg e de Tóquio e que o ser humano passou a ser considerado enquanto sujeito de direitos no plano internacional, direitos estes que poderiam ser oponíveis inclusive contra o seu próprio Estado nacional. Em outras palavras, foi neste período que houve a efetivação do até então tímido e esparso processo de internacionalização da proteção dos direitos humanos. Reconhecia-se, outrossim, a insuficiência da exclusividade da esfera estatal no desempenho desta proteção, uma vez que o próprio Estado poderia se revelar enquanto um violador dos direitos humanos; tanto como agente comissivo, quanto como agente omissivo, incapaz ou desinteressado de proteger os direitos humanos das ameaças de particulares.

Foi ainda sob a influência desse fértil ímpeto inicial que as Nações Unidas passaram a discutir a instauração de um tribunal criminal internacional e que a Comissão de Direito Internacional chegou a apresentar dois projetos de estatutos para essa Corte, em 1951 e 1953. A conformação da lógica da Guerra Fria, contudo, alterou substancialmente o cenário

internacional, os interesses e as relações entre os Estados; o que refreou, conseqüentemente, o processo de internacionalização dos direitos humanos. Ressalta-se que o termo empregado não foi paralisou, mas sim “refreou”, no sentido de que o processo de internacionalização continuou a ocorrer, porém de modo mais moroso e limitado.

Dos anos de 1950 até os de 1970, as atividades internacionais acerca dos direitos humanos concentraram-se no âmbito da promoção, ou seja, na elaboração de tratados com o propósito de que os Estados reconhecessem esses direitos e se comprometessem a respeitá-los. A partir dos anos de 1970 essas atividades foram complementadas com os mecanismos de controle, ou seja, procedimentos que visavam à (tentativa de) fiscalização dos Estados no tocante ao cumprimento dos tratados sobre direitos humanos, tais como o procedimento confidencial, os relatores especiais e os relatores temáticos. A consecução de todas essas atividades, todavia, não impediu a demora dos Estados na ratificação dos tratados e, conseqüentemente, na entrada em vigor deles; não garantiu a completa eficiência dos mecanismos de controle que, na maioria das vezes, residiam em pressões morais para coagir os Estados a respeitar os direitos humanos; e não incentivou a retomadas das deliberações, que haviam sido suspensas em meados da década de 1950 pela Assembleia Geral, sobre o projeto de estabelecimento de um tribunal penal internacional (fase da garantia).

São em razão desses fatores que se considera que a Guerra Fria limitou o processo de internacionalização dos direitos humanos, fosse ao impedir o aprofundamento ou a maior eficiência das fases de promoção e controle, fosse ao refrear a expansão para a fase seguinte, de garantia. Especificadamente no tocante ao Tribunal, entende-se que essa limitação ocorreu em virtude de três (relacionados) motivos centrais: a ausência de interesses dos Estados com relação a esse projeto, a ousadia da proposta e o contexto político desfavorável.

A proposta era ousada, inicialmente, porque previa o estabelecimento de uma instituição inédita e permanente, que teria reflexos diretos na soberania estatal, já que o Tribunal executaria uma função essencialmente interna dos Estados: a realização dos julgamentos. Em segundo lugar, em razão do desajuste entre ela e o contexto político internacional do período, caracterizado pela oposição entre os blocos capitalista e socialista, pela constante desconfiança política e disputa de aliados, pela corrida armamentista e a plausível hipótese de uma terceira guerra mundial e nuclear. Um cenário instável e preponderantemente tenso como aquele, dificilmente despertaria interesses dos Estados por projetos tão inovadores e que incidissem mais diretamente sobre suas soberanias.

O caráter desfavorável do contexto também residia no fato de que a dinâmica das relações internacionais do período dificultava o multilateralismo, a obtenção de

acordos/consensos entre os Estados e ainda privilegiava as discussões concernentes aos temas de defesa, segurança e armamentos. Ofuscavam-se, assim, as discussões sobre temas mais sociais, como direitos humanos, desenvolvimento e meio ambiente. Todos esses motivos, acrescidos do fato de que naquele período não se consideravam as violações humanitárias com ameaças à segurança e à paz internacionais, explicam as razões pelas quais os Estados não apresentavam interesses nem preocupações com relação aos julgamentos (internacionais) e à efetivação do princípio da responsabilidade penal do indivíduo no âmbito internacional. Para eles, era muito mais seguro, pertinente e cômodo permanecer nos estágios de promoção e controle, através dos quais retratavam sua preocupação com os valores humanitários, mas não comprometiam incisivamente sua autonomia, soberania e políticas internas; e nem ensejavam a possibilidade de que um órgão internacional utilizasse os direitos humanos como pretexto para questionar as políticas internas, capitalista ou socialista.

Por conseguinte, entende-se que nesse período, com exceção do ocorrido em Nuremberg e em Tóquio, o reconhecimento do indivíduo enquanto sujeito do Direito Internacional foi incompleto. Isto porque a preocupação existente era direcionada apenas para a declaração desses direitos no plano internacional e não para a face oposta e complementar dessa titularidade, qual seja, a responsabilização criminal destes mesmos indivíduos por ameaças e ofensas a esses direitos.

Mesmo sendo considerada como a face da moeda que explica a não criação do tribunal Penal Internacional antes do pós-Guerra Fria, entende-se que os séculos XVII, XIX e XX, principalmente os anos de 1945-1989, constituíram-se como uma etapa imprescindível, sem a qual não teria sido possível a retomada da proposta em 1989. Justifica-se esse entendimento porque foi nessa longa etapa que se efetivou o processo de internacionalização dos direitos humanos, que se possibilitou a conquista, ainda que lacunosa, das fases de promoção e controle e que se evidenciou o quanto esse mecanismo internacional de proteção ainda precisava ser aperfeiçoado. Em suma, foi a etapa em que se cogitou o emprego de uma nova moeda nas relações estatais e se projetou, inclusive, um possível molde para esse artefato. No entanto, o cenário então emergente da Guerra Fria alterou, temporariamente, os interesses e preocupações estatais, que só voltaram a reconhecer a importância da referida moeda algumas décadas depois.

Assim como o início da Guerra Fria, o seu término também ensejou mudanças bastante significativas no cenário e nas relações internacionais. Estas, por sua vez, influenciaram a organização e a pauta da agenda internacional, o modo de relacionamento entre os Estados, a maneira de atuação das Nações Unidas e o desenvolvimento dos seus



projetos/programas; dentre eles, os relacionados aos direitos humanos, e, dentre estes, o do Tribunal Penal Internacional.

O otimismo político inicial do período, a valorização da democracia e a atenuação da disputa de poder e de aliados entre capitalistas e socialistas, conferiram um novo ânimo para os debates e as negociações multilaterais. Em consequência disso, eles também possibilitaram o destaque, na agenda internacional, de antigos e ofuscados temas: desenvolvimento social, problemas ambientais, direitos humanos, democracia, urbanização. No tocante aos direitos humanos, este destaque se perfez através da realização do inédito ciclo das conferências sociais, da ressignificação sofrida pelo tema, que passou a valorizar, incentivar e legitimar ainda mais os Estados e demais atores que promoviam e respeitavam esses valores; e pela constatação da imbricada relação, que não mais poderia ser negligenciada, entre os direitos humanos e os demais enfoques que permeavam o cenário internacional, como defesa e segurança, economia, democracia, intervenções militares, paz e o próprio desenvolvimento, tanto social como econômico.

Os tons de ambiguidade e contradição da década, em contrapartida, também contribuíram para o fortalecimento e destaque da temática humanística, primeiramente, porque impediram que a deterioração do otimismo político retirasse os direitos humanos da pauta internacional, ou os substituísse por outras questões, como as crises econômicas globais, os conflitos civis ou a degradação do meio ambiente. Na realidade, todos esses temas versam ou abrangem os direitos humanos e, portanto, discutir e deliberar propostas acerca daqueles, também é tratar destes, apesar de não se fazer referências às cortes internacionais ou às punições. Em segundo lugar, porque demonstraram a diversidade dos focos de instabilidade que violações aos direitos humanos poderiam causar ao cenário internacional, por exemplo, com relação aos refugiados oriundos de uma guerra civil ou de um desastre ambiental, das migrações em razão da falta de emprego ou das crises econômicas; do desequilíbrio na economia causado por Estados falidos, que deixavam de consumir, produzir e exportar; dos precedentes que os golpes militares poderiam ensejar e da repercussão política negativa que a omissão frente um caso de genocídio poderia gerar, E por fim, em virtude da demonstração acerca da precariedade dos mecanismos disponíveis para se assegurar o cumprimento dos direitos humanos, principalmente quando o infrator são os próprios Estados.

Na realidade, o que se sucedeu na década de 1990 foi uma alteração em dois dos fatores mencionados como os responsáveis pela limitação no processo de internacionalização dos direitos humanos e, conseqüentemente, do ostracismo do projeto de criação de uma corte internacional: a ausência de interesses e o contexto internacional desfavorável. A mudança

ensejada pelo final da Guerra modificou não apenas o cenário e a organização político, militar, econômica, cultural e ética do sistema internacional. Pelo contrário, como já era minimamente previsível quando se trata de uma mudança tão significativa e abrangente como esta, ela também influenciou nos interesses, preocupações e percepções, tanto dos Estados quanto da própria sociedade civil.

A sociedade civil, por exemplo, - em suas múltiplas representações - passou a atuar mais ativamente nos fóruns internacionais, inclusive na própria Conferência de Viena e de Roma, promovendo campanhas em torno de certos temas, pressionando os Estados a deliberar sobre assuntos negligenciados e aliando-se com a mídia na cobrança de resultados e projetos. Os Estados, por outro lado, passaram a reconhecer enquanto situações de seu interesse a minimização do problema dos refugiados, a neutralização das instabilidades e ameaçadas geradas pelas limpezas étnicas, crimes de guerra ou conflitos civis, à paz, à segurança e à economia internacionais; e a associação de suas imagens e políticas externas com os valores legitimadores da defesa e promoção dos direitos humanos, assim como com os de combate à impunidade.

Todos esses fatores, combinados com a eclosão de novos conflitos civis, que acarretaram, por sua vez, a ocorrência de novos genocídios e o retorno ao paliativo método dos tribunais *ad hoc*, resultaram na gestação de um (novo) momento histórico que permitiu a retomada do primeiro passo necessário para que o projeto do tribunal pudesse voltar a ser discutido: a percepção, acerca da necessidade dessa nova moeda e da insuficiência dos meios disponíveis para desempenhar a função que ela se destinava a exercer.

Importa destacar que a mencionada percepção não foi unânime, pelo contrário, despertou críticas e desconfianças concernentes ao Tribunal e aos seus prováveis modos de atuação e de relacionamento com os Estados. Em razão dessa divergência de posicionamentos, o processo preparatório para a cunhagem da moeda não foi direto, ou seja, não se iniciou com as discussões sobre os seus possíveis moldes, mas sim com as (prévias) deliberações sobre a necessidade da moeda e a hipótese de estabelecimento de meios alternativos, que poderiam exercer a mesma função jurisdicional. Devido ao trabalho da Comissão de Direito Internacional, que após três anos de debates, concluiu pela necessidade e viabilidade de um tribunal penal internacional; e ao aval da Assembleia Geral para que se adentrasse na fase seguinte, de preparação do Estatuto; esse estágio inicial das deliberações foi superado e teve início o trabalho de análise sobre qual seria o molde da moeda.

Com o início das atividades de elaboração do Estatuto do Tribunal Penal Internacional foi retomado, portanto, o último fator apontado como responsável pelo ostracismo deste

projeto, a ousadia da proposta. Fator aparentemente simples, a formulação das diretrizes jurídicas e políticas através das quais o Tribunal seria criado foi uma questão fundamental durante todo o trabalho desenvolvido, principalmente no âmbito do Comitê Preparatório e da Conferência de Roma. Não se alcançariam os resultados almejados com relação à proteção dos direitos humanos e ao combate à impunidade, caso se elaborasse um Estatuto com disposições ousadas e pouco apoio político por parte dos Estados ou, ainda, um Estatuto fraco, que disciplinasse um Tribunal pouco atuante e subordinado, porém com muitos Estados signatários. Em suma, a delicadeza e complexidade de toda a atividade de elaboração do Estatuto residiu justamente no equilíbrio e na tensão dessas duas variantes: apoio político e os mecanismos que garantissem a autonomia e os meios – políticos, financeiros e jurídicos – de atuação do Tribunal.

Inúmeras divergências permearam todo o trabalho de elaboração do Estatuto, no entanto, as principais e que permaneceram presentes até o último dia da Conferência de Roma foram as relacionadas com os crimes de competência do Tribunal, sua relação com o Conselho de Segurança, os poderes do promotor e as maneiras de acionamento da jurisdição do Tribunal. Das possíveis combinações entre as inúmeras propostas acerca de cada uma dessas questões, entende-se que o que predominaram foram as “saídas diplomáticas”. Caso analisadas conjuntamente, constata-se que elas muito se aproximaram do visado equilíbrio, atingindo-se o máximo de ousadia possível e que comportasse o máximo de apoio político.

Algumas disposições do Estatuto que evidenciaram esse equilíbrio foram, por exemplo, a não inserção dos crimes de terrorismo e de tráfico de drogas no rol de competência do Tribunal, mas a previsão expressa da possibilidade de se realizar tal feito na Conferência de Revisão; a concessão de maior autonomia ao promotor, porém, desde que fosse criada a *pré-trial chamber*; a conferência de certos poderes ao Conselho de Segurança, todavia, não na extensão desejada pelos membros permanentes, nem na irrelevância defendida por aqueles que temiam o uso do Tribunal, pelo Conselho, como um instrumento de interferência nas políticas nacionais e a inserção do crime de agressão no Estatuto, porém sem que sua definição ainda tenha sido acertada. Citam-se, ainda, a concessão ao promotor e, em contrapartida, ao Conselho de Segurança, de poderes para iniciar uma ação penal, com a limitação de que no caso do Conselho isso só seria permitido nos casos em ele próprio estivesse deliberando com base no capítulo VII da Carta da ONU; a não aceitação da pena de morte, com a permissão, no entanto, da pena de prisão perpétua; a não criminalização do uso das armas nucleares, mas a extensão dos crimes de guerra aos conflitos não internacionais e a abrangência dos crimes contra a humanidade aos períodos de paz; dentre outros exemplos.

Outro fator importante nesse processo preparatório para a cunhagem da moeda foi o direcionamento gradativo da proposta do Estatuto para a perspectiva dos direitos humanos, cujo ápice e demonstração explícita ocorreram na abertura da Conferência de Roma. Na realidade, o sucedido não significou que desde o início a proposta sobre a moeda não abrangesse os direitos humanos, mas sim que com o desenvolvimento das negociações, as características do molde que estava sendo elaborado passaram a contemplar mais específica e diretamente os direitos humanos, e não meramente o direito internacional.

Entende-se que a explicação para esse direcionamento reside, justa e novamente, nos fatores que justificaram o destaque dos direitos humanos no pós-Guerra Fria - multilateralismo, resignificação sofrida pelo tema, associação dos direitos humanos com a segurança internacional, novos conflitos civis, autorização das intervenções humanitárias e criação de dois tribunais *ad hoc*, problema dos milhares de refugiados. Em suma, esse redirecionamento foi, assim como a retomada do projeto de criação do TPI, uma consequência desse processo de re-acomodação dos direitos humanos nas relações e no cenário internacionais na década de 1990, bem como do processo de “redescoberta”, pelos diversos atores, acerca de seus interesses, percepções e necessidades.

Fase híbrida, na qual se sucedeu tanto uma parte do processo de elaboração do molde, quanto a própria cunhagem da moeda, a Conferência de Roma foi o resultado de uma perspicaz articulação política, que envolveu atores de diversos segmentos (Estados, organismos internacionais, ONGs, governantes, indivíduos, mídia); sistemas jurídicos distintos; interesses não meramente divergentes, mas muitas vezes contraditórios; e ainda a significativa oposição por parte do “P3”. Nesse aspecto, muito importantes foram as persistentes atuações da presidência/relatoria dos Comitês da Conferência, que trabalharam na conciliação e redação das propostas. Também contribuíram nesse sentido os apelos e incentivos feitos, ao longo das cinco semanas, pelo Secretário Geral, pelo presidente da Conferência e por representantes de algumas delegações e de ONGs; todos proclamando a necessidade de se estabelecer uma corte criminal internacional, de se atuar no combate à impunidade e na melhoria da precária situação das vítimas das violações humanitárias, cuja ocorrência, ao contrário do esperado, continuava atual e crescente.

Foi neste contexto que, em dezessete de julho de 1998, o processo de cunhagem em questão foi finalizado e, *strictu sensu*, o Tribunal Penal Internacional foi criado. Caso se proceda a uma análise mais ampla, considerando que a criação de uma moeda depende não somente da cunhagem do objeto em si, mas igualmente de sua circulação e sua utilização indiscriminada, constata-se que o sucedido em Roma, em julho de 1998, foi apenas o

cumprimento de uma etapa, importante, que materializou a criação de um meio, de um instrumento, mas que não se constituiu como um fim em si mesmo. Portanto, entende-se que a criação do Tribunal representou (e representa) interesses que transcendem os da própria instituição, ou seja, são propósitos mais abrangentes, concernentes ao aperfeiçoamento do direito internacional e do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, ao combate à impunidade em casos de crimes tão graves e à valorização dos aspectos éticos e normativos no âmbito das relações internacionais.

Este entendimento mais abrangente acerca dos objetivos e propósitos que permearam o estabelecimento do Tribunal pode ser constatado, inclusive, nos próprios discursos proferidos na Conferência, principalmente nos que visavam conferir ânimo às delegações, de modo que elas se entendessem e não desperdiçassem a oportunidade de criar o TPI. Nesses pronunciamentos, o tom predominante era de incentivo para que os atores envolvidos passassem a agir e deliberar internacionalmente enquanto humanidade; de questionamento da tolerância no tocante à impunidade e à periclitante situação das vítimas; e de preocupação com relação ao conteúdo do Estatuto. A meta daquele processo não era a simples criação de um tribunal internacional, mas sim a aprovação de um Estatuto que instituísse uma corte que funcionasse e atuasse efetivamente nos julgamentos internacionais, no auxílio das vítimas e na coibição da ocorrência desses crimes. Nesse sentido, os recorrentes discursos, principalmente por parte das ONGs, expressando a preocupação com a criação de uma Corte “fantoche”, que fosse instituída apenas formalmente, de modo a satisfazer momentaneamente a mídia e àqueles Estados que apoiavam a proposta, mas que, na prática, não funcionasse ou apenas aparentasse funcionar.

Em vista disso, entende-se que a aprovação do Estatuto de Roma, a sua entrada em vigor e o início de funcionamento do Tribunal simbolizaram mais do que a instauração de um inédito mecanismo internacional e permanente de julgamento dos crimes contra os direitos humanos. Eles representaram, também, o estabelecimento de novos tipos de relações: entre os indivíduos e o Tribunal, e entre os Estados e essa jurisdição criminal internacional. Mesmo já sendo portadores de direitos no âmbito internacional, até 1998, os indivíduos não dispunham de uma corte internacional, que julgasse casos de violações desses direitos. Até então o que existiam eram as cortes regionais, que são apenas três, não abarcam toda a população mundial, introduzem níveis distintos de proteção e não julgam indivíduos, apenas Estados.

Estes, por sua vez, passaram a co-existir com um peculiar mecanismo: internacional, permanente e jurisdicional, que, em razão de seu caráter subsidiário, não visa substituir o Estado, mas sim auxiliá-lo, complementando quando necessário a efetivação das atividades

jurisdicionais no tocante aos crimes contra dos direitos humanos. O ineditismo desta relação também se estabelece pelo fato de que, diferentemente de outros tribunais internacionais, como a Corte Internacional de Justiça e os tribunais regionais de direitos humanos, o Tribunal Penal Internacional não atua na condenação do Estado, aspecto controverso do direito internacional em razão da dificuldade de se obrigá-lo a cumprir uma sentença. Ele atua, na verdade, realizando diretamente a função que o Estado seria condenado a cumprir: o julgamento dos seus cidadãos acusados pelo crime. Por outro lado, não se eliminam nem se resolvem completamente os problemas quando os casos são violações sistemáticas perpetradas a mando ou pelo próprio Estado, cujas soluções vão além da realização de julgamentos, mas incluem também o impedimento e a paralisação da ação estatal.

O estabelecimento e o funcionamento do Tribunal materializaram, do mesmo modo, o desenvolvimento no processo de normatização das relações internacionais, realizado através da valorização de diretrizes éticas, antropocêntricas e humanitárias, que se contrapõem e minimizam, por sua vez, a clássica lógica do voluntarismo estatal e do paradigma da soberania absoluta. Como consequência e, ao mesmo tempo, instrumento desse desenvolvimento, obteve-se a criação de uma moeda (genuinamente) universal, que não se reporta aos nacionais ou aos cidadãos, mas sim aos indivíduos, ao ser humano, sem qualquer limitação em relação as suas convencionadas categorias (raça, religião, nacionalidade, sexo, profissão).

Não obstante essa universalidade no tocante à essência da moeda, no que tange a sua circulação, ela ainda é limitada, em razão das barreiras políticas e jurídicas impostas pelas fronteiras nacionais e suas respectivas aduanas. Em tese mais objetivas do que as barreiras políticas, as jurídicas referem-se às normas sobre a vigência, assinatura e ratificação dos tratados, ou seja, os caminhos jurídicos que devem ser percorridos para que os Estados se tornem partes dos tratados e para que estes passem a ser válidos nos ordenamentos jurídicos internos e internacional.

Os obstáculos políticos, por outro lado, reportam-se os fatores que motivam ou não os Estados a aderir aos tratados. No caso do Tribunal Penal Internacional, embora o Estatuto tenha entrado em vigor e hoje disponha de cento e dez ratificações, oitenta e quatro Estados ainda não são membros (não ratificaram ou nem assinaram o Estatuto de Roma), dentre eles, três membros permanentes do Conselho de Segurança (Estados Unidos, China e Rússia), alguns países com históricos preocupantes no tocante ao respeito aos direitos humanos (Cuba, Haiti, Somália, Ruanda, Iraque, Sudão, Coreia do Norte) e Estados detentores de armas nucleares (Israel, Índia, Paquistão).

Não obstante a abrangência dos motivos que os opositores apresentam como justificativas para não adesão ao Estatuto de Roma (violação da soberania, interferência nas prerrogativas do Conselho de Segurança, incompatibilidade do Estatuto com as normas internas do país) constata-se que parte dessa oposição política advém justamente daqueles países cujos cidadãos mais necessitariam da proteção do Tribunal. Por exemplo, países com governos autoritários, que não primam pelo respeito aos direitos de seus nacionais, países com um sistema judiciário frágil e sem vigor e/ou independência para investigar os casos de violações humanitárias, ou ainda, Estados que já se consideram como desfavorecidos (com pouco peso político, econômico militar) no cenário internacional e se ressentem em conceder parte de sua soberania para um organismo internacional. É com base nesse último argumento, por exemplo, que muitos Estados se manifestaram durante a Conferência de Roma, conclamando pela independência do Tribunal em relação ao Conselho de Segurança, receosos de que aquele pudesse ser um instrumento de atuação (interferência) dos membros permanentes do Conselho.

Acrescem-se a essa oposição numérica o fato de que alguns desses países não-membros são atores de primeira grandeza no cenário internacional, o que torna essa oposição não apenas quantitativa, mas qualitativamente relevante; e a coincidência (?) de que até o presente momento, todos os casos que estão sendo investigados pelo Tribunal são de Estados africanos. Este detalhe, inclusive, já embasou várias críticas acerca da imparcialidade do TPI e sobre a sua carência de “poder” para julgar casos de países qualificados como desenvolvidos ou como potências do sistema internacional. Por fim, também embaraçam a livre circulação dessa moeda universal a restrição da competência do Tribunal a apenas quatro crimes, embora eles abarquem inúmeras situações fáticas, e a instauração, até o presente momento, de poucos processos, sendo que nenhum deles foi concluído.

Em contraposição aos mencionados obstáculos, também existiram os fatores que auxiliaram nos processos de criação e funcionamento do Tribunal e que continuam impulsionando a chegada dessa moeda a novos horizontes e aduanas. Primeiramente, o forte apoio de atores como a União Europeia, as organizações internacionais e muitas ONGs, que não só participaram ativamente da Conferência de Roma e auxiliaram no trabalho da Comissão Preparatória, para que o tribunal pudesse iniciar suas atividades sem atraso; como ainda instam os Estados não membros a aderir ao Estatuto de Roma e cooperam com o

Tribunal, por exemplo, promovendo fóruns de debates, fornecendo informações e provas sobre os casos e/ou acusados, ou ainda realizando prisões.<sup>1</sup>

Em segundo lugar, a celeridade de todo esse processo, que comprovou não apenas a seriedade do projeto do Tribunal, mas também o empenho e a articulação política daqueles que trabalham pela sua consolidação. Da retomada da proposta de criação do Tribunal Penal Internacional ao término da Conferência de Roma, menos de dez anos se passaram. Quatro anos após a Conferência, o Estatuto já estava em vigor e apenas dois anos após esse importante passo, o Tribunal já estava atuando em seu primeiro processo. Hodiernamente, doze anos após a aprovação do Estatuto, o Tribunal atua em quatro casos, dispõem de cento e dez ratificações e já está promovendo sua primeira conferência de revisão. Caso comparado com outros tratados internacionais, inclusive os próprios tratados de direitos humanos, constata-se que todo o processo descrito foi paulatino, mas não moroso ou demasiadamente longo.

Some-se, a própria valorização e disseminação da ética dos direitos humanos, assim como a crescente legitimação que o respeito e a promoção desses valores estão conferindo aos atores. Mesmo após os trágicos episódios dos ataques terroristas de onze de setembro (2001), quando o discurso dos norte-americanos voltou-se para o combate ao terrorismo e a agenda internacional foi novamente inundada pelos temas relativos à defesa e à segurança; muitas e variadas críticas foram tecidas ao governo Bush e aos seus aliados na guerra contra o terror, em razão de suas restrições às liberdades individuais e das violações de direitos humanos cometidas em prol do combate ao terrorismo e da garantia da segurança nacional. Este questionamento internacional não significou, contudo, que se tenha impedido os norte-americanos de cometerem tais abusos, mas causaram certo desconforto ao governo, assim como uma relativa perda de apoio político, inclusive por parte dos próprios cidadãos (eleitores).

Isto tudo evidenciou, na verdade, o crescente papel desempenhado pelos aspectos normativos no âmbito internacional. Embora se reportem ao ideal de como deveriam ser as condutas estatais, cada vez mais eles conseguem constranger, ainda que para alguns seja um constrangimento mínimo ou apenas no aspecto moral, os Estados a respeitar os direitos humanos, dar satisfações sobre atitudes suspeitas ou a aderir aos tratados internacionais dessa

---

<sup>1</sup> Fez-se referência, por exemplo, à ajuda da Bélgica, que em 2008 cooperou com o Tribunal ao realizar a prisão de Jean Pierre Gomba, acusado do cometimento de crimes de guerra e contra a humanidade na guerra civil da República Central Africana e contra quem o Tribunal Penal Internacional havia expedido um mandado de prisão.



temática. Complementando essa ascensão da ética dos direitos humanos, houve também o simbolismo ensejado com a criação do Tribunal Penal Internacional.

Sob a perspectiva histórica, ela significou o encerramento do violento e tecnológico século XX, marcado pelas guerras mundiais, genocídios, bomba atômica, disputa leste-oeste e norte-sul, refugiados e armas químicas, com a cunhagem de uma nova, peculiar e inédita moeda. Essencialmente universal, esta moeda apresenta funções e prerrogativas – humanitárias, jurisdicionais, normativas e políticas – imprescindíveis no mundo contemporâneo, mas que eram impensáveis apenas algumas décadas atrás. Logo, o estabelecimento do Tribunal no final da década de 1990 e do século XX refletiu, também, a tentativa de se adentrar no século seguinte com novos valores, práticas e interesses. Representou, portanto, a tentativa de se romper ou, pelo menos, de se atenuar, um ciclo já bastante recorrente e evidente, principalmente nos séculos XIX e XX: de desrespeito e de ameaça à condição humana.

O século XXI, por sua vez, representa o cenário no qual se atua(rá) pela circulação e difusão da moeda, de modo que ela possa transitar e ser indiscriminadamente empregada; ensejando não apenas a consolidação do tribunal, mas igualmente o desenvolvimento do regime internacional de proteção dos direitos humanos e o enraizamento da ética e da cultura de garantia desses direitos.

É por essa razão que se qualificou o resultado da Conferência de Roma como a criação *strictu sensu* do Tribunal Penal Internacional, uma vez que no *lato sensu*, o estabelecimento do Tribunal abrange não apenas a aprovação jurídica do seu Estatuto, mas sua organização física, pleno funcionamento, consolidação, aceitação generalizada pelos atores (principalmente os Estados) e a consecução dos objetivos para os quais ele foi criado – auxílio na proteção dos direitos humanos e no combate à impunidade dos autores desses crimes. Em suma, sob a perspectiva do *lato sensu*, a moeda ainda está sendo criada, tendo recentemente atingido a fase inicial de circulação. Portanto, o Tribunal continua sendo, em Haia, diariamente construído, e os valores, práticas e culturas que devem ser difundidos por essa moeda ainda precisam alcançar muitos atores e aduanas.

## REFERÊNCIAS

ABDUL-NOUR, Soraya Dib. Teorias em relações internacionais e direito internacional público. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, n. 52, p. 271-288, jul./set. 2005.

ACORDO de Londres. Disponível em: <<http://www.derechos.org/nizkor/nuremberg/nlon don.html>>. Acesso em: 15 out. 2008.

ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE DIREITO PENAL. **Apresentação**. Disponível em: <<http://www.aidpbrasil.org.br/apres.asp>>. Acesso em: 1 abr. 2010.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 2003.

\_\_\_\_\_. **Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília, DF: IBRI, 2001.

\_\_\_\_\_. et al. **Direito e cidadania na pós modernidade**. Piracicaba: Ed. UNIMEP, 2002.

\_\_\_\_\_. **A arquitetura internacional dos direitos humanos**. São Paulo: FTD, 1997.

\_\_\_\_\_. O contrário dos direitos humanos (explicitando Zizek). **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n 55-56, p.105-132, 2002.

\_\_\_\_\_. A agenda social da ONU contra a desrazão 'pós-moderna'. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 11, n.30, p.63-81, fev. 1996.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do; MOISÉS, Cláudia Perrone. (Org.). **O cinquentenário da declaração universal dos direitos do homem**. São Paulo: Ed. USP, 1999.

AMBOS, Kai; JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. (Org.). **Tribunal penal internacional: possibilidades e desafios**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

\_\_\_\_\_.; CARVALHO, Salo de. (Org.). **O direito penal no estatuto de Roma: leituras sobre os fundamentos e a aplicabilidade do tribunal penal internacional**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

ARRIGHI, Jean Michel. **OEA: Organização dos Estados Americanos**. Barueri: Manole, 2004.

BADIE, Bertrand. Da soberania à competência do Estado In: SMOUTS, Marie Claude (Org.). **As novas relações internacionais: práticas e teorias**. Tradução de Georgete M. Rodrigues. Brasília, DF: Ed. UnB, 2004. cap.1. p.35-53.

BAZELAIRE, Jean-Paul; CRETIN, Thierry. **A justiça penal internacional: sua evolução, seu futuro de Nuremberg à Haia**. Barueri, SP: Manole, 2004.

BELLI, Benoni; FONSECA JÚNIOR, Gelson. Política e direito nas relações internacionais: a consolidação da justiça internacional. **Política Externa**, São Paulo, v. 10, n. 4, p. 114-132, mar./maio 2002.

BIATO, Marcel. O tribunal penal internacional e a segurança coletiva. **Política Externa**, São Paulo, v. 10, n. 3, p.132-147, dez./fev. 2001/2002.

BIGATÃO, Juliana de Paula. As Nações Unidas e as questões de paz e segurança: as operações de manutenção de paz durante a Guerra Fria. **I Simpósio de Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas**, São Paulo, p. 1-21, nov. 2007. Disponível em: <<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos/bigatao.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2009.

BITTAR, Eduardo C.B.; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Org.). **Mini código de direitos humanos**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2008.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

\_\_\_\_\_. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

BOUTROS-GHALI, Boutros. **An agenda for peace, preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping**. 17 jun. 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/secretariat.htm>>. Acesso em: 12 set. 2009.

\_\_\_\_\_. **Supplement to an agenda for peace**: position paper of the secretary-general on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations. 25 jan. 1995. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/secretariat.htm>>. Acesso em: 15 set. 2009.

BUERGENTHAL, Thomas; TORNEY, Judith V. Expanding the international Human Rights research agenda. **International Studies Quarterly**, v. 23, n. 2, p. 321-334, jun. 1979.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**: um estudo da ordem na política mundial. Brasília, DF: Ed. UnB, 2002.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and powers**: the structure of international security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A humanização do direito internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

\_\_\_\_\_. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997. v. 1.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1999. v. 2.

CARDOSO, Ciro Flamarion; BRIGNOLI, Héctor Pérez. **Os métodos da história**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

CARDOSO, Ciro Flamarion; VAINFAS, Ronaldo (Org.). **Domínios da história**: ensaios de teoria e metodologia. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

CHAUVEAU, Agnés; TÉTARD, Philippe. (Org.). **Questões para a história do presente**. Bauru, SP: EDUSC, 1999.

CHOUKR, Fauzi Hassan; AMBOS; Kai. (Org.). **Tribunal penal internacional**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000.

COALITION FOR THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Preparatory comission**. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/?mod=prepcommission>>. Acesso em: 18 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **Review conference of the Rome Statute**. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/?mod=review>>. Acesso em: 15 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **Cases & situations**. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/?mod=casesituations>>. Acesso em: 15 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **Article 124**. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/?mod=article124>>. Acesso em: 15 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **Proposal of Belgium on amendments to article 8 of the Rome Statute**. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/?mod=belgianproposal>>. Acesso em: 15 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **States parties to the Rome statute of the ICC: 110 ratifications as of 21 July 2009**. Disponível em: <[http://www.iccnw.org/documents/RATIFICATIONSbyRegion\\_21\\_July\\_20091.pdf](http://www.iccnw.org/documents/RATIFICATIONSbyRegion_21_July_20091.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **The Rome statute in the world: 110 states-parties, 38 signatories, 46 non signatories (195)**. Disponível em: <[http://www.iccnw.org/documents/SignaturesNon\\_Signatures\\_and\\_Ratifications\\_of\\_the\\_RS\\_in\\_the\\_World\\_November\\_2009.pdf](http://www.iccnw.org/documents/SignaturesNon_Signatures_and_Ratifications_of_the_RS_in_the_World_November_2009.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2004.

D`ARCY, François. **União Européia**: instituições, políticas e desafios. Rio de Janeiro: Konrad Adeneur Stiftung, 2002.

DECLARAÇÃO de direitos do bom povo da Virgínia. Disponível em: <[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc\\_Histo/texto/Povo\\_Virginia.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc_Histo/texto/Povo_Virginia.html)>. Acesso em: 20 nov. 2008.

DECLARAÇÃO de direitos do homem e do cidadão. Disponível em: <[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc\\_Histo/texto/Direitos\\_homem\\_cidad.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc_Histo/texto/Direitos_homem_cidad.html)>. Acesso em: 20 nov. 2008.

DE PAUL UNIVERSITY COLLEGE OF LAW. **M. Cherif Bassiouni**. Disponível em: <[http://www.law.depaul.edu/faculty\\_staff/faculty\\_information.asp?id=5](http://www.law.depaul.edu/faculty_staff/faculty_information.asp?id=5)> Acesso em: 14 abr. 2010.

DONELLY, Jack. Human Rights and international organizations: States, sovereignty, and the international community. In: KRATOCHWILL, Friedrich; MANSFIELD, Edward (Ed.). **International Organization: a Reader**. New Jersey: Pearson Education, 1997.

ECOSOC. **Economic and social council official records**: forty-second session 8 may-6 june 1967: resolutions supplement n.1 New York. 8 maio – 6 jun. 1967. Disponível em: <<http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/761/56/IMG/NR076156.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 5 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. **Economic and social council resolutions official records** : resume forty-eight session 11-28 May 1970: resolutions supplement n. 1A. New York. 11-28 maio 1970. Disponível em: < <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/762/79/IMG/NR076279.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 5 jun. 2009.

EDGAR, Alistair D. Peace, justice and politics: The International Criminal Court, ‘new diplomacy’, and the UN system. In: HELD, David (Ed.). **Global Governance and Public Accountability**. Boston: Blackwell Publishers, 2004. cap. 8.

FERREIRA, Marieta de Moraes. A nova “velha história”: o retorno da história política. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 265-271, 1992.

FERREIRA, Patrícia Magalhães. Conflitos em África guerras do esquecimento: causas e natureza dos conflitos na África subsahariana. **Estratégia**, Lisboa, n. 15, p. 1-120, 2º semestre 2001. Disponível em: <[http://ieei.pt/files/Patricia\\_Ferreira\\_Conflitos\\_Africa-Africa\\_Oriental.pdf](http://ieei.pt/files/Patricia_Ferreira_Conflitos_Africa-Africa_Oriental.pdf)>. Acesso em: 7 abr. 2010

FRIEDRICH, Tatyana Scheila. Tribunal penal internacional: a diferença de concepção teórica e atuação prática do Brasil em comparação com os EUA. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 26-33, jan./jun. 2005.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

GALINDO, George Rodrigo Bandeira. ‘Se plural como o universo! ’: A multiplicação dos Tribunais Internacionais e o problema dos regimes auto-suficientes do Direito Internacional. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, n. 33, p. 7-27 out./nov. 2000.

GODINHO, Fabiana de Oliveira. **A proteção internacional dos direitos humanos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GOMES, Ângela de Castro. História, historiografia e cultura política no Brasil: algumas reflexões. In: SOIHET, Rachel; BICALHO, M. F. B.; GOUVÊA, M. F. S. (Org.). **Culturas políticas**: ensaios de história cultural, história política e ensino de história. Rio de Janeiro: Mauad/FAPERJ, 2005.

HEBEL, Herman A. M. von; LAMMERS, Johan G.; SCHUKKING, Jolien (Org.). **Reflections on the international criminal court**: essays in honour of Adriaan Bos. T.M.C. Asser Press: The Hague (Netherlands), 1999.

HELD, David et al. **Global transformations**: politics, economics and culture. Stanford University Press: California, 1999.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa Ribeiro. **Organizações internacionais: histórias e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos: O breve século XX 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

\_\_\_\_\_. **Ecos da Marselhesa: dois séculos revêem a revolução francesa**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

HUNTINGTON, Samuel P. **O choque das civilizações**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

HUSEK, Carlos Roberto. **Elementos de direito internacional público**. Malheiros: São Paulo, 1995.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Rome statute of the international criminal court**. Roma. 17 jul. 1998. Disponível em: <<http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Legal+Texts+and+Tools/Official+Journal/Rome+Statute.htm>>. Acesso em: 5 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Situations and cases**. Disponível em: <<http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Situations+and+Cases>>. Acesso em: 19 mar. 2010

INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Report of the international law commission on the work of its forty-second session: 1 May - 20 July 1990**, official records of the general assembly, forty-fifth session, supplement No. 10. Documento A/45/10. p. 20, parágrafo 107. Disponível em: <[http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A\\_45\\_10.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A_45_10.pdf)>. Acesso em: 1 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. **Report of the International Law Commission on the work of its forty-third session: 29 April - 19 July 1991**, official records of the general assembly, forty-sixth session, supplement no. 10. Document A/46/10. Disponível em: <[http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A\\_46\\_10.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A_46_10.pdf)>. Acesso em: 4 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Report of the International Law Commission on the work of its forty-fourth session: 4 May -24 July 1992**, Official Records of the General Assembly, Forty-seventh session, Supplement No. 10. Document A/47/10. Disponível em: <[http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A\\_47\\_10.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A_47_10.pdf)>. Acesso em: 5 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Report of the International Law Commission on the work of its forty-fifth session: 3 May - 23 July 1993**, official records of the general assembly, forty-eighth session, supplement no. 10. Document A/48/10. Disponível em: <[http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A\\_48\\_10.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A_48_10.pdf)>. Acesso em: 5 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Report of the International Law Commission on the work of its forty-sixth session: 2 May - 22 July 1994**, official records of the general assembly, forty-ninth session, supplement no. 10. Document A/49/10. Disponível em: <[http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A\\_49\\_10.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/A_49_10.pdf)>. Acesso em: 6 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Compte rendu analytique de la 2598e séance**. Document A/CN.4/SR.2598. Hommage à la mémoire de Doudou Thiam, membre de la Commission. 7 jul. 1999. p. 238. Disponível em: <[http://untreaty.un.org/ilc/documentation/french/a\\_cn4\\_sr\\_2598.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/documentation/french/a_cn4_sr_2598.pdf)>. Acesso em: 13 abr. 2010.

ISHAY, Micheline R. (Org.) **Direitos Humanos: uma antologia: principais escritos políticos, ensaios, discursos e documentos desde a Bíblia até o presente.** São Paulo: Ed. USP : Núcleo de Estudos da Violência, 2006.

IZZO, Roberta Cristina. **Memórias e projeções: a cultura da paz nas Nações Unidas – de 1989 a 2001.** 2008. 173f. Dissertação (Mestrado em História). Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2008.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. **O tribunal penal internacional: a internacionalização do direito penal.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

\_\_\_\_\_. **O direito penal internacional.** Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

\_\_\_\_\_.; SOBRINO, Marcelo da Silva. Soberania no direito internacional: evolução ou revolução? **Revista de Estudos Jurídicos Unesp**, Franca, ano 9, n.13, p. 238-278, dez./jan. 2004.

KANT, Immanuel. **A paz perpétua e outros opúsculos.** Tradução de Artur Morão. Lisboa: Edições 70, s/d.

KNUSTEN, Torbjorn. **A history of international relations theory.** 2<sup>nd</sup>. Manchester: Manchester University Press, 1997.

KRASNER, Stephen D. **A world court that could backfire.** New York Times, 15 jan.2001.

\_\_\_\_\_. **Soberania, hipocresía organizada.** Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 2001.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt.** São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

\_\_\_\_\_. Direito e legitimidade no sistema internacional. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 24, p. 42-58, jul. 1989,

\_\_\_\_\_. Direitos Humanos e democracia no plano interno e internacional. **Política Externa**, São Paulo, v.3, n. 2, p. 68 -76, set. 1994.

LAGE, Délber Andrade. **A jurisdicionalização do direito internacional.** Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

LIMA, Renata Mantovani; BRINA, Marina Martins da Costa. **O tribunal penal internacional.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

MAIA, Marrielle. **Tribunal penal internacional: Aspectos institucionais, jurisdição e princípio da complementaridade.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MARCÍLIO, Maria Luiza. (Org.). **A Declaração Universal dos Direitos Humanos: sessenta anos: sonhos e realidades.** São Paulo: EDUSP, 2008.

MARCOVITCH, Jacques. (Org.). **Sérgio Vieira de Mello: pensamento e memória.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Saraiva: 2004.

MATIJASCIC, Vanessa Braga. **A primeira operação de manutenção de paz das Nações Unidas no Haiti (1995-1996):** dos antecedentes ao cumprimento do mandato. 2008. 112f. Dissertação. (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp, Puc-SP), São Paulo, 2008.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006.

MELLO, Celso D. de Albuquerque; TORRES, Ricardo Lobo (Dir.). **Arquivos de direitos humanos.** Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MOISÉS, Cláudia Perrone. O princípio da complementaridade no Estatuto do Tribunal Penal Internacional e a soberania contemporânea. **Política Externa**, São Paulo, v. 8, n. 4, p. 3-11, mar./maio 2000.

MORAVCSIK, Andrew. The origins of human rights regimes: democratic delegation in postwar Europe. **International Organization**, Cambridge, v. 54, n. 2, p. 271-252, sprin. 2000.

MOREIRA, Nilson da Silva. Questões geográficas contemporâneas: “ainda sobre o genocídio em Ruanda”. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, n. 12, p. 58-77, dez. 2008. Disponível em: <<http://www.egn.mar.mil.br/revistaEgn/dezembro2008/QUEST%C3%95ES%20GEOGR%C3%81FICAS%20CONTEMPOR%C3%82NEAS.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2010.

NASCIMENTO, Alisson Reis do. A ONU e as intervenções humanitárias intraestatais: o caso do Haiti. **Universitas: Relações Internacionais**, Brasília, DF, v. 7, n. 2, p. 57-87, jul./dez. 2009. Disponível em: <[http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/relacoes\\_internacionais/article/view File/972/823](http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/relacoes_internacionais/article/view/File/972/823)>. Acesso em: 7 abr. 2010.

NEL, Philip. Between counter-hegemony and the post hegemony: the Rome Statute and normative innovation in world politics. In: HELD, David (Ed.). **Global Governance and Public Accountability.** Boston: Blackwell Publishers, 2004. cap. 9. p. 152-161.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta geral das Nações Unidas.** Disponível em: <[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Carta\\_Geral/carta\\_geral.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Carta_Geral/carta_geral.html)>. Acesso em: 15 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. **Convenção sobre a imprescritibilidade dos crimes contra a humanidade.** Disponível em: <[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist\\_glob\\_trat/texto/guerra/imprescritibilidade.htm](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist_glob_trat/texto/guerra/imprescritibilidade.htm)>. Acesso em: 1 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: <[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/declaracao/declaracao\\_univ.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/declaracao/declaracao_univ.html)>. Acesso em: 10 maio 2009.

\_\_\_\_\_. **Pacto internacional sobre direitos civis e políticos.** Disponível em: <[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist\\_glob\\_trat/texto/texto\\_3.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist_glob_trat/texto/texto_3.html)>. Acesso em: 10 jan. 2009.



ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais**. Disponível em: <[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist\\_glob\\_trat/texto/texto\\_2.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist_glob_trat/texto/texto_2.html)>. Acesso em: 10 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. **Protocolo facultativo referente ao pacto internacional sobre direitos civis e políticos**. Disponível em: <[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist\\_glob\\_trat/texto/texto\\_4.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist_glob_trat/texto/texto_4.html)>. Acesso em: 10 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. **Secretários gerais**. Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/conheca\\_secret.php#link2](http://www.onu-brasil.org.br/conheca_secret.php#link2)>. Acesso em: 6 abr. 2010.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

\_\_\_\_\_. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

POOLE, Hilary. (Org.). **Direitos Humanos: referências essenciais**. São Paulo: Ed. USP: Núcleo de Estudos de Violência, 2007.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

REIS, Eduardo Gomes Tarcísio. (Org.). **Desafios do direito internacional no século XXI**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

REMOND, René (Org.). **Por uma história política**. 2 ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

\_\_\_\_\_. **O século XX: de 1914 aos nossos dias**. São Paulo: Cultrix, 1976.

\_\_\_\_\_. Por que a história política? **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p.7-19, 1994. Disponível em: <<http://virtualbib.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/1969/1108>>. Acesso em: 20 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. et al (Org.). **Hacer la historia del siglo XX**. Madrid: Biblioteca Nueva Universidad Nacional de Educación a Distancia Casa de Velásquez, 2004.

REZEK, J.F. **Direito internacional público: curso elementar**. São Paulo: Saraiva, 1993.

RODRIGUES, Simone Martins. **Segurança internacional e direitos humanos: a prática de intervenção humanitária no pós Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SABÓIA, Gilberto Vergne. Um improvável consenso: a conferência mundial de direitos humanos e o Brasil. **Política Externa**, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 3-18, dez. 1993.

SANTOS, Norma Breda dos. História das relações internacionais no Brasil: esboço de uma avaliação sobre a área. **Revista História**, Franca, v. 24, n. 1, p. 11-39, 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_pdf&pid=S0101-90742005000100002&lng=em&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0101-90742005000100002&lng=em&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 3 maio 2010.

SARAIVA, José Flávio Sombra. (Org.). **História das relações internacionais contemporâneas**: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2007.

SATO, Eiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Revista Brasileira Política Internacional**, Brasília, DF, v. 43, n.1, p. 138-169, 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292000000100007&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292000000100007&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 5 out. 2009.

SÊGA, Rafael. História e política. **História: Questões & Debates**, Curitiba, n. 37, p. 183-195, 2002. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/historia/article/viewFile/2708/2245>>. Acesso em: 20 jan. 2009.

SERODIO, Guilherme Moutinho. Sobrevivendo ao genocídio e ao deslocamento: diáspora curda e respostas à repressão na Turquia e no Iraque entre 1987 e 1995. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO AMERICANA DE ESTUDOS AFRICANOS E ASIÁTICOS DO BRASIL, 9., Rio de Janeiro, 2008. **Anais...** Rio de Janeiro, 2008. p. 1-17. Disponível em: <<http://www.aladaab.com.br/anais/PDFS/43.pdf>>. Acesso em: 7 abr. 2010.

SHEEHAN, Michael. **International security**: an analytical survey. Londres: Lynne Rienner, 2004.

SMOUTS, Marie Claude (Org.). **As novas relações internacionais**: práticas e teorias. Tradução de Georgete M. Rodrigues. Brasília, DF: Ed. UnB, 2004.

SOCIEDADE DAS NAÇÕES. **Pacto da sociedade das nações**. Disponível em: <[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc\\_Histo/texto/Sociedade\\_Nacoes.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc_Histo/texto/Sociedade_Nacoes.html)>. Acesso em: 5 abr.2009.

SOMENZARI, Isteissi Aires Garcia. O papel do conselho de segurança da ONU no tribunal penal internacional. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, Curitiba, v.1, n.1, p.202-224, jan./jun. 2005.

SOUZA, Artur de Brito Gueiros. O tribunal penal internacional e a proteção dos direitos humanos: uma análise do estatuto de Roma à luz dos princípios do direito internacional da pessoa humana. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, DF n.12, p. 9-31, jul./set. 2004.

STEINER, Sylvia Helena F. **Tribunal penal internacional**: a proteção dos direitos humanos no século XXI. Disponível em: <<http://www.goffredotellesjr.adv.br/revista.htm#dezoito>>. Acesso em: 1 set. 2008.

\_\_\_\_\_. **O direito e a nova ordem mundial**. [ago., 2008] Roteiro: Edson Baldan, Eduardo Santos, Fernando Pavan, Rodrigo dos Passos. Prisma Jurídico. Disponível em: <<http://www4.uninove.br/ojs/index.php/prisma/article/viewFile/543/509>>. Acesso em: 20 set.2008.

\_\_\_\_\_. **O tribunal penal internacional é modelo para justiça**. [jun., 2008]. Conjur. Disponível em: <[http://www.amagis.com.br/index.php?pagina=noticias& pag\\_int=not\\_ver &id\\_notic= 4097](http://www.amagis.com.br/index.php?pagina=noticias& pag_int=not_ver &id_notic= 4097)>. Acesso em: 5 set. 2008.

STELZER, Joana; GONÇALVES, Everton das Neves. (Org.) **Direito das relações internacionais: na fronteira entre a força econômica e o valor da vida humana: estudos comemorativos à luminar a trajetória acadêmica de Odete Maria de Oliveira.** Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.

SUMMA, Renata de Figueiredo. Vozes armênias: memórias de um genocídio. **Revista Ética e Filosofia Política**, Juiz de Fora, v. 10, n. 1, p. 1-60, jun. 2007.

TANNO, Grace. A contribuição da escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 47-75, 2003.

UNITED NATIONS. **Convention on the prevention and punishment of the crime of genocide** Disponível em: <<http://www.un-documents.net/cppcg.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. **International convention on the suppression and punishment of the Crime of apartheid.** Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/281/40/IMG/NR028140.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 3 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **International law commission: introduction.** Disponível em: <<http://www.un.org/law/ilc/>>. Acesso em: 12 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. **International law commission: membership.** Disponível em: <<http://www.un.org/law/ilc/>>. Acesso em: 12 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. **Biography of Hans Corell.** Disponível em: <[http://www.un.org/News/oss/sg/stories/corell\\_bio.html](http://www.un.org/News/oss/sg/stories/corell_bio.html)>. Acesso em: 15 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. **Principles of international law recognized in the charter of the Nurnberg tribunal and in the judgment of the tribunal** Disponível em: <<http://www.derechos.org/nizkor/nuremberg/nprinciples.html>>. Acesso em: 15 out. 2008.

\_\_\_\_\_. **International criminal responsibility of individuals and entities engaged in illicit trafficking narcotic drugs across national frontiers and others transnational criminal activities: establishment of an international criminal court with jurisdiction over such crimes.** Resolutions adopted by the General Assembly at its 44th session. Document A/RES/44/39. New York. 4 dez. 1989. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/res/resa44.htm>>. Acesso em: 3 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Report of the international law commission on the work of its forty-second session.** Resolutions adopted by the General Assembly at its 45th session. Document A/RES/45/41. New York. 28 nov. 1990. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/res/resa45.htm>>. Acesso em: 4 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Report of the international law commission on the work of its forty-third session.** Resolutions adopted by the General Assembly at its 46th session. Document A/RES/46/54. New York. 9 dez. 1991. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/res/resa46.htm>>. Acesso em: 4 jan. 2010.

UNITED NATIONS. **Report of the international law commission on the work of its forty-four session.** Resolutions adopted by the General Assembly at its 47th session. Document A/RES/47/33. New York. 25 nov. 1992. Disponível em <<http://www.un.org/Depts/dhl/res/resa47.htm>>. Acesso em: 5 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Report of the International Law Commission on the work of its forty-fifth session.** Resolutions adopted by the General Assembly at its 48th session. Document A/RES/48/31. New York. 9 dez. 1993. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/res/resa48.htm>>. Acesso em: 6 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Establishment of an international criminal court.** Resolutions adopted by the general assembly at its 49th session. Document A/RES/49/53. New York. 9 dez. 1994. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/res/resa49.htm>>. Acesso em: 6 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Establishment of an international criminal court.** Resolutions adopted by the General Assembly at its 50th session. Document A/RES/50/46. New York. 11 dez. 1995. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/res/resa50.htm>>. Acesso em: 6 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Establishment of the international criminal court.** Resolution adopted by the general assembly at its 51st session. Document A/RES/51/207. New York. 17 dez. 1996. Disponível em: Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/res/resa51.htm>>. Acesso em: 5 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Establishment of an international criminal court.** Resolutions adopted by the general assembly at its 52d session. Document A/RES/52/160. New York. 15 dez. 1997. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/res/resa52.htm>>. Acesso em: 12 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Plan of action for the United Nations decade of human rights education, 1995 - 2004:** human rights education – lessons for life. Document: A/51/506 Add1. New York. 12 dez. 1996. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/issues/education/training/decade.htm>>. Acesso em: 10 set. 2009.

\_\_\_\_\_. **Resolutions adopted by the general assembly.** United Nations decade for human rights education. Document A/RES/49/184. New York. 23 dez. 1994. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/res/resa49.htm>>. Acesso em: 20 set. 2009.

\_\_\_\_\_. **Resolution adopted by the general assembly.** United Nations decade for human rights education: towards a culture of peace. Document A/RES/50/173. New York. 22 dez. 1995. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/res/resa50.htm>>. Acesso em: 25 set. 2009.

\_\_\_\_\_. **Resolution adopted by the general assembly.** United Nations decade for human rights educations, 1995-2004, and public information activities in the field of human rights. Document A/RES/52/127. New York. 12 dez. 1997. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r52.htm>>. Acesso em: 25 set. 2009.

\_\_\_\_\_. **Resolution adopted by the general assembly.** United Nations decade for human rights educations, 1995-2004, and public information activities in the field of human rights. Document A/RES/53/153. New York. 9 dez. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r53.htm>>. Acesso em: 25 set. 2009.

UNITED NATIONS. **Resolution adopted by the general assembly.** United Nations decade for human rights educations, 1995-2004. Document: A/RES/57/212. New York. 18 dez. 2002. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r57.htm>>. Acesso em: 25 set. 2009.

\_\_\_\_\_. **United Nations decade for international law.** Document A/RES/45/40. New York. 28 nov. 1990. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/res/resa45.htm>>. Acesso em: 1 out. 2009.

\_\_\_\_\_. **United Nations decade of international law.** Report of the Secretary-General. Document A/48/312. New York. 25 ago. 1993. Disponível em: <<http://www.un.org/law/1990-1999>>. Acesso em: 31 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. **United Nations decade of international law.** Report of the Secretary-General Document A/49/323. New York. 19 ago. 1994. Disponível em: <<http://www.un.org/law/1990-1999>>. Acesso em: 31 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. **United Nations decade of international law.** Report of the Secretary-General. Document A/51/278. New York. 15 ago. 1996. Disponível em: <<http://www.un.org/law/1990-1999>>. Acesso em: 31 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. **United Nations decade of international law.** Report of the Secretary-General. Document A/54/362. New York. 21 set. 1999. Disponível em: <<http://www.un.org/law/1990-1999>>. Acesso em: 31 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. **Preparatory committee on establishment of international criminal court meet at headquarters:** 25 March- 12 April. Background release L/2760. 22 mar. 1996. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/BackgroundRelease22March96.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Draft programme of work of the preparatory committee on the establishment of an international criminal court.** 31 jan. 1996. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/DraftWorkPlan.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Preparatory committee on establishment of international criminal court begins first session.** Document L/2761. 25 mar. 1996. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/BeginsFirstSession25Mar96.pdf>>. Acesso em: 9 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Preparatory committee on establishment of international criminal court to meet at headquarters:** 12-30 August. Document L/2792. 8 ago. 1996. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/DPI Background8Aug96.pdf>>. Acesso em: 9 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Statute of international court must not be retroactive, say speakers in preparatory committee.** Document L/2769. 29 mar. 1996. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/NotRetroactive29Mar96.pdf>>. Acesso em: 9 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Preparatory committee on establishment of international criminal court begins three-week session.** Document L/2793. 12 ago. 1996. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/DPIPrepCmtOpens12Aug96.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

UNITED NATIONS. **Preparatory committee on international criminal court considers commencement of prosecutions issues.** Document L/2796. 13 ago. 1996. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/DPICommencement13Aug96.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Preparatory committee on establishment of international criminal court commences exchange of views on complaint procedures.** Document L/2794. 13 ago. 1996. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/DPIComplaintProc13Aug96.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Proposed international criminal court should be operational before turn of century, preparatory committee told.** Document L/2809. 27 ago. 1996. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/DPIOperationalCourt27Aug96.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Preparatory committee for international criminal court concludes second session.** Document L/2813. 30 ago. 1996. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/DPIConcludesSession30Aug96.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Preparatory committee for international criminal court approves work programme for two-week session.** Document L/2822. 11 fev. 1997. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/3PrepCmtApprovesWork11Feb97.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Preparatory committee for international criminal court: 11-21 February: working group on general principles of criminal law and penalties.** Document A/AC.249/1997/WG.2/CRP.2. 13 fev. 1997. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/WrkGrp2IndividualRespFeb97.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Preparatory committee for international criminal court: 11-21 February: report of the working group on general principles of criminal law and penalties.** Document A/AC.249/1997/L.3. 21 fev. 1997. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/WrkGrp2GeneralLawFeb97.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Preparatory committee for international criminal court concludes third session.** Document L/2824. 21 fev. 1997. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/3PrepCmtConcludes21Feb97.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Working group 3 on complementarity and trigger mechanisms; committee on the establishment of an international criminal court (August 4-15, 1997).** 4-15 ago. 1997. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/4PrepCmtWorkGrp3Summary.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Preparatory committee for international criminal court approves work programme for two-week session.** Document L/2838. 4 ago. 1997. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/PrepComApprovesWork4Aug97.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Preparatory committee on international criminal court to continue work at further session in December.** Document L/2839. 15 ago. 1997. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/4PrepCmtPress15Aug97.pdf>>. Acesso em: 9 jan. 2010.

UNITED NATIONS. **Preparatory committee for international criminal court concludes session: to meet again in March 1998.** Document L/2847. 12 dez. 1997. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/5PrepCmtConcludes12Dec97.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **International criminal court: final clauses (draft).** 12 dez. 1997. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/DraftFinalClauses.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Preparatory committee on establishment of international criminal court to hold sixth session at headquarters: 16March-3April.** Document L/2858. 13 mar. 1998. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/BackgroundRelease13March98.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Preparatory committee convenes final session before June/July Rome conference on establishing international criminal court.** Document L/2859. 16 mar. 1998. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/6PrepCmtBegins16March98.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Preparatory committee on establishment of criminal court concludes first technical reading of Zutphen draft.** Document L/2862. 2 abr. 1998. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/6PrepCmtTechReading2April98.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Preparatory committee on international criminal court concludes work by adopting draft statute.** Document L/2864. 3 abr. 1998. Disponível em: <<http://www.iccnw.org/documents/6PrepCmtConcludes3April98.pdf>>. Acesso em: 9 jan. 2010.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Draft rules of procedure for the United Nations diplomatic conference of plenipotentiaries of the establishment of an international criminal court.** Documents. A/CONF.183/2/Add.2; 14 abr. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 20 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. **UN Secretary-General declares overriding interest of international criminal court conference must be that of victims and world community as a whole.** Speeches/statements. Roma. 15 jun. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 13 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Adress by Mary Robinson UN high commissioner for human rights.** Speeches/Statements. Roma. 15 jun. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 13 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Statement by Mr. Soren Jessen-Pertesen, assistant high commissioner for refugees of the United Nations.** Speeches/statements. Roma. 16 jun. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 13 jan. 2010.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Statement by Mr. Cornelio Sommaruga, president of the international committee of the red cross.** Speeches/statements. Roma. 16 jun. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 13 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Adress by Pierre Sane:** secretary general, amnesty international. Speeches/statements. Roma. 16 jun. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 13 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Letter from the president of the conference addressed to all representatives of participating states.** Documents. A/CONF.183/INF.7. 4 jul. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 26 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Letter of the secretary-general of the United Nations to the president of the United Nations diplomatic conference of plenipotentiaries on the establishment of an international criminal court.** Documents. A/CONF.183/INF.8. 7 jul. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 26 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Statement of the representative of the Secretary-General Hans Corell, in the committee of the whole on 13 July 1998.** Speeches/statements. Roma. 13 jul. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 30 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Statement by H.E.Mr Lamberto Dini, Minister of foreign affairs of the republic of Italy.** Speeches/statements. Roma. 14 jul. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 12 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. **Statement at the conclusion of the Roma Conference and the adoption of the Statute of the International Criminal Court delivered by Mr. Hans Corell, the Secretary-General representative at the Conference.** Speeches/statements. Roma. 17 jul. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>> Acesso em: 14 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. **Statement by judge Eli Nathan, head of the delegation of Israel.** Speeches/statements. Roma. 17 jul. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 15 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. **Press release:** daily summaries. Roma. 22-26 jun. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Press release:** daily summaries. Roma. 29 jun. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 22 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Press release:** daily summaries. Roma. 30 jun. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 26 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Press release:** daily summaries. Roma. 1 jul. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 22 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Press release:** daily summaries. Roma. 2 jul. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 22 jan. 2010.



UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Press release:** daily summaries. Roma. 6 jul. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 26 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Press release:** daily summaries. Roma. 7 jul. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 26 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Press release:** daily summaries. Roma. 8 jul. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 26 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Press release:** daily summaries. Roma. 9 jul. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 30 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Press release:** daily summaries. Roma. 10 jul. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 30 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Former Nuremberg war crimes prosecutor declares that aggressive war is not a national right but an international crime.** Press release L/ROM/8. Roma. 16 jun. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Role of United Nations Security Council in International Criminal Court among issues discusses this afternoon at UN Conference.** Press release L/ROM/10. Roma. 17 jun. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 22 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **United States declares at Conference that UN Security Council must play important role in proposed international criminal court.** Press release L/ROM/11. Roma. 17 jun. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 22 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Crisis in Sierra Leone highlights urgent need for an international criminal court.** Press release L/ROM/13. Roma. 17 jun. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.html>>. Acesso em: 30 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **UN Conference on establishing International Criminal Court concludes four days of general statements.** Press release L/ROM/15. Roma. 18. jun. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Meeting of key conference committee shows continuing differences on important provisions of international criminal court statute.** Press release L/ROM/16. Roma. 13 jul. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 30 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Un Secretary-General's representative urges all out effort to achieve consensus on international criminal court treaty.** Press release L/ROM/17. Roma. 13 jul. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 12 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. **Italian foreign minister urges conference not to let chance to set up international criminal court slip from its grasp.** Press release L/ROM/18. Roma. 14 jul. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 12 fev. 2010.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE ESTABLISHMENT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT **Criminal Court conference committee adopts reports of drafting committee, working groups and coordinators.** Press release L/ROM/19. Roma. 15 jul. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 12 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. **Conference's committee continues adoption of drafting committee texts on international criminal court statute.** Press release L/ROM/21. Roma. 16 jul. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 12 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. **UN diplomatic conference concludes in Rome with decision to establish permanent international criminal court.** Press release L/ROM/22. Roma. 17 jul. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 14 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. **Secretary General says establishment of international criminal court is major step in march towards humans rights rule of law.** Press release L/ROM/23. Roma. 18 jul. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 15 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. **Final act.** Documents. A/CONF.183/10. Roma. 17 jul. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.html>>. Acesso em: 30 jan. 2010.

VILLA, Rafael Antônio Duarte. **Da crise do realismo a segurança global multidimensional.** São Paulo: Annablume, 1999.

WEIS, Carlos. **Direitos humanos contemporâneos.** São Paulo: Malheiros, 2006.