

O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL NA GRANDE  
ESTRATÉGIA NORTE-AMERICANA (1990-2008)

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



*Ministro de Estado*  
*Secretário-Geral*

Embaixador Antonio de Aguiar Patriota  
Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



*Presidente*

Embaixador Gilberto Vergne Saboia

*Instituto de Pesquisa de*  
*Relações Internacionais*

*Diretor*

Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

*Centro de História e*  
*Documentação Diplomática*

*Diretor*

Embaixador Maurício E. Cortes Costa

*A Fundação Alexandre de Gusmão, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.*

Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H  
Anexo II, Térreo, Sala 1  
70170-900 Brasília, DF  
Telefones: (61) 2030-6033/6034  
Fax: (61) 2030-9125  
Site: [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)

MARRIELLE MAIA

O Tribunal Penal Internacional  
na Grande Estratégia Norte-Americana  
(1990-2008)



Brasília, 2012

Direitos de publicação reservados à  
Fundação Alexandre de Gusmão  
Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H  
Anexo II, Térreo  
70170-900 Brasília - DF  
Telefones: (61) 2030-6033/6034  
Fax: (61) 2030-9125  
Site: [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)  
E-mail: [funag@itamaraty.gov.br](mailto:funag@itamaraty.gov.br)

**Equipe Técnica:**

Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho  
Fernanda Antunes Siqueira  
Fernanda Leal Wanderley  
Gabriela Del Rio de Rezende  
Jessé Nóbrega Cardoso  
Mariana Alejarra Branco Troncoso

**Programação Visual e Diagramação:**

Gráfica e Editora Ideal

---

Impresso no Brasil 2012

---

M217

MAIA, Marriele.

O Tribunal Penal Internacional na grande  
estratégia norte-americana (1990-2008) / Marriele  
Maia; prefácio do Embaixador Gilberto Vergne Saboia.  
-- Brasília : FUNAG, 2012.

356 p.; 15,5 x 22,5 cm.

ISBN: 978-85-7631-365-6

1. Tribunal Penal Internacional. 2. Tribunal Penal  
Internacional (antecedentes históricos). 3. Política  
Externa (Estados Unidos). I. Fundação Alexandre de  
Gusmão.

CDU: 343.17(100)

---

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Talita  
Daemon James - CRB-7/6078

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme  
Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

Dedico este trabalho às mulheres da minha vida: minha filha Maia e Maia Fischel e Andrade, minha mãe Lília de Melo Maia e minha avó Leonina de Melo Maia (*In memoriam*).



## Agradecimentos

Este livro é o resultado da minha tese de Doutorado em Política Internacional no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, defendida no dia 03 de agosto de 2011 e aprovada por unanimidade pela Banca Examinadora composta pelos professores doutores Andrei Koerner, Sebastião Velasco e Cruz, Reginaldo Mattar Nasser, Shiguenoli Miyamoto e Rafael Villa. Por esse motivo, não poderia deixar de expressar minha gratidão às instituições e pessoas que, direta ou indiretamente, colaboraram para a realização da pesquisa.

Agradeço ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH/ UNICAMP), ao Instituto de Economia (IE/UFU), Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU) e ao Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) que me possibilitaram ambientes ricos em conhecimento e informações e ensinaram o meu crescimento pessoal e profissional durante o período que me dediquei à realização da tese. Agradeço à Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG/MRE) e à Embaixada dos Estados Unidos pelo material disponibilizado para a pesquisa. Ao meu orientador, professor doutor Andrei Koerner, minha gratidão especial pela amizade e paciência com que conduziu meus estudos. Agradeço também aos meus professores do doutorado Valeriano Mendes Ferreira da Costa, Armando Boito, Reginaldo Moraes e Marco Aurélio Nogueira pela convivência e ensinamentos que me abriram novos horizontes de pesquisa.

Pela valiosa contribuição no desenvolvimento do projeto de pesquisa agradeço aos professores doutores Reginaldo Mattar Nasser

e Sebastião Velasco, membros da banca de qualificação, e, aos amigos, professor doutor Eiiti Sato, professor doutor José Rubens Damas Garlipp, Embaixador Carlos Henrique Cardim, professor doutor Eugênio Aragão, professora doutora Michele Polline Veríssimo, professora doutora Vanessa Val, professora doutora Teresa Cristina França, professora doutora Juliana Viggiano, professor mestre Erwin de Pádua Xavier e professora mestra Janaina Storti. Agradeço ainda aos colegas professores dos cursos de Relações Internacionais e Economia da Universidade Federal de Uberlândia pelo incentivo e aos professores doutores Pythagoras Daronc Silva e Ivair Augusto Alves dos Santos pelo incentivo em seguir a carreira acadêmica.

Reconhecidamente, agradeço à minha filha Maia e Maia Fischel e Andrade, que com sua pouca idade soube compreender minha dedicação ao doutorado, à minha mãe Lilia de Melo Maia e meu irmão Luciano Maia Alves Ferreira pelo companheirismo, ajuda e apoio nos momentos mais difíceis desta caminhada, ao Rafael Ribeiro Raymundini pelo companheirismo e incentivo. Finalmente agradeço aos outros membros da minha família e amigos pelo apoio e incentivo, meu pai José Garcia Alves Ferreira, meus tios Layse de Mello Maia, Lélia de Melo Maia, Leila de Melo Maia de Almeida, Wagner Rezende de Almeida, Dirceu de Oliveira Maia, Lourdes e Armando Righetto, meus primos Marcela Maia Nader, Rebecca Maia Tambellini, Polyana Maia Tambellini, Junot de Oliveira Maia, Angela e Genaro Joeli, José Armando Righetto, Roberto Junqueira Maia, João Luís Corsini Garcia, minhas irmãs Paula e Laura Ribeiro Alves Ferreira e meus amigos Kamila Fagundes, Edgar e Marilda de Almeida, Ancelmo e Leila de Almeida, Hugo Nister, Edson Mandagaran Ramos e Lícia Frezza Pisa. À prima Heloisa Pereira Corsini, agradeço pela ajuda na revisão deste trabalho e à querida aluna e agora colega, Mariana Zanon Rezano o meu agradecimento também especial pela ajuda na confecção dos mapas que constam deste trabalho. Por fim, agradeço à Maria pelo apoio sem limite.

*Marrielle Maia Alves Ferreira*

# Sumário

**Prefácio – Embaixador Gilberto Vergne Saboia..... 13**

**Introdução ..... 17**

**Capítulo I - O Tribunal Penal Internacional: dos Antecedentes à  
Negociação em Roma..... 25**

1.1 As primeiras iniciativas para o estabelecimento de um Tribunal Penal  
Internacional e a posição dos Estados Unidos ..... 25

1.2 O apoio norte-americano ao estabelecimento dos tribunais *ad hoc* do  
Conselho de Segurança ..... 32

1.3 A negociação do Tribunal Penal Internacional: principais  
controvérsias frente ao interesse norte-americano ..... 39

1.4 A objeção dos Estados Unidos ao texto final de Roma e o debate no  
Senado ..... 57

1.5 O significado político da atuação dos Estados Unidos: das  
controvérsias jurídicas à grande estratégia..... 65

1.6 Considerações Finais..... 70

**Capítulo II - A Relação entre os Estados Unidos e o Tribunal Penal  
Internacional à Luz das Tradições da Política Externa dos Estados  
Unidos ..... 73**

2.1 A política de excepcionalidade dos Estados Unidos para os  
Direitos Humanos ..... 74

2.2	O Tribunal Penal Internacional à luz do debate sobre soberania e instituições internacionais entre realistas e liberais.....	77
2.3	O Tribunal Penal Internacional à luz dos enfoques tradicionais da política externa dos Estados Unidos .....	87
2.4	O Tribunal Penal Internacional à luz das prioridades estratégicas wilsonianas no pós-Guerra Fria.....	100
2.5	Considerações Finais.....	118

**Capítulo III - A Grande Estratégia dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria e o Tribunal Penal Internacional..... 123**

3.1	O conceito de grande estratégia e o processo de formulação dos relatórios de estratégia de segurança nacional nos Estados Unidos	124
3.2	George H. W. Bush e a sua estratégia para a nova ordem mundial.	127
3.3	Bill Clinton e a estratégia de engajamento e alargamento .....	134
3.4	George W. Bush e a doutrina da guerra preventiva.....	144
3.5	Considerações Finais.....	150

**Capítulo IV - A Política de George W. Bush para o Tribunal Penal Internacional..... 159**

4.1	O discurso da administração George W. Bush de oposição ao Tribunal Penal Internacional.....	159
4.2	O bloqueio do indiciamento de norte-americanos no Conselho de Segurança.....	162
4.3	<i>Bilateral Immunity Agreements</i> (BIAs).....	166
4.4	Legislação anti- Tribunal Penal Internacional.....	175
4.5	As iniciativas de criação de tribunais internacionais e a posição da administração George W. Bush .....	184
4.6	O abrandamento da oposição norte-americana ao Tribunal Penal Internacional para a situação de Darfur .....	187
4.7	Considerações Finais.....	189

**Considerações Finais ..... 193**

**Bibliografia..... 201**

**ANEXO 1:**

Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional .....	225
--	-----

**ANEXO 2:**

Declaração do Presidente Bill Clinton sobre a assinatura do Tratado do Tribunal Penal Internacional .....	347
---	-----

<b>ANEXO 3:</b>	
Modelo de Acordo Recíproco.....	349
<b>ANEXO 4:</b>	
Modelo de Acordo Não Recíproco.....	353



## Prefácio

A FUNAG traz a público a obra “O Tribunal Penal Internacional e a Grande Estratégia de Política Externa dos Estados Unidos”. A partir de sua tese de doutorado, Marrielle Maia traça uma instigante análise da política norte-americana sobre o Tribunal Penal Internacional e seus vínculos com as diferentes bases teóricas e precedentes da história daquele país. Ilustra esta análise com as variações ocorridas na posição dos Estados Unidos desde a negociação até o período posterior à entrada em vigor do Estatuto de Roma, abarcando as administrações Clinton e Bush.

No curso desta análise, a autora, servindo-se das ferramentas próprias das ciências das relações internacionais e do direito internacional, traça um retrato da política seguida ao longo de várias presidências norte-americanas, sua relação com o documento intitulado “Grande Estratégia de Política Externa” com particular atenção para a questão da criação do TPI e de outras alternativas de justiça criminal internacional mas também em relação às normas de direito internacional dos direitos humanos, do direito criminal internacional e seus mecanismos de controle. Expõe neste último particular, as razões de Estado e estratégica que estão no âmago de tais posições.

Suas conclusões mostram a invariável defesa, com algumas variantes de discurso, pelas principais correntes de pensamento político norte-americanas, do “excepcionalismo” das instituições de seu país e de seu papel insubstituível na defesa da democracia e, portanto, acima do juízo de instituições multilaterais. Esta posição leva a uma clara

contradição entre o discurso em defesa da aplicação universal dos direitos humanos e de sua promoção como um dos objetivos de política externa e as limitações e condicionantes que os Estados Unidos adotam em sua prática e que o levam a rejeitar um sistema verdadeiramente universal, multilateral e igualitário de monitoramento dos direitos humanos. Como adverte a autora, citando, entre outros, autores norte-americanos, os EUA preferem abordar o tratamento das questões de direitos humanos sob um prisma de política bilateral.

Ao fim dos anos 90, após a aprovação da Declaração e Programa de Ação de Viena (1993), a subsequente criação do cargo de Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos, e a universalização quase completa dos tratados sobre direitos humanos a ênfase do discurso sobre direitos humanos, especialmente entre os ocidentais, com apoio dos EUA, passou a ser na implementação das normas contidas em tais instrumentos. Estes foram indubitáveis avanços para o progresso dos direitos humanos. O trabalho dos órgãos de monitoramento de tratados (“treaty monitoring bodies”) avançou de forma persistente, apesar de, no caso dos EUA, serem notórios os empecilhos a uma aplicação equitativa de certos instrumentos representados pelas importantes reservas opostas a vários dos dispositivos importantes.

Não foi o caso da Comissão de Direitos Humanos, onde, apesar do profícuo trabalho dos relatores temáticos e do próprio escritório do ACDH, a temática dos direitos humanos assumiu crescente estridência e politização, caracterizada por uma visível aplicação desigual de padrões. Seu sucessor, o Conselho para Direitos Humanos, de mais alta hierarquia e poderes, criou expectativas que ainda estão por se confirmar. Uma das decisões adotadas, contudo, foi a criação de um sistema obrigatório de relatório por todos os países a ser discutido sob a direção de alguns países (“universal peer review system”). Os EUA inicialmente recusaram-se a participar do Conselho, sob o argumento de haviam sido eleitos países “violadores de direitos humanos”.

Esta dificuldade se torna ainda mais acentuada com relação a normas ou instituições sobre as quais os EUA considerem capazes de criar restrições a sua liberdade de ação internacional, em particular no que respeita a sua conduta em situações de conflito ou luta contra o terrorismo, ou enseje receios, ainda que exagerados, de aplicação de jurisdição de tribunais internacionais a soldados ou autoridades norte-americanas.

Assim, quando a perpetração de graves atrocidades em afronta ao direito internacional, na ex-Iugoslávia, em Ruanda e outras regiões do mundo, o clamor generalizado fez ressurgir a antiga ideia de

estabelecimento de instâncias judiciais capazes de julgar indivíduos acusados de cometer tais crimes, independentemente das posições exercidas ou em exercício.

Os EUA apoiaram a necessidade de por fim à impunidade dos perpetradores de atrocidades e crimes de transcendência internacional. Isto era coerente com o passo fundamental que o país dera ao contribuir para a criação de uma justiça criminal internacional, ainda que imperfeita, com o estabelecimento do Tribunal de Nurembergue. Mas a política em relação a este tema foi marcado por grandes hesitações e contradições. Os norte-americanos desejavam e apoiaram a criação dos tribunais *ad-hoc* para a ex-Iugoslávia e para Ruanda estabelecidos com base em resoluções do Conselho de Segurança, de forma algo inovadora pois fora dos poderes normais do Conselho, e que se mantinham assim circunscritos no âmbito de aplicação e mais facilmente controláveis pelos países detentores do poder de veto naquele órgão.

Distinto foi o caso do TPI, em que a dinâmica da negociação logo demonstrou que a comunidade internacional em sua maioria desejava um tribunal de âmbito universal, com considerável grau de independência, sem possibilidade de reservas e com jurisdição automática.

O governo Clinton participou da negociação do tratado de estabelecimento do TPI, sem, possivelmente o propósito genuíno de dele tornar-se parte, mas como forma de dar-lhe contornos semelhantes aos tribunais *ad-hoc* e fazê-lo tanto quanto possível dependente do Conselho de Segurança, com cláusula de jurisdição facultativa e promotor sem independência. Vencido na negociação pelos países europeus e demais “like-minded” entre os quais o Brasil, confrontaram-se com um texto que, embora tivesse feito várias concessões às posições norte-americanas, era ainda impalatável para os setores mais conservadores.

Apesar das inúmeras e importantes concessões feitas com a finalidade de compatibilizar o tribunal com as exageradas preocupações dos EUA de que o TPI pudesse vir a julgar nacional norte-americano, resultou inaceitável pelos EUA. Mesmo assim, e a despeito da agressiva campanha contra ele promovida pela administração do Presidente George W. Bush, o TPI entrou em vigor, muito antes das expectativas, em 2002.

A administração Clinton ainda chega a assinar o Estatuto, como forma de garantir assento nas reuniões do Comitê Preparatório encarregado de terminar as tarefas que a Conferência de Roma lhe havia designado, mas assinala que não recomendaria sua ratificação, e o governo de George W. Bush retira a assinatura como parte de sua campanha de oposição contra o Tribunal.

Passada esta fase mais radical, os EUA refrearam a sua combatividade e passaram mesmo a considerar possível o recurso, pela via do Conselho de Segurança, ao TPI, como demonstrado pela abstenção na votação no Conselho de Segurança em referência ao tribunal da situação em Darfur. Estas posições mantêm-se inalteradas no atual governo do Presidente Barack Obama.

Chega-se assim a uma situação de maior normalidade em que, de um lado, deve ser respeitado o direito daqueles países que optaram por manter-se até agora fora do Estatuto de Roma, sem prejudicar o funcionamento normal e o fortalecimento de uma instituição que a maioria dos membros da comunidade internacional vê como um passo de grande importância no combate à impunidade dos perpetradores de graves crimes contra o direito humanitário internacional e os direitos humanos como fator de dissuasão contra a repetição destes crimes.

O fortalecimento do império da lei nos planos nacional e internacional (“rule of law”), outra ideia que vem ganhando força na ONU entre os defensores dos direitos humanos e da democracia, não logrará seus objetivos se os EUA, que tem a seu crédito importantes contribuições históricas a estes objetivos, aceitem e acatem, em igualdade de condições com as demais potências e membros da ONU, as normas do direito internacional e respeitem os mecanismos e instituições livremente estabelecidos para seu controle.

*Gilberto Vergne Saboia*

Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão  
Membro da Comissão de Direito Internacional da ONU

## Introdução

O Tribunal Penal Internacional, criado em 1998 por intermédio do Estatuto de Roma, tem como meta o julgamento de forma independente e universal dos crimes internacionais, dentre os quais aqueles considerados como os mais graves contra os direitos humanos. O objetivo de acabar com a impunidade e, dessa forma, contribuir para a prevenção dos crimes previstos no Estatuto, está contido no preâmbulo do documento que também ressalta que é dever de todo Estado “exercitar sua jurisdição criminal em relação a todos os responsáveis por crimes internacionais”.

Assim, com jurisdição complementar sobre os crimes de genocídio (artigo 6º), crimes contra a humanidade (artigo 7º), crimes de guerra (artigo 8º) e crimes de agressão (artigo 9º), o Tribunal exerce seu poder legal, em caso de manifesta incapacidade ou falta de disposição do sistema judicial nacional para exercer sua jurisdição primária<sup>1</sup>. De acordo com o seu Estatuto (artigo 13), o Tribunal pode ser ativado por três mecanismos: (a) por um Estado queixoso membro do Estatuto por meio de um requerimento à Promotoria para que seja examinada a ocorrência de crimes de competência do Tribunal cometidos por pessoas específicas; (b) pela Promotoria, *proprio motu*, sujeito seu ato a controle da Câmara de Instrução; (c) pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, atuando em uma situação particular, de acordo com o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. (Maia, 2000)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cf. Estatuto do Tribunal Penal Internacional no anexo 1.

<sup>2</sup> O Tribunal conta com 18 juizes eleitos para os diversos sistemas jurídicos existentes e é composto dos seguintes órgãos:  
(a) Presidência – composta por um presidente e dois vice-presidentes e todos os 18 juizes do Tribunal eleitos pela maioria

Os Estados Unidos participaram ativamente das negociações para a criação do Tribunal Penal Internacional e determinaram, em grande medida, os resultados alcançados no texto final do estatuto constitutivo. O documento final, em face da complexidade dos temas debatidos e das diversidades de interesses e de opiniões em jogo, apresenta alguns dispositivos que não parecem ser os mais adequados para a efetividade do Tribunal, o que foi amplamente debatido no Congresso norte-americano considerando os procedimentos de aceitação de tratados internacionais.

Algumas falhas, consideradas graves pela delegação norte-americana na Conferência de Plenipotenciários, exatamente aquelas que conferem ao Tribunal Penal Internacional características de supranacionalidade, serviram como escusas para que o presidente Bill Clinton assinasse o tratado constitutivo do Tribunal Penal Internacional, mas não recomendasse a ratificação do mesmo. O governo subsequente de George W. Bush anulou a assinatura do Tribunal Penal Internacional e iniciou uma forte política de oposição ao instrumento de justiça penal internacional pelos mesmos motivos.

Em funcionamento desde 2002 e com sede em Haia, o Tribunal Penal Internacional tem atuado: (a) nas situações referidas pelos Estados-membros nos casos de Uganda, República Democrática do Congo e República Centro Africana; (b) nos casos dos Estados não membros Sudão (situação de Darfur) e Líbia (situação da Jamahiriya Árabe da Líbia), encaminhado pelo Conselho de Segurança e (c) no caso do Quênia, cujo inquérito foi iniciado pelo promotor<sup>3</sup>.

---

absoluta de seus pares, é responsável pela administração dos demais órgãos, exceto o de acusação. (b) Câmaras – divididas em: (i) Câmara de Instrução ou Pré-Julgamento (composta por três juízes) funciona como órgão jurisdicional nos casos a serem definidos no corpo de regras sobre procedimentos e prova. Sua competência vai desde a decisão de permitir uma investigação até a decisão do recebimento da denúncia; (ii) Câmara de Julgamento (órgão jurisdicional composto por três juízes) tem a competência para o julgamento da causa e dos incidentes processuais ainda não perclusos; (iii) Câmara de Recurso (composta por cinco juízes) é responsável pelo julgamento de recursos de decisões em sentido estrito e apelações. (c) Assembleia dos Estados Partes – órgão com a função de fixar diretrizes com o objetivo de manter o sistema penal internacional atualizado e adequado à realidade internacional por meio do estabelecimento de normas; decidir sobre orçamento; e a prerrogativa de alterar o número de juízes (dezoito inicialmente). (d) Registro – órgão administrativo. Seu titular é um oficial notário. (e) Promotoria – segundo o Estatuto, estabelecido como órgão separado do Tribunal, integra o novo sistema penal internacional, com seu arcabouço normativo sujeito à Assembleia dos Estados Partes.

<sup>3</sup> Em Uganda, o caso ICC-02/04-01/05 Promotor *versus* Joseph Kony, Vincent Otti, Okot Odhiambo e Dominic Ongwen está na II Câmara de Instrução, e cinco mandados de prisão foram emitidos contra cinco membros dos Exército de Resistência do Senhor, grupo sectário religioso e militar do norte de Uganda criado em 1987 com o objetivo de instituir um Estado teocrático baseado nos dez mandamentos cristãos e na tradição Acholi. O referido grupo é acusado de práticas de violação generalizada contra os direitos humanos, assassinatos, sequestro, mutilação, escravidão sexual de mulheres e crianças e a utilização de crianças nas hostilidades. Na República Democrática do Congo, são quatro os casos resultantes da solicitação do governo de investigação em todo o território de crimes cometidos sob a jurisdição do Tribunal Penal Internacional: ICC 01/04-01/06 Promotor *versus* Thomas Lubanga Dyilo (fundador da União dos Patriotas Congolezes, cujo julgamento foi suspenso por falta de provas por parte da acusação de que o réu teria recrutado crianças para as hostilidades); ICC 01/04-02/06 Promotor *versus* Bosco Ntaganda (general da Força Patriótica para a Libertação do Congo e chefe do Congresso Nacional para a Defesa do Povo, movimento armado que atua na província Nord-Kivu acusado de cometer crimes de guerra, como o recrutamento de crianças em hostilidades); ICC 01/04-01/07 Promotor *versus* Germain Katanga e Mathieu Ngujolo Chui (Katanga foi Comandante da Força de Resistência Patriótica em Ituri,

Mesmo em funcionamento e com casos em andamento, o Tribunal tem enfrentado dificuldades para alcançar a ratificação universal contando com opositores importantes como os Estados Unidos<sup>4</sup> que, especialmente durante os dois mandatos do governo George W. Bush, envidaram esforços no sentido de enfraquecer esse instrumento de justiça penal internacional.

Publicações recentes, dedicadas ao estudo sobre a política externa dos Estados Unidos voltada para os Direitos Humanos, citam o Tribunal Penal Internacional como exemplo da política paradoxal norte-americana dirigida aos instrumentos de proteção internacional dos direitos humanos, ou seja, o país promove a criação de documentos multilaterais e participa ativamente dela, mas não faz parte desses mecanismos, o que, de um lado, é explicado pela conhecida dificuldade de aprovação de tratados internacionais pelo

---

acusado de cometer crimes de guerra e crimes contra a humanidade, como assassinatos de civis, escravidão sexual, uso de crianças nas atividades militares, entre outros, e Naudjolo Chui foi líder da Frente dos Nacionalistas e Integracionistas também acusado dos mesmos crimes que Katanga) e ICC 01/04-01/10 Promotor *versus* Callixte Mbarushimana (secretário executivo da Força Democrática para Libertação de Ruanda e Forças Combatentes Abacunguzi nas províncias Nord-Kivu e Sud-Kivu da República Democrática do Congo é acusado de ataques contra civis, tortura, entre outros crimes de guerra além dos contra a humanidade). Na República Centro Africana, o caso ICC 01/05-01/08 Procurador *versus* Jean-Pierre Bamba Gombo (comandante chefe do Movimento de Libertação do Congo acusado dos crimes de sequestro, assassinatos e pilhagem) está na II Câmara de Instrução. Diferente dos casos acima, cujos governos solicitaram a investigação dos crimes cometidos em seus territórios pelo Tribunal Penal Internacional, a situação em Darfur, Sudão, foi encaminhada para a investigação pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas em junho de 2005, depois de longos debates tendo em vista a polêmica sobre a posição dos Estados Unidos com relação ao Tribunal Penal Internacional. O governo Bush chegou a sugerir, em 2005, a criação pelo Conselho de Segurança de um tribunal *ad hoc* para Darfur tendo em vista a solicitação da Alta Comissária para os Direitos Humanos Louise Arbour de que os graves crimes de guerra e os contra a humanidade identificados na região de Darfur - iniciados em fevereiro de 2003, quando o exército sudanês e as milícias pró-governamentais Janjaweed confrontaram os grupos rebeldes Exército de Libertação do Sudão e Movimento para a Justiça e Igualdade - fossem remetidos ao Tribunal Penal Internacional. A criação de um tribunal especial não foi bem recebida pelas autoridades das Nações Unidas que entenderam ser demorada e de custo elevado. A polêmica foi mantida até que o encaminhamento da situação para o Tribunal Penal Internacional foi aprovado pelo Conselho de Segurança com a abstenção dos Estados Unidos. Os casos abertos na I Câmara de Instrução são: ICC 02/05-01/07 Promotor *versus* Ahmad Muhammad Harun e Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman (Harun é Ex-Ministro de Estado do Interior do Sudão e Ministro de Estado para Assuntos Humanitários, acusado de comandar crimes de guerra e contra a humanidade, em Darfur, nos anos de 2003 e 2004, e Ali Muhammad é líder da milícia *janjawid* acusada de liderar e cometer crimes de guerra e contra a humanidade nos anos de 2003 e 2004); ICC 02/05-01/09 Promotor *versus* Omar Hassan Ahmad Al Bashir (Presidente do Sudão acusado de liderar crimes de guerra e crimes contra a humanidade de 2004 a 2009 e de genocídio contra três grupos étnicos Fur, Massalit e Zaghawa); ICC 02/05-02/09 Promotor *versus* Bahar Idriss Abu Garda (líder rebelde, acusado de liderar ataques contra as forças de paz da União Africana na base militar Haskanita em Darfur, a Câmara de Questões Preliminares julgou não haver provas suficientes para manter a acusação) e ICC 02/05-03/09 Promotor *versus* Abdallah Banda Abakaer Nourain e Saleh Mohammed Jerbo Jamus (rebeldes acusados de crimes de guerra cometidos durante um ataque em 27 de setembro de 2007 contra a missão de paz da União Africana no Sudão (AMIS) na base militar Haskanita). A situação da Jamahiriya Árabe da Líbia também foi encaminhada ao Tribunal Penal Internacional pelo Conselho de Segurança e com o apoio dos Estados Unidos (governo Barack Obama), em 26 de fevereiro de 2011. A I Câmara de Instrução autorizou o Promotor iniciar investigações sobre os crimes contra a humanidade previstos no artigo 7 inciso (1), alíneas (a) e (h) supostamente cometidos por Abdullah Al-Senussi e como coperpetradores Muammar Gaddafi e Saif Al-Islam Gaddafi de acordo com o artigo 25 (3)(a) do Estatuto de Roma. No Quênia, em 31 de março de 2010, os juízes da II Câmara de Instrução autorizaram o Promotor do Tribunal Penal Internacional a abrir uma investigação sobre os crimes contra a humanidade supostamente cometidos após as eleições de 2007-2008 no território do Quênia. Foi a primeira vez que o promotor usou o poder de iniciar inquéritos sem antes receber a denúncia por parte de Estados Membros ou do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Os suspeitos nomeados pelos procurados de serem suspeitos de crimes no período pós-eleitoral são William Ruto Samoei, Henry Kiprono Kosgey, Josué Arap Sang, Francis Kirimi Muthaura, Uhuru Kenyatta Muigai e Mohamed Ali Hussein. Disponível em: <http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Situations+and+Cases/> Acesso em 04 de janeiro de 2011.

<sup>4</sup> Os sete países que se manifestaram contrários ao Tratado de Roma foram Estados Unidos, China, Índia, Israel, Iraque, Iêmen e Catar.

legislativo estadunidense e, de outro, é explicado pela ênfase dada pelos Estados Unidos a uma política bilateral de direitos humanos (Apodaca, 2006; Sikink, 2004; Mertus, 2004; Forsythe, 2000; Steinmetz, 1994).

No entanto, o caso do Tribunal Penal Internacional é diferente, os Estados Unidos não deixaram apenas de ratificar o seu tratado constitutivo, adotaram, durante o governo George W. Bush, medidas efetivas que denotam hostilidade com relação ao Tribunal:

(1) aprovação de resoluções no Conselho de Segurança restringindo a atuação do Tribunal Penal Internacional; (2) iniciativa de buscar acordos bilaterais de não entrega de oficiais norte-americanos ao Tribunal Penal Internacional conhecidos como Acordos Bilaterais de Imunidade; e (3) aprovação de legislação doméstica que autorizou o Presidente dos Estados Unidos a usar força militar para obstruir as operações do Tribunal Penal Internacional e retirada de ajuda financeira e militar para países membros do Tribunal (Shabbas, 2004, pp. 1-2).

A maior parte das obras dedicadas a estudar a relação entre os Estados Unidos e o Tribunal Penal Internacional atribuem a oposição norte-americana ao fato da competência do Tribunal de julgar nacionais de Estados não membros do tratado de Roma ir de encontro aos interesses do governo George W. Bush de patrocinar a “guerra contra o terror”, que implica intervenções armadas, muitas vezes unilaterais (Bolton, 2003). De acordo com Sruett, “a única justificativa real dos Estados Unidos para se oporem ao Tribunal Penal Internacional Permanente é o fato de que eles não querem seus nacionais sujeitos à jurisdição da corte” (*apud* Freitas, 2005, p. 136).

Não obstante, essas interpretações, conforme adverte Ralph (2003), a oposição dos Estados Unidos ao Tribunal Penal Internacional não deve ser entendida como circunscrita à administração George W. Bush ou aos núcleos de defensores de uma política unilateral e intervencionista que tem como objetivo maximizar a margem de manobra norte-americana ao não assumirem o que consideram como compromissos internacionais desnecessários. Para o autor, é importante levar em consideração que a oposição ao Tribunal tem sido expressa além da Casa Branca, o que pode ser verificado na aprovação pelo Congresso norte-americano da legislação chamada anti-Tribunal Penal Internacional (Ralph, 2003, p. 199).

Nesse contexto, e partindo da constatação das diferenças no tratamento dispensado pelas presidências norte-americanas ao Tribunal Penal Internacional, a pesquisa que originou este livro teve como objetivo inicial identificar se a política de boicote ao referido Tribunal,

empreendida no período dos dois mandatos do ex-Presidente George W. Bush poderia ser interpretada como uma inflexão fundamental na política externa dos Estados Unidos para os direitos humanos.

Todavia, o propósito inicial sofreu alterações no decorrer da pesquisa. A leitura dos estudos recentes sobre a política externa norte-americana para os direitos humanos revelou que os Estados Unidos não possuem uma política multilateral para o tema. Esses mesmos estudos apontam que, o tema dos direitos humanos, somente ganha relevância na agenda norte-americana de política externa multilateral quando relacionado à temática da segurança (Forsythe, 2000; Sikkink, 2004; Apodaca, 2006).

Assim, buscou-se uma nova abordagem para o tratamento do tema nos estudos sobre a grande estratégia dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria. O objetivo da pesquisa foi o de buscar o significado da variação da política norte-americana dirigida aos tribunais penais internacionais criados no período supracitado, com especial atenção para o Tribunal Penal Internacional.

Cabe, aqui, mencionar que a necessidade de analisar a constituição do Tribunal Penal Internacional e suas perspectivas de implementação, que, em grande medida depende do apoio norte-americano, foi levantada em estudo anterior da autora publicado no ano de 2000 sob o título “Tribunal Penal Internacional: aspectos institucionais, jurisdição e princípio da complementaridade”. O trabalho teve como objetivo estudar as expectativas abertas com a escolha do princípio da complementaridade como norteador do relacionamento entre as jurisdições do Tribunal Penal Internacional e dos Estados-membros.

Muitos autores, na sua maioria pessoas que acompanharam o processo de negociação do Tribunal Penal Internacional, continuam publicando estudos sobre os aspectos institucionais dos tribunais e os avanços na definição dos crimes e procedimentos por meio das Conferências de Revisão (Steiner, 2003 e 2005; Kreb, 2007; Sayapin, 2009; Schabas, 2010). Outros autores têm destinado atenção à relação do tribunal com o princípio da complementaridade, ou seja, a relação entre a organização internacional criada e as soberanias. (Peixoto, 1998; Arsarjani, 1999; Choukr e Ambos, 2000; Schabas, 2003; Köchler, 2003; Dissenha, 2007). Também são muitos os estudos dedicados à compatibilização do tratado de Roma com a legislação dos Estados-membros, alguns inclusive de colegas brasileiros com teses e dissertações sobre o tema (Medeiros, 2000; Jardim, 2000; Freitas, 2005; Guimarães, 2007, Lorandi, 2007; Taquary, 2008).

As obras, no Brasil e no exterior, dedicadas a estudar a oposição estadunidense ao Tribunal Penal Internacional têm um enfoque normativo (Weschler, 2000, Sewall, 2000; Ralph, 2003; Peris, 2003; Schabas, 2004). Nesse sentido, o presente estudo pretende contribuir para o esforço de compreender a política externa dos Estados Unidos para o Tribunal Penal Internacional por meio da investigação de como os instrumentos de justiça penal internacional têm sido interpretados pelos grupos políticos norte-americanos em suas concepções sobre grande estratégia e, também, como o tema dos tribunais penais internacionais é tratado nos documentos de grande estratégia das presidências de George H. W. Bush (1989-1992), Bill Clinton (1993-2000) e George W. Bush (2001-2008).

A pesquisa parte da premissa de que é possível atribuir um sentido geral da política dos Estados Unidos para os Direitos Humanos a partir da análise da grande estratégia sob e cuja ótica suas políticas são elaboradas nesse campo. A discussão sobre a política dos Estados Unidos para o Tribunal Penal Internacional, instrumento de justiça internacional cuja competência extrapola o domínio reservado do Estado e que é reconhecido por parte da comunidade internacional como um “avanço” para a universalidade dos Direitos Humanos, revela uma possibilidade de estudo que valoriza a relevância normativa desse e de outros instrumentos de justiça, mas que adota a perspectiva de análise do processo político, levando em conta a estrutura do sistema internacional, as estratégias dos atores, os debates de valores, inflexões políticas, negociações e consensos, e que também contempla os limites postos pelo ordenamento político existente.

O primeiro desafio enfrentado nesta pesquisa foi o de identificar uma abordagem que permitisse estruturar a comparação dos diferentes discursos sobre a grande estratégia ligados às tradições de política externa estadunidense. A categorização de Mead (2002) foi escolhida com vistas a aproximar os atores da política externa dos Estados Unidos aos diferentes discursos classificados pelo autor nas escolas hamiltoniana, wilsoniana, jeffersoniana e jacksoniana. Os debates sobre o posicionamento dos atores políticos norte-americanos sobre o tema do Tribunal Penal Internacional foram pesquisados na Casa Branca, na Câmara de Representantes e no Senado dos Estados Unidos e também a posição de autores ligados a *think tanks* norte-americanos que expressam as visões das referidas escolas.

Além disso, também foram analisados os documentos chamados *National Security Strategy* – relatórios da estratégia de segurança nacional que, por força de lei, todas as administrações publicam anualmente. Esses documentos, segundo a própria doutrina militar dos Estados

Unidos, refletem a grande estratégia do país, já que os governos norte-americanos expressam neles suas visões sobre os propósitos, objetivos e meios para alcançar o núcleo duro do interesse nacional.

Por fim, com vistas a estudar a política do governo George W. Bush para os tribunais internacionais penais foram levantados os principais documentos legislativos, administrativos e diplomáticos que expressam as ações práticas de oposição ao sistema de justiça penal internacional permanente e de apoio a criação de tribunais *ad hoc* e mistos. A conclusão do trabalho traz considerações sobre o consenso subjacente às posições dos Estados Unidos sobre o Tribunal Penal Internacional e, mais genericamente, os regimes internacionais de direitos humanos, e também as dimensões específicas do dissenso observado no discurso dos governos estudados.

O livro está estruturado da seguinte forma: o capítulo inicial é dedicado à apresentação dos antecedentes históricos à criação do Tribunal Penal Internacional e seus aspectos institucionais, com atenção especial para o papel dos Estados Unidos no processo de negociação do referido documento. O segundo capítulo apresenta como o tema dos direitos humanos e, mais especificamente, dos tribunais internacionais penais, é abordado no tradicional debate da política internacional e da política externa norte-americana com repercussões para o estudo da grande estratégia dos Estados Unidos. O terceiro capítulo traz uma análise sobre a grande estratégia desenhada por cada uma das administrações do período estudado (George H. W. Bush, Bill Clinton e George W. Bush) com o propósito de estudar as variações da política externa dos Estados Unidos voltada para os instrumentos de justiça internacional penal, com foco para o Tribunal Penal Internacional. Por fim, o quarto capítulo examina a política da administração George W. Bush para os instrumentos de justiça internacional penal, com atenção especial para as ações de oposição ao Tribunal Penal Internacional.



## **Capítulo I**

### **O Tribunal Penal Internacional: dos Antecedentes Históricos à Negociação em Roma**

O presente capítulo apresenta os antecedentes da criação do Tribunal Penal Internacional, por se considerar que eles são necessários para quem deseje entender as questões cruciais da relação dos Estados Unidos para com o referido instrumento de justiça. Nesse sentido, este capítulo inicialmente apresenta um breve relato sobre as iniciativas anteriores ao Tribunal Penal Internacional de criação de um sistema de justiça internacional penal permanente e de mecanismos semelhantes de responsabilização de indivíduos por violações dos Direitos Humanos<sup>5</sup>. Após essas considerações, será discutido o processo de negociação do estatuto constitutivo do Tribunal Penal Internacional e a aprovação do documento final, com foco para a posição da administração Bill Clinton e as repercussões da política adotada para o referido instrumento de justiça.

#### **1.1 As primeiras iniciativas para o estabelecimento de um Tribunal Penal Internacional e a posição dos Estados Unidos**

De acordo com Bassiouni (1997), o primeiro registro de um julgamento internacional voltado para punir perpetradores de atrocidades foi o de Peter

---

<sup>5</sup> Vale esclarecer que, neste estudo, o termo direitos humanos é usado abrangendo as normas do direito internacional dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, considerados complementares na proteção da pessoa humana. O direito humanitário aplica-se em situações de conflito armado para proteger as vítimas, diminuir os sofrimentos provocados pela guerra e garantir, tanto quanto possível, a proteção e assistência às vítimas. Os direitos humanos protegem a pessoa humana em todo o tempo.

von Hagenbach no ano de 1474. A condenação por violar as leis humanas e divinas na ocupação de Breisach foi estabelecida por uma corte de 27 juízes do Sacro Império Romano que aplicou, pela primeira vez, o princípio de “responsabilidade de comando” (Bassiouni, 1997, p. 11).

O que certamente foi apenas uma curiosa experiência da justiça medieval, não poderia ganhar relevância no sistema de Estados soberanos resultante da Paz de Westfália em 1648. É possível identificar, na história, julgamentos de faltas internacionais em tribunais domésticos, a exemplo de casos julgados nos tribunais ingleses e norte-americanos no Século XVIII. Mas a proposta inovadora de criação de um tribunal internacional é de autoria de Gustav Monnier, um dos fundadores da Cruz Vermelha (Hall, 1998).

Ao final da I Guerra Mundial, os Estados Aliados e poderes associados – com a forte pressão da Inglaterra e da França – criaram uma comissão para investigação e julgamento dos alemães por crimes cometidos contra o direito internacional. O tratado concluído em Versalhes, em 28 de junho de 1919, previa em seu artigo 227 a criação de um tribunal internacional para julgar o Kaiser Guilherme II e seus oficiais por violação das leis e costumes da guerra. No ano de 1920, uma lista de 895 criminosos de guerra que atentaram contra as leis da humanidade foi levantada, entretanto, somente 45 dos criminosos foram submetidos a julgamentos por tribunais aliados. O imperador alemão nunca foi julgado, refugiou-se nos Países Baixos onde passou o resto de sua vida. Para Hule (1995) naquele momento, a justiça foi sacrificada em favor da política. Havia uma preocupação maior em salvaguardar a paz na Europa<sup>6</sup>.

A retórica do presidente norte-americano Woodrow Wilson, quando do ingresso dos Estados Unidos na I Guerra Mundial, era a da defesa de uma luta dos povos democráticos contra os senhores da aristocracia alemã e também da necessidade de punição dos indivíduos que cometeram crimes durante as hostilidades. Apesar da demanda pela punição dos crimes de guerra ter “caído nas graças da opinião pública norte-americana<sup>7</sup>”, depois da rendição alemã, a posição do governo americano foi para alguns, cautelosa, para outros, ambígua (Ikembery, 2001, pp. 138-140).

Durante as negociações em Versalhes, os “14 pontos de Wilson” que tinham como objetivo uma paz sem vencedores na Europa não

<sup>6</sup> Outra iniciativa no mesmo ano para o estabelecimento de um tribunal internacional veio com o reconhecimento do massacre promovido pelos turcos contra seiscentos mil armênios. O tratado de Sèvres estabelecido em 1923 que seria o alicerce do julgamento não chegou a ser ratificado e, no ano de 1927, o Tratado de Lausanne anistiou os turcos.

<sup>7</sup> Em palestra na reunião anual da “*American Society of International Law*” em dezembro de 1915, o professor de direito internacional da Universidade de Yale sugeriu a criação de um tribunal para julgar crimes de guerra. Ele falou da urgência que criminosos fossem entregues a mãos neutras, uma corte internacional estabelecida por um tratado que pudesse julgar e determinar as penalidades pelos crimes cometidos pelos beligerantes. (Willis, 1982, p. 38).

faziam referência à punição dos alemães. Nas palavras de Willis (1982), Woodrow Wilson preferiu “subordinar a preocupação com relação aos crimes de guerra aos objetivos de uma paz negociada” e, posteriormente do “estabelecimento de instituições internacionais fortes<sup>8</sup>” (Willis, 1982, p. 39). Além disso, em muitas ocasiões, durante as negociações em Versalhes, Wilson deixou clara sua contrariedade com o que poderia vir a ser uma “justiça vingativa de vitoriosos” (Willis, 1982, p. 80).

Na Conferência de Versalhes, os Estados Unidos mantiveram sua posição contrária ao estabelecimento de um tribunal internacional recusando-se a aceitar o princípio de justiça internacional, a doutrina da criminalidade negativa, o julgamento de um chefe de estado e as chamadas “leis da humanidade” (Shabbas, 2001, pp. 2-4). O ingresso dos Estados Unidos na liga das Nações foi defendido por Wilson, mas, em 1918, as eleições para o Senado deram vitória ao Partido Republicano que bloqueou, por duas vezes, a ratificação do tratado.

Segundo Patriota (2010), o equacionamento da variável hemisférica teve papel central no processo de ratificação do Pacto da Liga das Nações, assim como a não adesão norte-americana à Corte Permanente de Justiça, o que pode ser percebido no fato de Wilson introduzir no Pacto menção explícita à Doutrina Monroe,

não só por imaginar que estaria contribuindo para a sua aceitação interna, como também por acreditar, ele próprio, que os Estados Unidos deviam continuar a proteger o Hemisfério Americano de interferência estrangeira, apesar de a filosofia da Liga não permitir, a rigor, o reconhecimento de esferas de influência (Patriota, 2010, p. 14).

O entendimento do Congresso era que a Doutrina Monroe (como justificativa para as intervenções norte-americanas na América Latina) ficava comprometida com a adesão dos Estados Unidos à Liga. Alguns senadores condicionaram a aceitação do Pacto à adoção de uma reserva segundo a qual os Estados Unidos não poderiam submeter à arbitragem ou inquérito, pela Assembleia ou pelo Conselho da Liga das Nações, quaisquer questões referentes à Doutrina Monroe (Patriota, 2010, p. 15).

No entanto, nem mesmo a menção à Doutrina Monroe no Pacto da Liga das Nações foi suficiente para a aprovação do Pacto da Liga das Nações pelo Congresso dos Estados Unidos. Ikemberry (2001) esclarece que,

<sup>8</sup> O Secretário de Estado Lansing deixou claro ser desfavorável às punições de criminosos de guerra que, segundo ele, tomavam lugar dos interesses nacionais, já que poderiam ser um precedente perigoso em crises tardias. Segundo Willis (1982, p. 41), essa preocupação estava diretamente relacionada à resistência ao bolchevismo.

diferente do que é defendido por parte dos analistas da política externa dos Estados Unidos que a não assinatura do Pacto da Liga das Nações é resultado da força do movimento isolacionista nos Estados Unidos, a real batalha foi entre os internacionalistas que eram favoráveis ao tipo proposto por Wilson de organização de segurança coletiva e os internacionalistas favoráveis a um comprometimento limitado à Europa e com o potencial uso da força<sup>9</sup>.

O tema da independência dos Estados Unidos para decidir sobre as intervenções armadas ligadas ao interesse nacional mostra-se importante no debate sobre o estabelecimento da Liga das Nações e também está subjacente ao debate sobre a responsabilização de líderes por crimes de guerra. O Secretário de Estado dos Estados Unidos, Lansing, tinha receio de que a punição dos crimes de guerra poderia estabelecer precedentes perigosos para a defesa americana em crises tardias<sup>10</sup> (Willis, 1982, p. 41).

Outros esforços para criar um sistema penal internacional permanente merecem registro. No ano de 1926, a Associação Internacional de Direito Penal elaborou um projeto para a Corte Penal Internacional, mas não obteve apoio político. Em 1937, a Liga das Nações elaborou duas convenções, uma para a prevenção do terrorismo e, outra para a criação de uma corte penal internacional. A primeira foi ratificada somente pela Índia e, a segunda, por nenhum Estado (Peixoto, 1998, p. 173).

O nível traumático de destruição e de violência produzidos pela II Guerra Mundial foi decisivo para que mesmo antes do final dos conflitos os aliados firmassem sua determinação em processar os crimes de guerra nazistas na Declaração de Moscou em novembro de 1943. A Comissão das Nações Unidas para a Investigação dos Crimes de Guerra, composta por representantes aliados e chefiada por Sir Cecil Hurst (do Reino Unido) foi estabelecida para dar início ao primeiro estágio do processamento no pós-guerra. A Comissão preparou um projeto de tratado para estabelecer o tribunal de crime de guerra que baseou o seu texto no tratado da Liga das Nações de 1937 (Willis, 1982, p. 176).

No entanto, as negociações dos aliados sobre o estabelecimento dos tribunais militares foram marcadas por questões polêmicas. O governo britânico, inicialmente, era contrário ao estabelecimento de um tribunal para

<sup>9</sup> Segundo Ikemberry (2001), a proposta de paz de Wilson iniciou um debate que revelou vários pontos de vista. Os críticos de Wilson podem ser divididos em três categorias: o primeiro grupo, liderado por William Jennings Bryan, era isolacionista e opunha-se ao aumento do envolvimento militar americano na Europa. O segundo, liderado por Theodore Roosevelt, era favorável à Liga, mas preferia uma forma mais tradicional de aliança entre os "like-thinking great powers". A reserva que Roosevelt e o Senador Henry Cabot Lodge (republicano de Massachusetts) tinham sobre a proposta da Liga das Nações de Wilson era o comprometimento dos Estados Unidos com intervenções militares no mundo que poderiam não ser honradas pelo povo americano, a defesa era a de não fazer promessas que não pudessem ser cumpridas. O terceiro, liderado pelo Presidente Taft, era favorável à Liga, mas não a "guerra sem perdedores" (Ikemberry, 2001, p. 150).

<sup>10</sup> A mesma preocupação pode ser percebida no debate sobre os crimes de guerra e de agressão nas negociações do Tribunal Penal Internacional.

líderes nazista, o Ministro Winston Churchill, apoiado por Joseph Stalin era favorável à execução sumária dos principais nazistas com base na decisão política dos aliados. Essa posição política passou a ser referida nos círculos governamentais como “precedente napoleônico”<sup>11</sup> (Scharf, 1997, pp. 7-15).

Em 15 de setembro de 1944, o Presidente Roosevelt aprovou um memorando apoiando os planos de Churchill para os líderes alemães e concordando em identificar uma lista de nomes para a execução (Taylor, 1992, p. 31). Com a morte do Presidente Roosevelt, em abril de 1945, e a posse do Presidente Harry Truman, a abordagem norte-americana do caso mudou. Truman se opôs à execução sumária e propôs o estabelecimento de um tribunal para julgar os líderes nazistas. De acordo com o governo estadunidense, o tribunal serviria a vários objetivos, em primeiro lugar, um processo judicial serviria para evitar hostilidade futura por parte do povo alemão, chamaria a atenção do mundo para as atrocidades cometidas pelos alemães, o que legitimaria a conduta dos aliados durante e depois da guerra e, finalmente, o julgamento providenciaria a responsabilização individual e não do povo alemão pelos crimes cometidos (Scharf, 1997, p. 59).

Assim, de 16 de junho a 8 de agosto de 1945 a Carta do Tribunal Militar Internacional de Nuremberg foi criada tendo como principal dificuldade as diferentes concepções e experiências jurídicas dos negociadores. Segundo o negociador chefe dos Estados Unidos na Conferência, Robert Jackson, os confrontos entre as delegações foram menos surpreendentes do que a conciliação alcançada. Naquele mesmo período, outra comissão investigativa e outro tribunal foram criados em Moscou (em dezembro de 1945), em decorrência de pressões da URSS. A Comissão para o Extremo Oriente e o Tribunal Militar para o Extremo Oriente também sofreram com as pressões políticas do período. A Comissão era um corpo político que estabelecia o direcionamento da ocupação do Japão e coordenava a política aliada no Extremo Oriente. Os procedimentos do Tribunal foram marcados por irregularidades e abusos. Os acusados eram escolhidos por critérios políticos e os julgamentos eram geralmente injustos<sup>12</sup>.

De fato, muitas foram as críticas também nos Estados Unidos com relação aos julgamentos de Nuremberg. Segundo Scharf (1997), a maior parte delas concentrou-se na aplicação de leis *ex post facto* que responsabilizou, pela primeira vez na história, líderes civis e militares

<sup>11</sup> O termo “precedente napoleônico” refere-se à decisão dos governos vitoriosos da Áustria, Grã-Bretanha e Rússia de exilar o então imperador da França na ilha de Santa Helena depois de sua derrota em Waterloo no ano de 1815.

<sup>12</sup> Em 1950, o Imperador Hiroito não foi processado como criminoso de guerra. A decisão baseava-se na preservação da imagem do Imperador que tinha acordado a rendição incondicional do Japão, assegurando-se, assim, um maior apoio da elite japonesa no fornecimento de suporte para a administração dos Aliados, nos territórios japoneses ocupados.

por crimes de agressão, aplicando o conceito de conspiração que não era conhecido na Europa continental. Segundo o autor, umas das primeiras vozes a levantar a crítica foi a do Senador Robert Taft (republicano de Ohio) no ano de 1946, posicionamento que foi reproduzido por John F. Kennedy em seu premiado livro “Perfis de Coragem” publicado no ano 1956, que enfatizava ser inconstitucional, em um tribunal americano, a justiça retroativa aplicada em Nuremberg. Outra crítica importante também levantada, no período, foi a falta de garantias no devido processo.

A criação da Organização das Nações Unidas em 1945 permitiu que o tema do estabelecimento de um tribunal penal internacional permanente voltasse a ser discutido. Na Resolução nº 260, de 9 de dezembro de 1948, a Assembleia Geral reconheceu a necessidade de cooperação internacional para enfrentar os crimes de genocídio e solicitou à Comissão de Direito Internacional<sup>13</sup> um estudo sobre a possibilidade do estabelecimento de um órgão judicial internacional para julgar as pessoas que cometessem crimes de genocídio (Rodrigues, 1996).

Depois de analisar o assunto, a Comissão de Direito Internacional concluiu que a criação de uma corte internacional para julgar crimes de genocídio e outros crimes de gravidade similar era tanto possível como desejável. Assim, a Assembleia Geral nomeou um comitê, composto por representantes de dezessete Estados-membros, encarregado do preparo de um anteprojeto de estatuto com propostas concretas para a criação de um tribunal criminal internacional que pudesse aplicar o Código de Crimes Contra a Paz e Segurança da Humanidade<sup>14</sup>.

O Comitê apresentou a primeira proposta em 1951, revisada em 1953. No entanto, a consideração da primeira versão do anteprojeto foi protelada por décadas. A rígida lógica da Guerra Fria não favorecia a formação de consenso sobre os valores tidos como fundamentais para a humanidade a partir dos quais se pudessem definir os crimes internacionais. Além disso, no que diz respeito ao próprio texto do anteprojeto, não havia consenso sobre a definição do crime de agressão (Maia, 2000, pp. 52-53).

<sup>13</sup> Cabe, aqui, fazer referência ao trabalho da Comissão de Direito Internacional, que é o principal órgão da Organização das Nações Unidas na codificação do direito internacional. A criação da Comissão de Direito Internacional, em 1947, decorreu do artigo 13 das disposições gerais da Carta das Nações Unidas, que indicava a necessidade de que a Assembleia Geral iniciasse estudos e fizesse recomendações com o objetivo de incentivar o desenvolvimento progressivo do direito, e sua codificação. É importante mencionar que, dos temas tratados pela Comissão de Direito Internacional, treze deram origem a convenções internacionais; dois tornaram-se recomendações da Assembleia Geral para governos; e outros – um dos quais é o Código de Crimes contra a Paz e Segurança, de especial importância para a elaboração do Estatuto do Tribunal Penal Internacional – foram apenas encaminhados à Assembleia Geral para estudo (Rodrigues, 1996). É oportuno esclarecer, entretanto, que, entre 1946 e 1996, o esforço da Organização das Nações Unidas em codificar certos crimes internacionais e estabelecer uma corte criminal internacional estava dissociado (Maia, 2000, p. 51).

<sup>14</sup> A ligação do projeto de estatuto do Tribunal Penal Internacional com o Código de Crimes Contra a Paz e Segurança da Humanidade tem sido apontada como uma das razões que dificultaram os esforços iniciais das Nações Unidas para o estabelecimento do referido tribunal, já que o Código foi fortemente contestado por muitos Estados.

Segundo Scharf (1997), são várias as razões do insucesso dos esforços iniciais das Nações Unidas para o estabelecimento de um Tribunal Penal Internacional, dentre elas, o fato da punição do crime de agressão ser vista, no contexto da Guerra Fria, como uma ameaça à soberania nacional. As grandes potências não estavam dispostas a ceder para um órgão judicial internacional a competência da fiscalização da legitimidade do uso da força.

No ano de 1989, em resposta a um requerimento de Trinidad e Tobago, a Assembleia Geral solicitou à Comissão de Direito Internacional um resumo dos trabalhos sobre uma corte penal internacional em cuja jurisdição se incluísse o tráfico de drogas. O fato ensejou levantar, novamente, a necessidade de se pensar a criação de um sistema penal permanente (Peixoto, 1998, p. 175).

Assim, no mesmo ano, por uma resolução da Assembleia Geral, a Comissão de Direito Internacional iniciou trabalhos para viabilizar o estabelecimento de um órgão judiciário com competência para o processamento de crimes semelhantes àqueles julgados pelos tribunais militares internacionais criados para as violações de direitos, cometidas durante a Segunda Guerra Mundial. No entanto, os trabalhos não avançaram novamente, em grande medida, pelo fato de os Estados Unidos terem envidado esforços para bloquear a iniciativa, apesar de não adotarem um discurso contrário.

Michael P. Scharf (1997, p. 16), que à época era funcionário da Consultoria Jurídica do Departamento de Estado dos Estados Unidos, identifica duas razões centrais para explicar o receio dos Estados Unidos em apoiar o novo movimento de criação de um sistema penal internacional permanente. Primeira, a desconfiança entre os membros da burocracia estadunidense com relação a cortes internacionais decorrente, em parte, da decisão, no ano de 1984, da Corte Internacional de Justiça no caso “Nicarágua *versus* Estados Unidos” que provocou a anulação da aceitação da jurisdição compulsória da referida corte por parte dos Estados Unidos<sup>15</sup>. Segunda, o poder executivo norte-americano fazia forte oposição à criação de qualquer tribunal internacional que pudesse potencialmente reivindicar jurisdição sobre civis e militares estadunidenses por atos cometidos pelas forças armadas, como nos casos da invasão de Granada em 1986, o bombardeio a

<sup>15</sup> A República da Nicarágua apresentou uma reclamação contra os Estados Unidos perante a Corte Internacional de Justiça alegando a violação do direito internacional por parte dos Estados Unidos em apoiar a guerrilha contrária ao governo nicaraguense – “os contra da Nicarágua”. Os Estados Unidos se recusaram a participar dos procedimentos da Corte e argumentaram que a Corte não tinha jurisdição sobre o Caso. A Embaixadora dos Estados Unidos nas Nações Unidas Jeane Kirkpatrick (filhada ao partido Republicano) repudiou a Corte como semilegal, semijudicial, um corpo semipolítico cujos Estados às vezes aceitam e às vezes não aceitam.

Trípoli ou a invasão do Panamá em 1989. Ademais, havia o entendimento que o estabelecimento de um tribunal penal internacional pudesse constranger as ações das autoridades contrariando os interesses dos Estados Unidos. À época, o caso Alvarez-Machain estava pendente perante o Supremo Tribunal dos Estados Unidos<sup>16</sup>.

Como a proposta de Trinidad e Tobago teve amplo apoio internacional, um ataque frontal ao estabelecimento de um tribunal ficou fora de questão, conseqüentemente, o governo dos Estados Unidos adotou a estratégia de tentar prolongar o debate sugerindo o encaminhamento da questão para novos estudos da Comissão de Direito Internacional. A alternativa seria a convocação de uma conferência para preparar um projeto de tratado que, na seqüência, deveria ser levado a uma conferência de plenipotenciários e ratificados pelos governos, talvez dentro de um período de três a cinco anos.

Para a surpresa dos Estados Unidos, que sabiam da propensão da Comissão de Direito Internacional para realizar estudos de décadas sobre temas como o do tribunal, após apenas um ano examinando a questão, a Comissão submeteu um relatório à Assembleia Geral com as conclusões preliminares. Seguindo a estratégia de adiar a apreciação da questão, os Estados Unidos apontaram um conjunto de temas que consideraram não terem sido tratados adequadamente no relatório e solicitaram um novo estudo mais aprofundado da questão. Nas palavras de Scharf (1997), “estratégia dos EUA parecia estar funcionando, e a comissão poderia estar ainda martelando a questão até hoje, se não fosse o ocorrido nos Bálcãs no verão de 1992” (Scharf, 1997, p. 17).

A menção de Scharf ao conflitos do Bálcãs justifica-se pela mobilização do Conselho de Segurança para o estabelecimento do tribunal *ad hoc* para a ex-Iugoslávia em 1993, que marcou o movimento inicial no pós-Guerra Fria, para a criação de tribunais internacionais e mistos destinados ao julgamento de indivíduos responsáveis por crimes internacionais e situações graves de violações dos direitos humanos em conflitos internacionais e domésticos.

## 1.2 O apoio norte-americano ao estabelecimento dos tribunais *ad hoc* do Conselho de Segurança

As sucessivas atrocidades que caracterizaram os conflitos internacionais e domésticos do pós-Guerra Fria impulsionaram um clamor

<sup>16</sup> O Supremo Tribunal, no caso Estados Unidos *versus* Alvarez-Machain, decidiu sobre a legalidade do sequestro de acusados estrangeiros para processamento nos Estados Unidos. A decisão foi no sentido de que esse tipo de sequestro não proíbe o julgamento por um tribunal norte-americano de violações das leis criminais do Estado.

internacional pela responsabilização individual dos perpetradores de atos como o genocídio, tortura, desaparecimento forçado de pessoas, estupro de mulheres e crianças entre outros caracterizados como graves violações aos direitos humanos.

A postura reticente dos Estados Unidos sobre a criação de um tribunal penal internacional permanente manteve-se inalterada até que a administração Bill Clinton não pode mais alegar desconhecer os crimes de guerra, contra a humanidade e de genocídio ocorridos nos Bálcãs a partir do ano de 1991, com o desmembramento da ex-Iugoslávia<sup>17</sup>.

De acordo com Scharf (1997), o fato de a ex-Iugoslávia ter perdido importância estratégica para Washington, após a desintegração da União Soviética, teve como resultado o distanciamento dos Estados Unidos de questões relativas à região. O conflito na ex-Iugoslávia foi deixado a cargo da Europa, e os relatórios de campos de extermínio sérvios, na região da Bósnia, foram engavetados. Mesmo com a exibição pela International News Television (ITN) das filmagens de Omarska, o presidente George H. W. Bush, em entrevista coletiva, afirmou o conhecimento de “horror nesses campos”, mas não de “um processo de genocídio”. Nas palavras do funcionário da Consultoria Jurídica do Departamento de Estado, posteriormente, “as autoridades dos Estados Unidos foram instruídas a evitar o rótulo genocídio em relação à Bósnia a fim de não provocar obrigações decorrentes da Convenção do Genocídio, que obriga às partes prevenir e punir atos de genocídio”<sup>18</sup>.

No Conselho de Segurança, os Estados Unidos defenderam, inicialmente, políticas para a garantia da integridade do território da ex-Iugoslávia, entretanto, com o desenrolar dos conflitos locais, adotaram uma postura de defesa ao embargo de armas. As ações inconsistentes do Conselho de Segurança não conseguiram combater as atrocidades cometidas nos conflitos, e mesmo as zonas de segurança bósnias criadas pelo Conselho de Segurança foram palco de massacres.

Em julho de 1992, o Conselho de Segurança adotou a Resolução nº 764 que determinava a responsabilização individual dos violadores do direito internacional na antiga Iugoslávia. Essa resolução foi vista com

<sup>17</sup> As declarações de independência da Eslovênia e da Croácia, em 1991, e da Bósnia e Herzegovina em 1992, tiveram como resultado um conflito que, de acordo com a Resolução do Conselho de Segurança nº 713, de setembro de 1991, caracterizava-se como uma ameaça à paz e segurança mundiais e teve como resultado um embargo à venda de armamentos. A Resolução do Conselho de Segurança nº 743, aprovada em 1992, estabeleceu uma força de manutenção de paz, a *United Protection Force* (UNPROFOR) com a missão de criar condições para a negociação de acordo sobre a crise. Todos os lados do conflito acusavam os demais de crimes contra a humanidade e limpeza étnica (Maia, 2000, p. 102).

<sup>18</sup> A política do não reconhecimento dos crimes de genocídio ocorridos na Bósnia foi mantida na administração Clinton, em maio de 1993, o Secretário de Estado testemunhou perante o Congresso e não reconheceu que os sérvios estavam cometendo genocídio na Bósnia e afirmou que todos os lados eram responsáveis por atrocidades.

preocupação pela Grã-Bretanha que entendia que as negociações de paz poderiam ser prejudicadas, já que dependiam sobremaneira de pessoas que, com certeza, estariam na lista de criminosos. Nesse sentido, o relator especial da Comissão de Direitos Humanos para a ex-Iugoslávia propôs a criação de um corpo de investigação o que gerou a necessidade de resposta norte-americana (Scharf, 1997, p. 37; Bassiouni: 1997, pp. 44-50).

Foi durante as discussões sobre o estabelecimento de uma comissão de investigação dos crimes cometidos no território iugoslavo que o tema do estabelecimento de um tribunal internacional voltou a ser cogitado. Segundo Michael Scharf, um dos responsáveis pela redação da proposta do que viria a ser a Resolução nº 780, “o governo dos Estados Unidos não estava disposto a confiar às Nações Unidas a autoridade de realizar julgamentos de criminosos de guerra<sup>19</sup>, mas de outro lado, uma comissão de investigação neutra poderia documentar os fatos de maneira responsável”. A Resolução nº 780 foi aprovada por unanimidade em outubro de 1992. A Comissão foi composta nos meses seguintes. Em dezembro de 1992, o Secretário de Estado Lawrence Eagleburger, surpreendentemente, anunciou que os Estados Unidos haviam identificado dez suspeitos de crimes de guerra que deveriam ser levados à julgamento. O discurso ficou conhecido como “*naming names*”<sup>20</sup> e teve como desfecho o pedido da criação de um tribunal *ad hoc* para julgar os crimes cometidos na ex-Iugoslávia (Scharf, 1997, p. 43).

Na mesma semana, em uma reunião da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, ficou acordado que os Estados Unidos ficariam responsáveis pela proposta da formação de um grupo de trabalho para a preparação de um estatuto destinado ao referido tribunal *ad hoc* para ser levado à apreciação do Conselho de Segurança. A proposta seria feita na reunião da Comissão em Genebra durante o período de 1 de fevereiro a 12 de março de 1993. Mas, no mesmo período das reuniões da Comissão de Direitos Humanos, a França se adiantou e fez circular um projeto de resolução para o Conselho de Segurança da criação de um tribunal *ad hoc* para a ex-Iugoslávia.

Em 22 fevereiro de 1993, o Conselho de Segurança adotou a Resolução nº 808 que estabelecia a criação de um tribunal para instaurar

<sup>19</sup> Vale mencionar que, ainda na administração George H. W. Bush, a criação de um tribunal de exceção para julgar Saddam Hussein pelos crimes cometidos na invasão do Kuwait foi cogitada. Em 1994, Clinton comprometeu-se a realizar consultas informais com os membros do Conselho de Segurança com vistas a criar uma comissão para investigar os crimes domésticos do regime iraquiano e os crimes de guerra contra o Irã e o Kuwait cujo modelo seguiria o criado para a ex-Iugoslávia. Entre 1995 e 1997, as consultas informais mostraram a forte oposição de parte dos membros do Conselho de Segurança e os esforços nesse sentido foram abandonados pelo governo Clinton. Bassiouni (2005) também relata os debates para a criação de um tribunal para julgar as violações do regime de Saddam Hussein, no ano de 2003.

<sup>20</sup> Scharf (1997) ainda relatou em sua obra “*Balkãs Justice*” que ele pessoalmente revisou o discurso de Eagleburger que tinha sido atribuído pela imprensa como pessoal e de improviso, portanto, sem a autorização da Casa Branca. Nas palavras do autor, nada poderia estar mais longe da verdade.

processos contra pessoas responsáveis pelas violações ao direito internacional humanitário cometidas no território da antiga Iugoslávia desde 1991. A tarefa de elaboração do estatuto, ao contrário da proposta norte-americana da criação de um comitê com essa tarefa, foi atribuída ao Secretário-Geral. De acordo com a resolução, o Secretário tinha o prazo de 60 dias para apresentar um relatório com todos os aspectos concorrentes ao tema, incluindo uma proposta para a implementação da resolução (Scharf, 1997, pp. 63-65).

Os Estados Unidos foram um dos dezoito governos e organizações internacionais a submeterem uma minuta de projeto de Estatuto ao Conselho de Segurança. O projeto de estatuto norte-americano foi preparado no Departamento de Estado por um time de três advogados – James O’Brien (Advogado Conselheiro para Relações Político-Militares); Robert Kushen (Advogado Conselheiro para Aplicação da Lei e Inteligência) e Michael P. Scharf (Funcionário da Consultoria Jurídica). A discussão sobre a Resolução nº 827 do Conselho de Segurança que criou o estatuto do tribunal foi cercada de polêmicas e de muitas declarações interpretativas, a maior parte da delegação norte-americana.

Alguns Estados, como o Brasil, manifestaram preferência por um processo mais democrático para a criação de um corpo com implicações jurídicas e legais da natureza do tribunal *ad hoc* para a ex-Iugoslávia e levantaram também a polêmica de que o Conselho de Segurança não estava autorizado pela Carta das Nações Unidas a criar órgãos subsidiários. A China, por sua vez, manifestou que o tribunal não estava de acordo com o princípio de soberania. De qualquer forma, a Resolução nº 827 foi aprovada por unanimidade e o tribunal foi estabelecido (Scharf, 1997, pp. 63-65 e Patriota, 2010, pp. 101-102).

O Tribunal para a ex-Iugoslávia foi estabelecido como uma experiência individual e única, mas pouco depois do seu estabelecimento, o Conselho de Segurança passou a sofrer pressões da opinião pública para responder a uma realidade de crimes de genocídio ainda maior em Ruanda<sup>21</sup>. A criação do tribunal de Ruanda para os defensores do

<sup>21</sup> As tensões tradicionais entre a maioria Hutu e a minoria Tutsi, na região africana dos “grandes lagos”, têm raízes na época colonial. A coexistência entre os dois grupos teria sido desagregada pela política colonial de favorecimento de um dos grupos (Tutsi) que, por seus traços e estrutura esguia, foi considerado como aparentado aos arianos. A descolonização na África despertou um nacionalismo Hutu antagônico. O massacre de vinte mil Tutsis, nos anos que precederam a independência em 1962, provocou um êxodo da elite minoritária. Até o ano 1980, Ruanda, com um regime político ditatorial, viveu em relativa estabilidade, mas, em 1988, os Tutsis exilados aliaram-se à dissidência interna – composta inclusive por representantes da etnia majoritária formando a Frente Patriótica de Ruanda. As discussões de um acordo e um governo de transição em Ruanda tiveram, como desfecho em 1994, a morte dos Chefes de Estado de Ruanda e Burundi em um acidente provocado o que desencadeou uma onda de assassinatos de motivação étnica. Os conflitos em Ruanda tiveram como resultado a morte de mais de oitocentas mil pessoas e o deslocamento de três milhões internamente para países vizinhos. As primeiras ações das forças de operação de paz do Conselho de Segurança foram não coercitivas. Segundo Patriota (2010, p. 107), os Estados Unidos estavam dispostos a fazer de Ruanda o primeiro teste da nova

estabelecimento de um de corpos internacionais de julgamento mostrou que o mecanismo poderia ser aplicado em outras circunstâncias e crimes.

O autor relata que, face à relutância do Conselho de Segurança sobre a criação de novos tribunais *ad hoc*, a Secretaria-Geral da Organização das Nações Unidas desenvolveu o modelo chamado “*mixed tribunal*” – uma corte nacional com jurisdição e composição mista – aplicado nas situações de Serra Leoa, Camboja, Timor Leste, Kosovo e Bósnia-Herzegovina. A criação dos referidos tribunais contou com o apoio da administração Bill Clinton.

A razão de o Conselho de Segurança não buscar a criação de outros corpos de julgamento *ad hoc* para situações de igual gravidade tem sido atribuída ao chamado “*tribunal fatigue*”, expressão usada no Conselho de Segurança para designar o longo processo de busca de consenso sobre o estatuto, a eleição dos juízes, a nomeação do promotor, bem como a lentidão dos julgamentos. Além disso, os custos de criação desses corpos de julgamento foram considerados altos e demandariam um aumento da contribuição orçamentária dos Estados-membros na Organização das Nações Unidas.

Outras vulnerabilidades dos tribunais *ad hoc*, por exemplo, a dificuldade de se conseguir cooperação dos Estados para a entrega de criminosos, parecem desencorajar a criação de órgãos semelhantes. De acordo com Richard Goldstone, ex-promotor do Tribunal da ex-Iugoslávia, as potências ocidentais que controlam a missão da Organização do Tratado Atlântico Norte – OTAN na Bósnia (Estados Unidos, França e Reino Unido) conspiraram contra o aprisionamento dos indiciados, apesar da obrigação implícita de fazê-lo, segundo os acordos de Dayton, e conclui que essa situação representava um mal prenúncio para a negociação de um tribunal penal internacional (Patriota, 2010, p. 157).

De toda forma, o fato de grande parte dos Estados-membros da Organização das Nações Unidas considerarem a criação de tribunais *ad hoc* pelo Conselho de Segurança como inerentemente parcial e não democrática, reforça o entendimento de que um tribunal penal internacional permanente estabelecido mediante um tratado entre os Estados-membros do Conselho de Segurança poderia vir a ser uma solução para o problema dos tribunais *ad hoc*. Os Estados Unidos não compartilham do mesmo entendimento

---

política presidencial, a PDD-25 que limitava as possibilidades de envolvimento dos Estados Unidos em conflitos que não afetassem interesses vitais dos Estados Unidos e adotava uma atitude mais restritiva em relação à operações de paz da Organização das Nações Unidas de modo geral. No entanto, a extensão dos massacres fez o Conselho de Segurança ampliar o mandato das forças de paz (Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda – UNAMIR). O Tribunal *ad hoc* para Ruanda foi criado por meio da Resolução 955 de 8 de novembro de 1994 com a abstenção da China e o voto contrário de Ruanda que à época estava com assento como membro não permanente do Conselho de Segurança para o biênio 1994-1995.

e demonstraram, em várias ocasiões, o interesse de estabelecimento de novos tribunais *ad hoc* e tribunais mistos, mas, em 1994, a administração Bill Clinton apoiou a decisão da Assembleia Geral de convocar uma conferência preparatória para preparar um projeto de estatuto baseado no projeto da Comissão de Direito Internacional.

Segue abaixo a cronologia dos trabalhos preparatórios para criação do Tribunal Penal Internacional<sup>22</sup>:

**-1989:** Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, após solicitação de Trinidad Tobago, “encomenda” à Comissão de Direito Internacional a elaboração de um projeto de estatuto para o estabelecimento de um tribunal penal internacional permanente.

**-1993:** As Resoluções 47/33 e 48/31 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas retomam o assunto, solicitando da Comissão de Direito Internacional a apresentação do *Draft*.

**-1994:** Apresentação do projeto do estatuto no Sexto Comitê da 49ª Sessão da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, e o estabelecimento de um Comitê *ad hoc*, pela Resolução 49/53.

**-1995:** O Comitê *ad hoc* se reúne em duas sessões. Muitas controvérsias já aparecem nessas discussões. Os países começam a se reunir separadamente e constituir blocos de interesse. Concluído o mandato do Comitê *ad hoc*, a Assembleia convocou, em dezembro, um Comitê Preparatório (*Prep. Com.*) para o estabelecimento do Tribunal Penal Internacional. A condução dos trabalhos do Comitê deu-se em grupos de trabalhos que discutiram os seguintes temas: (a) lista e definição de crimes; (b) princípios gerais de direito criminal; (c) complementaridade e *trigger mechanisms*; (d) procedimentos, cooperação internacional e assistência judicial; (e) penalidades, composição e administração do Tribunal; e (f) estabelecimento do Tribunal Penal Internacional e seu relacionamento com as Nações Unidas.

**-1996:** O Comitê Preparatório teve dois encontros para esboçar o texto do projeto a ser apresentado na Conferência dos Plenipotenciários. De 25 de março a 12 de abril, a primeira sessão, realizada em Nova York, discutiu sobre a jurisdição, definição dos crimes, mecanismo de acionamento da jurisdição, e princípios gerais do direito internacional. De 12 a 30 de agosto, também em Nova York, o Comitê discutiu temas relativos aos procedimentos e questões organizacionais, direitos dos acusados e a relação do Tribunal com as Nações Unidas, entre outros. Em 16 de dezembro, a Assembleia Geral em sua Resolução 51/207, seguindo uma recomendação

<sup>22</sup> A cronologia foi desenvolvida e publicada em trabalho anterior da autora com base nas informações dos documentos do Comitê Preparatório da Conferência de Plenipotenciários. Cf. Maia (2000, pp. 57-58).

da Comissão de Direito Internacional, decidiu que a conferência diplomática dos plenipotenciários para a criação do Tribunal Penal Internacional deveria ser realizada em 1998, ano do aniversário de 50 anos de dois instrumentos importantes adotados pelas Nações Unidas: A Convenção de Prevenção e Punição para os Crimes de Genocídio e a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

**-1997:** Nesse ano, o Comitê Preparatório se reuniu três vezes (de 11 a 21 de fevereiro de 1997, de 4 a 15 de agosto de 1997, de 1º a 12 de dezembro de 1997), e estabeleceu os objetivos do Tribunal Penal Internacional.

**-1998:** De 16 de março a 03 de abril, a sexta e última sessão do Comitê Preparatório foi destinada aos preparativos e estabelecimento da agenda para a Conferência de Roma. O anteprojeto submetido à Conferência de Roma é dividido em 13 partes e composto por 116 artigos. Cabe destacar que, na preparação do anteprojeto final que foi submetido à apreciação das delegações na Conferência dos Plenipotenciários, o projeto da Comissão de Direito Internacional foi amplamente utilizado, entretanto, segundo o Embaixador Gilberto Saboia (2000), chefe da delegação brasileira na Conferência de Roma, durante os debates da Sexta Comissão, trabalhos e contribuições oriundas de outras fontes foram utilizados. Cite-se, entre essas outras fontes, o projeto Siracusa elaborado pelo Comitê de Peritos do Instituto Internacional de Altos Estudos em Ciências Criminais, que se reuniu em 1996 e apresentou sugestões ao projeto da Comissão de Direito Internacional que “ampliavam em vários aspectos o escopo do Tribunal Penal Internacional, ao eliminar a cláusula de jurisdição facultativa, prever a possibilidade de iniciativa autônoma do promotor para iniciar as investigações e atribuir maior independência em relação ao Conselho de Segurança”, acolhidos pelo grupo “*like-minded*”. A Resolução 52/160 convocou a Conferência Diplomática. De 15 de junho a 17 de julho, nas dependências da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - FAO, em Roma, deu-se a Conferência Diplomática de Plenipotenciários para o Estabelecimento de um Tribunal Penal Internacional. O Estatuto foi aprovado e a Resolução da Assembleia Geral 53/105, de 8 de dezembro, sobre a adoção do estatuto, convoca novamente um Comitê Preparatório para elaborar documentos adicionais previstos pelo Estatuto (como por exemplo as regras de procedimento e provas).

### 1.3 A negociação do Tribunal Penal Internacional: principais controvérsias frente ao interesse norte-americano

O Estatuto do Tribunal Penal Internacional foi objeto de uma negociação difícil, por tratar-se de uma convenção multilateral, celebrada com o propósito de constituir um tribunal, dotado de personalidade jurídica internacional, podendo exercer sua capacidade jurídica para o exercício de suas funções e para a manutenção de suas finalidades, o que inclui a possibilidade de celebrar tratados com organizações internacionais ou com Estados.

Após a Conferência de Roma, alguns artigos destinados a descrever o processo de negociação e os aspectos institucionais do Tribunal Penal Internacional foram publicados, em sua maioria escritos por pessoas que fizeram parte das delegações ou que estiveram presentes como observadores na Conferência Diplomática, o que constitui contribuição importante para o estudo do processo de desenho do texto final do Estatuto (Peixoto, 1998; Arsarjani, 1999; Choukr e Ambos, 2000; Schabas, 2001).

O processo de negociação do Estatuto na Conferência dos Plenipotenciários assim como nos Comitês Preparatórios (*Prep. Com.*) foi marcado por diversidades de opiniões dos vários grupos de interesse que se foram formando durante processo de criação da corte permanente internacional para julgar os crimes considerados de maior gravidade pela comunidade internacional.

Paralelamente às discussões dos grupos de trabalho, outras consultas informais e discussões se deram entre grupos políticos globais e regionais, como o Movimento dos Não Alinhados, Grupo Árabe, Grupo da América Latina e Caribe, União Europeia, Leste Europeu, Países do Conselho de Segurança (p. 5) e os “*like-minded group*”<sup>23</sup>.

Segundo Kirsh e Holmes, a Conferência foi marcada por um mosaico de posições. De todos os grupos, sem dúvida, o mais influente em toda a Conferência Diplomática foi o “*like-minded*”, criado em 1995, durante as reuniões da Comissão *ad hoc*, com o objetivo de acelerar a conferência diplomática.

Durante os trabalhos preparatórios, o objetivo do grupo evoluiu na busca de posições comuns sobre os princípios e regras fundamentais do Estatuto. O grupo formado pelos membros do Conselho de Segurança

<sup>23</sup> O vol. 93 do *American Journal of International Law* dedicado à criação do Tribunal Penal Internacional apontou que, nas negociações do projeto de Estatuto do Tribunal Penal Internacional no ano de 1995, já era possível identificar um grupo de estados que se autointitularam “*like-minded*”, entre os quais se destacavam a África do Sul, a Alemanha, a Áustria, o Canadá, a Dinamarca, o Egito, a Finlândia, a Grécia, a Irlanda, a Itália, a Nova Zelândia, a Noruega, os Países Baixos, Portugal, a República da Coreia, o Reino Unido, a Suíça e a Suécia. No final da Conferência de Roma, o “*like-minded group*” ampliou para 54 países, inclusive o Brasil.

(liderados pelos Estados Unidos), durante os trabalhos preparatórios, marcou também posição importante (contrária àquelas defendidas pelos “*like-minded*”) na defesa de um Conselho de Segurança atuante nos assuntos dos tribunais, de uma jurisdição do tribunal somente para conflitos internacionais e da não inclusão das armas nucleares entre as armas proibidas<sup>24</sup>.

É importante também destacar a forte presença dos organismos não governamentais (ONGs) em todo o processo de negociação do Estatuto. Muitos negociadores e observadores argumentam que estiveram presentes em um processo democrático inédito e espontâneo, conduzido pelas ONGs, militantes de direitos humanos<sup>25</sup>.

O Estatuto é composto de preâmbulo e 128 artigos divididos em 13 partes, a mesma estrutura do anteprojeto apresentado pelo Comitê Preparatório que logrou elaborar um documento único com as principais opções em debate. Os pontos polêmicos na preparação do documento voltaram à tona durante a negociação dos plenipotenciários.

O quadro abaixo, elaborado pela autora, permite uma visão das opções identificadas no *draft* do Estatuto e dos resultados alcançados na negociação em Roma sobre os temas de maior divergência entre os negociadores, com ênfase à posição dos Estados Unidos sobre as questões debatidas.

*Quadro 1. Principais aspectos discutidos nas negociações do Draft e do documento final do Estatuto negociado em Roma e a posição dos Estados Unidos sobre os temas identificados<sup>26</sup>.*

Principais pontos de controvérsia	Draft	Estatuto do Tribunal Penal Internacional
<p>PARTE I. Compreende 4 artigos referentes ao estabelecimento do Tribunal, sua instituição como um tribunal permanente, com personalidade jurídica internacional, com competência para julgar os crimes mais graves de transcendência internacional, previstos no Estatuto. Dispõe, assim, como preâmbulo, sobre o caráter complementar do tribunal e especifica o relacionamento com a Organização das Nações Unidas.</p>		

<sup>24</sup> Poucos meses antes da Reunião dos Plenipotenciários, o Reino Unido passou para o grupo dos “*like-minded*”, adotando uma postura mais progressista, principalmente no que se referia à inclusão dos conflitos de caráter não internacional na definição dos crimes de guerra. No Prep. Com., os países contrários à ligação do Tribunal Penal Internacional com o Conselho de Segurança foram, em especial, o México, Índia e Egito. Cf. Arsanjani (1999, pp. 22-43).

<sup>25</sup> Sabe-se que a presença e o ativismo das organizações não governamentais não é uma característica somente desta Conferência, mas decorre da evolução recente do multilateralismo, entretanto a influência e o trabalho ativo (*lobby*) dessas organizações, que somaram quase 300, foram de extrema importância na instituição de um tribunal independente. Cf. Sur (1999, pp. 30-45) e Mendez (1998).

<sup>26</sup> Adaptação do quadro elaborado com base na análise do anteprojeto e do documento final do Estatuto do Tribunal Penal Internacional e publicado em Maia (2000, pp. 64-70) com inclusão da posição dos Estados Unidos sobre os temas em questão.

<p><b>Independência do Tribunal Penal Internacional e sua relação com a Organização das Nações Unidas.</b></p>	<p><b>Opções:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tribunal Penal Internacional como principal órgão da Organização das Nações Unidas, o que requereria uma emenda à Carta das Nações Unidas.</li> <li>2. Tribunal Penal Internacional como um corpo subsidiário da Organização das Nações Unidas.</li> <li>3. Tribunal Penal Internacional como um organismo independente.</li> <li>4. Tribunal Penal Internacional como um tratado das Nações Unidas.</li> </ol>	<p><b>Ficou acordado:</b></p> <p>O estabelecimento do Tribunal Penal Internacional permanente e independente. Sua relação com as Nações Unidas ficou submetida a um acordo subsequente, que deverá ser aprovado pela Assembleia Geral.</p>
	<p><b>Posição dos Estados Unidos:</b> o tribunal internacional permanente não deve ser dependente da Organização das Nações Unidas, inclusive do orçamento próprio. No entanto, reforça que a ligação com o Conselho de Segurança é essencial em razão de o órgão estar em posição central na manutenção da paz e segurança internacional e por sua competência de execução do uso da força. Segundo o Embaixador Richardson: <i>“The United Nations has, in general, a different kind of objective and mission, its machinery is not designed for a criminal justice institution and its other priorities could easily dwarf the relatively smaller operations and concerns of the court. To tie the two too closely together would not help the United Nations, nor would it best promote the functioning of the court. At the same time, the court will need some mechanisms of oversight by States parties. These would not be the large and relatively cumbersome mechanisms of the United Nations, nor should they be in any way intrusive of the independent functioning of the court. Such a mechanism can be important, however, to ensure a necessary measure of oversight and, accountability, especially as concerns fiscal matters, to guard against irreconcilable issues arising between the different and, to varying degrees, independent components of the Court, and to provide a mechanism for the approval of necessary adjustments which might be made from time to time, for example, in the rules of procedure.</i></p>	
	<p><i>In addition, as a corollary of the above and also as an independent matter, we believe that it is essential for there to be a treaty-based funding scheme. While it is reasonable for the United Nations to make a very significant contribution when a situation or matter is referred by the Security Council, it is not acceptable to expect the United Nations to bear the entire cost of the Court”.</i></p> <p>(Cf. Discurso do Embaixador Bill Richardson perante o 6º Comitê no 52º Plenário da Assembleia Geral (item 150 da Agenda), Nova York, 23 de outubro de 1997).</p>	
<p>PARTE II. Compreende 17 artigos que dispõem sobre a competência, a admissibilidade e o direito aplicável. Objeto da mais difícil negociação do tribunal, a Parte II foi considerada por diversas delegações o coração do Estatuto.</p>		

<p><b>Jurisdição</b> <i>ratione materiae</i></p>	<p><b>Opções:</b></p> <p>1. Chamados <i>core crimes</i>, com a polêmica relativa ao crime de agressão.</p> <p>2. Contidos no texto, mas sem uma posição conclusiva do Comitê Preparatório, os crimes de tráfico ilícito de drogas e substâncias psicotrópicas, terrorismo, e crimes contra as Nações Unidas e pessoas a ela associadas<sup>27</sup>.</p>	<p><b>Ficou acordado:</b></p> <p><i>Core crimes</i>, ou seja crimes de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e de agressão. Cabe destacar a inclusão de dispositivo transitório relativo aos crimes de guerra e aos de agressão, retratando as dificuldades com relação a sua inclusão também pelo Comitê Preparatório. O texto final prevê que a competência do Tribunal Penal Internacional para o crime de agressão somente poderá ser exercida após a aprovação de um dispositivo que defina o crime.</p>
	<p><b>Posição dos Estados Unidos:</b> contrários à inclusão de crimes cuja definição não estivesse claramente definida em outros tratados internacionais, nos tribunais <i>ad hoc</i> e mistos existentes ou nos documentos da Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas. Segundo o Embaixador Richardson: <i>“Safety of United Nations and Associated Personnel be incorporated in an appropriate manner into the court’s jurisdiction, and we share that attraction. We do not believe that there is enough support to sustain aggression, drug crimes, terrorism crimes, or violations of the Apartheid Convention within the court’s jurisdiction. The crimes of terrorism and drug crimes also present particular problems of investigation and prosecution which the court would inevitably be illequipped to address. These are crimes committed as part of the ongoing activity of international criminal organizations. The investigation of these crimes requires major police and technical resources which the court will not have. The prosecution of these crimes, moreover, does not occur in isolation, but rather as part of an overall investigative and prosecutorial strategy, in which the choice of who to prosecute and when and how is calculated in order to end the workings of the organization as a whole and to reach the key figures at the top. These cases are thus essentially tied to national investigations and would require a fundamentally different regime, which at best would significantly complicate the design and workings of the court. We also view the inclusion of the crime of aggression as highly problematic on numerous grounds. This is fundamentally a crime of States, as to which the Security Council would have to play a central role. It thus presents all the risks of politicization in a serious form. It is, moreover, a crime which is still very illdefined”</i>. (Cf. discurso do Embaixador Bill Richardson perante o 6º Comitê no 52º Plenário da Assembleia Geral (item 150 da Agenda), Nova Iorque, 23 de outubro de 1997).</p>	

<sup>27</sup> Desde 1992, trezentos civis perderam suas vidas servindo às Nações Unidas. A constatação desse número levou a comunidade internacional a se reunir e, em 1994, estabelecer a *Convention on Safety United Nations and Associated Personnel*.

<b>Definição dos crimes</b>	<p><b>Opções:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Várias opções desenhadas no anteprojeto.</li> <li>2. Polêmica referente à inclusão das armas nucleares entre os armamentos proibidos durante os conflitos internos e internacionais.</li> <li>3. Polêmica quanto à utilização de crianças nos conflitos armados. Grande parte das delegações defendiam a idade mínima de 18 anos.</li> <li>4. Previsão de inclusão de crimes sexuais.</li> </ol>	<p><b>Ficou acordado:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Não se chegou a uma conclusão sobre o crime de agressão.</li> <li>2. Armas nucleares não foram incluídas.</li> <li>3. Idade mínima de 15 anos para participação de conflitos armados.</li> <li>4. Inclusão dos crimes sexuais.</li> </ol>
<b>Condições para o exercício da competência</b>	<p><b>Opções:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proposta da Comissão de Direito Internacional de mecanismo “<i>opt out</i>” (ou de duplo consentimento), ou seja, de uma disposição que previsse a necessidade dos Estados apresentarem uma declaração posterior à ratificação de consentimento para que o tribunal pudesse exercer jurisdição sobre os casos remetidos a ele<sup>28</sup>;</li> <li>2. Competência automática.</li> </ol>	<p><b>Ficou acordado:</b></p> <p>Competência automática. Somente para os crimes de guerra. Previu-se, por meio de um dispositivo transitório, a possibilidade de o Estado parte declarar que durante um período de 7 anos não aceitará a competência do tribunal.</p>
<p><b>Posição dos Estados Unidos:</b> os Estados Unidos encaminharam um pacote de propostas à Conferência enfatizando a necessidade de não prever obrigações a Estados não parte do Estatuto e defendendo a necessidade de uma declaração expressa dos Estados concernentes à aceitação da competência da Corte (Cf. Condorelli, 1999, pp. 7-21). Em seu artigo para o volume do “<i>American Journal</i>” dedicado ao Tribunal Penal Internacional, Scheffer, delegado norte-americano na Conferência de Roma, teceu algumas considerações sobre o tema, em suas palavras: “<i>We believed it essential that the original “opt out” concept proposed by ILC in 1994 be resurrected for crimes against humanity and war crimes. We were prepared to accept the automatic jurisdiction of the ICC over genocide (...) Twenty two delegations openly expressed support for this approach, emphasizing that it was essential to ensure universal and early acceptance of the court...</i>” (Scheffer, 1999, pp. 12-22).</p>		

<sup>28</sup> O crime de genocídio seria uma exceção, em decorrência da Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, que já previa um tribunal com competência automática.

<p><b>Mecanismo de denúncia e papel do promotor</b></p>	<p><b>Opções:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Quando o Conselho de Segurança remeter a matéria ao Tribunal Penal Internacional (previsto como único mecanismo no projeto da Comissão de Direito Internacional).</li> <li>2. Quando o Estado parte, que aceitou sua jurisdição, levar o caso ao Tribunal Penal Internacional.</li> <li>3. <i>“Trigger mechanism”</i> (ponto de grande divergência entre as delegações).</li> </ol> <p>Obs.: os dois últimos incluídos pelo Comitê Preparatório.</p>	<p><b>Ficou acordado:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Quando o Conselho de Segurança remeter a matéria ao Tribunal Penal Internacional.</li> <li>2. Quando o Estado parte (jurisdição automática) levar o caso ao Tribunal Penal Internacional.</li> <li>3. <i>“Trigger mechanism”</i>, ou seja, o promotor pode iniciar investigações <i>“ex officio”</i>.</li> </ol>
<p><b>Posição dos Estados Unidos:</b> sobre a possibilidade do promotor iniciar investigações, os Estados Unidos se posicionaram fortemente contrários, por considerarem que a disposição poderia politizar o tribunal. Com relação ao tema, veja a proposta de emenda apresentada pela delegação norte-americana: <i>“No prosecution may be commenced under this Statute arising from a dispute or situation pertaining to international peace and security or an act of aggression which is being dealt with by the Security Council without the prior consent of the Security Council. [The U.S. opposes inclusion of “aggression” in the core crimes listed in article 20. However, if “aggression” were to be included in article 20, then the retention of the original article 23(2) of the ILC draft statute would be necessary, with the re-numbering of the above-stated subparagraph (2) as article 23(3).]”</i> (Cf. Emendas para o <i>“Trigger Mechanism”</i> da Proposta da Comissão de Direito Internacional para o Tribunal Penal Internacional, Abril de 1996).</p>		
<p><b>Papel do Conselho de Segurança</b></p>	<p><b>Opções:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Faculta-se ao Conselho de Segurança remeter situações ao Tribunal Penal Internacional, acionando sua jurisdição.</li> <li>2. Condicionamento do oferecimento de denúncia dos Estados sobre o crime de agressão, à determinação prévia do referido crime para o caso em questão.</li> <li>3. Condicionamento do início das investigações e processos, à caracterização prévia, pelo Conselho de Segurança, de ameaça a ruptura da paz, ou ato de agressão, de acordo com o capítulo VII da Carta das Nações Unidas; (três propostas contidas no projeto da Comissão de Direito Internacional).</li> <li>4. Proposta de Singapura que estabelecia que o Tribunal não necessitaria de autorização para iniciar investigações, mas o Conselho de Segurança poderia suspender ou proibir início de novos processos quando julgasse fundamental. (acolhida pelo Comitê Preparatório).</li> </ol>	<p><b>Ficou acordado:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incorporação da proposta de Singapura, com algumas modificações no Art.16, que prevê que <i>“nenhuma investigação ou processo poderá ser iniciado ou continuado, por um período de doze meses, após a adoção, pelo Conselho de Segurança, de resolução, em conformidade com o disposto no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, que solicite ao Tribunal medida nesse sentido. Tal solicitação poderá ser renovada pelo Conselho de Segurança nas mesmas condições.</i></li> <li>2. Art.12, que confere ao conselho de Segurança a prerrogativa de referir situações à Promotoria.</li> </ol>

**Posição dos Estados Unidos:** a delegação norte-americana desde o início da Conferência defendia que a relação entre o Conselho de Segurança e o Tribunal eram naturais e necessárias uma vez que a própria demanda pelo estabelecimento de um tribunal internacional permanente aconteceu para propiciar a responsabilização individual dos crimes mais graves contra o direito internacional nos casos de exceção sob os auspícios do Conselho de Segurança. Segundo o Embaixador Richardson: *“There are those who argue that the independence of the court is assured only if the Prosecutor has unfettered authority to initiate cases, without any role for the Security Council or the consent of interested states. Others insist on the consent of a range of states before any case can be prosecuted before the International Criminal Court. Curiously, some in both groups seek to deny the prosecutor’s independent judgment, so as to make him or her the mere instrument of a Security Council referral or individual State complaint. The United States has proposed an alternative procedure that we believe best ensures both the independence of the ICC and the practical use of the court. This builds upon and strengthens the core concept established by the International Law Commission. In our view, no case should be initiated by the Prosecutor unless the overall situation pertaining to that case has been referred to the court. Once there has been a referral, however, the Prosecutor should have full discretion to determine what and whom to investigate and prosecute, and indeed not prosecute. It seems important to bear in mind that this court is not an every-day court of appeal but, rather a significant and powerful international mechanism to deal with whole situations of exceptional seriousness and magnitude. It is reasonable, therefore, to consider that there should be some overall threshold of seriousness and magnitude to meet before one sets in motion the considerable machinery of the court. This is not a court that can or should realistically be called upon to deal with every crime that goes unpunished, however desirable in the abstract that might be. The overall situation could be referred by the Security Council or by an appropriate State, but it should be a question of referring a matter or situation. “An individual State should not be able to pick and choose who to investigate and to dictate this to the Prosecutor, by filing a selective complaint. We have emphasized in particular that the State Party should have to refer a situation or matter; the State Party would not lodge a complaint ‘against one or more named individuals as is currently envisioned in the ILC draft and as seems often to be taken for granted in the debate. This procedure would mirror the referral procedure for the Security Council, which is acceptable to a wide range of governments. However, if the situation referred by the State Party to the International Criminal Court concerns a dispute or situation pertaining to international peace and security which is being dealt with by the Security Council, then the Security Council should approve the referral of the entire situation to the International Criminal Court. In our view, the U.N. Charter responsibilities of the Security Council for the maintenance and restoration of international peace and security permit no alternative to that procedure. This proposal mirrors the practice with the International Criminal Tribunals for Rwanda and Former Yugoslavia. Many have pointed to these as a model of the kind of independent functioning prosecutor which we want to see for the permanent court”* (Cf. discurso do Embaixador Bill Richardson perante o 6º Comitê no 52º Plenário da Assembleia Geral (item 150 da Agenda), Nova Iorque, 23 de outubro de 1997).

PARTE III. Composto por 12 artigos referentes aos princípios gerais do direito penal. Esta Parte é especialmente importante por consagrar a responsabilidade penal internacional do indivíduo.

<p><b>Princípios gerais</b></p>	<p><b>Opções:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Nullum crimen sine lege</i>.</li> <li>2. Irretroatividade.</li> <li>3. Responsabilidade penal internacional.</li> <li>4. Idade da responsabilidade (diversas propostas).</li> <li>5. Irrelevância da posição oficial.</li> <li>6. Circunstâncias que eximem da responsabilidade penal (cinco propostas não consolidadas que incluíam <i>mental elements</i>).</li> <li>7. Responsabilidade por omissão.</li> </ol>	<p><b>Ficou acordado:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Nullum crimen sine lege</i>.</li> <li>2. <i>Nulla poena sine lege</i>.</li> <li>3. Irretroatividade <i>ratione personae</i>.</li> <li>4. Responsabilidade penal individual.</li> <li>5. Exclusão de jurisdição sobre menores de 18 anos.</li> <li>6. Irrelevância de função oficial.</li> <li>7. Responsabilidade de comandantes e outros superiores.</li> <li>8. Imprescritibilidade.</li> <li>9. Elementos de intencionalidade.</li> <li>10. Circunstâncias que excluem a responsabilidade penal.</li> <li>11. Erro de fato ou erro de direito.</li> <li>12. Ordens superiores e disposições legais.</li> </ol>
<p><b>Posição dos Estados Unidos:</b> os princípios gerais são aceitáveis - inclusive as disposições referentes à responsabilidade de comando e ordens superiores - e consideram importante o trabalho da delegação norte-americana no resultado referente às garantias do devido processo.</p>		
<p>PARTE IV. 19 artigos <i>que dispõem sobre a composição e a administração da Corte.</i></p>		
<p><b>Promotoria</b></p>	<p><b>Opções:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perfil dos juízes.</li> <li>2. Previa como opção a independência da promotoria.</li> </ol>	<p><b>Ficou acordado:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Juízes com experiência criminal e em direito humanitário.</li> <li>2. Independência da promotoria.</li> </ol>
<p><b>Posição dos Estados Unidos:</b> a delegação norte-americana reconheceu que as disposições referentes a rigorosa qualificação dos juízes são aceitáveis, mas mostraram-se contrários à independência do promotor. De acordo com Scheffer: <i>"The treaty also creates a proprio motu or self-initiating prosecutor who, on his or her own authority with the consent of two judges, can initiate investigations and prosecutions without referral to the court of a situation either by a government that is party to the treaty or by the Security Council. We opposed this proposal, as we are concerned that it will encourage overwhelming the court with complaints and risk diversion of its resources, as well as embroil the court in controversy, political decisionmaking, and confusion"</i> (Cf. Relato do Embaixador David J. Scheffer perante o Comitê de Relações Internacionais do Senado em 23 de julho de 1998).</p>		

<p>PARTE V. <i>Compreende 9 artigos sobre a investigação e ajuizamento. Durante as negociações, as Comissões de Verdade e Anistia não foram consideradas como escusa para o não ajuizamento de um responsável pelos crimes previstos no Estatuto, devido principalmente às pressões das Organizações Não Governamentais.</i></p>		
<p><b>Início de uma investigação</b></p>	<p><b>Opções:</b> Grande polêmica quanto à investigação <i>ex officio</i>. Parte das delegações, dirigidas pelos Estados Unidos, se posicionaram contra.</p>	<p><b>Ficou acordado:</b> Papel autônomo do promotor (<i>ex officio</i>).</p>
	<p><b>Posição dos Estados Unidos:</b> ver posicionamento sobre a promotoria na linha superior.</p>	
<p>PARTE VI. <i>15 artigos sobre a condução do julgamento, direito do acusado, proteção de vítimas e testemunhas, e admissão de provas. A questão da proteção das informações de segurança nacional foi objeto da preocupação da maioria das grandes potências (o artigo 72 lista os demais artigos que tratam sobre o sigilo das informações). O Estatuto prevê, em seu corpo, as garantias do devido processo, dispostas nas normas de direitos humanos de origem internacional, que asseguram que a responsabilidade penal seja rigorosamente estabelecida, mas também que alcance o maior nível possível de certeza. São elas: presunção de inocência; direito a defesa; transparência da acusação; publicidade do processo e da sentença; direito a apelar; e não ser julgado duas vezes, entre outros.</i></p>		
<p><b>Reparação de vítimas</b></p>	<p><b>Opções:</b> Foi levantada, durante a fase preparatória, entretanto sofreu forte oposição. Em Roma, foi objeto de interesse da França, Reino Unido e muitas organizações não governamentais.</p>	<p><b>Ficou acordado:</b> O resultado foi a inclusão da reparação às vítimas no artigo 75, que compreende restituição, compensação e reabilitação. Para tanto, foi previsto no Estatuto um fundo para o benefício das vítimas e familiares (art. 79).</p>
	<p><b>Posição dos Estados Unidos:</b> não identificada nos documentos pesquisados.</p>	
<p>PARTE VII. <i>Composta por 4 artigos que dispõem sobre as penas adotadas no Tribunal Penal Internacional. Com relação às penas previstas, vale recordar que, no draft, havia a previsão da pena de morte, afastada pela maioria das delegações com base em suas próprias legislações internacionais e no direito fundamental à vida.</i></p>		

<b>Tipos de penas</b>	<b>Opções:</b> 1. Prisão preventiva. 2. Prisão por um número de anos estabelecido. 3. Pena de morte, objeto de grande divergência entre as delegações.	Ficou acordado: 1. Prisão preventiva, quando justificada a extrema gravidade. 2. Prisão por um número determinado de anos que não exceda 30 anos e em casos excepcionais a pena de prisão perpétua (art.17 (b)). 3. Foi excluída a pena de morte, ficando claro nas negociações que, em decorrência do princípio da complementaridade, as jurisdições nacionais possuem responsabilidade primária de processar, julgar e punir seus criminosos de acordo com a própria lei. Assim, um responsável por crimes previstos no Estatuto pode receber pena de morte em uma corte nacional, mas não no Tribunal Penal Internacional.
<b>Posição dos Estados Unidos:</b> não identificada nos documentos pesquisados.		
PARTE VIII. 5 artigos referentes à apelação, revisão e indenização do detento ou condenado.		
PARTE IX. Compreende 17 artigos sobre a cooperação internacional e a assistência judicial. Cabe destacar que os Estados partes ficam obrigados a cooperar com o Tribunal e devem assegurar a previsão em suas leis domésticas sobre as formas de cooperação.		
<b>Extradição versus entrega</b>	<b>Opções:</b> 1. Necessidade da ampla cooperação e assistência. 2. Entrega ou extradição.	<b>Ficou acordado:</b> 1. Necessidade da ampla cooperação e assistência. 2. Entrega de nacionais.
<b>Posição dos Estados Unidos:</b> sobre esse aspecto, a preocupação da delegação norte-americana estava relacionada à possibilidade de oficiais norte-americanos serem julgados pelo Tribunal. Nesse sentido, é interessante notar o posicionamento da delegação com relação ao artigo 98 que, posteriormente, foi utilizado pela administração George W. Bush como embasamento para acordos bilaterais de não entrega de oficiais norte-americanos ao Tribunal.		
PARTE X. 9 artigos sobre a execução da Pena 9 (com base na cooperação com os Estados partes). De acordo com o artigo 103, a pena privativa de liberdade será cumprida em um Estado designado pelo Tribunal, com base na lista de Estados que tenham manifestado disposição em receber os condenados sob a supervisão do Tribunal Penal Internacional (art.106).		

<p>PARTE XI. 1 artigo que dispõe sobre o estabelecimento e as funções da Assembleia dos Estados Partes, dentre as quais aprovar o orçamento do Tribunal Penal Internacional, decidir sobre o número de juizes, e tratar da cooperação, entre outros.</p>		
<p>PARTE XII. Compreende 6 artigos que dispõem sobre o financiamento do Tribunal Penal Internacional, a aprovação do orçamento, o pagamento de gastos, os recursos provenientes dos Estados Partes e das Nações Unidas (sujeitos à aprovação da Assembleia Geral, em particular o referente aos gastos efetuados com as questões remetidas pelo Conselho de Segurança), contribuições voluntárias e comprovação das contas.</p>		
<p>PARTE XIII. 10 cláusulas finais referentes à solução de controvérsias; reservas; emendas (destacam-se aquelas ligadas aos crimes de competência do Tribunal, ao elemento dos crimes e às regras de processo e prova); à revisão do Estatuto; e à disposição transitória, a respeito dos crimes de guerra, assinatura, ratificação, aceitação, aprovação ou adesão; entrada em vigor; denúncia; textos autênticos.</p>		
Reservas	<p><b>Opções:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nenhuma reserva.</li> <li>2. Reserva a algumas cláusulas.</li> </ol>	<p><b>Ficou acordado:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. O Estatuto não aceita reservas.</li> </ol>
	<p><b>Posição dos Estados Unidos:</b> O Chefe da Delegação norte-americana mostrou-se insatisfeito com a disposição que impossibilita reservas ao Estatuto. Segundo ele: <i>“Finally, we were confronted on July 17th with a provision stipulating that no reservations to the treaty would be allowed. We had long argued against such a prohibition and many countries had joined us in that concern. We believed that at a minimum there were certain provisions of the treaty, particularly in the field of state cooperation with the court, where domestic constitutional requirements and national judicial procedures might require a reasonable opportunity for reservations that did not defeat the intent or purpose of the treaty”</i> (Cf. Relato do Embaixador David J. Scheffer perante o Comitê de Relações Internacionais do Senado em 23 de julho de 1998).</p>	
Disposição transitória	<p>Não estava prevista. A inclusão do dispositivo transitório <b>foi defendida pelos Estados Unidos</b>.</p>	<p>Não obstante o disposto no parágrafo 1º do artigo 12, um Estado, ao se tornar parte no presente Estatuto, poderá declarar que, durante um período de sete anos, contados a partir da data em que o Estatuto entrar em vigor para esse Estado, não aceitará a jurisdição do Tribunal sobre a categoria de crimes referida no artigo 8º, quando o crime, presumivelmente, tiver sido cometido por seus nacionais ou em seu território.</p>

As escolhas demonstradas no quadro acima foram cercadas de grande complexidade e algumas geraram grande controvérsia. Certos pontos, entretanto, merecem atenção tendo em vista o envolvimento dos Estados Unidos no encaminhamento das questões e as conclusões dos negociadores ao final da Conferência.

O primeiro aspecto a ser destacado é o do princípio da complementaridade como norteador das relações entre as jurisdições nacionais e a do Tribunal, ou seja, o Tribunal destina-se a intervir somente nas situações mais graves, em que se verifique a incapacidade, ou falta de disposição dos Estados Partes de processar os responsáveis pelos crimes previstos pelo Estatuto de Roma (Condorelli, 1999, pp. 7-21; Medeiros, 2000, p. 5; Maia, 2000, p. 19).

A preocupação das delegações, ao estabelecer o caráter complementar do Tribunal Penal Internacional, foi a de não esvaziar a competência do Tribunal atribuindo-lhe a decisão sobre a admissibilidade de um caso, quando verificada a existência de demora injustificada em um processo ou ausência de independência ou imparcialidade das autoridades judiciais domésticas (Sagué, 1998, p. 263; Kirsh e Holmes, 1999, pp. 7-21; Maia, 2000, p. 77). De acordo com o artigo 17 do Estatuto de Roma:

1. O Tribunal, levando em consideração o parágrafo 10 do preâmbulo e o artigo 1º, decidirá pela inadmissibilidade de um caso quando: (a) O caso estiver sendo objeto de investigação ou processo em Estado que tem jurisdição sobre o mesmo, a menos que tal Estado genuinamente não seja capaz ou não esteja disposto a levar a cabo a investigação ou o processo; (b) O caso tiver sido objeto de investigação por um Estado que tenha jurisdição sobre o mesmo e tal Estado tenha decidido não promover ação penal contra o indivíduo em questão, a menos que essa decisão tenha resultado da falta de disposição do referido Estado de levar a cabo o processo ou da impossibilidade de fazê-lo; (c) O indivíduo implicado já tiver sido processado pela conduta a que se referir a denúncia e o Tribunal não puder promover o processo, de acordo com o disposto no parágrafo 3º do artigo 20; (d) O caso não for suficientemente grave para justificar a adoção de outras medidas por parte do Tribunal.
2. A fim de determinar se há ou não disposição de agir em um determinado caso, o Tribunal examinará, levando em consideração os princípios do devido processo legal reconhecidos

pelo direito internacional, se está presente uma ou várias das seguintes circunstâncias, conforme o caso: (a) O processo foi ou está sendo conduzido com o propósito de subtrair o indivíduo em questão de sua responsabilidade penal por crimes do âmbito da jurisdição do Tribunal, ou a decisão nacional foi adotada com o mesmo propósito, conforme o disposto no artigo 5º; (b) Houve um atraso injustificado no processo, o qual, dadas as circunstâncias, é incompatível com a intenção de efetivamente submeter o indivíduo em questão à ação da justiça; (c) O processo não foi ou não está sendo conduzido de forma independente ou imparcial e foi ou está sendo conduzido de forma, *dadas* as circunstâncias, incompatível com a intenção de efetivamente submeter o indivíduo em questão à ação da justiça.

3. A fim de determinar a incapacidade para investigar ou processar um caso determinado, o Tribunal examinará se o Estado não pode, devido ao colapso total ou substancial de seu sistema judiciário nacional ou ao fato de que de o mesmo não estar disponível, fazer comparecer o acusado, reunir os elementos de prova e os testemunhos necessários ou não está, por outras razões, em condições de levar a cabo o processo.

A escolha da complementaridade como princípio norteador da jurisdição do Tribunal Penal Internacional também demonstra a preocupação dos atores envolvidos no processo de negociação em harmonizar o reconhecimento da responsabilidade individual por crimes contra o direito internacional e o princípio da soberania, ou seja, o Estatuto garante a primazia da jurisdição aos Estados. No entanto, para a delegação norte-americana a disposição oferece proteção significativa para o Estado soberano, mas não alcança a proteção solicitada pela delegação norte-americana.

No primeiro projeto de Estatuto preparado pela Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas, a competência do Tribunal Penal Internacional estaria submetida a um mecanismo de “duplo consentimento” para os crimes previstos no Estatuto, com exceção do crime de genocídio, em decorrência da previsão de criação de um tribunal permanente, com jurisdição inerente, na Conferência de 1948

sobre genocídio<sup>29</sup>. No entanto, a maioria das delegações nas reuniões preparatórias que antecederam a Conferência de Plenipotenciários entendia que um mecanismo pelo qual a ratificação não implicaria a aceitação automática da jurisdição constituiria um risco para a eficácia do tribunal.

Os Estados Unidos, de outro lado, durante as negociações de Roma demonstraram preocupação com o que consideraram prerrogativas excessivas do Tribunal e afirmaram que as negociações estavam caminhando para aprovar um documento baseado em uma “imaginária jurisdição universal” com caráter vinculante para os Estados não partes (Scheffer, 1999, pp. 12-22). Essa afirmação se vincula à competência do Tribunal Penal Internacional e constituiu uma das escusas do governo Clinton para a não recomendação da ratificação do Tribunal Penal Internacional<sup>30</sup>.

Outra questão de difícil encaminhamento dizia respeito ao acionamento da jurisdição do Tribunal Penal Internacional. O projeto inicial da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas limitava aos Estados e ao Conselho de Segurança a faculdade de oferecer denúncias ao Tribunal. No entanto, durante o Comitê Preparatório, o “*like-minded group*” argumentou pelos poderes de investigação “*ex officio*” do promotor, para que não se corresse o risco de politização do Tribunal Penal Internacional<sup>31</sup>. O projeto apresentado na Conferência de Plenipotenciários agregou a prerrogativa de ação autônoma do promotor para iniciar investigações. Durante as negociações, a posição dos Estados Unidos, fortemente contrária a essa previsão fez com que se retomassem as discussões.

O relacionamento entre o Conselho de Segurança e o Tribunal Penal Internacional também foi questionado por algumas delegações (em sua maior parte dos “Países Não Alinhados”) que se posicionaram contrariamente a qualquer referência àquele Conselho. As discussões

<sup>29</sup> Os Estados Unidos encaminharam um “pacote” de propostas à Conferência enfatizando a necessidade de não prever obrigações a Estados não partes do Estatuto e defendendo uma declaração expressa dos Estados concernentes à aceitação da competência da Corte (mecanismo “opt out”). Cf. Condorelli (1999, pp. 7-21).

<sup>30</sup> É interessante verificar, durante as negociações, a postura norte-americana extremamente contrária à jurisdição universal, em contraste com a postura dos tribunais internos do mesmo país em casos como o de um cidadão libanês que sequestrou um avião jordaniano no Oriente Médio. Baseando-se nas leis nacionais sobre a aplicação da Convenção de Haia, os EUA exerceram jurisdição como o estado de nacionalidade dos passageiros norte-americanos vítimas do delito. Outro caso que consta do documento preparado pela “Human Rights Watch”, citado abaixo, foi o Demjanjunk em 1995, Ohio. O Tribunal permitiu a extradição, a Israel, de um oficial de um campo de concentração alemão por meio da invocação da jurisdição universal: “... o direito internacional normalmente não proíbe a aplicação de leis nacionais estrangeiras em caso de atos cometidos fora do seu território. Israel formulou reivindicação baseada em crimes de guerra e crimes contra a humanidade”.

<sup>31</sup> O grupo convidou promotores em exercício nos tribunais *ad hoc* para a ex-Iugoslávia e Ruanda para algumas entrevistas durante as reuniões do Comitê Preparatório. Foi unânime a posição de que o poder de autonomia para iniciar investigação tem sido essencial na condução dos processos daqueles tribunais.

foram prorrogadas até o final da Conferência. Segundo o Estatuto, poderão referir situações ao Tribunal Penal Internacional os Estados Partes, o Conselho de Segurança e o promotor.

A manutenção do Conselho de Segurança como um dos atores capazes de remeter casos ao Tribunal foi conseguida com o argumento de que o órgão é reconhecidamente responsável pela manutenção da paz e segurança internacionais com respaldo no capítulo VII da Carta das Nações Unidas e também de que a impossibilidade do Conselho levar casos ao Tribunal poderia trazer o risco de um aumento de jurisdições internacionais concorrentes com a criação de novos tribunais *ad hoc* (Sur, 1999, pp. 30-45). Sobre isso a posição dos Estados Unidos foi clara, segundo o testemunho de Scheffer perante o Senado, delitos cometidos por oficiais de Estados não membros do Estatuto de Roma somente poderiam ser encaminhados para o Tribunal Penal Internacional pelo Conselho de Segurança.

Our position is clear: Official actions of a non-party state should not be subject to the court's jurisdiction if that country does not join the treaty, except by means of Security Council action under the U.N. Charter. Otherwise, the ratification procedure would be meaningless for governments. In fact, under such a theory, two governments could join together to create a criminal court and purport to extend its jurisdiction over everyone, everywhere in the world. There will necessarily be cases where the international court cannot and should not have jurisdiction unless the Security Council decides otherwise. The United States has long supported the right of the Security Council to refer situations to the court with mandatory effect, meaning that any rogue state could not deny the court's jurisdiction under any circumstances. We believe this is the only way, under international law and the U.N. Charter, to impose the court's jurisdiction on a non-party state. In fact, the treaty reaffirms this Security Council referral power. Again, the governments that collectively adopt this treaty accept that this power would be available to assert jurisdiction over rogue states (U.S. Senate, 1998, p. 4).

É possível perceber, nos relatos dos membros da delegação dos Estados Unidos, que quando as negociações na Conferência de Plenipotenciários alteraram o projeto inicial da Comissão de Direito Internacional (baseado no modelo dos tribunais *ad hoc* e que limitava a jurisdição do tribunal permanente aos casos excepcionais remetidos pelo Conselho de Segurança) a delegação norte-americana passou a pautar sua atuação na adoção de salvaguardas para garantir a independência

de atuação estadunidense em situações que envolvessem o interesse nacional. Ressalta a conclusão norte-americana, ao final das negociações, em Roma, com relação aos dispositivos relacionados à jurisdição do tribunal introduzidos pela delegação norte-americana com o propósito de proteção dos oficiais norte-americanos e aliados. Nas palavras do Embaixador Scheffer:

The U.S. delegation certainly reduced exposure to unwarranted prosecutions by the international court through our successful efforts to build into the treaty a range of safeguards that will benefit not only us but also our friends and allies. But serious risks remain because of the document's provisions on jurisdiction. (U.S. Senate, 1998, p. 3).

Vale aqui destacar algumas das disposições relacionadas à “estratégia” norte-americana com relação ao Tribunal Penal Internacional<sup>32</sup>. Uma das salvaguardas importantes defendidas pelos Estados Unidos está expressa no artigo 16 que prevê que “nenhuma investigação ou processo poderá ser iniciado ou conduzido por um período de 12 meses renováveis contados a partir do momento em que o Conselho de Segurança houver formalizado por meio de resolução adotada sob o capítulo VII da Carta, solicitação ao Tribunal nesse sentido” (Peixoto, 1998, p. 180).

Outra salvaguarda, no mesmo sentido de suspender a atuação do tribunal, é a disposição transitória (artigo 124) que permite a um Estado membro declarar que, durante um período de sete anos a partir da data de entrada em vigor do Estatuto para aquele Estado, não aceitará a jurisdição do Tribunal sobre os crimes de guerra. De acordo com Scheffer (1998), a proposta norte-americana era mais ampla, ou seja, dez anos durante o qual qualquer Estado pudesse suspender a competência do tribunal sobre crimes contra a humanidade ou crimes de guerra e tinha como objetivo facilitar a participação dos Estados Unidos no tratado. Nas palavras do Embaixador:

We sought to facilitate U.S. participation in the treaty by proposing a 10-year transitional period following entry into force of the treaty and during which any state party could “opt-out” of the court's jurisdiction over crimes against humanity or war crimes. We were prepared to accept an arrangement whereby at the end of the 10-year period, there would be three options: no

<sup>32</sup> O Embaixador David J. Scheffer, chefe da delegação norte-americana na Conferência de Roma, tem utilizado o termo “estratégia americana nas negociações do tribunal” de forma recorrente em artigos científicos e demais relatos na Comissão de Relações Exteriores do Senado e em outros fóruns de discussão e debate. Cf. documentos citados na bibliografia.

accept the automatic jurisdiction of the court over all of the core crimes, to cease to be a party, or to seek an amendment to the treaty extending its “opt-out” protection. We believe such transition period is important for our government to evaluate the performance of the court and to attract a broad range of governments to join the treaty in its early years. While we achieved the agreement of the Permanent Members of the Security Council for this arrangement as well as appropriate protection for non-party states, other governments were not prepared to accept our proposal. In the end, an opt-out provision of seven years for war crimes only was adopted. Unfortunately, because of the extraordinary way the court’s jurisdiction was framed at the last moment, a country willing to commit war crimes could join the treaty and “opt out” of war crimes jurisdiction for seven years while a non-party state could deploy its soldiers abroad and be vulnerable to assertions of jurisdiction. Further, under the amendment procedures states parties to the treaty can avoid jurisdiction over acts committed by their nationals or on their territory for any new or amended crimes. This is protection we successfully sought. But as the jurisdiction provision is now framed, it purports to extend jurisdiction over non-party states for the same new or amended crimes (U.S. Senate, 1998, p. 5).

Fica clara a insatisfação do governo dos Estados Unidos com a possibilidade do tribunal julgar nacionais norte-americanos. Em entrevista para a revista *Time* em 27 de julho de 1998, o Embaixador Bill Richardson declarou que a delegação norte-americana não estava presente na Conferência de Plenipotenciários para criar uma corte que “colocasse em julgamento o próprio sistema jurídico dos Estados Unidos” e acrescentou a preocupação dos Estados Unidos é que muitos soldados que servem no exterior possam ser envolvidos em confrontos que podem deixá-los vulneráveis à apresentação de queixas injustificadas por parte de motivação política de alguns governos”.

Nesse quadro, é importante também enfatizar os esforços da delegação norte-americana para a aprovação do artigo 98 na parte do Estatuto referente à cooperação entre os Estados-membros do Tribunal Penal Internacional no que tange à entrega de indiciados para julgamento. O artigo 98 dispõe:

1. O Tribunal não poderá dar curso a um pedido de entrega ou assistência em virtude do qual o Estado requerido teria de agir de forma incompatível com as obrigações que lhe impõem o direito internacional em matéria de imunidade do Estado ou

de imunidade diplomática de um indivíduo ou de bens de um terceiro Estado, salvo se o Tribunal obtiver previamente a cooperação desse terceiro Estado para a renúncia da imunidade.

2. O Tribunal não poderá dar curso a um pedido de entrega em virtude do qual o Estado requerido tenha de agir de forma incompatível com as obrigações que lhe impõem acordos internacionais, pelos quais seja requerido o consentimento do Estado remetente para a entrega de indivíduo sob a sua jurisdição, salvo se o Tribunal obtiver previamente a cooperação do Estado remetente no sentido de consentir a entrega.

Em artigo intitulado “Article 98 (2) of Rome Statute: America’s Original Intent”, Scheffer (2005) esclarece que a intenção original da delegação norte-americana de incluir o inciso 2 no texto do referido artigo era o de possibilitar a negociação futura de acordos de não entrega de oficiais norte-americanos. Nas palavras do Embaixador Scheffer:

The Clinton Administration advanced proposals to achieve greater protection for US military and official personnel from the jurisdiction of the ICC for the indeterminate number of years during which we were certain that the United States would remain a non-party, even under the best of circumstances for ratification (Scheffer, 2005, p. 341).

Mesmo com o relativo sucesso na adoção dos dispositivos e salvaguardas defendidas pelos Estados Unidos no Estatuto de Roma, ao final dos 6 meses de negociações na Conferência de Diplomática para um Tribunal Penal Internacional em 17 de julho de 1998, o país seguido pela China, Líbia, Iraque, Israel, Catar e Iêmen votou contra o texto final do documento. Outros cento e vinte Estados (incluindo virtualmente todos os aliados norte-americanos) votaram a favor do Tratado que continha o Estatuto do Tribunal Penal Internacional e apenas 21 abstiveram-se.

É importante destacar que, em anexo ao Estatuto, o Ato Final adotado na Conferência Diplomática estabeleceu a criação de um Comitê Preparatório para, dentre outras tarefas, desenharem um projeto para as regras de procedimento e provas do Tribunal o que inclui as disposições sobre os elementos dos crimes. A previsão do início dos trabalhos da Comissão ficou para ser decidida pela Assembleia Geral.

## 1.4 A objeção dos Estados Unidos ao texto final de Roma e o debate no Senado

A mesma administração Bill Clinton que apoiou a criação de um sistema penal internacional permanente, ao final das negociações em Roma, recusou-se a firmar o Tratado e, quando efetivou a assinatura em 31 de dezembro de 2000 (último dia permitido pelo Estatuto para o recebimento de assinaturas), declarou a não intenção de buscar a ratificação tendo em vista “falhas graves” no documento<sup>33</sup>.

Os dispositivos do Estatuto considerados “falhas graves” para a administração Bill Clinton, eram exatamente aqueles que conferiam independência ao Tribunal Penal Internacional com relação ao Conselho de Segurança e possibilitavam à promotoria iniciar investigações. Nesse sentido, é possível perceber uma administração Bill Clinton envolvida na defesa da criação de um sistema penal internacional permanente, mas não do Tribunal Penal Internacional, órgão com características de supranacionalidade, estabelecido na Conferência e Roma.

De acordo com Lawrence Weschler, a delegação norte-americana, aparentemente, defendeu, durante as negociações do Tratado de Roma, “uma versão permanente do modelo dos tribunais *ad hoc* estabelecidos no Pós-Guerra Fria” (Weschler, 2000, p. 92). A afirmação do autor que, posteriormente, é complementada com o relato de um diálogo entre ele e o chefe da delegação norte-americana David J. Scheffer revela a oposição dos Estados Unidos com relação ao Tribunal Penal Internacional pautada em uma visão de mundo na qual os Estados Unidos aparecem como potência indispensável mantenedora da ordem internacional e com responsabilidades superiores aos demais Estados. Além disso, revela a posição de parte de um núcleo de pensadores nos Estados Unidos que divide o mundo em países democráticos civilizados e bem-sucedidos de um lado e, de outro, os *failed states* e os *rogue states*<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Cf. Íntegra da declaração de assinatura do Presidente Clinton no Anexo 2.

<sup>34</sup> O termo *failed state* não tem uma definição amplamente aceita. O *Crises States Research Centre* define *failed state* como uma condição de um estado em colapso, ou seja, um estado que não pode garantir a segurança de seus cidadãos, o desenvolvimento de suas funções governamentais e que não possui controle efetivo sobre seu território e suas fronteiras. O *think tank* norte-americano *Fund for Peace* e a revista “*Foreign Policy*” publicam anualmente uma lista chamada “*Failed State Index*” que indica entre as soberanias reconhecidas pela Organização das Nações Unidas, aquelas que, de acordo com indicadores sociais, políticos e econômicos, são estados em situação de risco. A lista divide entre países que estão em estado de alerta, de preocupação e os demais. Na política externa dos Estados Unidos, segundo, Bilgin e Morton (2004, pp. 169-180), o objeto *failure state* foi considerado como responsabilidade de comunidade internacional já no imediato pós-Guerra Fria. Ainda no governo George W. H. Bush a ação na Somália foi considerada como uma responsabilidade moral. O fracasso norte-americano da ação no referido país, entretanto, de acordo com os autores, deixou as políticas dirigidas aos *failed states* como políticas *ad hoc*. Os *failed states* voltam como uma das preocupações centrais da política norte-americana, após o 11 de setembro, quando a abordagem da questão passa a ser preventiva com o reconhecimento que os chamados *failed states* são uma ameaça à estabilidade global mesmo antes de entrarem em colapso, já que a “pobreza, a vulnerabilidade e instituições fracas” podem tornar esses estados fracassados em território do crime (Cf. Zelikow, 2003, pp. 21-22 e Keohane,

Segundo Weschler (2000), David Scheffer chegou a afirmar em conversa com ele nos bastidores da Conferência de Roma que os Estados Unidos não poderiam ser comparados a Andorra (pequeno país europeu antes isolado pela localização num enclave dos Pireneus, entre o nordeste da Espanha e o sudoeste da França), ou seja, de acordo com o chefe da delegação norte-americana, “as pessoas têm que entender que os desafios do mundo pós-Guerra Fria são tão complexos que, em alguns casos, as exigências de alguns países que têm condições de realmente fazer alguma coisa para realizar os objetivos humanos devem ser acomodadas”, ademais, “não é possível compreender essas exigências, partindo-se do pressuposto da igualdade dos Estados, mas é necessário pensar em termos da desigualdade de alguns Estados” (Weschler, 2000, p. 102).

Sobre isso, Scheffer acrescentou: “há tempos e haverá outros que os Estados Unidos, como única superpotência remanescente, a potência indispensável, têm estado e estarão em uma posição de enfrentar os líderes de carnificinas, ou pelo menos de ancorar uma intervenção multilateral para esse enfrentamento mas, para que isso possa acontecer, os interesses americanos terão que ser protegidos e os soldados americanos blindados, caso contrário, será muito mais difícil, senão impossível argumentar a favor de tais ações humanitárias no futuro” (e concluiu), “é isso que as pessoas querem?”.

Vale também destacar o comentário do porta-voz norte-americano Charles Brown sobre o diálogo acima relatado, também registrado por Weschler (2000): “estamos chegando ao fim do jogo agora” (comentário feito pouco tempo antes do pedido norte-americano da votação final da Conferência) “e basicamente estamos frente a três resultados possíveis: o de um Tribunal de que os Estados Unidos serão capazes de fazer parte; o de um Tribunal que os Estados Unidos ainda não são capazes de fazer parte, mas poderão apoiá-lo – cooperar nos bastidores auxiliando nas detenções, compartilhando informações e fornecendo outros tipos de suporte – e que,

---

2001, p. 282). De acordo com Litwak (2000, p. 49), três critérios são normalmente invocados para identificar um *rogue state* (em algumas situações também denominados de *pariahs* e *outlaws*): a busca de armas de destruição em massa, o uso do terrorismo internacional como instrumento de política do Estado e uma orientação de política externa que ameace os interesses norte-americanos em regiões estratégicas. Segundo Klair (1998), no final dos anos 1989, o então assessor do Presidente George H. W. Bush para assuntos de segurança nacional, general Colin Powell, foi o responsável pelo desenho da “doutrina *rogue*” na qual múltiplas ameaças regionais passaram a ser o foco do planejamento militar dos Estados Unidos. A “doutrina *rogue*” ganhou reforço e seu contorno mais acabado na administração Clinton com a nova política militar chamada de BUR (“*Bottom-up Review*”). O Secretário de Defesa Lee Aspin declarou à época que a nova estratégia havia sido pensada com vistas a atender a necessidade de conter “*rogue leaders*”. Vale destacar que, ao final do governo Clinton, o termo *rogue state* foi substituído por um termo mais neutro *states of concern*, segundo Madaleine Albright a administração passou a adotar a nova expressão por conta da preocupação com o apoio desses estados a atividades terroristas e também com atividades de desenvolvimento de mísseis e armas químicas e biológicas (*apud* Bilgin e Morton, 2004, p. 175). De acordo com Bilgin e Morton (2004), a doutrina “*rogue*” tem servido como justificativa para uma política de expansão das forças militares e para a implementação do sistema nacional de defesa contra mísseis.

talvez um dia, possam ser capazes de fazer parte, ou um Tribunal que os Estados Unidos ficarão impossibilitados de cooperar e poderão ainda manifestar oposição ativa” (e concluiu) “e, francamente, não vejo como o Tribunal será capaz de florescer sem, pelo menos, o apoio tácito dos Estados Unidos” (Weschler, 2000, p. 103).

É evidente que, ao final da Conferência de Roma, era consenso que o primeiro resultado possível identificado pelo porta-voz norte-americano estava fora de cogitação. As ressalvas destacadas por Bill Clinton na assinatura do documento motivaram o debate entre diferentes níveis e atores norte-americanos sobre a relação dos Estados Unidos com o Tribunal Penal Internacional, inclusive sobre a conveniência da anulação da assinatura do Tratado de Roma, já que vários dispositivos do referido documento tinham sido interpretados pelos próprios negociadores norte-americanos como inconstitucionais ou contrários aos valores e interesses norte-americanos e ao princípio da soberania.

A objeção da delegação norte-americana ao texto final do Estatuto de Roma foi objeto de uma audiência no Comitê de Relações Exteriores do Senado, no dia 23 de julho de 1998, cujo resultado foi publicado com o título “Is a U.N. International Criminal Court in the U.S. National Interest?”. Foram ouvidos, na audiência, os Senadores Jesse Helms (republicano da Carolina do Norte), Rod Grams (republicano de Minnesota), Dianne Feinstein (democrata da Califórnia), John Ashcroft (republicano de Missouri) e Joseph Biden (democrata de Delaware) seguidos dos testemunhos de David Scheffer (Embaixador e Chefe de delegação da Conferência de Roma); John Bolton (Vice-Presidente da *American Enterprise Institute* e ex-Assessor da Secretaria de Estado nos governos Reagan e George W. H. Bush); Attorney Lee Casey (Advogado) e Michael Scharff (Professor de Direito e Diretor do *Center for International and Law Policy* e ex-Assessor do Departamento de Estado no primeiro mandato do governo Clinton).

Pode-se inferir da leitura dos testemunhos e posicionamentos dos representantes do Senado, do governo e da sociedade presentes na audiência do Senado que havia um consenso que o documento final aprovado na Conferência de Roma não reflete o modelo de Tribunal Penal Internacional que poderia ser aceito pelos Estados Unidos. Em contrapartida, os debates mostravam o dissenso com relação à postura que a administração Bill Clinton deveria tomar, tendo em vista a aprovação do documento pela grande maioria dos Estados Parte e a necessidade de minimizar o efeito, para os Estados Unidos, das “falhas” identificadas no Estatuto.

As três opções possíveis para o relacionamento entre os Estados Unidos e o Tribunal Penal Internacional identificadas são: (1) assinar e ratificar o documento negociado em Roma; (2) rejeitar e adotar uma oposição ativa ao Tribunal Penal Internacional e (3) apoiar o Tribunal Penal Internacional como Estado não membro.

A primeira opção foi defendida por meio das declarações apresentadas para registro das Organizações não Governamentais *Human Rights Watch* e *Lawyers Committee for Human Rights* e refletem uma posição ativista em defesa de um sistema de justiça global. A posição não recebeu apoio dos membros do Senado presentes que demonstraram preocupação em se certificarem se as salvaguardas adotadas no Estatuto de Roma, seriam de fato suficientes para garantir a proteção das forças armadas norte-americanas. Nas palavras de Richard Dicker pela *Human Rights Watch*:

Human Rights Watch, one of the world's largest non-governmental monitors of violations of human rights and the laws of war, believes this Court has tremendous potential to deter atrocities and provide justice to the victims of the world's most heinous atrocities. It is for this reason that we profoundly regret the failure of the United States to support the treaty that was overwhelmingly adopted in Rome, and take recent diplomatic statements threatening "active opposition" on the part of the United States to the treaty to be misguided and indeed, contrary to this nation's interest in world peace and justice (...) Nor is there anything unusual about the conferral of jurisdiction over nationals of non-State Parties through the mechanism of treaty law. The United States is party to a dozen anti-terrorism treaties that provide universal jurisdiction for these crimes, and empower States Parties to investigate and prosecute perpetrators of any nationality found within their territory. The United States has exercised jurisdiction over foreigners on the basis of such treaties, without the consent of their state of nationality. Indeed, the United States extradites and surrenders its own citizens all the time to be tried by foreign courts that are not subjects to the United States Constitution or its Bill of Rights. There is no Constitutional impediment to this, and indeed, there would be no such hurdle to the surrender of U.S. nationals to an international tribunal either. The one innovation of the ICC treaty is that it similarly allows states on whose territories these crimes were committed to allow the ICC to proceed in lieu of the state itself. Given that the ICC will follow the highest international standards of procedural fairness and protection of defendants' rights, this may often be preferable to having the accused tried in a foreign national court (U.S. Senate, 1998, pp. 76-77).

A segunda opção elencada, a de rejeição ao Estatuto de Roma e oposição ativa ao Tribunal, tinha como argumento central que as “falhas” apontadas pela própria delegação norte-americana que negociara o tratado do Tribunal Penal Internacional colocavam em risco a soberania dos Estados Unidos e afrontavam a Constituição e, por esses motivos, os Estados Unidos deveriam adotar uma postura fortemente contrária ao estabelecimento do tribunal. Sobre isso, Bolton propôs que a administração Bill Clinton adotasse a postura que ele chamou de “os três ‘nãos’” (“*three nos*”): “não ao apoio financeiro, direta ou indiretamente, não à colaboração e não a outras negociações com outros governos para melhorar o estatuto” (*U.S. Senate*, 1998, p. 32)<sup>35</sup>. Nesta mesma direção, posicionaram-se os Senadores Jesse Helms (repblicano da Carolina do Norte), Rod Grams (repblicano de Minnesota), John Aschroft (repblicano de Missouri) e o advogado Lee A. Casey. Como ilustração desse posicionamento segue abaixo trecho do discurso do Senador John Aschroft na mesma audiência:

The International Criminal Court in my judgment represents a clear and continuing threat to the national interests of the United States despite our decision not to participate (...) As a member of the Senate Foreign Relations Committee and as Chairman of the Subcommittee on the Constitution, Federalism and Property Rights, I find the International Criminal Court profoundly troubling. If there is one critical component of sovereignty, it is the authority to define crimes and punishment. This court strikes at the heart of sovereignty by taking this fundamental power away from individual countries and giving it to international bureaucrats. No aspect of the Court is more troubling, however, than the fact that it has been framed without any apparent respect for – and indeed in direct contravention of – the United States Constitution” (*U.S. Senate*, 1998, p. 9).

Importante também citar trecho do discurso do Senador Jesse Helms que afirmou estar convencido de que o Estatuto de Roma não oferece salvaguardas suficientes aos interesses dos Estados Unidos, especialmente no que se refere às ações militares com o objetivo da garantia da paz e da segurança internacionais. Além disso, o senador afirmou não

<sup>35</sup> O Senador Jesse Helms (repblicano da Carolina do Norte) sugeriu a adoção de medidas ainda mais duras: (a) the U.S. must never vote in the Security Council to refer a matter to the Court’s jurisdiction; (b) the U.S. must block any organization in which it is a member from providing any funding to the International Criminal Court; (c) the U.S. must renegotiate its Status of Forces Agreements and Extradition Treaties to prohibit our treaty partners from surrendering U.S. nationals to the International Criminal Court; (d) the U.S. must provide no U.S. soldiers to any Regional or International Peacekeeping operation where there is any possibility that they will come under the jurisdiction of the International Criminal Court (*U.S. Senate*, 1998:6). As referidas sugestões foram materializadas durante o governo George W. Bush, na legislação anti Tribunal Penal Internacional da American Servicemembers Protection Act (ASPA).

acreditar que as ações de criminosos internacionais sejam contidas pelo Tribunal Penal Internacional, mas pelo uso da força.

Now, while I am relieved that the administration voted against the treaty in Rome, I am convinced that it is not in itself sufficient to safeguard our Nation's interests. The United States must aggressively oppose this court each step of the way, because the treaty establishing an international criminal court is not just bad, but I believe it is also dangerous. The proposed ICC is not a part of the international system. It sits alone and above the system, and that is by design. At present international law regarding peace and security is largely whatever the Security Council says that it is. With the creation of the International Criminal Court, that will no longer be the case. This is a great victory for the critics of the Security Council that have finally achieved their goal of diluting the power of the permanent five with the realization that their bids to increase the number of permanent members were destined to ultimately fail. They found a way to circumvent the authority of the Security Council altogether; and ironically, by undermining the role of the Security Council, this court could have the effect of destabilizing the international arena instead of securing it. Supporters of this court can proclaim that it will act as a deterrent against the commission of war crimes and other atrocities, but the evidence I believe points to the contrary. Saddam Hussein and the next Pol Pot will not be deterred by the indictments of the International Criminal Court any more than Bosnian Serb strongmen have been deterred by their indictments by the Yugoslav War Crimes Tribunal when they undertook their massacre. The fact remains, the most effective deterrent is the threat of military action; and this court is undermining the ability of the United States to do that very thing" (U.S. Senate, 1998, p. 1).

A terceira opção, defendida pelo Professor Scharf, e aparentemente apoiada pelos senadores democratas Dianne Feinstein (Califórnia) e Joseph Biden (Delaware), defendia que os Estados Unidos deveriam continuar a fazer parte do processo de negociação do Tribunal com vistas a corrigir as falhas do tratado. Além disso, havia o entendimento de que as salvaguardas alcançadas pelos negociadores eram suficientes na limitação do alcance do Tribunal para situações que envolvessem cidadãos norte-americanos: No entendimento de Scharf:

Within five years the world will have a permanent international criminal court even without U.S. support. As a non-party, the U.S. will not be bound to cooperate with the Court. But this does not guarantee complete immunity

from the Court. It is important to understand that U.S. citizens, soldiers, and officials could still be indicted by the Court and even arrested and surrendered to the Court while they are present in a foreign country which happens to be a party to the Court's Statute. Moreover, by failing to sign the Statute, the U.S. will be prevented from participating in the preparatory committee which will draft the Court's Rules of Procedure and further define the elements of the crimes within the Court's jurisdiction. Also, by failing to sign the Statute, the U.S. will be prevented from nominating a candidate for the Court's bench, participating in the selection of the Court's Prosecutor and judges, or voting on its funding" (U.S. Senate, 1998, p. 36).

Scharf, no seu testemunho perante o senado, defendeu o que ele chamou de 5 níveis de proteção do tribunal no caso da acusação de um oficial norte-americano. Nas palavras do Professor:

Well, what would happen is at the first level, the United States would say this is not part of the Court's jurisdiction because this is not a serious war crime, and if the prosecutor does his or her job, they will decide, no, this is not what the Court was about. This is not a serious war crime. This is not of the level of genocide. This is a peacekeeping effort. This is something that is appropriate. But we cannot trust the prosecutor to do his job. You do not know. So, then the prosecutor has to go to the three-judge panel, and you hope that two of those judges will see the light. But if they do not, then you have to go to the full panel of all of the judges. During this time period, the United States can stop it in other ways. If we do our own investigation like a Lieutenant Calley, what if our Secretary of Defense was doing a rogue operation? We could investigate and we could decide to prosecute, in which case it turns off the Court, or we could decide that there is no grounds for prosecution, but that we made that decision in good faith, which also turns off the Court and that decision is appealable. Finally, we can go to our friends on the Security Council and say, look, you do not want your leaders to be brought before the Court. Join us in voting to turn off the Court. The five permanent members are very likely to join us, and if we can get four out of the other nine members to do so, then the Security Council can stop. These are all protections to prevent just that kind of scenario from coming about (U.S. Senate, 1998, p. 38).

Scharf ainda declarou que ele, particularmente, acredita que a abordagem dos tribunais "*ad hoc*" é mais adequada e, ainda, gostaria que o Conselho de Segurança pudesse continuar criando tribunais "*ad hoc*" para outras situações, mas, "infelizmente os outros Estados entenderam que

era melhor a criação de uma instituição permanente”. Assim, os Estados Unidos perderam sua capacidade de usar o Conselho de Segurança através da abordagem “*ad hoc*” e acrescentou, “conforme a Senadora Feinstein disse, ficaremos com um enorme vazio se não nos articularmos com o tribunal penal internacional permanente ou, pelo menos, tentarmos transformá-lo em algo que possamos conviver com”. Cabe ainda citar trecho do discurso perante o Senado:

On one hand, I truly believe the President is correct when he said that nations all around the world who value freedom and tolerance should establish a permanent international court to prosecute, with the support of the United Nations Security Council, serious violations of humanitarian law. And, as we approach the 21<sup>st</sup> century, I think we have got to make it really clear that individuals who participate in serious crimes against humanity cannot act with impunity (...) On the other hand, I share the concerns which ultimately led the United States to determine that it could not support the draft statute that emerged in Rome. And I think the chairman of this subcommittee has rather forcefully made those points. None of us would like to see a court that frivolously prosecutes Americans or which acts with politics, not justice, as its motivating force. I think the question is, to what degree is a member of the armed forces that might be deployed abroad really subject to this kind of politics, if one chooses to play it, by giving the prosecutor some kind of untrammled authority? But it seems to me that the bottom line of the Rome conference is that the United States is still left facing what Ambassador Scheffer, in a speech this past September, termed “a gap in international criminal justice”. This gap exists because of the lack of an international criminal court. This gap, in my mind, should be filled. There can be little doubt that the problem of filling this gap is a complex one, and that it is extremely difficult to arrive at an effective and a nonpolitical solution. The effort by Ambassador Scheffer and others in Rome is testament to these difficulties, but I truly believe that the victims of the atrocities and the war crimes of this century demand our continued effort. Thus, although some may see the result of Rome as an end to the International Criminal Court, I would like to think that we remain still at a crossroads, and that if the other members of the international community go forward with the endeavor, the United States might still seek amendments and might one day be able to join them (U.S. Senate, 1998, p. 8)

Posicionamento semelhante também foi defendido pelo Embaixador Scheffer (*U.S. Senate*, 1998, p. 14) que ressaltou que, no início da Conferência

de Roma, tanto o Congresso como a Administração Bill Clinton declaravam ser a favor da criação de um tribunal penal internacional permanente o que era fortemente sustentado pela experiência dos tribunais para a ex-Iugoslávia e Ruanda. Entretanto, acrescentou, a administração Bill Clinton é contrária ao Estatuto na sua forma final apresentada na Conferência. Também segundo o Embaixador, parte do tratado é considerada boa, mas existem elementos críticos (como o papel do Conselho de Segurança, a autonomia do promotor e a jurisdição universal) a que a administração se opõe fortemente. Scheffer deixou claro que a administração Bill Clinton não pretendia colaborar com o Tribunal, mas que era importante continuar participando dos processos de negociação<sup>36</sup>.

O sucessor de Bill Clinton, George W. Bush, interpretou as “falhas” do documento como inaceitáveis e, em 3 de maio de 2002, anulou a assinatura do Estatuto do Tribunal Penal Internacional com a alegação de que o documento contrariava os interesses e valores norte-americanos, enfatizando a preocupação de que oficiais norte-americanos poderiam ser processados por motivação política.

### **1.5 O significado político da atuação dos Estados Unidos: das controvérsias jurídicas à grande estratégia**

Ao longo da história, o estudo das experiências de criação de mecanismos de justiça penal internacional permite perceber que o tema aparece na agenda de política internacional em três momentos, após a 1ª Guerra Mundial, no imediato pós-Segunda Guerra Mundial e ao fim da Guerra Fria.

O hiato entre o fim da 2ª Guerra Mundial e o fim da Guerra Fria do tratamento do tema é justificado pela lógica do conflito bipolar. De acordo com Mead (2002) o mundo da Guerra Fria mostrava-se propício às ideias do pensamento estratégico do realismo europeu, que vê no ambiente internacional, um espaço livre de constrangimentos de ordem moral. Apesar de os Estados Unidos agirem de acordo com os padrões de sua tradicional política externa, estavam sob o encanto da Guerra Fria (Mead, 2002, p. 103).

O tema da justiça internacional penal – que envolve necessariamente, considerações morais e a limitação do comportamento discricionário dos

<sup>36</sup> O Embaixador Scheffer justificou a resposta dos Estados Unidos ao final da Conferência, ou seja, o voto contrário ao Estatuto de Roma, tecendo um paralelo com os esforços de reformar a Convenção dos Direitos do Mar de 1982. Segundo ele, na referida negociação, os Estados Unidos recusaram-se a assinar o tratado e, no de 1994, os signatários da Convenção dos Direitos do Mar “reconheceram a importância dos Estados Unidos” para o tratado e assinaram um acordo com as revisões solicitadas. Segundo o Embaixador, os membros da delegação acreditavam na possibilidade de conseguirem alterações no documento assim que os países membros do Estatuto de Roma percebessem a importância dos Estados Unidos para que o funcionamento do Tribunal Penal Internacional.

Estados e seus agentes nas relações internacionais – não encontrou espaço em uma agenda marcada pelo imperativo da segurança. Nas primeiras vezes em que o tema entrou na pauta da agenda da política internacional, o debate foi acompanhado de um clamor público pela responsabilização dos perpetradores das atrocidades cometidas durante as grandes guerras. A posição dos Estados Unidos, nas duas ocasiões, foi ambígua. Ao final da 1ª Grande Guerra o presidente Woodrow Wilson foi cauteloso com relação à criação de um mecanismo de justiça internacional penal.

É verdade que o presidente era a favor de fortes instituições internacionais como condição de uma ordem internacional baseada na legalidade, mas tinha dúvidas com relação à punição do Kaiser como uma justiça vingativa. Caberia questionar se um sistema de justiça internacional penal permanente e independente seria uma ideia atrativa para Wilson. O que se sabe é que, em sua administração, os Estados Unidos deixaram clara a postura contrária, entre outras questões ligadas ao tema, ao princípio da justiça internacional e ao julgamento de um chefe de estado.

A experiência do estabelecimento dos tribunais militares do pós-Segunda Guerra também foi cercada de controvérsias no âmbito doméstico nos Estados Unidos. É interessante que as críticas à seletividade desses tribunais e à justiça *ex post facto* não necessariamente vinham acompanhadas com o entendimento na necessidade e, nem mesmo, conveniência na criação de uma instituição jurídica internacional permanente. O tema foi encaminhado para a Comissão de Direito Internacional e o tratamento do mesmo na Assembleia Geral adiado por décadas.

O tema retorna para a agenda internacional em um contexto de renovação do interesse pelas ideias liberais e de otimismo com relação às instituições internacionais. De acordo com Nasser (2002), com o fim do sistema bipolar, os Estados Unidos estavam de novo diante do ressurgimento do wilsonianismo. A corrente liberal internacionalista ou cosmopolita ligada a essa tradição defende que as instituições criadas até o momento representam uma “mistura” de realismo e idealismo, assim, faltava submetê-las a uma reforma profunda, além de criar novas instituições que refletissem a nova realidade da globalização (Nasser, 2002, p. 108).

Os movimentos de combate à impunidade dos violadores do direito internacional dos direitos humanos estão, em parte, ligados a esses movimentos acadêmicos de resgate de proposições da teoria liberal no final da Guerra Fria que, em especial nos estudos sobre a globalização de David Held e Antony McGrew, questionam o papel até então predominante exercido pelo Estado-nação na condução das Relações Internacionais. Essa perspectiva, aqui denominada de cosmopolitismo tem suas raízes em Kant que considera o

indivíduo como “membro de uma sociedade de dimensão mundial” e defende o movimento da paz pelo direito mediante uma reflexão de caráter filosófico-político sobre a institucionalização de uma ordem internacional pacífica baseada em princípios do direito internacional (Nour, 2004, pp. 32 e 163).

Na década de 1990, alguns autores associaram seus projetos políticos a essa abordagem. Alguns trabalhos dos autores como Held (1995), McGrew (1997), Kaldor (2001), Köhler (2003) defendem a governança global por meio da construção de instituições de caráter global. Para esses autores o estabelecimento de organizações internacionais não só deve ser impulsionado pelos Estados, mas também combinados com a participação da sociedade civil emergente na defesa de um projeto de democracia cosmopolita<sup>37</sup> (Held, 1997).

Em torno dos projetos de democracia cosmopolita, movimentos da sociedade civil, caracterizados por Glasius (2002) como organizações de “governança global” (especialmente as organizações “World Federalists” e “No Peace Without Justice”, envolveram-se no processo de negociação do Tribunal Penal Internacional na defesa de uma instituição independente e com características de supranacionalidade e, ao final da Conferência, iniciaram uma campanha mundial em favor do estabelecimento do Tribunal.

Foi no ano de 1994 – quando a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas decidiu não levar o projeto de Estatuto preparado pela Comissão de Direito Internacional para negociação entre plenipotenciários e estabeleceu um Comitê *ad hoc* a pedido dos Estados Unidos para avaliar melhor a proposta – o diretor da “World Federalists” William Pace e o assessor jurídico da Anistia Internacional Christopher Hall propuseram a criação de uma coalizão de Organizações não Governamentais e monitores (especialistas em direito internacional) que recebeu o nome de “Coalition for International Criminal Court” – CICC<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> De acordo com esses autores, a democracia tem sido enfraquecida pelos efeitos da globalização e tornou-se incapaz de responder às demandas dos cidadãos, assim, é necessário desenvolver uma nova forma de democracia cosmopolita. Essa abordagem é baseada em sete premissas: (1) a democracia é um processo, não um conjunto de normas e procedimentos; (2) um sistema de Estados conflituosos dificulta a democracia doméstica; (3) a democracia doméstica trabalha para a paz, embora ela, não necessariamente, conduza a uma política externa virtuosa; (4) alcançar a democracia em todos os Estados não significa alcançar a democracia global; (5) a globalização desgasta a autonomia política e coloca em questão a eficiência da democracia baseada no Estado; (6) a dispersão geográfica dos membros de diferentes comunidades não corresponde necessariamente às fronteiras dos Estados; (7) a globalização gera movimentos sociais que são comprometidos com temas que afetam indivíduos e comunidades que são geográfica e culturalmente distintos uns dos outros. Em suma, o projeto visa promover o Estado de Direito, transparência e responsabilização na governança global, compromisso com a justiça social, proteção e reinvenção da comunidade, em vários níveis, e transformação da economia global numa ordem econômica global baseada em normas (Held, 2005).

<sup>38</sup> As primeiras Organizações não Governamentais a fazerem parte do movimento foram: Anistia Internacional, Federation International des Ligues de Droits de l’Homme, Human Rights Watch, International Commissions of Jurists e Lawyers Committee of Human Rights. A coordenação da coalizão ficou sobre a responsabilidade da organização World Federalists. O site do movimento informa que, atualmente, a coalizão conta com duas mil e quinhentas organizações filiadas em cento e cinquenta países diferentes do mundo.

O voto contrário dos Estados Unidos ao documento final da Conferência de Roma foi motivo de surpresa e insatisfação de movimentos de direitos humanos que viam, na conjunção do contexto internacional do pós-Guerra Fria com a administração do democrata Bill Clinton, uma oportunidade para a ampliação dos acordos transnacionais e das organizações internacionais voltadas para a justiça internacional<sup>39</sup>.

Acadêmicos e profissionais ligados à coalizão criticaram a posição dos Estados Unidos, durante e ao final das negociações na Conferência de Roma como unilateral, baseada no “realpolitik” e soberanista (Pace, 1999; Glasius, 2002, p. 165). Algumas das Organizações não Governamentais ligadas à coalizão em favor do Tribunal Penal Internacional apresentaram declarações para registro, em 23 de julho de 1998, na primeira audiência no Senado sobre o Tribunal Penal Internacional, defendendo a assinatura do documento com o argumento de que os Estados Unidos não devem “sacrificar o interesse nacional na promoção da justiça em razão da crença equivocada que uma corte independente pode agir de maneira irresponsável” (Lawyers Committee of Human Rights *in: U. S. Senate, 1998, p. 76*).

O assessor jurídico da *Human Rights Watch*, na mesma audiência, defendeu que o argumento do governo e dos opositores ao Tribunal Penal Internacional que o Estatuto de Roma extrapola seu escopo, ao prever o exercício da jurisdição para Estados não membros do tratado, é falacioso. Para a organização, o Estatuto de Roma não prevê novas obrigações do direito internacional já que os crimes sob a jurisdição do Tribunal são de jurisdição universal, ou seja, pelo fato de esses crimes serem universalmente condenados, qualquer nação no mundo tem autoridade para exercer jurisdição sobre suspeitos e perpetradores dos mesmos sem o consentimento do seu Estado de nacionalidade.

O princípio da jurisdição universal tem sido consagrado em alguns tratados de direitos humanos, como no caso da Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio de 1948, e fora invocado por cortes nacionais em algumas poucas situações nas quais indivíduos que cometeram crimes graves contra os direitos humanos em territórios alienígenas foram indiciados e julgados. O melhor exemplo que se pode citar foi o processo que se abriu em Jerusalém, no dia 11 de abril de 1961 - 15 anos depois de Nuremberg, contra Adolf Eichmann, um dos organizadores mais destacados do extermínio de judeus europeus.

<sup>39</sup> Aryeh Neier, fundador e ex-diretor executivo da Human Rights Watch, expressou a euforia sentida por grupos de direitos humanos quando Clinton acendeu ao poder: “The advent of Clinton Administration aroused great hopes among proponents of human rights. It was not only his campaign statement; it was also appointments of such reliable human rights advocates as John Shattuck, now Assistant Secretary of State for Human Rights and Humanitarian Affairs. This seemed a sign that a concern with rights would weigh heavily in the Administration’s foreign policy (Neier, 1994 *apud* Apodaca, 2006, p. 138).

Nesse processo, sobressai não o julgamento em si, mas o sequestro de Eichmann na Argentina, para que fosse levado a juízo em Jerusalém. Ante a magnitude do crime em questão – o genocídio – o ato ilegal do sequestro não foi discutido (Huhle, 1995, p. 10; Burns, 1994, p. 350; Maia, 2000, p. 55).

Assim, acadêmicos, juristas e organizações defensoras dos direitos humanos apontam que os crimes previstos pelo estatuto são considerados de domínio das proibições impostas pelo *jus cogens* acarretando obrigações *erga omnes*<sup>40</sup> de proteção do ser humano. A temática da criação do tribunal penal internacional incide tanto na cristalização do princípio da jurisdição universal, como no princípio da responsabilidade penal internacional individual. Ambos com impacto direto na noção de soberania westfaliana<sup>41</sup>.

No contexto dessa discussão, sobressai o conflito entre as noções de soberania e direitos humanos. Pelo enfoque do Direito Internacional dos Direitos Humanos, os tratados de direito internacional limitam a liberdade de ação do Estado em seus assuntos domésticos, em especial quando suas políticas ameaçam seus cidadãos. Na linguagem dos tratados de direitos humanos, o julgamento do general Pinochet, na Espanha, ou na Inglaterra, pelos crimes de tortura durante a ditadura no Chile, por exemplo, não seria considerado violação da soberania chilena uma vez que o Chile ratificou a Convenção contra a Tortura que prevê jurisdição universal para o crime (Sikkink, 2004, p. 6).

Nos Estados Unidos, o debate sobre o tema levanta a questão da excepcionalidade norte-americano com relação aos direitos humanos. A crença amplamente arraigada na sociedade norte-americana na superioridade de seus valores e instituições, ligada à ideia da excepcionalidade, é apontada por Ignatieff (2005) como uma barreira para que o Estado assuma compromissos multilaterais com os direitos humanos<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> *Jus cogens* são normas peremptórias do direito internacional, inderrogáveis pela vontade das partes. (Cf. art. 53 e 64 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969). A expressão *erga omnes* refere-se aos efeitos de alguns atos ou leis que atingem todos os indivíduos. Para Cançado Trindade (1993: 29) "o desenvolvimento histórico da proteção internacional dos direitos humanos gradualmente superou barreiras do passado, compreendeu-se, pouco a pouco, que a proteção dos direitos básicos da pessoa não se esgota como não poderia esgotar-se na atuação do Estado, na pretensa e indemonstrável "competência nacional exclusiva". Esta última (equiparável ao domínio reservado do Estado) afigura-se como um reflexo, manifestação ou particularização da própria noção de soberania, inteiramente inadequada ao plano das relações internacionais, porquanto originalmente concebida, tendo em mente o Estado *in abstracto* (e não em suas relações com os outros Estados), e como expressão de um poder interno, de uma supremacia própria de um ordenamento de subordinação, claramente distinta do ordenamento internacional, de coordenação e cooperação, em que todos os Estados são, além de independentes, juridicamente iguais. Nos de hoje, não há como sustentar que a proteção dos direitos humanos cairia sob o domínio reservado dos Estados, como pretendiam certos círculos há cerca de três a quatro décadas.

<sup>41</sup> Para esses autores, a evolução do Estado absoluto para o Estado de Direito levantou a questão da subordinação do indivíduo e do entendimento da formação do Estado como forma de satisfação das necessidades individuais. Nesse sentido, o Estado teria como finalidade a proteção do indivíduo e, como resultado dessa reflexão, surgiu a discussão da medida em que a comunidade internacional deve supervisionar e assegurar a proteção dos direitos individuais reconhecidos pelo Estado que também incidem no debate sobre a estruturação de instituições jurídicas internacionais.

<sup>42</sup> Forsythe (2000) reforça esse argumento com a afirmação de que a força contínua do excepcionalismo americano não deve ser confundida com uma cruzada pelos direitos humanos na política externa estadunidense, ou seja, a crença na grandeza americana, vinculada às liberdades individuais, pode levar ao isolamento baseado na percepção de que a liderança

A defesa da soberania dos Estados Unidos e da supremacia das leis americanas, como uma forma de excepcionalidade, encontra alicerce nas variações das concepções tradicionais da política externa norte-americana (Hoffman, *in*: Ignatieff, 2005, p. 302). Um exemplo a ser observado é o da abordagem “soberanista neoconservadora” representada pela “American Bar Association” e por juristas e acadêmicos como John Bolton, Jeremy Rabkin e Jack Goldsmith que questiona a visão cosmopolita de que a conduta jurídica americana necessita de medida nos padrões do direito internacional (Ignatieff, 2005, p. 22).

Esse debate não tem ficado restrito a questões legais e de direitos humanos, até porque, no próprio debate jurídico, acadêmicos, como Posner e Yoo (2005, p. 99) têm afirmado que o Tribunal Penal Internacional pelo seu escopo “atinge o cerne do interesse nacional”. Nesse sentido, o tema da relação entre os Estados Unidos e o Tribunal Penal Internacional pode ser deslocado para o debate sobre grande estratégia iniciado na década de 1990 e ainda em curso<sup>43</sup>.

Cabe antecipar, entretanto, que não é apenas entre os “soberanistas” que o modelo de justiça supranacional representado pelo Tribunal Penal Internacional aparece como um possível inconveniente para os interesses estratégicos dos Estados Unidos.

## 1.6 Considerações Finais

O estudo dos debates sobre a criação de um sistema permanente de justiça internacional penal, anteriores à criação do Tribunal Penal Internacional, revela que os Estados Unidos, desde as primeiras iniciativas registradas no final da primeira Guerra Mundial, mostraram

---

internacional dos Estados Unidos deve ser exercida indiretamente por meio de exemplo. Ademais, mesmo quando a percepção da superioridade leva ao engajamento internacional, a necessidade de autonomia decisória pode ser sentida como obstáculo ao ingresso norte-americano em estruturas que restringem a ação do Estado mediante o estabelecimento de regras e procedimentos decisórios. Vale ressaltar que os argumentos de Ignatieff (2005) e Forsythe (2000) sobre a agenda multilateral dos direitos humanos na política externa apoiam-se no entendimento de que o caráter excepcional da política externa dos Estados Unidos e o seu comportamento unilateral em busca de autonomia são características permanentes da política externa do país.

<sup>43</sup> Com o fim da Guerra Fria, vários políticos e estudiosos têm buscado respostas sobre o papel e a posição dos Estados Unidos no sistema internacional e também sobre quais objetivos devem ser perseguidos pelo Estado num mundo sem o inimigo soviético. Algumas obras lançadas a partir do fim da década de 1980 refletiam certa euforia capturada na obra “O Fim da História” de Francis Fukuyama (1989) cujo argumento indica a promessa de uma era de harmonia global, cuja rivalidade dos Estados daria lugar à cooperação promovida pela hegemonia benigna dos Estados Unidos através do incentivo ao capitalismo, desenvolvimento e expansão das democracias. Outras obras passaram a questionar a posição de superpotência dos Estados Unidos e a demonstrar a preocupação com a manutenção de uma posição de liderança no sistema internacional. Os debates refletiam uma tensão recorrente na política externa dos Estados Unidos entre o realismo e o idealismo e entre isolacionistas e internacionalistas, além de demonstrarem também a preocupação com a redefinição da nova grande estratégia dos Estados Unidos para o novo século.

receio de apoiar a criação de tribunais internacionais, de um lado, pela incompatibilidade dos mesmos com as instituições e valores norte-americanos e, de outro lado, pela preocupação da jurisdição desses instrumentos alcançarem oficiais norte-americanos.

Tanto a criação dos tribunais militares, ao final das duas grandes guerras, como a criação dos tribunais *ad hoc*, na década de noventa, ganharam apoio estadunidense em uma conjuntura de clamor da comunidade internacional e doméstica pela responsabilização de crimes, como o de genocídio, que chocaram a opinião pública.

A própria criação do Tribunal Penal Internacional, no ano de 1998, em parte, foi favorecida pelo otimismo sobre as instituições internacionais no fim da Guerra Fria que sustentou os movimentos da sociedade civil favoráveis ao estabelecimento de mecanismos internacionais de combate à impunidade.

As negociações do Estatuto de Roma mostraram a complexidade da criação de um mecanismo permanente de justiça internacional penal e também a incompatibilidade entre as visões norte-americana e de parte de seus aliados europeus (inseridos no chamado *like-minded group*) sobre o formato do referido instrumento. Mas o documento final alcançado em Roma não foi bem recebido pela delegação diplomática enviada pela administração Bill Clinton para Roma.

Apesar de os próprios funcionários da administração Clinton apontarem o sucesso da inclusão no acordo de alguns dispositivos que garantem a proteção aos norte-americanos e também de princípios jurídicos consagrados na Constituição estadunidense, a assinatura do documento ao final do mandato de Bill Clinton deixou clara a preocupação com o que foi considerado como “falhas graves” no instrumento. Além disso, Bill Clinton recomendou ao seu sucessor o não encaminhamento do Estatuto de Roma para a ratificação pelo Senado.

A posição aparentemente ambígua da administração Bill Clinton com relação ao Tribunal Penal Internacional desagradou parte das organizações de defesa dos direitos humanos, especialmente aquelas ligadas aos movimentos de democracia cosmopolita. No entanto, movimentos ligados à defesa dos “valores” norte-americanos passaram a defender que o Tribunal Penal Internacional contrariava a soberania dos Estados Unidos e a supremacia das leis americanas.

A administração de George W. Bush, de forte influência dos movimentos soberanistas, anulou a assinatura do Estatuto do Tribunal Penal Internacional e iniciou uma política ativa de oposição ao referido instrumento de justiça. Assim, para melhor compreender as variações

da política norte-americana com relação ao Tribunal Penal Internacional, o capítulo seguinte examinará a posição dos formuladores de política externa sobre o tema das instituições internacionais com foco para o tema dos tribunais internacionais.

## Capítulo II

### **A Relação entre os Estados Unidos e o Tribunal Penal Internacional à luz das Tradições de Política Externa dos Estados Unidos**

Este capítulo tem por finalidade discutir como o tema do Tribunal Penal Internacional é abordado no debate da política internacional e da política externa, com repercussão para os estudos da grande estratégia dos Estados Unidos. A característica da excepcionalidade como traço de continuidade da política externa dos Estados Unidos para os Direitos Humanos será destacada. Na sequência, é dedicado um espaço para o estudo de como a ideia do estabelecimento de um sistema penal internacional permanente é interpretado no debate de política internacional entre realistas e liberais, com foco para os temas da soberania e das instituições internacionais. Por fim, é feita uma análise da política dos Estados Unidos para o Tribunal Penal Internacional à luz das tradições da política externa norte-americanas categorizadas por Mead (2002). Para aproximar os atores da política externa dos Estados Unidos aos diferentes discursos classificados por Mead (2002) de hamiltonianos, wilsonianos, jeffersonianos e jacksonianos, foram pesquisados os debates sobre o tema do Tribunal Penal Internacional na Câmara de Representantes e no Senado dos Estados Unidos e também a posição de autores ligados a *think tanks* norte-americanos que expressam visões que podem ser aproximadas às referidas escolas.

## 2.1 A política de excepcionalidade dos Estados Unidos para os Direitos Humanos

Estudos sobre a política externa dos Estados Unidos para os direitos humanos afirmam que o país tem mantido um comportamento “excepcional” no que se refere aos instrumentos multilaterais de proteção internacional aos direitos humanos, ou seja, promovem a criação de tratados e instituições multilaterais sobre a matéria, mas não alinham suas políticas a esses padrões.

Ignatieff (2005) divide em três elementos o comportamento excepcional dos Estados Unidos em matéria de direitos humanos: (1) *exemptionalism* – apoio a tratados, desde que os americanos sejam imunes a eles; (2) *double standards* – fazem crítica a outros por não seguirem as determinações dos corpos internacionais de direitos humanos, mas ignoram o que esses corpos discutem a respeito dos Estados Unidos e também adotam um julgamento próprio e dos amigos por meio de critérios mais permissivos que os voltados para os inimigos; (3) *legal isolationism* – tendência dos juízes americanos a ignorar outras jurisdições, e ainda, quando os Estados Unidos ratificam tratados internacionais, usualmente estipulam que a normativa não pode se sobrepor ao direito interno<sup>44</sup>.

O “*exemptionalism*” é visível na preocupação em manter os cidadãos norte-americanos isentos da jurisdição do Tribunal Penal. Hassner (2002), por exemplo, observa que o excepcionalismo norte-americano é marcado pela crença de que o poder dos Estados Unidos provém da excelência do seu regime político e da pureza de suas intenções e, por esse motivo, não reconhecem autoridade superior senão aquela que emana do próprio povo americano.

Na visão de Kahn (*apud* Ignatieff, 2005, p. 14), os Estados Unidos defendem essa “isenção” em termos de “legitimidade democrática e de direitos culturais distintos”. Os direitos aceitos pelos norte-americanos são aqueles escritos nos seus textos sagrados elaborados por suas próprias cortes e legislaturas. Esses direitos, de autoria de “we the people”, são ancorados no projeto histórico da revolução americana – um povo livre estabelecendo uma república baseada na soberania popular. Nas palavras do autor, a abordagem realista explica o excepcionalismo como uma tentativa de defender a soberania e o poder dos Estados Unidos. A abordagem messiânica adiciona a essa ideia que os Estados Unidos estão defendendo uma missão, uma identidade e um destino distinto como povo livre (Kahn, 2005, pp. 199-220).

<sup>44</sup> Sobre esse aspecto, vale conferir o Capítulo 10 de autoria de Anne Marie Slaughter (Ignatieff, 2005, pp. 277-304).

O segundo elemento do excepcionalismo norte-americano, o “*double standards*”, é considerado por Koh (2005) como o aspecto mais problemático dessa característica da política norte-americana para as instituições de direitos humanos. O autor cita como exemplo a política dos Estados Unidos para o Tribunal Penal Internacional que, desde as negociações, buscou imunidade não só para seus cidadãos, mas também para atitudes norte-americanas com relação aos prisioneiros capturados nas ações militares, em resposta aos atentados terroristas de 11 de setembro, e encarcerados em Guantánamo, onde não recebem as garantias de proteção previstas nas Convenções de Genebra. Para o autor, a aparente hipocrisia desse tipo de comportamento reduz a habilidade dos Estados Unidos de perseguir uma agenda afirmativa para os direitos humanos e afeta o poder de persuasão por meio de princípios, um elemento crítico do “*soft power*” americano. Ademais, o comportamento deslegitima as próprias regras de direito internacional que servem aos propósitos nacionais americanos (Koh, 2005, p. 118)<sup>45</sup>.

Ignatieff (2005), entretanto, defende que o fato de os Estados Unidos adotarem padrões diferenciados para si e para os outros e buscarem isenção de algumas normas de direito internacional não diminui a capacidade de os Estados Unidos promoverem outras normas para o sistema internacional e exemplifica: “a resistência dos Estados Unidos com relação ao Tribunal Penal Internacional não incidiu no apoio ao Tribunal *ad hoc* para a Ex-Iugoslávia ou no uso de sua influência na Sérvia para levar Slobodan Milosevic a julgamento” (Ignatieff, 2005, p. 23).

O terceiro aspecto do excepcionalismo estadunidense, a atitude das cortes americanas de não reconhecer o direito e a jurisprudência de cortes estrangeiras e internacionais é ancorado, segundo Ignatieff (2005, p. 8), em um sentimento amplamente popular que a terra de Jefferson e Lincoln não tem nada a aprender com outros países.

Moravcsik (2005) lembra ainda o aspecto da política doméstica com foco nas instituições norte-americanas que influenciam o comportamento excepcional dos Estados Unidos com relação às instituições de direitos humanos. O autor argumenta que “as perspectivas fracas para a ratificação norte-americana de tratados internacionais de direitos humanos ocorre

---

<sup>45</sup> Hoffmann argumenta que o excepcionalismo pode pôr em risco a segurança nacional dos Estados Unidos. Segundo o autor: “America’s unilateral arrogance in Iraq has alienated friends, made needless enemies, forced the United States to go it alone, and increased the costs of its projection of power overseas. To this might be added the evidence from Abu Ghraib prison. A country that think it is too virtuous, too exceptional, to pay respect to the Geneva Conventions and begins to write its own rules about detention, interrogation, and special status can end up violating every value it holds dear. In other words, what Jefferson called “decent respect for the opinions of mankind”- voluntary compliance with international humanitarian law and human rights law – may be essential for maintenance of American honor and its own values overseas” (Hoffman, 2005, pp. 225-240).

em função das clivagens sociais nos Estados Unidos, bem como da forte tradição dos direitos dos estados federados juntamente com a exigência da maioria absoluta do Senado na aprovação desses documentos". Para o autor "certamente as diferenças de postura das administrações Clinton e W. Bush para os tratados e instituições internacionais também refletem seus respectivos círculos políticos e cálculos eleitorais" (Moravcsik, 2005, pp. 150-160).

Existe um amplo debate histórico e sociológico sobre o excepcionalismo no pensamento político norte-americano (La Faber, 1994; Leopold e McKeohn, 1995; McDougall, 1998; Mead, 2002; Hassner, 2002; Buzan, 2005; Herring, 2008 seguidos por Pecequilo, 2005 e Zahran Filho, 2005). Cabe esclarecer, entretanto, que o presente estudo não tem a pretensão de revisar essa discussão que recupera os fundamentos, interesses e valores tradicionais da política externa dos Estados Unidos, mas sim, de se apoiar nos estudos sobre grande estratégia que recuperam esse debate para buscar compreender a política dos Estados Unidos com relação ao Tribunal Penal Internacional.

O deslocamento do debate sobre o tema de uma perspectiva dos direitos humanos para a perspectiva da estratégia tem como justificativa o fato de os Estados Unidos não terem uma política multilateral específica para os direitos humanos. O tema somente ganha importância no contexto das relações multilaterais quando relacionado à temática da segurança. Essa realidade tem sido debatida por estudiosos da política externa dos direitos humanos que têm dedicado suas análises à política externa bilateral norte-americana, especialmente de ajuda econômica (Forsythe, 2000; Sikkink, 2004; Apodaca, 2006).

Para esses estudiosos, um Estado tem uma política bilateral de direitos humanos quando sua política externa leva em consideração de forma sistemática a política de direitos humanos dos outros Estados. Para ter uma política multilateral, é necessário que o Estado esteja disposto a submeter a sua prática de direitos humanos à supervisão internacional. Ikemerry (2003) também diferencia o multilateralismo de outros tipos de relações interestatais. Para esse autor, multilateralismo pode ser definido como a coordenação das relações entre três ou mais Estados de acordo com um conjunto de regras e princípios. Para o autor, o multilateralismo deve ser diferenciado de relações baseadas em barganhas *ad hoc* ou impostas pelo poder político (Ikemerry, 2003, p. 534).

Segundo Ikemerry (2003), o apoio estadunidense ao multilateralismo (apesar do comportamento excepcional acima descrito) provém de um grande interesse estratégico de preservar o poder e criar

uma ordem internacional estável e legítima. Segundo ele, essa lógica de ação dos Estados Unidos é particularmente evidente em períodos de grandes “viradas históricas”, como em 1919, 1945 e também, no imediato pós-Guerra Fria quando os Estados Unidos se depararam com escolhas sobre como usar o poder e organizar as relações interestatais (Ikemberry, 2003, p. 541).

Foi no contexto do pós-Guerra Fria que o Tribunal Penal Internacional foi negociado. Nesse sentido, partindo-se da constatação de que há diferenças no tratamento dispensado pelas Presidências norte-americanas com relação ao Tribunal Penal Internacional, o presente capítulo objetiva tendo como recurso o debate sobre as tradições da política externa norte-americana e grande estratégia apreciar o significado dessas diferenças.

Antes, porém, é importante compreender como a criação de um instrumento de justiça internacional penal é interpretada à luz do debate sobre soberania e instituições internacionais nas teorias de relações internacionais. Foi privilegiado o debate entre os enfoques realista e liberal, ambos de grande influência no pensamento político dos Estados Unidos.

## **2.2 O Tribunal Penal Internacional à luz do debate sobre soberania e instituições internacionais entre realistas e liberais**

O tema da instituição de um Tribunal Penal Internacional Permanente permite estabelecer um debate entre as diferentes tradições de pensamento da política internacional sobre o lugar das soberanias, das instituições internacionais e supranacionais na ordem internacional. Interessante perceber que a dicotomia entre realistas e idealistas revela-se pouco útil para descrever ou organizar o conjunto de ideias desse campo.

Em especial, a vertente liberal, associada aos idealistas, não é coesa na interpretação a respeito das instituições de caráter global e seu papel na ordem internacional. É possível perceber, nas abordagens institucionalista, cosmopolita e neoconservadora, diferenças fundamentais que têm impacto na interpretação dos desafios postos pela política internacional.

Com efeito, a proposta da criação de um tribunal internacional tem suas raízes na célebre obra de Kant (1795) “Paz Perpétua”, defendida mais tarde por Hans Kelsen (1944) que ao final das duas grandes guerras apresentou uma proposta alternativa à justiça dos vitoriosos em sua

obra “A paz pelo Direito”. A referida obra traz os fundamentos para o estabelecimento de uma justiça penal internacional, baseada na primazia do direito internacional em detrimento da soberania estatal. Para Kelsen, a jurisdição internacional compulsória sobre crimes de guerra é baseada na obrigação direta dos indivíduos, responsabilidade individual estabelecida pelo direito internacional.

Após o final da Guerra Fria, Anne Marie Slaughter e Andrew Moravcsik resgataram Kant e Wilson na defesa do vínculo existente entre a organização política interna dos Estados e seu comportamento na esfera internacional, o que fundamenta a ideia da paz democrática, na qual as instituições têm papel fundamental.

No artigo “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics”, Moravcsik (1997, pp. 516-527) afirma os pressupostos da teoria liberal cosmopolita:

- (1) primazia dos atores sociais – os atores fundamentais na política internacional são indivíduos e grupos privados que são, em média, racionais e avessos a riscos e que organizam trocas e ações coletivas para promover interesses diferenciados sob constrangimentos impostos pela escassez material, conflitos de valores e variações no poder de influencia social;
- (2) representação e preferências estatais – Estados (ou outras instituições políticas) representam alguns setores da sociedade doméstica, com base em seu próprio interesse, funcionários estatais definem as preferências estatais e agem buscando esses mesmos interesses na política mundial;
- (3) interdependência e sistema internacional – a configuração das preferências de Estados interdependentes determina o seu comportamento, ou seja, apesar dos interesses estatais serem formados pré-socialmente, o seu comportamento é uma função dos interesses de outros Estados.

Os estudos do direito transnacional são favorecidos por essa abordagem das relações internacionais que consideram os indivíduos como destinatários diretos das normas internacionais e, nesse sentido, além de poderem individualmente recorrer às instâncias internacionais, podem também ser responsabilizados em situações de violação das normas de direito internacional.

Vale lembrar que a concepção iluminista cosmopolita de soberania considera que Estado não é uma entidade isolada e abstrata, despojada de suas responsabilidades com a humanidade e divorciada de sua ligação natural com a sociedade universal de Estados. Assim, é importante ressaltar que os cosmopolitas não são contrários à versão moderna de

Estado-nação, mas estão preocupados com o desenvolvimento de vários modos de governança – do local ao global, com o objetivo de facilitar os direitos dos indivíduos.

De fato, os principais críticos da posição norte-americana com relação ao Tribunal Penal Internacional encontram-se ligados à concepção liberal cosmopolita de soberania e de governança global. Nesse sentido, seria de se esperar buscar na tradicional concorrente da teoria liberal, no estudo das relações internacionais, justificativa para uma postura de oposição ao estabelecimento de um sistema de justiça penal internacional.

Os tradicionais críticos das instituições internacionais de caráter supranacional e da jurisdição universal encontram-se entre os expositores da corrente realista de relações internacionais, já que para esses teóricos a jurisdição universal é uma violação do princípio da soberania<sup>46</sup>. Morgenthau (2003), um dos principais expositores do realismo clássico afirma “soberania pressupõe a suprema autoridade legal de uma nação para aprovar leis e fazê-las cumprir dentro de um determinado território e como consequência a independência em relação à autoridade de qualquer outra nação e igualdade com a mesma nos termos do direito internacional”.

Morgenthau (2003) também argumenta que um dos mais importantes equívocos sobre soberania, no mundo moderno, é a crença de que ela é divisível. Não há, na perspectiva do autor, a possibilidade de dividir a mesma soberania em dois órgãos, pessoas ou unidades políticas diferentes. Diferente da concepção liberal cosmopolita para a qual o comportamento do Estado está vinculado aos interesses dos atores domésticos, os realistas defendem que os Estados são atores unitários e racionais, e o sistema internacional é anárquico.

A passagem de Hobbes, no capítulo XVIII de “O Leviatã” sobre a relação entre a ideia de justiça e o Estado de Natureza, contribui para o entendimento de como os realistas clássicos entendem a relação entre Estados Soberanos no sistema internacional:

O Estado de natureza, essa guerra de todos contra todos tem por consequência, o fato de nada ser injusto. As noções de certo e errado, de justiça e de injustiça não têm lugar nessa situação. Onde não há Poder comum, não há lei; onde não há lei, não há injustiça: força e astúcia são virtudes cardeais na guerra. Justiça e injustiça não pertencem à lista das faculdades naturais do Espírito

<sup>46</sup> Nos estudos do direito internacional esse debate se aproxima do debate entre monistas e dualistas. Grosso modo os dualistas – entendem que o direito interno e o direito internacional são independentes e, assim, a norma internacional só é válida se aceita no plano interno. Por outro lado, os monistas consideram o direito internacional e o direito interno um sistema único sob a primazia, para uns, do direito internacional e, para outros, do direito nacional de cada Estado soberano.

ou do Corpo; pois, nesse caso, elas poderiam ser encontradas num homem que estivesse sozinho no mundo (como acontece com seus sentidos ou suas paixões). Na realidade, justiça e injustiça são qualidades relativas aos homens em sociedade, não ao homem solitário.

Por analogia, os Estados no sistema internacional, são os indivíduos no Estado de Natureza. A separação entre poder e moral destaca a necessidade da ação política ser julgada pelos seus resultados e méritos e não por conceitos abstratos. A “razão de estado” é uma das manifestações da separação do poder e da moral, ou seja, o Estado Nacional deve agir visando garantir o interesse nacional que em primeira instância é a autopreservação e assim, deve lançar mão dos meios disponíveis para atingir seus objetivos. Essa prática política em busca do interesse nacional com base no cálculo racional é definida como *realpolitik*. (Mead, 2002, p. 33)

Embora os realistas não ignorem os fenômenos institucionais na política internacional, considerações morais e idealistas não devem ser critérios da ação política. Em termos dos estudos sobre a política externa dos Estados Unidos, o debate entre defensores e opositores do Tribunal Penal Internacional parece remontar o antigo debate entre as tradições idealista e realista. Normalmente apresentada como perspectiva oposta, a vertente idealista é caracterizada pelo uso de considerações morais no estabelecimento das prioridades de engajamento internacional, e a vertente realista, pelas considerações de poder (Mead, 2002 seguidos por Pecequilo, 2005 e Zahram Filho, 2005).

No entanto, no estudo das relações internacionais, a caracterização consagrada por Carr (1981) do debate entre idealistas e realistas não permite incluir muitas abordagens importantes da discussão em Relações Internacionais. Segundo Diniz (2007) a caracterização de Carr parece mais plausível quando associada a acontecimentos na ação política. Outrossim, Mead (2002) adverte que a separação entre segurança e valores, em algumas leituras sobre a política externa, é inapropriada para o estudo da política externa dos Estados Unidos<sup>47</sup>.

Para o autor, a tradição realista da política externa norte-americana traz considerações morais nas discussões referentes à segurança estatal, e as

<sup>47</sup> Zahram Filho (2005) em estudo sobre a utilização da distinção entre realistas e idealistas nas reflexões de política externa afirma que na verdade as categorias realismo e idealismo foram utilizadas para interpretar a política externa dos Estados Unidos nas análises do período posterior a Segunda Guerra Mundial com o intuito de, além de discutir o papel e o impacto das políticas de Wilson, introduzir elementos de uma tradição estranha aos Estados Unidos. Mead (2000) aborda essa questão quando discute a diferença entre o que ele chama de realismo continental e realismo norte-americano. Na visão de Zahram Filho, elementos como o de poder e o de interesse, difíceis de serem incorporados pela tradição de política externa norte-americana, foram trazidos para o debate político por autores como Hans Morgentau, Walter Lippman, Goerge Kennan, John Herz e Robert Osgood “com o intuito de influenciar os tomadores de decisão e impedir que se repetissem a política entre guerras” (Zahram Filho, 2005, p. 102).

diferentes concepções sobre a relação entre Estados e instituições internacionais geram dúvidas e divergências sobre um projeto de governança ancorado em instituições internacionais, globais e supranacionais (Mead, 2002).

O debate travado entre os neorrealistas e institucionalistas, na década de 1970, por exemplo, somente pode ser compreendido a partir do consenso observado na academia dos Estados Unidos quanto aos pressupostos centrais do estudo da política internacional, ou seja, a primazia dada ao Estado como ator nas relações internacionais, a ação racional dos atores e a estrutura anárquica internacional, de um lado, e o tema das instituições de outro.

Sobre o tema das instituições, os neorrealistas oferecem uma contribuição importante no debate, em especial na avaliação do impacto das instituições internacionais para o mundo. Na visão de autores como Waltz (1979), o impacto das instituições internacionais na política internacional está “subordinado à dinâmica de interesses estabelecida pela balança de poder<sup>48/</sup>” (Waltz, 1979, pp. 115-116). Nessa concepção, a própria existência de instituições e regimes internacionais depende do interesse de Estados que detêm os maiores recursos de poder no sistema internacional.

A balança de poder explica a ordem, as regras e as instituições que dela emergem como um produto de um processo contínuo de equilíbrio e ajuste da distribuição de poder entre Estados rivais ou da ameaça entre os Estados em um sistema internacional anárquico. Vale também ressaltar que para alguns autores ligados à abordagem neorrealista “a ordem é criada e mantida por um estado hegemônico” que usa seus poderes e capacidades para organizar a relação entre Estados (Ikemberry, 2003, p. 11). A preponderância de poder oferece incentivos positivos e negativos para os outros Estados aceitarem participar da ordem hegemônica.

Mearsheimer (1994/95), por exemplo, aponta que os neorrealistas aceitam que os Estados possam cooperar por intermédio de instituições internacionais, entretanto, ressalta que as regras dessas instituições vão sempre refletir o cálculo de interesses dos Estados mais poderosos. Nessa abordagem, o estabelecimento e permanência do Tribunal Penal Internacional depende, em grande medida, do interesse das potências.

Assim, vale destacar que não é necessariamente uma posição baseada em uma abordagem realista das relações internacionais contrária ao estabelecimento de um Tribunal Penal Internacional, mas o é do

---

<sup>48</sup> Pelo menos dois exemplos existem de desigualdade inserida no processo decisório: instituições de Bretton Woods e União Européia, sem falar na grande desigualdade do veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Waltz (1979) entende que o sistema internacional é definido em termos de sua estrutura. A condição de igualdade das unidades no sistema internacional implica que não há a possibilidade de uma autoridade supranacional nas relações internacionais.

Tribunal Penal Internacional de características supranacional negociado em Roma. Também não são necessariamente contrários à colaboração dos Estados Unidos com o instrumento jurídico criado, desde que os cidadãos norte-americanos continuem imunes.

A partir da teoria neorrealista de hegemonia, autores têm argumentado que a preponderância dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria deve gerar reações com vistas a contrabalançar esse poder entre aliados da Ásia e da Europa. Sobre isso, autores, como Mastanduno (1997) e Lieber (1997), em seus trabalhos sobre a grande estratégia dos Estados Unidos nesse período, defendem que os Estados Unidos devem usar suas capacidades para cooptar e assegurar aliados e, assim, prevenir um novo equilíbrio e resistência à preponderância norte-americana.

Nesse sentido, e para assegurar que os Estados Unidos sejam vistos como uma hegemonia benevolente, estudos recomendam um número de medidas que podem ser bem vistas por outros Estados, entre elas: o uso da força com limitações; a adoção de uma postura militar defensiva priorizando ações multilaterais e a adoção de medidas de concessão aos interesses de outros Estados com vistas a garantir a sua cooperação, por exemplo, assinar o tratado de Kyoto e o Tribunal Penal Internacional (Walt, 2002 e 2005 *apud* Layne, 2006, p. 7).

Os liberais institucionalistas, por sua vez, propõem uma síntese a partir do reconhecimento de que as relações internacionais envolvem cooperação e conflito, “mais cooperação do que os realistas admitem e mais conflito do que os liberais reconhecem” (Stein, 1990). Eles compartilham das premissas básicas realistas, mas discordam quanto ao impacto das instituições internacionais.

Para os liberais institucionalistas, as instituições são como acordos ou contratos entre atores com a função de reduzir incertezas, diminuir custos de transação e resolver problemas de ação coletiva. Elas fornecem informações, mecanismos de execução e outros dispositivos que permitem aos Estados compartilhar ganhos. Nesse sentido, instituições são empregadas como estratégias para mitigar incentivos oportunistas a que os Estados ficam sujeitos em um sistema anárquico (Keohane, 1988, pp. 379-96).

Nessa perspectiva, atores não estatais são considerados relevantes, mas o Estado continua sendo o principal ator. O reconhecimento que alguns dos atores não estatais são microunidades dos Estados (igrejas, partidos políticos, entre outros) implica também o reconhecimento de que as relações transnacionais são importantes para as interações globais, mantidas e estruturadas pelos governos, mas que podem ser influenciadas por atores não estatais.

Esses autores entendem que a cooperação em um sistema anárquico não implica uma transformação estrutural, ou seja, substituí-lo por formas de autoridade política internacionalizadas. Igualmente, tendem a acreditar que a maior difusão de poder no sistema internacional é desfavorável à geração de instituições, dada escassez de atores dispostos a arcar com seus custos (Herz, 1997).

Anne Marie Slaughter e Moravcsik defendem um argumento interessante sobre a divisão da literatura sobre relações internacionais o que pode apoiar a explicação sobre as diferentes posições sobre o Tribunal Penal Internacional. Para eles, o debate entre liberais (cosmopolitas), institucionalistas (liberais) e realistas revive o debate entre as tradições kantiana, grociana e hobbesiana sobre as instituições internacionais, o que remete à divisão das correntes de estudo das relações internacionais apresentadas pela Escola Inglesa<sup>49</sup>.

De acordo com Bull (2002), a posição assumida pela tradição hobbesiana é que “o Estado tem liberdade para perseguir suas metas com relação aos outros Estados, sem quaisquer restrições morais ou legais” (Bull, 2002, p. 33). Nessa perspectiva, as únicas regras ou princípios que podem limitar ou circunscrever a conduta dos Estados são as de prudência e conveniência. No outro extremo, a tradição kantiana assume a existência de conflitos de interesse entre grupos dominantes dos Estados. Nas palavras do autor, a perspectiva kantiana admite a existência de imperativos morais que limitam a ação dos Estados: “mas esses imperativos não pregam a coexistência e cooperação entre os Estados e sim, a derrubada do sistema de estados e sua substituição por uma sociedade cosmopolita” (Bull, 2002, p. 34).

A tradição grociana coloca-se entre as duas outras tradições e descreve a política internacional em termos de uma sociedade de estados ou sociedade internacional. Nessa visão, os atores mais importantes na sociedade internacional são os Estados. No entanto, “a interação entre os Estados estão limitadas pelas regras e instituições da sociedade que formam” (Bull, 2002, p. 35). Como os kantianos, acreditam que os Estados devem obedecer aos imperativos da lei e da moralidade, entretanto, entendem que esses imperativos não pretendem a derrubada do sistema de Estados, e sua substituição por uma comunidade universal de homens, mas sim a aceitação das exigências da coexistência e cooperação dentro de uma sociedade de Estados.

<sup>49</sup> Cf. Wight, M. (2002) e Bull, H. (2002). Críticas como a formulada por Hutchings (1999, p. 59) recusam a interpretação que a corrente grociana constitui uma terceira linha interpretativa das relações internacionais. Para o autor, a linha grociana proposta pela Escola Inglesa nada mais é que o realismo mitigado por aspectos idealistas.

Nessa visão, a discrepância entre a corrente liberal defendida por Moravcsik e Slaughter e a institucionalista, no que se refere ao Tribunal Penal Internacional, estaria nas diferenças entre a tradição kantiana e a grociana das relações internacionais, em especial no que se refere à relação entre Estados e instituições internacionais. Para os liberais cosmopolitas, o Tribunal Penal Internacional representa o ponto alto da legalização das relações internacionais<sup>50</sup> e um modelo da transição para a comunidade cosmopolita. Na visão institucionalista, o Tribunal Penal Internacional iria de encontro à ordem baseada na sociedade de estados, na qual o princípio da soberania westfaliana ainda tem lugar central.

Outra forte fonte de crítica às instituições internacionais pode ser identificada entre os neoconservadores, denominados por Ruggie (2005, p. 306) como os “novos soberanistas”. A literatura em geral atribui o surgimento do neoconservadorismo da cisão dentro do partido democrata no final da década de 1960, em decorrência de divergências sobre a condução da política externa americana na Guerra do Vietnã. Os dissidentes teriam sido denominados de “novos” conservadores republicanos (Kissinger, 1999).

Não há consenso a respeito do lugar do neoconservadorismo entre os paradigmas consagrados das relações internacionais. Sobre essa questão, Teixeira (2007) traz importante contribuição na identificação dos temas centrais e dos elementos que compõem esse pensamento. Os temas considerados pelo autor como essenciais no pensamento conservador – internacionalismo não institucional, unilateralismo, democracia e poder militar – não são exclusivos desse pensamento e também não “subsistem separadamente”, na verdade, “se interconectam e são consequência um do outro”, ou seja, “uma postura de política externa baseada em fatores morais pode levar a um unilateralismo, que, por sua vez, necessariamente dispensaria o apoio de instituições internacionais e que, para sobreviver necessitaria de um intenso suporte militar” (Teixeira, 2007, p. 58).

Vale para fins do presente estudo, entretanto, uma maior atenção ao tema do internacionalismo não institucional que difere os neoconservadores dos liberais internacionalistas ou cosmopolitas. O internacionalismo liberal tende a um universalismo, enquanto o

<sup>50</sup> Uma das áreas de estudo interdisciplinar das Relações Internacionais e do Direito que reúne institucionalistas e globalistas é o da legalização que está voltado para a demanda específica da compreensão do movimento observado na política internacional para formas jurídicas de regulação, em especial, nas áreas dos Direitos Humanos e Comércio Internacional. Definida como uma forma particular de institucionalização, a legalização é caracterizada por três componentes: a obrigação que limita os atores por regras de compromisso, a precisão com a definição de regras para conduta requerida e a delegação por meio da concessão de autoridade para uma terceira parte implementar, interpretar, aplicar e, eventualmente, criar novas regras. Nessa visão, o Tribunal Penal Internacional, assim como a União Europeia e a Organização Mundial do Comércio, representa um dos pontos altos da legalização. Cf. Abbot *et al.* (2000, p. 406).

internacionalismo conservador tem caráter nacionalista<sup>51</sup>. Assim como os internacionalistas liberais, os neoconservadores defendem uma postura ativa dos Estados Unidos nos assuntos globais arraigada na crença da capacidade, responsabilidade e interesse dos Estados Unidos em construir uma ordem internacional que satisfaça os seus objetivos. No entanto, os neoconservadores nutrem profunda desconfiança com relação aos arranjos institucionais e multilateralismo defendidos pelos liberais internacionalistas<sup>52</sup> (Kagan e Schmitt, 1998).

Nessa visão, os Estados Unidos são considerados uma potência “especial”, por não nutrir ambições imperiais e seu poder ser usado para sustentar uma ordem benéfica a todos, assim o país é visto como fundamental para a estabilidade e ordem internacional. Ademais, a afirmação do poder dos Estados Unidos deve ser usada para manter a posição de primazia, incentivar valores, como democracia e livre comércio, e para confrontar regimes autoritários que ameacem diretamente (no conflito com os vizinhos) ou indiretamente (no apoio a grupos terroristas) esta ordem.

Moravcsik (2000, p. 298) defende que o movimento neoconservador não é contrário à governança global em si, mas à cooperação multilateral em certas áreas emergentes que incluem os temas de meio ambiente, direitos humanos e legislação trabalhista. Krauthammer (2004, p. 12) afirma também que os neoconservadores não são defensores de políticas exclusivamente unilaterais e esclarece que a ação multilateral pode ser buscada mediante coalizões *ad hoc* que dispensam a intervenção de organizações internacionais.

São três os argumentos principais da crítica neoconservadora às organizações internacionais, segundo Teixeira (2007, p. 63): (1) falta de legitimidade; (2) limitação da atuação internacional mais contundente dos Estados Unidos; (3) percepção de que as organizações internacionais servem de fórum para países hostis aos Estados Unidos. No que se refere ao Tribunal Penal Internacional, as críticas não são diferentes. John Bolton (2003), por exemplo, em declaração feita no “American Enterprise Institute” ressaltou que o Tribunal Penal Internacional contraria os preceitos básicos consagrados na Constituição dos Estados Unidos: o princípio da soberania popular, o sistema de “*checks and balances*” e a independência

<sup>51</sup> Os neoconservadores também se diferenciam da ênfase conservadora clássica de preservação do experimento norte-americano. Os conservadores clássicos estão ligados a uma postura isolacionista. (Huntington, 1999/2000, p. 37; Teixeira, 2007, p. 59)

<sup>52</sup> É importante também fazer uma ressalva com relação à nomenclatura “internacionalismo não institucional” utilizada por Teixeira (2007) como uma das características do pensamento neoconservador. Os neoconservadores defendem, por exemplo, a exportação das instituições norte-americanas, em especial, aquelas ligadas à abertura comercial e às políticas (sistema judiciário, federalismo, funcionamento do parlamento, etc.).

nacional. Nas palavras do então Subsecretário para o Controle de Armas e Segurança Internacional:

U.S. military forces and civilian personnel and private citizens are currently active in peacekeeping and humanitarian missions in almost 100 countries at any given time. It is essential that we remain steadfast in preserving the independence and flexibility that America needs to defend our national interests around the world. As President Bush said: The United States cooperates with many other nations to keep the peace, but we will not submit American troops to prosecutors and judges whose jurisdiction we do not accept. Every person who serves under the American flag will answer to his or her own superiors and to military law, not to the rulings of an unaccountable International Criminal Court. (Bolton, 2003, p. 1)

Cabe mencionar que, segundo Marc Grossman (2002), os que se opõem ao Tribunal Penal Internacional têm o mesmo objetivo daqueles de seus defensores – a promoção do Estado de Direito. A diferença está na abordagem e na filosofia. Para os neoconservadores, o significado real do Estado de Direito está no dever de aceitação das sociedades das suas responsabilidades e na capacidade de dirigir o seu futuro e alcançar acordos com o seu passado. Um corpo internacional sem mecanismos de controle não deve ser capaz de interferir nesse processo delicado<sup>53</sup>.

Apesar das abordagens de relações internacionais não serem capazes por si sós de explicar as ações políticas, muitas vezes, elas são utilizadas para embasar análises sobre o melhor curso de ação na política externa. Com base em algumas dessas análises, muitos estudos realizados no período do pós-Guerra Fria, foram dedicados à discussão das novas prioridades estratégicas dos Estados Unidos no mundo sem o inimigo soviético. Muitas dessas obras, segundo Mead (2002), refletem também o retorno de abordagens tradicionais da política externa dos Estados Unidos, cujas vozes de seus expoentes foram abafadas pela lógica da Guerra Fria.

Nesse sentido, o tópico seguinte dedica-se ao estudo das categorias de Mead (2002) que permite comparar as diferentes abordagens de política externa arraigadas na experiência norte-americana e por meio do debate entre essas influências identificar as diferentes abordagens para a interação

<sup>53</sup> O autor exemplifica sua defesa da seguinte forma: "quando uma sociedade passa por uma transição da opressão para a democracia, o seu novo governo deverá enfrentar o passado coletivo, e ao Estado deve ser permitida a escolha do método. O governo deve decidir entre o julgamento e reconciliação nacional. Essa decisão não deve ser do Tribunal Penal Internacional (...). A prática internacional deve promover a responsabilidade interna e incentivar os Estados soberanos para buscar a reconciliação, quando possível. A existência de credibilidade ordenamentos jurídicos internos é vital para garantir condições que não se deterioram" (Grossman, 2002, p. 4).

da política externa norte-americana com os regimes jurídicos internacionais no campo dos direitos humanos por meio da investigação sobre o Tribunal Penal Internacional.

### 2.3 O Tribunal Penal Internacional à luz dos enfoques tradicionais da política externa dos Estados Unidos

A política externa norte-americana tem um enfoque próprio forjado na própria experiência norte-americana<sup>54</sup>. Em “The irony of American History”, Niebuhr (1952) ressalta a influência da experiência norte-americana ao declarar que “toda nação tem seu espírito de orgulho” e que a versão norte-americana foi moldada para um “novo começo” evitando os “vícios da Europa” (Niebuhr, 1952, p. 22).

Kagan (2002, pp. 3-28) também ressalta que os americanos nunca aceitaram os princípios da velha ordem europeia embasada na perspectiva de Maquiavel, o que é reforçado na afirmação de Nasser (2006, p. 21) de que “apesar de adotar, esporadicamente, princípios baseados no realismo europeu” (realismo continental para Mead), a política externa nos Estados Unidos se manteve “dentro daquilo que alguns consideram a sua própria tradição”<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> O início do experimento republicano e democrático dos Estados Unidos foi formalizado na Declaração da Independência. Todos os processos políticos nos Estados Unidos giram em torno da Constituição discutida e aprovada na Convenção da Filadélfia de 1787. Essa Lei Fundamental (dividida em 7 artigos e 24 seções), desde a data de sua ratificação, constitui o mesmo marco institucional. O documento prevê um sistema de alterações por intermédio de emendas. Dez, de um total de vinte e sete emendas, foram ratificadas em dezembro de 1791 são denominadas como “*Bill of Rights*” e expressam os direitos básicos do cidadão perante o Estado. De acordo com Toinet (1987), a Constituição dos Estados Unidos é a mais antiga entre as que se mantiveram vigentes. Segundo a autora, esta Lei Fundamental tem sobrevivido à mudança dos tempos por constituir um marco flexível de princípios contraditórios e complementares, indispensáveis ao desenvolvimento nacional e sobre os quais todos estão de acordo. A divisão de poderes é positivada nos seus artigos primeiro, segundo e terceiro que definem os papéis dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, respectivamente. O mecanismo de “*checks and balances*” é um instrumento de harmonização entre os poderes na medida em que enfatiza o controle recíproco entre os mesmo. Grant (1997) em sua obra “*The American Political Process*”, descreve o sistema político dos Estados Unidos e cita exemplos previsões constitucionais relacionadas aos “*checks and balances*”. Dentre esses exemplos, está o poder do Senado de aprovar (maioria de dois terços) os tratados internacionais feitos pelo Presidente. No que se refere à política externa, a Constituição impõe um mecanismo complexo fundado em uma complexa relação entre o poder Legislativo e o Executivo. De acordo com a divisão de poderes estabelecida pelos Pais Fundadores, o papel do Executivo é propositivo, cabendo ao Legislativo a avaliação e aprovação de ações referentes às relações internacionais do País. O Congresso, em virtude da seção 8 da Constituição dispõe dos poderes de: (a) assegurar uma defesa comum; (b) regular o comércio com as nações estrangeiras; (c) definir e punir crimes cometidos em alto mar e as infrações dos direitos das gentes; (d) organizar e manter exércitos e marinha de guerra. Já o Presidente, segundo as seções dois e três da Constituição, tem os poderes de: (a) nomeação sujeita à aprovação do Senado de embaixadores ministros e cônsules; (b) administração dos contatos oficiais com governos estrangeiros; (c) participação de reuniões e conferências com chefes de estado para discussão de assuntos econômicos, políticos e para firmar acordos bilaterais e multilaterais; (d) decisão de reconhecimento de nações e governos; (e) negociação de tratados que somente serão ratificados mediante a aprovação por dois terços do Senado; (f) negociação de acordos executivos com nações estrangeiras (não estão sujeitos à ratificação do Senado). Os poderes do Executivo foram expandidos por leis e interpretações que dão ao Presidente poderes especiais em matéria de questões relacionadas a segurança e a condução de atividades secretas.

<sup>55</sup> A mesma concepção sobre a política externa dos Estados Unidos é compartilhada por Scott e Carothers (2000) e Kegley Jr e Wittkopf (1996). Os últimos autores destacam a permanência de objetivos tradicionais da política externa norte-americana através da análise dos discursos do presidente Truman e dos presidentes do pós-Guerra Fria Bush e Clinton: ativismo global e liderança, a paz e a prosperidade, estabilidade e segurança e democracia e defesa.

Para Scott e Carothers (2000), a complexa conexão entre a tradição da política externa e as orientações de política externa dos Estados Unidos foi simplificada por alguns estudiosos em termos de dois debates: moralistas/idealistas *versus* realistas/pragmáticos e isolacionismo *versus* internacionalismo.

O moralismo/idealismo, ao contrário de defender vários interesses, refere-se ao impulso de promover certos valores estadunidenses na política externa. Aqueles que estão ligados a essa orientação de política externa defendem o envolvimento do Estado em questões internacionais motivados por princípios morais e tendem a acreditar que um mundo pacífico e próspero pode ser criado de acordo com princípios morais universais.

Segundo Scott e Carothers (2000), os “moralistas/idealistas tendem a acreditar que um mundo de paz e prosperidade pode ser criado de acordo com princípios morais universais (isto é, norte-americanos), entretanto, a adesão a esses princípios (definidos pelos Estados Unidos) do certo e do errado é tão importante como algumas concepções de interesse. Nesse extremo, o moralismo/idealismo pode se transformar em “messianismo”, ou urgência missionária de transformar o mundo à imagem americana” (Scott e Carothers, 2000, p. 4).

Numa perspectiva realista/pragmática, a política externa é pensada em termos de interesses nacionais, é orientada para os resultados e limitada por exigências práticas. O realismo político norte-americano difere do realismo clássico tendo em vista a tradição de política do país que é marcada pelo forte componente liberal (Scott e Carothers, 2000 e Mead, 2002).

O outro debate entre isolacionistas e internacionalistas é marcado pelas diferentes visões sobre o engajamento dos Estados Unidos. O isolacionismo pode ser simplesmente definido como o posicionamento de manter os Estados Unidos fora do envolvimento político e militar com o mundo, essa concepção é alicerçada no mito do isolamento virtuoso, ou seja, a visão dos Pais Fundadores de que os Estados Unidos deveriam perseguir o fortalecimento interno e manter-se isolado dos problemas das outras nações, em especial, das nações europeias evitando os vícios do Velho Mundo (Neibuhr, 1952; La Faber, 1994; Scott e Carothers, 2000; Mead, 2002).

Ao contrário, o internacionalismo sugere que os Estados Unidos devem estar envolvidos ativamente na política internacional, de forma a proteger os interesses da nação e promover a liderança americana, ou seja, “voluntarismo” para o exercício do poder; para a intervenção “política”, “econômica” e “militar” nos assuntos internacionais; para o exercício da liderança nas relações

internacionais e ainda para promover ou “transplantar” valores e instituições americanos (Scott e Carothers, 2000, p. 5).

Mead (2002) e Mc Dougall (1998) defendem que as simplificações descritas acima não são mais úteis para a análise da política externa dos Estados Unidos, tendo em vista as possibilidades variadas de coalizões e enfoques diplomáticos com o fim do consenso em torno da contenção que havia no período da Guerra Fria. Mead (2000) propôs, nesse contexto, a caracterização das tradições da política externa dos Estados Unidos em quatro escolas de pensamento (jeffersonianos, jacksonianos, hamiltonianos e wilsonianos) que, na sua concepção, representam abordagens intelectuais originais nascidas de traços culturais, sociais e econômicos próprios da sociedade norte-americana<sup>56</sup>.

Segundo Mead (2002), a experiência norte-americana revela fundamental diferença do realismo continental (que tem sua política externa originada de uma visão única e uniforme de mundo). A política externa norte-americana é originada da competição entre pontos de vista contrastantes e, mesmo no núcleo responsável pela sua formulação, é possível identificar diferenças vitais no que diz respeito à definição dos interesses nacionais. Sobre isso, ele conclui que a política externa dos Estados Unidos é uma sinfonia e não um solo.

Ademais, são inúmeros os atores domésticos que atuam de forma a influenciar os homens de ação. Mead (2002) observa que essa característica está ligada ao processo de formulação da política externa ligado ao processo constitucional e ao mecanismo de “*checks and balances*” característico do processo político estadunidense. O autor ressalta que a própria Constituição foi redigida de modo a reforçar a influência dos interesses locais e provincianos no processo de formulação da política externa, além disso, a divisão de autoridade entre o Executivo e o Legislativo conduz a “lento, incerto e frequentemente ridículo processo de debate público” (Mead, 2002, p. 73).

Assim, a categorização criada por Mead (2002) busca reunir em quatro escolas as abordagens arraigadas na política externa dos Estados Unidos que instruem o processo democrático. É verdade que toda classificação busca minimizar a variação intragrupos e maximizar a variação extra grupos, sobre esse aspecto o próprio Mead adverte que as categorias têm limitações, além disso, também reconhece que nenhuma das escolas é monolítica e que a política dos Estados Unidos inclui muitos elementos que não podem ser encaixados facilmente em nenhuma simplificação.

<sup>56</sup> A política externa para essas escolas é um instrumento de política interna.

Todavia, as categorias – hamiltonianos (nacionalistas econômicos), wilsonianos (internacionalistas idealistas), jeffersonianos (isolacionistas) e jacksonianos (populistas nacionalistas) – permitem estruturar a comparação dos diferentes discursos sobre a grande estratégia ligados às tradições de política externa estadunidense. Cabe lembrar a advertência do autor que as quatro escolas não são “tipos sanguíneos que caracterizam cada pessoa com uma característica própria e única”. Essas escolas operam em muitos e diferentes níveis, refletem “interesses regionais, econômicos, sociais e de classe profundamente enraizados, englobam visões de política internacional e política externa, traduzem valores morais e políticos, bem como interesses socioeconômicos e políticos” (Mead, 2004, p. 84).

Os hamiltonianos possuem suas raízes na diplomacia inglesa e entendem que a política externa tem como missão prioritária a proteção da empresa norte-americana nos mercados interno e externo, para levá-la a termo, requerem a cooperação dos governos. Defendem, portanto, o princípio da liberdade dos mares e, no século XX, como princípio complementar, a liberdade dos céus<sup>57</sup>.

A crença no Destino Manifesto<sup>58</sup> e a proteção dos Estados Unidos pelos oceanos tiveram como resultado um enfoque diplomático menos defensivo e mais otimista na capacidade de expansão (Ruggie, 1997). Nessa visão, os Estados Unidos estão irrevogavelmente comprometidos com uma política externa de âmbito mundial. Não obstante, não compartilham com os wilsonianos do objetivo da promoção do “império da lei” e da expansão da democracia no globo (Mead, 2002, p. 366).

## *Quadro 2. Síntese das características da escola hamiltoniana*

<b>Hamiltonianos</b>	
<b>Origem</b>	Classe social norte-americana semelhante às classes mais elevadas europeias.
<b>Visão sobre a natureza humana</b>	Coração humano é fundamentalmente perverso.

<sup>57</sup> Embora aceitem a “cooperação de organizações internacionais e outros países para restringir a interferência na liberdade do tráfego aéreo e marítimo”, defendem a ação unilateral, se necessário, em especial quando se trata de acesso a fontes de suprimento (Mead, 1999; Harper, 2004; Tonnesson, 2004).

<sup>58</sup> Segundo Pecequillo (2005, p. 57): O Destino Manifesto é apenas o começo de muitos exemplos de reafirmação do papel e do lugar especial reservado aos norte-americanos no mundo e da ligação idealismo/realismo. Funcionando como uma justificativa e racionalização de interesses de poder por meio de uma retórica de destino, fé, escolha, crença, a doutrina do Destino Manifesto fundamentava a perseguição de objetivos e a expansão do regime político em termos não somente de interesses, mas da importância e necessidade, da disseminação da experiência norte-americana por meios mais concretos.

<b>Diretriz de conduta</b>	Promoção dos interesses próprios dos Estados Unidos (comércio como potencial fator da paz).
<b>Objetivos</b>	- expansão dos negócios e a substituição do jogo de soma zero da guerra pela estratégia das transações internacionais em que só há vencedores. - liberdade dos mares/portas abertas/manutenção de acesso às fontes de suprimento/ estabilidade financeira internacional.
<b>Método de raciocínio</b>	Os interesses do país são os condutores da política externa. É importante fazer um balanço das forças e fraquezas do Estado para formular uma política externa que salve os interesses situados no limite de suas possibilidades (semelhante ao pensamento continental).
<b>Ordem mundial</b>	Ordem mundial de vencedores alicerçada na lei (aproximação com wilsonianos).
<b>Resultado</b>	Enfoque diplomático menos defensivo e mais otimista. Nasce das mesmas premissas realistas continentais, mas evolui para conclusões diferentes (realismo norte-americano).
<b>Nomes</b>	Henry Cabot Lodge Sênior; Dean Acheson.
<b>Organizações</b>	Instituto de Economia Internacional.

Fonte: Quadro elaborado pela autora sobre a categorização feita por Mead (2002) em relação às tradições da política externa dos Estados Unidos.

Os jeffersonianos têm sua ação política baseada no entendimento de que a paz e a prosperidade doméstica dependem da capacidade do Estado preservar sua liberdade e autonomia decisória, ao manter-se distanciado dos problemas de outras nações (La Faber, 1994). Apesar de o isolamento ser uma alternativa atraente, a escola jeffersoniana admite o inevitável envolvimento norte-americano com o exterior, mas defende os menores custos e riscos possíveis. Acredita que a herança cultural, social e política própria dos Estados Unidos deve ser preservada e defendida.

Na visão de Tucker e Hendrickson (1992) o aperfeiçoamento da sociedade civil e a esfera de ordem libertária, estabelecidos a partir do experimento norte-americano, constituem exemplo para outros povos que desejem imitá-lo. Assim, a promoção dos valores norte-americanos, também objetivo de política externa, dar-se-ia pelo exemplo. Vale destacar, como exemplo do posicionamento dos jeffersonianos com relação às organizações internacionais a defesa de que os tratados internacionais como os da Liga das Nações, Carta das Nações Unidas e o tratado de criação da Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN), contivessem cláusulas obrigando os Estados Unidos a enviar tropas para guerras no estrangeiro sem autorização do Congresso.

*Quadro 3. Síntese das características da escola jeffersoniana*

<b>Jeffersonianos</b>	
<b>Origem</b>	Cultura estadunidense/ tradição dos dissidentes ingleses e escoceses.
<b>Visão sobre a natureza humana</b>	Lockeana.
<b>Diretriz de conduta</b>	São céticos a respeito das perspectivas de sucesso revolucionário no exterior e temerosos quanto aos perigos que podem advir no plano interno das lutas no estrangeiro.
<b>Objetivos</b>	- Evitar a guerra; - Condução da política constitucional.
<b>Método de raciocínio</b>	Herança cultural, social e política deve ser conservada, defendida e transmitida. Há dois tipos de ameaças à liberdade decorrentes de acontecimentos situados no campo da política externa: (a) as ações desencadeadas por países estrangeiros capazes de ameaçar diretamente as liberdades do povo dos EUA; e (b) o que talvez seja mais perigoso, as medidas que os EUA mesmo aplicam quando procuram se defender de outros países ou quando procuram promover valores dos EUA no exterior.
<b>Ordem mundial</b>	Fim da Guerra Fria como oportunidade de reduzir compromissos no exterior.
<b>Resultado</b>	Visão de que o excesso de compromisso no exterior compromete o padrão norte-americano de democracia.
<b>Nomes</b>	Ralph Nader, John Quincy Adams, George Kennan e Walter Lippmann (em algumas fases de sua longa e diversificada carreira).
<b>Organizações</b>	Instituto Cato.

Fonte: Quadro elaborado pela autora conforme a categorização feita por Mead (2002) sobre as tradições da política externa dos Estados Unidos.

Os jacksonianos baseiam sua conduta em regras de honra, valentia pessoal e desmesurado orgulho militar. Estão dispostos a usar a força até às últimas consequências, quando as circunstâncias permitem. Mais que moralistas, guiam suas decisões em política exterior de acordo com a percepção das ameaças frontais contra aspectos concretos da soberania nacional. Os jacksonianos, ocupantes das cadeiras na Comissão das Relações Exteriores do Senado, são aqueles que deixam a Organização das Nações Unidas e o Fundo Monetário Internacional à míngua; eliminam a ajuda ao exterior; e proíbem o uso de verbas norte-americanas em programas de ajuda social em outros países.

É interessante identificar também que apesar de os jeffersonianos e jacksonianos adotarem uma postura mais isolacionista<sup>59</sup>, os jacksonianos não têm o mesmo receio jeffersoniano do envolvimento em conflitos

<sup>59</sup> Ambas as escolas de pensamento defendem a redução dos compromissos dos Estados Unidos no Exterior e de uma maior atenção aos assuntos domésticos (Mead, 2002).

armados quando identificam uma ameaça à honra ou aos interesses dos Estados Unidos, por exemplo, a resposta a uma agressão ou a garantia de suprimentos estratégicos.

#### Quadro 4. Síntese das características da escola jacksoniana

<b>Jacksonianos</b>	
<b>Origem</b>	Segmentos da população com menor representação na mídia e na cátedra/ populismo norte-americano – sentimento de identidade com ingleses que colonizaram o país (escocês-irlandeses da Carolina e Virgínia).
<b>Visão sobre a natureza humana</b>	Veem como parte da natureza humana e dentro de certos limites mal definidos pela razão e pela moderação, como inevitável subproduto dos governos, até mesmo dos bons governos (ex: mais tolerantes com a corrupção).
<b>Diretriz de conduta</b>	Honra/igualdade/individualismo/lealdade.
<b>Objetivos</b>	Enriquecimento do povo através do governo.
<b>Método de raciocínio</b>	O direito de andar armado é uma marca da liberdade cívica e social. Os países como as famílias devem cuidar de si mesmos.
<b>Ordem mundial</b>	A arena internacional é e continuará a ser violenta e anárquica. Os Estados devem manter-se vigilantes e fortemente armados. Defendem a guerra preventiva como mecanismo para manter a hegemonia norte-americana.
<b>Resultado</b>	Embora sejam realistas à moda norte-americana, de todas as escolas, são eles que mais se aproximam da clássica diplomacia da realpolitik europeia.
<b>Nomes</b>	John McCain, Jesse Helms.
<b>Organizações</b>	Heritage Foundation.

Fonte: Quadro elaborado pela autora conforme a categorização feita por Mead (2002) sobre as tradições da política externa dos Estados Unidos.

Os wilsonianos, por sua vez, compartilham com as demais escolas a crença no excepcionalismo, ou seja, que os Estados Unidos nasceram e são qualitativamente diferentes das outras nações desenvolvidas, em decorrência de sua origem, tradição religiosa e instituições políticas. Esse entendimento para os wilsonianos recebe conotação missionária, pois eles acreditam na obrigação moral dos Estados Unidos de disseminar o experimento norte-americano pelo mundo<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> O legado missionário é também da fundação da Nação, na visão de Neibuhr (1952), o conceito da América como filha da divina providência não exclui o cumprimento de seu destino por meio de ações que ajudariam na realização universal do ideal democrático de sociedade. O Presidente Johnson, em mensagem ao Congresso no ano de 1869, citada por Neibuhr (1982), expressa de forma popular o sonho missionário: "The conviction is rapidly growing ground in the American mind (...) that with increased facilities for inter-communication between all portions of the earth the principles of free government as embraced in our constitution (...) would prove sufficient strength and breadth to comprehend within their sphere and influence the civilized nations of the world" (Neibuhr, 1952, p. 61).

Essa tradição messiânica cultural ligada à concepção de “City upon a Hill” observada nos sermões do puritano John Winthrop perpassa a retórica do Destino Manifesto presente na visão dos wilsonianos sobre o papel dos Estados Unidos em tornar o mundo livre para a democracia. Preocupam-se com os aspectos morais e legais da ordem internacional. Defendem que o altruísmo missionário é a melhor forma de proteger os interesses norte-americanos.

A política externa wilsoniana tem como princípio que as democracias são aliadas melhores que as tiranias e defendem a ideia de que democracias não guerreiam entre si e a causa da segurança coletiva. Os wilsonianos também têm como princípio a prevenção da guerra, entretanto, apoiam, quando necessário, guerras contra os Estados que entrem em conflito com a ordem internacional (valores e princípios norte-americanos). Defendem que às vezes é necessário ir à guerra para tornar o mundo mais seguro para as democracias.

*Quadro 5. Síntese das características da escola wilsoniana*

<b>Wilsonianos</b>	
<b>Origem</b>	Missionários/ características únicas, retiradas da cultura e da história estadunidenses.
<b>Visão sobre a natureza humana</b>	Lockeana/homem bom por natureza
<b>Diretriz de conduta</b>	Moral/ consciência de pertencimento a uma comunidade mundial.
<b>Objetivos</b>	- Civilizatório – expansão das democracias; - Prevenção da guerra; - Triunfo da democracia e império da lei
<b>Método de raciocínio</b>	Democracias são mais confiáveis aliados do que as monarquias e tiranias. O apoio às democracias no exterior constitui não apenas obrigação moral, mas também um imperativo de ordem prática.
<b>Ordem mundial</b>	Ordem mundial de vencedores alicerçada na lei (aproximação com wilsonianos)
<b>Resultado</b>	Política externa missionária cuja natureza dos objetivos é o triunfo da democracia e império da lei.
<b>Nomes</b>	Madeleine Albright, Richard Holbrooke
<b>Organizações</b>	World Vision e Catholic Relief Services

Fonte: Quadro elaborado pela autora conforme a categorização feita por Mead (2002) sobre as tradições da política externa dos Estados Unidos.

É possível identificar que das quatro tradições o tema do Tribunal Penal Internacional, uma instituição de direitos humanos de caráter supranacional e permanente, é essencialmente da agenda wilsoniana. No entanto, o fato do tema da instituição de um sistema internacional penal permanente ter entrado na agenda de política internacional do pós-Guerra Fria provocou a manifestação dos atores dos mais diferentes níveis e percepções políticas a respeito do tema.

Nesse contexto, não é possível identificar quatro posições diferentes a respeito do Tribunal Penal Internacional, entretanto as categorias de Mead (2002) podem contribuir para, por meio dos principais discursos de política externa, identificar como diferentes grupos de atores têm reagido à criação dessa nova organização jurídica internacional e também compreender como esses discursos justificam as coalizões, em torno das três opções possíveis para o relacionamento entre os Estados Unidos e o Tribunal Penal Internacional, ou seja, assinar e ratificar o documento negociado em Roma; rejeitar e adotar uma oposição ativa ao Tribunal Penal Internacional ou apoiar o Tribunal Penal Internacional como Estado não membro.

Segundo Mead (2002) as escolas hamiltoniana e jacksoniana apesar de diferirem quanto à prioridade de despesas com a defesa do país e a abordagem multilateral ou unilateral da política externa, ambas são informadas por uma abordagem realista de mundo e motivadas pela promoção de interesses particulares dos Estados Unidos (Ralph, 2003).

O tema do estabelecimento de instituições em uma perspectiva realista é avaliado a partir do cálculo dos interesses dos atores envolvidos. É interessante observar que o Tribunal Penal Internacional não constituía tema de preocupação para políticos e estudiosos ligados às escolas hamiltoniana e jacksoniana até o resultado, em 1998, da negociação, em Roma, do Estatuto do Tribunal com implicações para a agenda de segurança norte-americana tendo em vista, entre outras, as disposições que dão ao instrumento de justiça um caráter supranacional e as que responsabilizam indivíduos inclusive chefes de estado por crimes como o de agressão.

Manifestações influenciadas pelas visões dessas escolas passaram a apontar o Tribunal Penal Internacional como alvo de preocupação com relação aos interesses norte-americanos. Henry Kissinger (2001b) um dos proponentes do realismo político norte-americano<sup>61</sup>, em artigo sobre o

---

<sup>61</sup> Henry Kissinger foi um dos idealizadores da *détente*, política externa de contorno realista do governo Nixon. Essa visão baseava-se na constatação dos custos da estratégia de contenção, em um momento de declínio econômico inédito em uma conjuntura de transição de poder dos Estados Unidos de hegemônico para líder. Nessa visão, princípios morais não

Tribunal Penal Internacional e o perigo da jurisdição universal, argumenta sobre o risco de permitir que normas jurídicas internacionais interfiram nas ações políticas dos governos nacionais. Ele adverte que os atuais esforços para deter o genocídio e outros crimes contra a humanidade por meio da criação do Tribunal Penal Internacional podem gerar uma ditadura de “virtuosos” ou “tirania de juízes” desencadeando uma verdadeira “caça às bruxas”, o que é incompatível com o sistema de estados soberanos.

O senador republicano moderado Bob Bennett (Utah) levantou as mesmas considerações de Kissinger para expressar sua preocupação com relação ao Tribunal Penal Internacional. Segundo o Senador, na sua declaração em 1º de agosto de 2002, perante o Congresso, o estatuto do Tribunal é extremamente vago o que pode permitir que ele tenha poderes de julgar “se uma decisão baseada no melhor interesse norte-americano é também o do melhor interesse para o resto do mundo” e dá, como exemplo, a possibilidade de um presidente ser julgado por não encaminhar, para a ratificação do Senado, um documento de proteção ao meio ambiente, como o Protocolo de Kyoto o que poderia ser considerado um crime contra a humanidade. No entanto, o senador entende que os Estados Unidos não devem ratificar o instrumento, mas devem continuar de continuar envolvidos nas discussões sobre o Tribunal como observador na Assembleia de Estados Partes (Bennet, 2002).

Posição diferente é defendida em artigo publicado pela *Heritage Foundation* – organização apontada por Mead (2002) como importante instrumento de divulgação das ideias jacksonianas<sup>62</sup> – intitulado “The International Criminal Court vs the American People”. O artigo indica que a simples existência do tribunal supranacional é considerada uma ameaça à segurança dos cidadãos estadunidenses em território norte-americano e no exterior. O artigo de autoria de Casey e Rivkin Jr. (1999)<sup>63</sup> recomenda que os Estados Unidos devam usar todos os recursos possíveis para prevenir que o Tribunal Penal Internacional venha a ser implementado, entre as recomendações:

---

podem nem devem ser considerados na condução do poder. A contenção ao comunismo era defendida, não por enfrentar uma ideologia do mal, mas pelo fato de o comunismo ser uma ameaça direta aos interesses estratégicos dos Estados Unidos. Nessa estratégia, afirma Apodaca (2006), uma política de expansão de valores e promoção dos direitos humanos perde sentido.

<sup>62</sup> De acordo com Tonnesson (2004), a escola jacksoniana, em aliança com uma variação do pensamento wilsoniano denominado “wilsonianos com botas” ou vulcões, passou a ter importante influência na Casa Branca e no Pentágono no ano de 2001 (Tonnesson, 2004, p. 339). Segundo o autor, a biografia dos “vulcões” de James Mann permite entender como o pensamento eminentemente militar passou a dominar não apenas o Pentágono, mas ainda a Casa Branca e o Departamento de Estado.

<sup>63</sup> Lee A. Casey foi funcionário do gabinete da assessoria jurídica do Departamento de Justiça e David B. Rivkin Jr. foi funcionário da Casa Branca no Departamento de Justiça e Energia, ambos durante a administração George H. Bush.

- informar a outros Estados que a ratificação do Tribunal Penal Internacional afetará negativamente as relações com os Estados Unidos;
- condicionar a assistência não militar à rejeição do Estado ao tratado do Tribunal Penal Internacional;
- deixar claro que a ratificação do Tribunal Penal Internacional pode resultar em reavaliação da permanência de tropas norte-americanas no Estado;
- renegociar tratados e acordos sobre os direitos e responsabilidades do pessoal militar norte-americano no exterior de forma a não permitir a entrega de nacionais estadunidenses ao Tribunal Penal Internacional;
- exigir que os oficiais norte-americanos que servem em operações de paz sejam imunes à jurisdição do Tribunal Penal Internacional;
- renegociar os tratados de extradição especificando que cidadãos norte-americanos não podem, em quaisquer circunstâncias, serem transferidos para o julgamento pelo Tribunal Penal Internacional;
- impedir qualquer suporte financeiro ao Tribunal Penal Internacional;
- impedir que casos que sejam levados ao Tribunal Penal Internacional estabeleçam precedente para investigação, julgamento e condenação, se necessário, vetando qualquer iniciativa do Conselho de Segurança de remeter casos ao Tribunal Penal Internacional.

Para os autores do artigo, os objetivos das medidas recomendadas são para, em primeiro lugar, proporcionar aos civis e militares americanos proteções básicas contra a possibilidade de um julgamento perante um tribunal que não atinge o mínimo de garantias previstas na Constituição dos Estados Unidos e, em segundo lugar, deixar claro que para os Estados Unidos o Tribunal Penal Internacional é ilegal, ilegítimo, não só viola os princípios do autogoverno e da soberania popular, bem como as normas aceitas no direito internacional (Casey e Rivkin Jr, 1999, p. 2).

Na mesma linha, o senador Jesse Helms (republicano da Carolina do Norte), presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado, nomeado por Mead (2002) como um político influenciado por ideias jacksonianas, adotou um discurso fortemente contrário ao estabelecimento do Tribunal Penal Internacional, com base na defesa do nacionalismo e soberania dos Estados Unidos<sup>64</sup>. Para o senador Helms, a anulação da assinatura do Tribunal Penal Internacional não é suficiente, para garantir os interesses nacionais é necessária uma política de oposição ativa ao Tribunal Penal Internacional (*U. S. Senate*, 1998, p. 1).

Com forte componente nacionalista, mas informados por uma abordagem liberal, os jeffersonianos, para quem o excesso de envolvimento no exterior pode comprometer os padrões de democracia externa, defendem o não envolvimento dos Estados Unidos com o Tribunal Penal Internacional com base na defesa da supremacia da Constituição dos Estados Unidos com relação aos tratados internacionais.

Para os jeffersonianos, o experimento norte-americano deve ser preservado. Outrossim, entendem que os Estados Unidos não são responsáveis e não devem pagar pelos custos da manutenção da ordem mundial (Daalder e Lindsay, 2003, p. 4 e Posen e Ross, 1997, p. 11). Nesse sentido, o enfoque jeffersoniano sobre o Tribunal Penal Internacional questiona a relação do Tribunal com as instituições sagradas norte-americanas e também os custos da instituição, tendo em vista também que por não ter poder de política a Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN) cumpriria papel importante na entrega de acusados ao tribunal. Muitos jeffersonianos postulam o desmantelamento da OTAN e o não envolvimento dos Estados Unidos em conflitos internacionais (Tucker e Hendrickson, 1992).

No que tange à relação do Tribunal Penal Internacional com as instituições norte-americanas, Ralph (2003), alerta que, mesmo na perspectiva liberal (jeffersoniana), a política externa dos Estados Unidos não pode colocar em risco a democracia americana baseada no

<sup>64</sup> O Senador Jesse Helms (republican da Carolina do Norte), em declaração perante o Senado, em 23 de julho de 1998 afirmou: "Now, we must affirm that the United States will not cede its sovereignty to an institution which claims to have the power to override the United States legal system and to pass judgment on our foreign policy actions. We must refuse to allow our soldiers and Government officials to be exposed to trial for promoting the national security interests of the United States and deny the international court's self-declared right to investigate, prosecute, convict, and punish U.S. citizens for supposed crimes committed on American soil which is arguably unconstitutional" (*U. S. Senate*, 1998:1). No que se refere à preocupação das organizações internacionais serem fóruns de países hostis o Senador Helms a afirmou sobre o Tribunal Penal Internacional: (...) the judges will not be confined to those from democratic countries with rule of law. The judges will be elected by a super majority of the state parties. Given that, the group of 77 developing countries in the U.N. General Assembly, which routinely vote against the United States and which is really more like 160 countries, could represent such a majority. This is not much of a screen. As for eligibility to service, the U.S. proposal to require judges to have both criminal trial and international law experience was rejected as too high of a bar to meet. Of course, the ICC judges must possess all of the qualifications required in their respective states for appointment to the highest judicial offices, and I wonder what that means in Sudan or in Iran". (*U. S. Senate*, 1998, p. 3).

Estado-nação. Estudos e artigos a partir dessa perspectiva lembram a defesa de Thomas Jefferson em 1803 da supremacia da Constituição dos Estados Unidos sobre os tratados:

Our particular security is in possession of a written Constitution. Let us not make it a blank paper by Construction. I say the same as to the opinion of those who consider the grant of the treaty making power as boundless. If it is, then we have no Constitution (*apud* Ralph, 2003, p. 209).

Sobre os custos de uma organização como o Tribunal Penal Internacional, Gary Dempsey, analista de política externa do *Cato Institute* alerta:

One of the most common misapprehensions about the ICTR [the Rwanda tribunal], and I am sure the same goes for the ICTY [the Yugoslavia tribunal], is as to its size. When people think about the tribunal, they think actually of a court and when they think of a court, they think of a few judges with some support staff – 20, 30, maybe 40 people altogether. Nothing prepares them for the actual size of the operation – a staffing strength of over 600 and an annual budget of nearly 60 million dollars. What is the point here? The point is that we are speaking, not of a small cottage operation, but of a large and extensive organization (Dempsey, 1998, p. 11).

Vale também lembrar do artigo “No Civil Liberties at the International Criminal Court”, escrito por Ted Galen Carpenter (vice-presidente dos estudos de defesa e política externa também do *Cato Institute*), em resposta ao editorial, de 27 de dezembro de 2000, do *New York Times* que defendia ser urgente que o tratado do Tribunal Penal Internacional fosse encaminhado para a ratificação do Senado. O autor critica a posição do editorial que indicava que a dificuldade do apoio norte-americano ao Tribunal Penal Internacional seria resultado do medo do Pentágono de que militares americanos fossem indiciados pelo Tribunal e reforça que os Estados Unidos não devem ratificar o Tribunal porque a instituição fere as liberdades civis e não prevê as regras mais elementares do devido processo (Carpenter, 2000, p. 1).

É possível identificar que para os jacksonianos e jeffersonianos, por diferentes razões, os Estados Unidos não devem ratificar o Estatuto do Tribunal Penal Internacional negociado em Roma, em 1998. Os jacksonianos adotam um discurso forte defendendo a oposição ativa com relação ao instrumento de justiça internacional criado. Eles acreditam que não basta não assinar ou ratificar o Estatuto de Roma, é necessário a adoção de leis e de ações diplomáticas de boicote ao Tribunal Penal Internacional.

O discurso jeffersoniano, por sua vez, defende a preservação das instituições norte-americanas, não veem o Tribunal Penal Internacional como uma ameaça, mas como um instrumento externo e que não serve para a sociedade norte-americana, não aceitam a assinatura ou ratificação do Estatuto de Roma, mas não são necessariamente favoráveis à oposição ativa ao Tribunal, até pelos custos desse posicionamento.

Na visão hamiltoniana, a assinatura ou não do referido instrumento deve ser pensada em termos de custo-benefício, alguns entendem que o instrumento não é interessante por gerar um comprometimento dos chefes de estado com temáticas de direitos humanos que não necessariamente favorecem à empresa norte-americana, outros levam em conta o interesse de com a assinatura do Estatuto de Roma (sem um comprometimento com a instituição e com as garantias da imunidade dos cidadãos norte-americanos) assegurar o apoio dos aliados em torno da “benevolência” da hegemonia dos Estados Unidos.

Para aqueles que veem a tradição wilsoniana como a principal defensora do predomínio do direito internacional sobre os interesses dos Estados nacionais, a defesa da adesão dos Estados Unidos ao tratado que institui o Tribunal Penal Internacional dependeria, em grande medida, da influência da perspectiva wilsoniana no desenho da grande estratégia de engajamento internacional dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria. Por esse motivo, a ênfase dada no presente estudo à escola wilsoniana.

## **2.4 O Tribunal Penal Internacional à luz das prioridades estratégicas wilsonianas no pós-Guerra Fria**

De acordo com Kissinger (2001), com a ruína do comunismo, os dois grandes partidos políticos norte-americanos adotaram o discurso wilsoniano que o caminho para paz e segurança coletiva estava nas instituições democráticas (Kissinger, 2001, p. 5). De fato, nos anos noventa, o fim da Guerra Fria e o debate sobre a nova grande estratégia dos Estados Unidos para o mundo sem o inimigo soviético marcou um momento de revalorização do discurso wilsoniano<sup>65</sup>. Já naquele ano, o então conselheiro do Partido Democrata e depois, vice-secretário de Defesa do governo Clinton, Joseph Nye, afirmou que o “recurso ao universalismo do

<sup>65</sup> A retórica de apoio à autodeterminação dos povos, por meio da difusão de regimes democráticos e instituições internacionais, pilares do wilsonianismo, permeou a política externa dos Estados Unidos, com maior ou menor grau de idealismo genuíno, desde a administração Wilson (1913-1920). Esta retórica que justificou a política de contenção do comunismo também justificou o apoio a regimes autoritários contra alegadas ameaças da expansão socialista e também da necessidade de estabilidade internacional.

discurso democrático se adéqua à realização dos interesses particulares estadunidenses (*soft power*) ao mesmo tempo que legitima o emprego da força militar (*hard power*) sem o recurso à razão de Estado”.

Com efeito, os governos George H. Bush, com o pano de fundo da ideologia triunfalista “pós-histórica”, e Bill Clinton com a estratégia de “alargamento e engajamento”, compartilhavam, de formas diferentes, a noção wilsoniana de que “democracias não guerreiam entre si”, devendo ser difundidas por diferentes meios<sup>66</sup>. Para Smith (2009), a política externa e estratégia de engajamento internacional do governo George W. Bush também é herdeira da tradição wilsoniana.

Ainda segundo Smith (2009), a política externa da administração W. Bush foi uma extensão natural das ideias liberais internacionalistas desenvolvidas há décadas, inclusive na década de noventa, pela administração Clinton quando a noção do intervencionismo liberal emergiu perseguido sob os auspícios das Nações Unidas ou pelos Estados Unidos como “nação indispensável”. Segundo Jervis, George W. Bush foi além da visão wilsoniana que defendia a necessidade de “fazer o mundo seguro para as democracias”, W. Bush queria “fazer o mundo democrático para que Estados Unidos pudesse estar seguro” (Ikemberry, 2009, p. 9).

A ligação do governo George W. Bush com a tradição wilsoniana, para alguns autores, está na influência dos neoconservadores naquele governo. Conforme lembra Teixeira (2007), Mead denomina os neoconservadores como “*right wilsonians*” e, posteriormente, como “*revival wilsonians*”, diferenciando esse grupo dos wilsonianos tradicionais “*old wilsonians*” pela ênfase que os primeiros dão à conexão entre idealismo e segurança e a desvalorização das instituições internacionais<sup>67</sup> (Mead, 2004, pp. 88-89 e Teixeira, 2007, p. 105)<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> Neste caso, a despeito de serem legitimadas pela retórica grandiloquente de “construção de nações” livres (autodeterminadas), as intervenções militares estadunidenses, dos anos noventa, autorizadas ou não pela Organização das Nações Unidas ou pela Organização do Tratado Atlântico Norte, estiveram praticamente restritas a incursões para conter “rogue states” que demonstrassem ambições expansionistas e/ou abrigassem grupos terroristas ou genocidas (Iraque, Bósnia, Somália, Ruanda, Sudão, Iugoslávia e Kosovo).

<sup>67</sup> Cabe aqui lembrar também de outra observação de Teixeira (2007, p. 105) sobre a aproximação das posturas neoconservadoras de política externa com a descrição que Mead faz dos jacksonianos. Segundo autor, Mead, aparentemente, associa os neoconservadores aos wilsonianos e não aos jacksonianos por dois motivos. Primeiro o fato de os jacksonianos serem identificados mais como um instinto do que como uma ideologia. Segundo, é o agrupamento que Mead faz das quatro escolas em dois campos: o dos “globalistas” e o dos “nacionalistas”. Os jacksonianos são identificados com os nacionalistas. Os neoconservadores, por sua vez, seriam dificilmente identificados com os nacionalistas, uma vez que “assumem que o interesse nacional dos Estados Unidos seria melhor servido pela perseguição de projetos menos ambiciosos e de menor alcance do que as resplandecentes visões globalistas de uma nova ordem mundial” (Teixeira, 2007, p. 107).

<sup>68</sup> “Vários autores têm explorado as conexões entre o neoconservadorismo e a tradição wilsoniana. Alguns argumentam que os neoconservadores são, conforme denominou Pierre Hassner (2002) seguido por Kaplan (2003) e Kennedy (2005), “*wilsonians with boots*”. Max Boot (2002) descreve os neoconservadores como “*hard wilsonians*” que acolhem os ideais wilsonianos da excepcionalidade americana, mas rejeitam a dependência de organizações internacionais e tratados para o alcance dos objetivos norte-americanos defendidos pelos “*soft wilsonians*”. Outros autores, como Judis (2004), acreditam que a conexão entre os neoconservadores e os wilsonianos é mais aparente do que real. Sobre a relação entre o neoconservadorismo e o liberalismo (Cf. Lindberg, 2004 *apud* Ikemberry *et al.*, 2009, p. 119).

Thomas Knock e Anne Marie Slaughter (2005) discordam de Smith e Jervis com relação à ligação entre a política de George W. Bush e a tradição wilsoniana. Ambos os autores advogam que a tradição wilsoniana e o internacionalismo liberal defendem a construção de regras e instituições para o alcance da segurança coletiva e cooperação entre democracias, assim, o unilateralismo e o internacionalismo não institucional dos neoconservadores afastaria essa abordagem do wilsonianismo.

Sobre essa discordância, vale lembrar Mead (2002) que, ao descrever as escolas de pensamento na política externa norte-americana, inclusive a wilsoniana, alertou que “essas tradições não são monolíticas<sup>69</sup>”. Fukuyama (2006, p. 25) esclarece que os princípios básicos do neoconservadorismo estão enraizados em várias tradições americanas e devem ser considerados como um “conjunto coerente de ideias, argumentos e conclusões oriundos da experiência”. Kristol (2003) afirma também que as ações propostas pelos neoconservadores derivam da experiência histórica e refletem uma elaboração pragmática da política externa objetivando prerrogativas específicas.

Fukuyama (2006) ressalta quatro pressupostos que caracterizam o pensamento neoconservador: a crença de que o caráter interno do regime tem importância e a política externa deve refletir os valores das sociedades liberais democráticas; a crença de que o poder dos Estados Unidos pode ser utilizado com a finalidade de alcançar objetivos ligados à moral; a desconfiança em relação a projetos de engenharia social e o ceticismo em relação às instituições internacionais como promotoras da segurança e da justiça. A partir de conclusões semelhantes sobre o pensamento neoconservador, Mersheimer (2005) afirma que os neoconservadores têm grande proximidade com autores defensores da paz democrática por acreditarem que a promoção da democracia e dos valores norte-americanos possibilita a redução de conflitos internacionais.

Ikemberry (2009), na introdução à obra “The crisis of American Foreign Policy: Wilsonianism in the Twenty-first Century” que reúne os autores Thomas Knock, Anne-Marie Slaughter e Tony Smith, enumera os pressupostos do pensamento wilsoniano: (1) a fundação de uma ordem pacífica deve estar estruturada em uma comunidade de estados democráticos; (2) o livre comércio tem um efeito modernizador e civilizador sobre os Estados; (3) o direito internacional e os corpos de cooperação e solução de disputas também têm um efeito modernizador

<sup>69</sup> Para o autor, os wilsonianos autênticos, dentre os quais muitos neoconservadores poderiam ser enquadrados, acreditam que os Estados Unidos, tal como existem hoje, tornaram realidade o sonho dos pais fundadores e o país pode e deve disseminar os atuais valores e práticas da sociedade pelo mundo. Já os wilsonianos radicais, julgam que o país está longe de se mostrar à altura dos verdadeiros valores da nação e que os Estados Unidos devem tomar providências para, simultaneamente, reformar o próprio país e o mundo (Mead, 2002, p. 92).

e civilizador dos Estados; (4) uma ordem estável e pacífica, portanto a segurança coletiva, deve ser construída em torno de uma “comunidade de poder”; (5) o mundo está se movendo de forma progressiva em direção à modernização dada pelas condições da democracia, mercado, lei e segurança coletiva e (6) os Estados Unidos estão na vanguarda desse movimento e têm responsabilidades especiais para liderar, dirigir e inspirar os outros Estados (Ikemerry, 2009, pp. 11-13).

De acordo com o autor, as ideias de Wilson podem impulsionar tanto o “internacionalismo liberal” como o “imperialismo liberal”, uma dualidade que persiste hoje no seio da tradição liberal. Para ele, não importa a discussão se George W. Bush segue ou não os passos de Wilson, mas o futuro do liberal internacionalismo no século XXI.

Ainda segundo Ikemerry (2009), durante a Guerra Fria, certas ideias wilsonianas fizeram parte de um projeto de ordem internacional liberal que abrangia principalmente as democracias desenvolvidas do Ocidente. No entanto, com o fim da Guerra Fria, a integração das democracias emergentes e não ocidentais, em regiões problemáticas do mundo, passou a constituir um dos principais desafios para os internacionalistas liberais. Outro desafio de igual importância passou a ser o enfrentamento das ameaças transnacionais provenientes, principalmente, de países periféricos.

Nessa perspectiva, o debate entre os liberais internacionalistas atualmente é sobre os termos da ação e intervenção nos estados fracos ou falidos, a nova controvérsia é sobre quem, quando e como agir e intervir. Segundo Smith (2009), um conjunto de ideias é essencial para compreender esse momento da tradição wilsoniana: a segurança cooperativa, a paz democrática e o dever de ingerência.

Uma das ideias, a da segurança cooperativa, parte de uma concepção ampliada do interesse nacional ligada ao objetivo de alcance da paz mundial. De forte componente missionário, a estratégia sustenta a manutenção da cooperação internacional por meio da ação em conjunto com instituições internacionais e mediante mecanismos de segurança coletiva.

Parte da estratégia é amarrada também na presunção de que democracias não entram em guerra umas com as outras e que é mais fácil as democracias trabalharem juntas em regimes de segurança cooperativa. A justificativa para a cooperação entre os Estados com vistas ao alcance de um “bem público” está na defesa de que os custos da cooperação podem ser reduzidos por uma liderança forte. Na visão de Ikemerry (2002) a convivência pacífica entre as democracias desenvolvidas do mundo

capitalista deve-se, em grande medida, à característica liberal da hegemonia dos Estados Unidos que permite a promoção de uma ordem construída em torno de interesses e valores comuns.

As organizações internacionais cumprem o objetivo de coordenar a ação coletiva dos Estados por meio de mecanismos que propiciem a cooperação entre as potências. Nye Jr. (1990) argumenta que por mais que o multilateralismo envolva custos os benefícios são maiores. Para o autor, é certo que normas internacionais limitem a ação dos Estados Unidos em curto prazo, mas também atendam aos interesses norte-americanos ao limitarem a ação dos outros.

Nessa perspectiva, o interesse nacional ganha conotação diferente da definição tradicional, por forjar instituições multilaterais para reduzir os custos de dissuasão de agressores e ameaças emergentes. Pequenos conflitos ganham relevância, não porque tendem a expandir-se, mas por poderem envolver armas de destruição em massa. Nesse sentido, intervenções de caráter humanitário, operações de paz e a concretização do direito de ingerência relacionam-se à ideia de uma interdependência estratégica.

Outro argumento importante, com relação ao direito de ingerência<sup>70</sup>, está ligado à redefinição do conceito de soberania a partir da tradição wilsoniana que acredita na superioridade moral dos Estados Unidos e na responsabilidade internacional desse país em promover a civilização. Para essa tradição, a soberania não depende apenas do reconhecimento dos outros Estados, mas da capacidade do Estado de autogoverno e do cumprimento de seus direitos e deveres enquanto entidades soberanas. Os Estados considerados como “fora da lei” ou falidos ficam, assim, sujeitos à intervenção internacional. Nesse contexto, o “direito de intervenção” se transforma em “dever de intervenção” (Knock, 2009).

Para os wilsonianos liberais a decisão de intervenção em um Estado deve ser tomada mediante instâncias multilaterais. Vale mencionar, entretanto, que autores ligados a essa tradição têm se mostrado céticos com a capacidade das instituições criadas na Guerra Fria, como a Organização das Nações Unidas, de trazerem soluções rápidas e eficazes para situações que envolvam ameaça à paz e questões humanitárias. Muitos defendem a criação de uma Comunidade de Democracias para o tratamento dessas questões e também que a Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN)

<sup>70</sup> O direito de ingerência é, na verdade, apenas uma proposição longe de ter aceitação coletiva. O direito de proteger é um princípio elaborado no documento da Cúpula Mundial de 2005, na qual o uso da força poderia ser contemplado em situações em que um Estado não exerce o seu dever de proteger a população civil vítima ou ameaçada de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra.

tem legitimidade para tomar as decisões relativas ao “dever de intervir” e, portanto, deve ser expandida<sup>71</sup>.

É interessante identificar que, mesmo para os wilsonianos liberais que defendem o multilateralismo como curso preferencial de ação dos Estados Unidos com vistas a alcançar o objetivo de paz democrática, não há um consenso sobre o Tribunal Penal Internacional. Ikemerry (2003) afirma que a dificuldade dos Estados Unidos em aceitar o Tribunal Penal Internacional está relacionada ao que ele denomina de “novo multilateralismo”, para o qual os Estados Unidos não estão preparados e dispostos a aderir.

De acordo com o autor, o “velho multilateralismo” tem como característica as cláusulas de escape, os direitos de veto e os mecanismos de voto desigual que permitem aos Estados Unidos e outras potências margem de manobra e a proteção de seus interesses. O “novo multilateralismo” tem um caráter legal e universal (Ikemerry, 2003, p. 542). Embora as salvaguardas adotadas, na conferência de Roma, por pressão norte-americana movam o Tribunal Penal Internacional em direção ao “velho multilateralismo”, as desconfianças com relação ao instrumento de justiça internacional podem ser sentidas nos diferentes posicionamentos (hamiltoniano, jeffersoniano, jacksoniano e mesmo wilsoniano) a respeito do Tribunal Penal Internacional<sup>72</sup>.

Nye (2001, p. 257), por exemplo, defende que a soberania continua sendo importante, mas que seu conteúdo está mudando sob a influência das forças transnacionais de informação e globalização. Para ele, a crença de “certos soberanistas”<sup>73</sup> de que os Estados Unidos não precisam acatar regras internacionais pelo simples fato da não existência de autoridade ou poder que possa obrigá-los a isso e também porque eles têm o seu próprio e mais importante conjunto de normas, além de estar equivocada pode gerar um alto custo da rejeição da liderança do país.

Nesse contexto, o autor defende que a tática unilateral ou multilateral na política externa deve levar em consideração as consequências para o poder brando, essencial na “era da informação global”. Assim, defende

<sup>71</sup> Cabe mencionar trecho do relatório de Anne Marie Slaughter, diretora da Escola Woodrow Wilson da Universidade de Princeton no Projeto Princeton para a Estratégia de Segurança Nacional: “O sistema de instituições internacionais que os Estados Unidos e seus aliados construíram após a Segunda Guerra Mundial e determinadamente expandiram durante a Guerra Fria está quebrado” (*apud* Hirsh, 2007). Também Fukuyama no artigo “After Neoconservatism” observou que faltam ao mundo na atualidade, instituições internacionais efetivas que confirmem legitimidade à ação coletiva (*idem*).

<sup>72</sup> Segundo Ralph (2003), tradição wilsoniana ainda está bastante ligada à concepção do mundo como uma sociedade de Estados. Desse entendimento depende a identidade dos Estados Unidos como estado soberano e independente que carrega nos ombros uma excepcional responsabilidade e um exemplo único de boa governança democrática.

<sup>73</sup> Sobre os novos soberanistas, Nye cita o artigo de Spiro (2000, p. 14) na *Foreign Affairs* que critica a posição de alguns juristas e professores universitários que fazem parte de *think tanks* conservadores e que desenvolveram argumentos de defesa das instituições americanas e contra a invasão de instituições internacionais.

que os Estados Unidos devem dar preferência ao multilateralismo, mas não “todo e qualquer multilateralismo”. O multilateralismo representado pelo tribunal penal internacional, ou seja, baseado na jurisdição universal e em uma visão cosmopolita das relações internacionais é visto como perigoso. Nye (2001), entretanto, recomenda que, embora o Tribunal Penal Internacional tenha problemas, “ajudar a definir os seus procedimentos seria uma política mais sensata do que estimular a atual tendência à pretensão nacional de jurisdição legal universal que está evoluindo de maneira casuística e escapa ao controle”<sup>74</sup>.

Nas palavras de Nye (2001): “os Estados Unidos devem ter cautela com acordos multilaterais que afetam a capacidade dos Estados Unidos de produzirem uma paz estável em regiões instáveis” (Nye, 2001, p. 257). De um lado, o autor mostra a preocupação com as ações militares norte-americanas contra os chamados “*failed states*” e “*rogue states*”. De outro, o autor entende que a abordagem dos Estados Unidos, com relação ao Tribunal Penal Internacional, deve ser no sentido de buscar a proteção das tropas americanas contra acusações politicamente motivadas e não uma oposição aberta que poderia trazer custos maiores.

Os entusiastas do chamado “novo multilateralismo” recorrem aos argumentos cosmopolitas e defendem que o Tribunal Penal Internacional é reflexo da nova realidade internacional em que atores não estatais ganham peso e voz nos processos de institucionalização o que vai ao encontro da tendência observada no Direito Internacional Público de considerar o indivíduo como sujeito de direito internacional. Anne Marie Slaughter (2003), por exemplo, acredita que o surgimento do que ela chama de “comunidade global de cortes” e de “judicialização global” é o resultado de um desenvolvimento inevitável do direito internacional e, destarte, uma política de oposição dos Estados Unidos, com relação ao Tribunal Penal Internacional, seria equivocada, e estaria na contramão do movimento em direção à governança global e à democracia cosmopolita<sup>75</sup>.

Não obstante, Anne Marie Slaughter reconhece as dificuldades da ratificação do Tribunal Penal Internacional e no memorando – encaminhado ao Presidente Clinton em julho de 1999 – resume o seu entendimento

<sup>74</sup> Aqui fica claramente demonstrada a preocupação do autor com o que ele mesmo chama de custo da jurisdição universal para o país. Em nota de rodapé, Nye critica a postura de advogados norte-americanos que defendem o papel dos Estados Unidos como “ministério público global” em alusão explícita ao estabelecimento de tribunais internacionais *ad hoc*. No entanto, a crítica não é dirigida ao papel cumprido por esses tribunais, mas pelo fato de esses tribunais difundirem o princípio da jurisdição universal.

<sup>75</sup> Outros estudiosos do direito internacional não são tão entusiastas desse processo. Ratner (2003) discute os limites da “judicialização global” através do estudo sobre os limites da internacionalização da legislação criminal e dos obstáculos para a efetividade do Tribunal Penal Internacional. Ele não acredita no perigo do Tribunal vir a julgar oficiais norte-americanos, mas entende que o instrumento por ser voltado para questões individuais perde a perspectiva de assegurar os direitos humanos de maneira mais ampla.

sobre as possíveis opções de relacionamento dos Estados Unidos com o Tribunal Penal Internacional e também o impacto da escolha do governo norte-americano na política doméstica e externa.

Conforme o memorando, o dilema sobre qual postura adotar com relação ao instrumento de justiça permanente estabelecido no Estatuto de Roma envolve as consequências advindas de três opções possíveis. Com base nos discursos de Kenneth Roth (diretor executivo da *Human Rights Watch*), John Bolton (Vice Presidente da *American Enterprise Institute*) e Ruth Wedgwood (membro do Comitê Consultivo sobre Direito Internacional da Secretaria de Estado), Slaughter (1999) resume as três opções e os prováveis desdobramentos políticos de cada uma delas.

A defesa da opção (1), esclarece a autora do memorando, parte da concepção de que o Tribunal Penal Internacional criado pelo Estatuto de Roma é uma instituição importante para a responsabilização dos violadores dos mais graves crimes contra os direitos humanos e das leis da guerra, e para a redução dos custos de energia e capital político para o estabelecimento de tribunais “*ad hoc*”.

Os defensores da opção (1) também acreditam que como um mecanismo permanente (se bem-sucedido) é provável que haja um efeito de dissuasão, ou seja, a responsabilização internacional pode dissuadir tomadores de decisão de adotarem medidas que violem o direito internacional, mas mesmo que não se verifique qualquer efeito nesse sentido, o mecanismo promoverá os valores fundamentais dos Estados Unidos incluído o respeito pelo estado de direito, devido processo legal e a responsabilização individual.

Ademais, a opção (1) serve para reforçar as relações com os aliados e favorece o exercício da liderança por intermédio de instituições multilaterais. A partir desse entendimento, os benefícios do Tribunal superam os custos potenciais impostos aos Estados Unidos. Parte-se do pressuposto de que o Estatuto prevê salvaguardas adequadas para as tropas americanas e líderes políticos contra processos judiciais politicamente motivados, além disso, a participação ativa dos Estados Unidos na seleção de juízes e procuradores reduziria o risco de um cenário desfavorável às ações militares norte-americanas. Nesse sentido, a administração deve assinar o estatuto o mais depressa possível e procurar o consentimento do Senado para a ratificação; não deve tentar reabrir as negociações do estatuto.

Os pontos fortes desta opção seriam: (a) garantir que os Estados Unidos gozem o pleno direito do voto e nomeação de procuradores e juízes, bem como o de estabelecer as regras de procedimento do

Tribunal; (b) aumentar a probabilidade de que o Tribunal Penal Internacional se torne uma instituição eficaz e pertinente; (c) fortalecer as relações com os aliados e restabelecer a liderança dos Estados Unidos no desenvolvimento das instituições internacionais e (d) afirmar os valores fundamentais dos Estados Unidos como uma força para os direitos humanos e Estado de Direito.

Os pontos fracos foram assim listados: (a) inverte o curso do jogo em Roma ao aceitar um Estatuto que tem disposições apontadas pelos Estados Unidos como insuficientes para proteger as próprias tropas; (b) perda da “alavancagem” para buscar futuras alterações no estatuto, tanto para os Estados Unidos quanto para Israel; (c) falta de apoio no Senado e consequente início de uma batalha política com custos e potencial perturbador.

O impacto político da escolha (1), segundo Slaughter, pode ser assim descrito: (a) no Senado, é provável o enfrentamento de forte oposição de ambos os lados, já que muitos senadores estão muito preocupados com os possíveis indiciamentos não somente dos soldados dos Estados Unidos, como também dos líderes de Israel pelas ações nos territórios ocupados; outros preferem gastar suas energias em outras importantes questões internacionais; (b) No Congresso, a oposição ao tribunal provavelmente continuaria, mesmo com o sucesso da ratificação mediante esforços no sentido de bloquear o financiamento do tribunal e resistência às operações militares das forças americanas no exterior, sem uma garantia absoluta de que as lideranças e oficiais não sejam atingidos pela jurisdição do tribunal; (c) No Pentágono, pode gerar uma reação contrária aos processos de manutenção de paz e operações de assistência humanitária, com munição adicional, levando em conta também a falta da garantia de imunidade dos oficiais; (d) Com relação ao público em geral haveria a necessidade de iniciar uma campanha para educar os eleitores sobre o tribunal e sobre os contra-ataques de que a ratificação do instrumento viola a soberania americana. No entanto, um debate público sobre o tribunal poderia oferecer uma oportunidade valiosa para reforçar o apoio aos objetivos de política externa da administração; (e) Entre os aliados a decisão de assinar e até mesmo de obter a ratificação receberia forte apoio, que poderia se estender para a comunidade internacional em geral, a exceção de Israel que manteria sua oposição e sentir-se-ia isolado sem os Estados Unidos.

A opção (2) tem como premissa que o Estatuto de Roma está seriamente danificado e o estabelecimento do tribunal é fortemente contrário ao interesse nacional e a experiência constitucional dos Estados Unidos. Por uma questão de direito interno, o Estatuto de Roma não poderia ser ratificado

com base no “pegar ou largar”, sem violar a prerrogativa constitucional do Senado de incluir reservas. Na impossibilidade das reservas, líderes políticos e militares americanos estarão sujeitos a indiciamentos politicamente motivados perante um órgão judicial, além do alcance da Constituição dos Estados Unidos. Ademais, o promotor do Tribunal Penal Internacional tem competência para além dos limites normais dos promotores dos Estados Unidos, e a competência desse órgão é excessivamente ampla, alcançando os Estados não partes do Estatuto, em algumas circunstâncias. Alguns crimes são definidos em termos relativamente vagos, o que pode permitir abuso por parte do Ministério Público. À luz desses defeitos, os Estados Unidos não somente devem rejeitar a assinatura do Estatuto de Roma, como também devem adotar uma oposição ativa ao Tribunal Penal Internacional. Especificamente, os Estados Unidos devem optar pela política dos “*three nos*” (Boton, 1998, *op cit.*).

Seguindo a descrição de Slaughter, os pontos fortes da opção (2) são: (a) evita um compromisso internacional que sem dúvida poderia entrar em conflito com as proteções constitucionais do devido processo o que muitos veem como uma afronta à soberania americana; (b) fortalece a posição dos Estados Unidos de que o Estatuto não se aplica a Estados não partes do Tribunal Penal Internacional; (c) impede o confronto com opositores do Senado cujo apoio é necessário em outras iniciativas da administração; (d) ajuda a aliviar as preocupações de que os militares e líderes norte-americanos podem ser objeto de procedimentos penais especialmente se a oposição dos Estados Unidos impede o tribunal de funcionar eficazmente (reduzir a suposta ameaça ao pessoal militar dos Estados Unidos, reduziria também as objeções sobre ações externas do Pentágono consideradas necessárias pela administração); e (e) sinaliza o compromisso em manter o poder de veto no Conselho de Segurança na criação de organismos internacionais de justiça.

Pontos fracos: (a) inverte uma política permanente de quatro anos que emprestou apoio ativo à ideia de um tribunal penal internacional permanente; (b) isola os Estados Unidos de seus principais aliados e diminui a credibilidade dessa nação sobre questões de direitos humanos; (c) negligencia a participação dos Estados Unidos em numerosos tratados que permitem aos cidadãos americanos serem responsabilizados por ações criminosas, mesmo econômicas, em jurisdições estrangeiras; (d) impede que os Estados Unidos utilizem a estrutura do Tribunal Penal Internacional para iniciar investigações contra os futuros perpetradores de atrocidades, o que gera a dependência de outras medidas “*ad hoc*” improváveis de serem apoiadas pelos aliados.

Impacto político: (a) no Congresso, unilateralistas vão apoiar entusiasticamente esta abordagem, mas podem usá-la como plataforma para se oporem a uma ampla gama de iniciativas multilaterais e instituições apoiadas pela administração; (b) No Pentágono, as reações são suscetíveis de variar de leve a forte apoio, apesar de alguns líderes militares preferirem apoiar um tribunal mais limitado, especialmente, se fosse obrigado a agir apenas por recomendação do Conselho de Segurança; (c) Com relação ao grande público, uma inversão da política de apoio para a oposição ativa ao tribunal poderia reforçar as forças de oposição com relação às Nações Unidas e outras organizações internacionais, embora a relevância pública do assunto continue sendo baixa; (d) Entre as organizações nacionais de direitos humanos e de outros grupos, essa opção irá desencadear uma mobilização contra a administração; (e) Entre os aliados, a decisão definitiva de rejeitar o Estatuto vai endurecer a percepção sobre o excepcionalismo dos Estados Unidos e a hostilidade com o desenvolvimento do direito internacional, universalmente aplicável. Além disso, a política da rejeição direta ao Tribunal coloca os Estados Unidos em conflito direto com aliados próximos, cuja cooperação é necessária para uma série de objetivos políticos.

A opção (3) tem como embasamento o entendimento que as negociações em Roma estavam no caminho certo, mas terminaram de forma prematura e, por esse motivo, não incluem garantias adequadas para as tropas dos Estados Unidos e outras proteções que levariam em conta o papel especial dos militares norte-americanos na condução de operações globais. No entanto, o mandato do Tribunal sobre genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade serve aos interesses dos Estados Unidos em promover o Estado de direito e a justiça global. Existiria, portanto, um interesse contínuo em trabalhar para melhorar e clarificar o texto do Estatuto de Roma e apoiar a manutenção da paz e as missões humanitárias que exigem ações que são da competência do tribunal. Assim, sem exigir qualquer mudança na linguagem do tratado, a administração pode buscar incluir interpretações vinculativas nas Conferências Preparatórias das negociações sobre as regras de procedimento e provas para, por exemplo, garantir o respeito aos julgamentos militares domésticos (a menos que esses julgamentos sejam “manifestamente ilegais”), e também garantir a imunidade das tropas que servem nas forças de operações de paz, entre outras medidas no sentido de proteger os oficiais norte-americanos. Além disso, o crime de agressão deve permanecer fora da jurisdição do tribunal para qualquer Estado que não aderiu à definição do Tribunal e para as entidades não estatais, pelo menos nos casos não previstos pelo Conselho de Segurança.

Pontos fortes: (a) demonstra o compromisso dos Estados Unidos com os objetivos gerais do Tribunal, mantendo a liberdade de ação se as alterações solicitadas não forem aprovadas. Enquanto isso, uma atitude que evite um confronto maximiza as chances de adoção das mudanças; (b) adia a batalha difícil pela ratificação do Estatuto, nesse ínterim, o tribunal pode provar sua eficácia, a curto prazo, pela qualidade dos seus compromissos e, a longo prazo, pela realização de investigações e acusações. Além disso, dará tempo de buscar um apoio mais amplo para o tribunal, tanto no Senado como entre o povo americano; (c) mantém um grau de coesão com aliados importantes sobre a questão e evita um cisma desnecessário no seio da Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN).

Pontos fracos: (a) perda de um forte papel de liderança na criação de novas instituições internacionais; (b) riscos de uma nova rejeição embaraçosa das propostas dos Estados Unidos nas outras rodadas de negociação. Essa rejeição só iria endurecer o sentimento americano contra o engajamento multilateral; (c) críticas com relação à indecisão da administração.

Impacto político: (a) No Senado, os adversários do Tribunal Penal Internacional veriam essa posição como o pior dos dois mundos, ou seja, os Estados Unidos não seriam parte e não poderiam escolher juízes e procuradores e, de outro lado, sua cooperação daria legitimidade ao tribunal; (b) O Pentágono pode apoiar essa estratégia se a administração reafirmar seu compromisso de garantias quase absolutas contra um julgamento internacional de soldados norte-americanos sem o consentimento dos Estados Unidos; (c) Para o grande público, essa opção não teria impacto significativo. Grupos de direitos humanos veriam isso como uma grande melhora sobre a opção de número 2; (d) Com relação aos aliados, uma política de cooperação será certamente mais positiva do que a rejeição. Ao trabalhar em estreita colaboração com os aliados que assinaram o Estatuto, os Estados Unidos poderiam provavelmente ter impacto significativo sobre o desenvolvimento das regras e a definição de novos crimes. Ainda assim, o processo de negociação que essa abordagem implica pode levar recorrência do atrito testemunhado na Conferência de Roma.

Ao final do memorando, Slaughter não se posiciona com relação às opções, mas fica claro pelos argumentos e também por meio de suas manifestações em outros artigos (Chayes e Slaughter, 2000; Slaughter, 2004; Helfer e Slaughter, 2005) que ela e outros autores que compartilham uma visão cosmopolita das relações internacionais tendem a preferir a opção (1),

mas que entendem que a opção (3) é a possível no momento e a que permite um movimento para a opção (1). Uma das principais preocupações está na possibilidade da ratificação do Tribunal Penal Internacional gerar uma oposição doméstica ao envolvimento em ações militares no exterior, em especial, as intervenções humanitárias e operações de paz, caras à tradição wilsoniana.

De certa forma, a preferência pela opção (3) pode ser interpretada como uma forma de conciliação entre os wilsonianos que acreditam que é só uma questão de tempo para que o “novo multilateralismo” se fortaleça na comunidade global e para aqueles apegados ao “velho multilateralismo” e ligados a uma concepção de ordem a partir da noção da sociedade de estados soberanos.

Outra interpretação que pode somar à anterior é que a opção (3) permite que os Estados Unidos tenham espaço para buscar alterações no Estatuto do Tribunal para a proteção das tropas norte-americanas no exterior. Essa possibilidade poderia garantir apoio às intervenções armadas voltadas para os distúrbios de ameaça à paz e segurança e também de caráter humanitário, vistas como essenciais na grande estratégia liberal internacionalista.

Porém, considerando ou não os neoconservadores como *revival wilsonians*<sup>76</sup> e retomando o exposto no memorando de Slaughter (1999) sobre as opções de relacionamento entre os Estados Unidos e o Tribunal Penal Internacional, pode-se perceber que, para os chamados *revival wilsonians*, a opção (2) é o melhor curso de ação para os Estados Unidos em relação ao Tribunal Penal Internacional. A preferência dos autores ligados a essa abordagem pelo unilateralismo e a desconfiança com relação às instituições internacionais gera uma tensão entre o instrumento de justiça internacional criado em Roma e a estratégia de engajamento internacional.

É importante ressaltar que os neoconservadores, conforme afirma Krauthammer (2004), não são contrários a ações multilaterais, mas preferem o multilateralismo *ad hoc*, da mesma forma, não são contrários à justiça internacional, desde que ela seja aplicada aos povos “não civilizados” em regiões sem governo (Krauthammer, 2004, p. 12). Essa abordagem pode ser exemplificada com a proposta do Departamento de Estado da administração George W. Bush, de forte influência neoconservadora, de criar um tribunal

<sup>76</sup> De fato, não há um consenso sobre a influência wilsoniana no pensamento neoconservador, nem tampouco com relação à grande estratégia do governo George W. Bush que, de acordo com Ikemerry, passou por, pelo menos, duas fases: a primeira que vai de 2000 até os atentados de 11 de setembro de 2001 quando a retórica do governo defendia o retorno da política a tradicional ênfase de manejar a relação entre os grandes poderes e perseguir de forma realista os interesses nacionais; a segunda, depois dos atentados de 11 de setembro, com a doutrina Bush que, apesar de conter elementos da visão de Wilson, identifica cursos de ação distintos (Ikemerry, 2009, p. 8).

*ad hoc* para julgar Saddam Hussein<sup>77</sup>. A abordagem *ad hoc* para a justiça internacional no Iraque não foi bem recebida por algumas Organizações não Governamentais que entenderam incoerente a criação de um tribunal desse tipo para uma situação que poderia ser tratada pelo tribunal permanente.

Ao final das discussões, o governo Bush preferiu promover um tribunal nacional com base nos argumentos: (1) um tribunal iraquiano permitiria ao povo do Iraque assumir a responsabilidade pelo julgamento do primeiro escalão do regime Baath; (2) o tribunal proporcionaria uma base sólida para um sistema de governo baseado no primado da lei; (3) um tribunal iraquiano iria enviar uma mensagem particularmente poderosa aos árabes, muçulmanos e seus líderes que os responsáveis por violações sistemáticas de direitos humanos não têm impunidade garantida. Em setembro de 2003, a ideia de um tribunal nacional iraquiano foi apoiada pelo Departamento de Estado e de Defesa, Ministério da Justiça e foi coordenado pelo Conselho de Segurança Nacional.

Sobre a oposição dos Estados Unidos ao Tribunal Penal Internacional, vale também mencionar que alguns *think tanks* representativos do pensamento neoconservador, como o American Enterprise Institute, Hudson Institute e Freedom House têm manifestações fortemente contrárias ao instrumento com foco na contradição entre os valores da democracia e do autogoverno e as regras do Tribunal Penal Internacional que permitem a acusação de “soldados de democracias que não ratificaram o tratado constitutivo do referido tribunal”. Ainda sobre a posição favorável a julgamentos por meio de tribunais *ad hoc*, John Fonte do Hudson Institute em defesa de uma oposição forte dos Estados Unidos no Conselho de Segurança de levar o caso do genocídio em Darfur (discutido em 2006) para o Tribunal Penal Internacional, sugere que outra opção, também defendida por David Rivkin e Lee Casey, seria “levar o caso para julgamento em uma corte estabelecida na África, o Tribunal para Ruanda que já existe” (Fonte, 2006).

Sobre a percepção a respeito da postura intervencionista wilsoniana e a relação entre os liberais internacionalistas e algumas políticas defendidas pelos neoconservadores, é interessante analisar a proposta para a grande estratégia norte-americana promovida pela Woodrow Wilson School of Public and International Affairs em Princeton. O chamado Projeto Princeton é ao mesmo tempo uma proposta alternativa de grande estratégia e um instrumento de consenso entre republicanos e democratas sobre os

<sup>77</sup> No ano de 2002, segundo Bassiouni (2005), o Departamento de estado incluiu o tema da justiça pós-conflito, especialmente a criação de um tribunal *ad hoc* como um componente do projeto “Future of Iraq”. O projeto contou com grupos de trabalho sobre a justiça de transição.

propósitos e objetivos nacionais. O documento foi aqui interpretado como um testemunho das bases de um consenso possível entre os dois partidos políticos que fornecesse pistas da forte tendência intervencionista na estratégia de ambos os partidos políticos no período do pós-Guerra Fria.

O Projeto Princeton iniciou, no ano de 2003, o seu relatório final intitulado “Forging a World of Liberty Under the Law: U. S. National Security in the 21<sup>st</sup> Century” foi publicado, no ano de 2006, como uma iniciativa bipartidária que contou, como codiretores, o democrata ex-assessor de Segurança Nacional Antony Lake, e o republicano ex-secretário de Estado George Shultz. A direção do projeto foi dividida entre John Ikemberry e Anne Marie Slaughter<sup>78</sup>.

O projeto, ao mesmo tempo em que aponta as oportunidades abertas no mundo, com a expansão das democracias, prosperidade e respeito aos direitos humanos em muitas partes do mundo, mostra apreensão com relação às profundas transformações no sistema internacional, incluindo o crescimento de novos poderes, a redução do mercado energético, o aumento do antiamericanismo e a globalização da economia. Além disso, aponta para as ameaças emanadas da instabilidade no Oriente Médio, o radicalismo islâmico, a rede global de terrorismo, a proliferação de armas nucleares, a propagação de doenças infecciosas e o aquecimento global.

O documento também aparece como uma alternativa à grande estratégia desenhada por George W. Bush, publicada em dois relatórios, para o Congresso norte-americano nos anos de 2002 e 2006<sup>79</sup>. A proposta foi criticada por Smith (2009) que afirmou, em sua análise sobre o liberal internacionalismo, no século XXI, que o Projeto Princeton nada mais é do que “reformulação da doutrina Bush em termos multilaterais”.

Slaughter (2009) discorda do argumento do autor e ressalta que a crítica liberal internacionalista à grande estratégia neoconservadora de Bush não está apenas na defesa do multilateralismo<sup>80</sup>. A proposta de

<sup>78</sup> Participaram do projeto como membros dos Comitês de discussão: Frederick Barton, Peter Bergen, Christopher Chyba, Harold Feiveson, Michael Froman, Francis Fukuyama, Laurie Garrett, Tod Lindberg, Suzanne Nossel, Joseph Nye, Adam Posen, Daniel Tarullo, and David Victor. Participaram com comentários sobre o pré-projeto: Hans Binnendijk, Kurt Campbell, John Caves, Charles Cunningham, Ivo Daalder, Richard Falkenrath, Peter Feaver, Stephen Flanagan, James Keagle, Rachel Kleinfeld, Charles Kupchan, Daniel Kurtzer, Steven Miller, Michael Oppenheimer, Kenneth Pisel, Christopher Preble, Mitchell Reiss, Phillip Saunders, Brad Setser, Matthew Spence, Allison Stanger, Simon Strauss, Robert Wright, e participantes do Brookings Institution, Council on Foreign Relations, the National Defense University, Truman National Security Project, e da University of Tokyo. O projeto também menciona a importância da participação de Leslie Gelb nas Conferências realizadas e as críticas ao relatório final de Zbigniew Brzezinski e Madeleine Albright.

<sup>79</sup> Os relatórios do governo George W. Bush, sobre a estratégia de segurança nacional, serão estudados no capítulo 3 do presente estudo.

<sup>80</sup> Anne Marie Slaughter (2009) afirma que a tradição wilsoniana representada pelos liberais internacionalistas difere dos neoconservadores, dentre outros fatores, porque rejeitam a “democratização dos povos” e a “primazia” e apoiam ações multilaterais. A promoção da comunidade de democracias é citada pela autora como um exemplo da diferença entre as duas perspectivas. Nas palavras de Slaughter, “a abertura de porta para a intervenção humanitária e as teorias da soberania condicional que dão suporte a ela como uma questão de direito abriu também as portas para aqueles que defendem a mudança coercitiva de regimes em nome da democracia e dos direitos humanos e essa porta não pode mais ser fechada” (Slaughter, 2009, p. 91).

grande estratégia wilsoniana que o Projeto Princeton propõe é baseada nas convicções wilsonianas para o Século XXI:

- Estados derivam sua autoridade e legitimidade, como atores primários no sistema internacional, em sua posição como protetores e provedores dos seus cidadãos. Presume-se que qualquer soberania deva determinar sua própria forma de governo. Essa presunção, contudo, pode ser superada quando o governo age contra seus próprios cidadãos graças a flagrantes violações dos direitos humanos, como nos casos do genocídio e crimes contra a humanidade. Esse tipo de comportamento não pode ser escolhido ou autodeterminado em qualquer circunstância (Slaughter, 2009, p. 110).
- O progresso humano, em qualquer sociedade, requer uma transformação econômica, social e política de “baixo para cima”. Instituições democráticas liberais não podem ser impostas ou igualmente estabelecida de fora para dentro, ao contrário, devem ser construídas a partir do interior. Outras nações e instituições internacionais podem apoiar e avançar nesse processo mediante a criação de uma ordem justa e estável (Slaughter, 2009, p. 110).
- Decisões sobre o uso da força no sistema internacional para rechaçar a agressão, para aplicar o direito internacional ou para intervir, para proteger uma população em que seu governo tenha se abdicado da responsabilidade de proteger, deve ser feita coletivamente, e não individualmente. Os processos multilaterais são confusos, frustrantes e políticos – assim como as decisões domésticas, em governos pluralistas. No entanto, eles são também indispensáveis, não somente para deter e constranger governos que ameaçam a paz ou seu próprio povo, mas também para legitimar e aperfeiçoar as decisões dos governos que objetivam assegurar a ordem internacional, incluindo os Estados Unidos (Slaughter, 2009, p. 111).

De toda forma, o documento tem um enfoque fortemente intervencionista e, apesar de o título do documento propalar “um mundo de liberdade através do direito”, as seções do documento que abordam o tema das instituições internacionais são direcionadas ao reforço de organizações regionais, como a Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN), e para

a criação de um Concerto de Democracias a Organização das Nações Unidas é apresentada como uma organização em crise e que necessita de reforma.

As propostas para a reforma da Organização das Nações Unidas concentram-se no Conselho de Segurança como principal fórum para a busca de soluções ou ratificação de soluções apresentadas. De acordo com o documento, o Conselho de Segurança tem se mostrado incapaz de responder a crises específicas pronta e efetivamente. Também outras partes das Nações Unidas sofrem com a excessiva burocracia, rigidez e atrofia. Assim, propõem que a liderança dos Estados Unidos deva fazer da reforma da organização uma prioridade de política externa, num esforço para a reconstrução da ordem liberal do século XXI (Princeton Project, 2006, p. 23).

Inicialmente, propõe-se reformar o Conselho de Segurança com o convite para a Índia, Japão, Brasil, Alemanha e dois países africanos ingressarem no Conselho de Segurança mas sem que esses membros recebam o poder de veto com relação às decisões tomadas. A segunda possibilidade, também aceitável pelos Estados Unidos, segundo o documento, seria alcançar a rotatividade dos mesmos membros, mas em um sistema regular.

No entanto, proposta de mudança substantiva na organização está na atualização das regras do uso da força com a inclusão da “responsabilidade de proteger” como um princípio reconhecido na Carta das Nações Unidas. Essa proposta também está acompanhada de outra que objetiva a reconsideração de quando e como os membros permanentes do Conselho de Segurança podem usar o seu veto e como respondem às ameaças à paz e segurança de forma mais geral. O texto do projeto afirma que “os Estados Unidos nunca aceitaram o princípio que afirma que o uso da força somente pode se dar pela aprovação do Conselho de Segurança”.

O documento busca esclarecer que a proposta de inserção do princípio, acima referido, tornará o Conselho de Segurança mais ativo nos casos envolvendo violações de direitos humanos, crimes contra a humanidade ou mesmo o genocídio.

The United States has never accepted the principle that it can only use force with Security Council approval - we and all nations retain an inherent right of self-defense in the event of armed attack, a doctrine that must be updated in line with the capacity of attackers to deal blows so devastating that no defense is possible. In other cases, such as the intervention in Kosovo, an independent international commission found that the use of force was legitimate even though it was not approved in advance by the Security Council. Nevertheless, military action by the United States or any other state

receives less support and is perceived by many states to be illegitimate when it occurs without Security Council backing. As a result, the United States has made it clear that we would prefer to have Security Council approval for our actions whenever possible. The United States should thus lead the way toward a more responsive and effective Security Council decision-making process in response to international crises. One possibility would be to develop rules and procedures for authorizing the use of force retroactively in cases demanding immediate action or in which political stalemate has effectively blocked all action" (Princeton Project, 2006, pp. 24-25).

O trecho, acima, esclarece que a posição do Conselho de Segurança das Nações Unidas na estratégia liberal internacionalista é de figurante no cenário internacional. Além disso, ao expressar que os Estados Unidos e o mundo não podem esperar a reforma do Conselho de Segurança, os Estados Unidos devem trabalhar com os seus aliados para desenvolverem uma nova instituição dedicada aos princípios da democracia liberal como uma encarnação da "paz democrática" e que poderia também ser veículo e suporte para o apoio à reforma das Nações Unidas.

Os membros do concerto devem ser seletos e, em certo sentido, serviria como uma reunião informal de países democráticos que já são aliados e que incluem os Estados Unidos, a Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN), as democracias europeias não membros da OTAN, Japão, Coreia do Sul, Austrália e Nova Zelândia (cogita-se também a inclusão de novos parceiros democráticos como Índia, África do Sul, Brasil e México).

O documento também deixa claro que a nova aliança não tem a pretensão de substituir as Nações Unidas e outras instituições globais, enquanto elas não forem reformadas. No entanto, se as reformas não forem possíveis, o concerto pode ser uma alternativa para a aprovação do uso da força. Nesse sentido, o multilateralismo, defendido no Projeto Princeton, não parece ser muito diferente do multilateralismo indicado como curso de ação preferencial nos documentos oficiais do governo George W. Bush e chamado por Richard Haass de "multilateralismo à la carte", ou seja, o uso dos mecanismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas ou a Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN), para obter apoio e suporte às políticas norte-americanas de intervenção armada, caso esse apoio não seja possível, uma segunda forma de iniciativa multilateral poderia resultar de coalizões *ad hoc* ou, em último caso, se os Estados Unidos não conseguirem qualquer apoio ou parceiro para sua política, resguardam o direito de agir sozinhos (Haass, 2008).

Interessante verificar que o Tribunal Penal Internacional não é mencionado no documento apesar de anos antes, em 2002, ser foco do Projeto Princeton sobre os princípios da jurisdição universal. Também os tribunais *ad hoc* para a ex-Iugoslávia e Ruanda que ganharam espaço nas estratégias de segurança nacional do governo Clinton<sup>81</sup> pela mesma inspiração liberal internacionalista, não são mencionados no Projeto Princeton de 2006.

O documento, no seu prefácio, esclarece que o Projeto Princeton tentou construir em áreas de sobreposição de consenso entre democratas e republicanos, uma declaração de princípios comuns frente às transformações políticas dos Estados Unidos com os atentados terroristas em 11 de setembro de 2001. Fica, assim, claro, que não há consenso sobre como deve ser a relação dos Estados Unidos com o Tribunal Penal Internacional.

## 2.5 Considerações Finais

O excepcionalismo dos Estados Unidos com relação às instituições internacionais de direitos humanos pode ser considerado um traço de continuidade da política externa do país. Interessante observar que, mesmo entre defensores de estratégias concorrentes, como por exemplo os isolacionistas e os internacionalistas, há consenso sobre a necessidade de se proteger o experimento americano.

Forsythe (2000) argumenta que a força contínua do excepcionalismo americano não deve ser confundida com uma cruzada pelos direitos humanos na política externa estadunidense, ou seja, a crença na grandeza americana, vinculada às liberdades individuais, pode levar ao isolamento baseado na percepção de que a liderança internacional dos Estados Unidos deve ser exercida indiretamente através do exemplo. De outro lado, mesmo quando a percepção da superioridade leva ao engajamento internacional, a necessidade de autonomia decisória pode ser sentida como obstáculo ao ingresso norte-americano em estruturas que restringem a ação do Estado através do estabelecimento de regras e procedimentos decisórios.

Além disso, para muitos americanos, direitos humanos são os valores americanos alargados, uma versão exportada de seu próprio “Bill of Rights” e, nesse sentido, os Estados Unidos não têm o que aprender com os direitos humanos internacionais, pelo contrário, os direitos e instituições estabelecidas fora do território norte-americano carregam vícios e problemas das negociações com países não civilizados.

---

<sup>81</sup> Os relatórios de estratégia de segurança nacional do governo Clinton, assim do de seu antecessor e sucessor serão estudadas no capítulo 3.

As explicações, entretanto, sobre o excepcionalismo dos Estados Unidos com relação aos direitos humanos e instituições internacionais não esclarecem as oscilações da política externa das diferentes administrações norte-americanas sobre o tema, em especial no contexto do imediato pós-Guerra Fria quando o Tribunal Penal Internacional foi negociado.

Nesse contexto, o presente capítulo recorreu à classificação de Mead (2002) sobre as tradições da política externa dos Estados Unidos para, por meio do estudo das diferentes abordagens de política externa, estudar as divergências, entre atores domésticos norte-americanos, sobre o projeto de criação de um sistema de justiça internacional penal permanente e com características de supranacionalidade.

O estudo reconhece que, embora a classificação de Mead (2002) seja limitada, ela permite mediante a caracterização das tradições de política externa (hamiltoniana, jeffersoniana, jacksoniana e wilsoniana), aproximar diferentes atores que fazem parte da formulação dessa política e a partir dessa aproximação estudar a posição dos formuladores de política externa com relação à posição mais geral dos Estados Unidos no sistema internacional e as divergências e convergências entre esses mesmos formuladores em relação às questões estratégicas de engajamento internacional e como o Tribunal Penal Internacional é inserido neste debate.

É possível identificar, a partir de diferentes pontos de vista sobre o engajamento internacional, que o tema de um instrumento de justiça internacional permanente e supranacional é polêmico e no debate percebem-se convergências e divergências. A convergência fundamental está na oposição à uma ordem jurídica supranacional<sup>82</sup>. As divergências aparecem na discussão de uma ordem jurídica que implique outros tipos de engajamento.

Alguns discursos defendem que o Tribunal Penal Internacional, negociado em Roma, apresenta garantias de imunidade aos norte-americanos, expressas no princípio da complementaridade e nas salvaguardas negociadas pelos Estados Unidos descritas no primeiro capítulo desse estudo. Para aqueles que entendem que essas garantias são suficientes (muitos wilsonianos ligados a uma concepção cosmopolita das relações internacionais), não haveria razão para os Estados Unidos não envidarem esforços para a assinatura e posterior ratificação do documento.

<sup>82</sup> Autores norte-americanos ligados a uma concepção cosmopolita de relações internacionais como Anne Marie Slaughter, apesar de defenderem instrumentos internacionais com características supranacionais com base nos conceitos de democracia cosmopolita e governança global, entendem a dificuldade dos Estados Unidos aceitarem esse novo modelo de instituição internacional na atualidade. Esse entendimento no que se refere especialmente ao Tribunal Penal Internacional é fortalecido se observarmos a ligação de muitos desses autores com a defesa de uma grande estratégia norte-americana de promoção e expansão de democracias, no estabelecimento de instituições que dividem o mundo entre países democráticos e não democráticos nos quais os Estados Unidos e aliados assumem o papel de promotores da expansão da democracia e garantidores da paz e segurança internacionais.

Em contrapartida, para aqueles que acreditam que essas garantias ainda não são suficientes (alguns wilsonianos liberais apegados ao chamado “velho multilateralismo”), os Estados Unidos devem assinar o documento e continuar participando do processo de construção da instituição.

Virtualmente, todos os wilsonianos (inclusive os aqui designados “*revival wilsonians*”) apoiam o modelo dos tribunais *ad hoc* e mistos voltados para situações de “*failed states*” e “*rogue states*” e não teriam objeções a um tribunal penal internacional que fosse permanente, mas acionado apenas para as situações de ameaça à paz tratadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas ou ligadas ao conceito do “dever de proteger” inserido da agenda de política internacional nas discussões sobre intervenções humanitárias.

Outros discursos defendem que o Tribunal Penal Internacional representa uma ameaça aos Estados Unidos (jacksonianos, “*revival wilsonians*” ou neoconservadores) e nesse sentido defendem ações de boicote ao funcionamento do Tribunal. Os jeffersonianos apesar de entenderem que o Tribunal Penal Internacional ameaça o experimento americano, têm receios com relação aos custos de uma política de combate ao Tribunal Penal Internacional, por outro lado, veem com bons olhos a redução dos gastos militares com a lei anti-Tribunal Penal Internacional. A posição dos hamiltonianos é pragmática, ou seja, o ingresso ou não dos Estados Unidos no sistema de justiça internacional penal deve ser analisado em termos de custo-benefício, levando, em consideração, a autonomia dos Estados Unidos no sistema internacional.

A falta de consenso sobre um modelo de tribunal penal internacional a ser perseguido, durante as negociações do tratado de Roma, em especial, entre os wilsonianos, escola que, tradicionalmente, defende a perseguição de valores de direitos humanos e a expansão de instituições democráticas na política externa norte-americana enfraqueceu as possibilidades de apoio dos Estados Unidos ao documento negociado em Roma. É possível perceber que as outras escolas de política externa ou não dão importância para o tema, ou são contrárias à aceitação de padrões externos para a sociedade norte-americana. Nesse sentido, das três opções listadas, no presente capítulo, para a relação dos Estados Unidos com o Tribunal Penal Internacional, apenas duas delas conseguem reunir apoio de parcelas dos atores da política externa estadunidenses, as opções (2) e (3), que representam o rechaço ao Tratado de Roma e ao novo modelo de ordem internacional que ele reflete<sup>83</sup>.

<sup>83</sup> Opção (1) a administração deve assinar o Estatuto de Roma e enviar esforços para a ratificação; opção (2) a administração não deve assinar o documento e deve combater a instituição promovendo ações que inibam o funcionamento da mesma; opção (3) a administração deve assinar o documento, continuar participando das negociações com vistas a ampliar as proteções (imunidade) dos cidadãos americanos e aliados.

A terceira opção, ou seja, a defesa da assinatura do documento mas do não comprometimento por ratificação com a justificativa de que o documento apresenta falhas que devem ser revistas com a ajuda norte-americana é, de certa forma, resultado da discrepância entre o modelo baseado nos tribunais *ad hoc* defendido pela administração Clinton nas negociações do Estatuto do Tribunal Penal Internacional e o modelo híbrido, criado na Conferência de Roma, ou seja, de uma organização internacional com características de supranacionalidade, mas com a jurisdição limitada pelas disposições pela forte influência dos Estados Unidos com o objetivo claro de imunizar seus cidadãos.

Com efeito, a alternativa (3) reforça a ideia dos Estados Unidos como regulador da ordem internacional e da posição de supremacia desse país, a “nação indispensável”. Nesse contexto, a aceitação de um modelo de instituição supranacional com capacidade de julgar a ação de chefes de Estado em questões relacionadas à segurança do sistema internacional poderia significar a própria redefinição do papel dos Estados Unidos como regulador da ordem internacional, o que vai de encontro às concepções norte-americanas de grande estratégia, nas quais os Estados Unidos aparecem como a única potência do sistema ou como liderança para as concepções internacionalistas, ou ainda, como exemplo e experimento a ser preservado numa visão mais próxima ao isolacionismo.

A segunda opção, da oposição aberta norte-americana com relação ao Tribunal Penal Internacional, é justificada tanto pela preservação da soberania dos Estados Unidos como também das instituições norte-americanas. No entanto, essa alternativa também reflete uma concepção de grande estratégia na qual os Estados Unidos se encontram numa posição de primazia, e a defesa de que é uma demonstração de fraqueza dissimular a projeção do domínio norte-americano. O combate ao Tribunal Penal Internacional nessa concepção passou a ser parte da grande estratégia do governo George W. Bush o que pode ser observado nos relatórios de estratégia de segurança nacional da referida administração.

Todos os governos dos Estados Unidos, a partir de 1986, por força de lei, têm a obrigação de apresentar um relatório que expresse a sua concepção sobre a grande estratégia que a administração deve perseguir durante os anos de mandato, inclusive para conseguir aprovação orçamentária no Congresso norte-americano. O terceiro capítulo será dedicado ao estudo dos documentos da grande estratégia dos governos que se seguiram no pós-Guerra Fria com ênfase ao debate referente aos tribunais internacionais para por fim analisar o combate ao Tribunal Penal Internacional, no âmbito da grande estratégia do governo George W. Bush.



## Capítulo III

### **A Grande Estratégia dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria e o Tribunal Penal Internacional**

O presente capítulo tem a finalidade de estudar a grande estratégia desenhada pelas administrações George H. W. Bush (1989-1992), Bill Clinton (1993-2000) e George W. Bush (2001-2008), com vistas a contribuir para o estudo das variações da política externa dos Estados Unidos voltada para o estabelecimento de instrumentos de justiça internacional penal, com foco para o Tribunal Penal Internacional. A análise toma como embasamento o conceito ampliado de grande estratégia, com foco na interação entre dois elementos do núcleo duro do interesse nacional dos Estados Unidos, a segurança (variável da integridade física do Estado) e os *american values* (dentre os quais a democracia e os direitos humanos).

A partir disto explicitar-se-á o consenso subjacente às posições das diferentes administrações sobre os tribunais penais internacionais e, mais genericamente, os regimes internacionais de Direitos Humanos. Também serão discutidas as dimensões específicas do dissenso sobre esses temas apresentadas no capítulo anterior sob a forma do debate entre as tradições da política externa estadunidense e as opções de posição norte-americana frente ao estabelecimento do Tribunal Penal Internacional. Aqui, essas dimensões se traduzem em orientações para a política global dos Estados Unidos e representam inflexões em pontos significativos que serão abordados neste capítulo.

### 3.1 O conceito de grande estratégia e o processo de formulação dos relatórios de estratégia de segurança nacional nos Estados Unidos

Nos estudos sobre grande estratégia é possível identificar diferentes definições sobre o termo. Alguns autores, Mersheimer (1998), por exemplo, adotam um conceito restritivo, especificando apenas as ameaças à segurança dos Estados e os meios militares de lidar com elas. Da mesma forma, Art (1991) demonstra a preocupação de manter a distinção usual entre grande estratégia e política externa, e usa o termo definindo-o como os objetivos (ligados à segurança ou não) que um Estado persegue e os meios militares que podem servir para alcançar esses objetivos<sup>84</sup>.

Outros autores, entretanto, apresentam definições mais amplas de grande estratégia. Layne (1998), por exemplo, conceitua grande estratégia como o processo pelo qual o Estado combina os fins e os meios na perseguição da segurança também em tempos de paz. O termo engloba “a definição dos interesses estatais de segurança”, a “identificação das ameaças a esses interesses” e “a alocação de recursos militares, diplomáticos e econômicos para defender os interesses do Estado” (Layne 1998, p. 1).

Os documentos produzidos no âmbito do Departamento de Defesa dos Estados Unidos têm adotado o termo para indicar o enfoque mais amplo da política externa do país para a persecução dos objetivos nacionais em suas relações internacionais. Dorff (2001), professor do Strategic Studies Institute ligado ao U.S. Army College e colaborador do U.S. Army College Guide Strategy, afirma que os termos “Estratégia”, “Estratégia de Segurança Nacional” e “Grande Estratégia” têm sido identificados como sinônimos na atual doutrina militar dos Estados Unidos. Nas palavras do autor, a doutrina de segurança dos Estados Unidos compreende estratégia de segurança nacional ou grande estratégia como a arte e a ciência de aplicar e coordenar os instrumentos do poder nacional (diplomático, econômico, militar e informacional) para atingir objetivos que contribuam com a segurança nacional (Dorff, 2001, p. 11).

<sup>84</sup> Segundo Bartholmees Jr. (2006, p. 79), parte do problema com relação ao dissenso sobre a definição de grande estratégia está na mudança da própria concepção de estratégia, já que a “palavra tem uma herança militar”, ou seja, na acepção clássica o termo estratégia está ligado a propósitos militares. De acordo com a clássica definição de Clausewitz (1976), estratégia é o uso de alianças para o propósito da guerra. O estrategista deve definir metas operacionais de acordo com o propósito da guerra. Dentre o conjunto de ações destinadas a alcançar êxito nos propósitos da guerra, esta a decisão sobre as alianças possíveis (Clausewitz, 1976, p. 117). O historiador militar e crítico de Clausewitz, Basil H. Liddell Hart (1954) em outra proposição sobre o termo, define estratégia como a arte de distribuir e aplicar meios militares para atingir objetivos políticos. O autor afirma que o horizonte da estratégia é definido pela guerra, mas que a grande estratégia vai além da guerra, refere-se à execução de uma política e leva em consideração a paz subsequente, assim, é necessário não só combinar os diferentes meios para alcançar êxito na guerra, mas também regular o seu uso de forma garantir a segurança e prosperidade no estado futuro de paz (Liddell Hart, B. H., 1954, pp. 335-336).

Também o conceito grande estratégia no “DOD Dictionary” é remetido ao termo estratégia de segurança nacional e traz a seguinte definição: “A document approved by the President of the United States for developing, applying, and coordinating the instruments of national power to achieve objectives that contribute to national security” (U.S. Department of Defense, 2001, p. 371).

Dorff (2001) enfatiza que a essência da busca de toda nova grande estratégia está no realinhamento do desenho estratégico com a promoção e proteção dos interesses do Estado, dadas as ameaças e desafios contemporâneos. Esse esforço tem sido expresso a partir de 1986 nos relatórios sobre a estratégia de segurança internacional requeridos no pacote “Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act” por meio do qual o Congresso emendou o “National Security Act” de 1947 estabelecendo como obrigação para os próximos presidentes dos Estados Unidos a apresentação de um relatório anual sobre a articulação da grande estratégia<sup>85</sup>.

Os propósitos identificados para o estabelecimento de uma obrigação legal do Presidente de apresentar o referido documento ao Congresso norte-americano são: (1) comunicar a visão estratégica do Executivo para o Congresso e legitimar a alocação de recursos; (2) comunicar a mesma visão para outros círculos eleitorais; (3) comunicar nas audiências domésticas a estratégia do Executivo; (4) estabelecimento de um consenso interno mediante o processo de criação do relatório sobre a política externa e de defesa e finalmente (5) contribuir para a agenda pessoal do presidente. Esse último aspecto refere-se à transição da campanha eleitoral para a administração, visto que algumas campanhas não privilegiam aspectos da política externa, a exigência do documento obriga, assim, a presidência a estabelecer as estratégias de ação na matéria (Snider e Nagl, 2001, pp. 132-133).

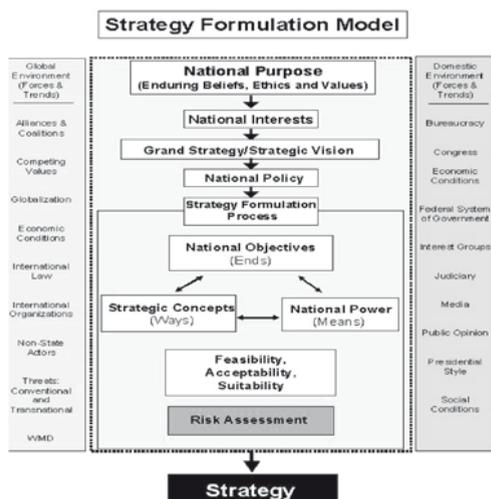
O processo de criação do documento envolve a interação entre os diferentes departamentos e agências do governo. Os vários encontros entre os representantes dos diferentes setores da administração têm

<sup>85</sup> Segundo Snider e Nagl (2001), quando da aprovação da emenda, poucos no Congresso duvidavam da existência de uma grande estratégia, até porque a contenção norteava a política externa dos Estados Unidos por mais de 40 anos. No entanto, os reformistas entendiam que a estratégia escrita de forma clara poderia servir para informar melhor o Congresso sobre a necessidade dos recursos para a execução da estratégia e facilitar os processos anuais de autorização orçamentária. Os autores ressaltam que a modificação da lei de segurança nacional não foi motivada apenas pela cúpula do Congresso, mas resultou de um longo debate da “sociedade civil, em especial nos *think tanks*, nos *“public-minded citizens”*, nas associações profissionais, na literatura acadêmica e nos grupos específicos de interesse com o propósito expresso da participação da sociedade no processo de estruturação da grande estratégia do Estado”. Collin Powell, em discurso na Elliott Scholl of International Affairs, George Washington University, Washington, D.C., em 05 de setembro de 2003, afirmou a importância do Relatório chamado Estratégia de Segurança Nacional: “Vision isn’t enough...The President needs a strategy to design and execute foreign policy. I do mean the translation of the President’s vision into policies, policies that are coherent...the translation requires the establishment of priorities...policies are unified by a strategy...in a document called the National Security Strategy of the United States” (*apud* Bartolotto, 2004, p. 3).

como resultado múltiplos desenhos do documento que são direcionados ao Conselho de Segurança Nacional para resolver os impasses e aprovar o documento final. O Conselho de Segurança Nacional é formado pelo vice-presidente, Secretário de Estado, Secretário de Defesa, Diretor da CIA (*Central Intelligence Agency*) e pelo Conselheiro de Segurança Nacional. O Conselheiro de Segurança Nacional constitui o elo com os outros departamentos e, por não estar submetido às regras do Congresso, tem função importante na defesa das diretrizes presidenciais de política externa.

Para melhor compreender como esses relatórios são estruturados, vale recorrer ao “U.S. Army College Guide Strategy” que tem como objetivo discutir o processo de formulação da grande estratégia. A obra ensina que toda estratégia deve ser desenvolvida levando em consideração o tempo, o lugar e as personalidades envolvidas. Ademais, ressalta a importância dos “*policymakers*” levarem em consideração a coerência, continuidade e consenso no desenho, no desenvolvimento e na execução das estratégias de segurança nacional. Os autores reunidos na obra buscam embasamento para suas considerações no seguinte modelo de formulação estratégica<sup>86</sup>.

**Figura 1: Modelo de formulação de estratégia**



(Fonte: Guide to National Security Policy and Strategy, 2006, p. 387)

<sup>86</sup> De acordo com Dorff, “o processo inicia com a identificação dos valores nacionais dos quais derivam o núcleo do interesse nacional que serve de base para a identificação dos objetivos para nacionais alvos da grande estratégia”. Para o desenho da grande estratégia, é importante também identificar as ameaças e os desafios que tanto podem derivar de atores específicos no sistema internacional (Estados ou atores não estatais), como podem ser baseados em desenvolvimentos e tendências observados no sistema. Uma vez desenhada a grande estratégia, é necessário compará-la à política em curso, o realinhamento da estratégia com a proteção e promoção dos interesses, dadas as ameaças e desafios no ambiente contemporâneo de segurança é a essência da busca por uma nova grande estratégia. (Dorff, 2001, p. 19).

O ponto de partida do processo é “*national purpose*” que está relacionado à resistência dos valores e crenças da nação e que representa as bases legal, filosófica e moral da continuidade do sistema americano. No propósito nacional dos Estados Unidos deriva o núcleo duro dos interesses nacionais no processo de estabelecimento da grande estratégia.

Sobre o “*national interest*” o guia ressalta que é geralmente aceita a existência de três objetivos do interesse nacional: a segurança física do país, a promoção dos valores norte-americanos e a prosperidade econômica. Alguns especialistas argumentam que a existência de uma ordem mundial favorável passou a fazer parte do núcleo do interesse nacional desde a Segunda Guerra Mundial.

A “*grand strategy*”, por sua vez, é baseada na abordagem das lideranças nacionais sobre os meios para atingir o núcleo duro do interesse nacional. Os meios da grande estratégia envolvem considerações sobre o ambiente internacional e o doméstico e os elementos do poder nacional de forma ampla.

A “*national policy*” é baseada nas grandes decisões estratégicas e é o ponto de partida para a formulação da estratégia em nível nacional. O esboço geral dessa fase do processo de formulação da estratégia de acordo com o guia segue: (a) a identificação dos interesses estadunidenses; (b) a determinação do nível e intensidade de cada interesse; (c) a avaliação das tendências e desafios (cenário e oportunidades), com vistas a alcançar os interesses; (d) a determinação dos objetivos (fins); (e) a identificação dos meios e recursos para o alcance dos objetivos; (f) a determinação da efetividade, aceitabilidade e conformidade das opções estratégicas; (g) a avaliação dos riscos e (h) a indicação de recomendações políticas.

O modelo acima descrito tem servido de guia para a formulação dos relatórios de estratégia de segurança nacional desde a administração Ronald Reagan, a primeira a publicar o documento por força de lei. Após o fim da Guerra Fria, foram apresentados ao Congresso doze relatórios sobre a estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos, três durante a administração de George H. W. Bush (1990, 1991 e 1993), sete durante as duas administrações de Bill Clinton (1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000) e dois durante as administrações de George W. Bush (2002 e 2006).

### **3.2 George H. W. Bush e a sua estratégia para a nova ordem mundial**

George H. W. Bush foi vice-presidente do governo Ronald Regan (1981-1989) e assumiu a presidência dos Estados Unidos em 1989 em

um contexto de euforia com a “vitória” norte-americana sobre o inimigo soviético. O primeiro relatório da administração George H. W. Bush (1990) ao mesmo tempo em que comemorou as novas oportunidades e esperanças com o fim da Guerra Fria ressaltou a dificuldade da elaboração de um documento que refletisse a estratégia dos Estados Unidos para os anos subsequentes.

This we now see. The very success of containment has created new conditions and new opportunities for a new generation of Americans. We welcome this change. Yet our basic values — and our basic geopolitical necessities — remain. As the world’s most powerful democracy, we are inescapably the leader, the connecting link in a global alliance of democracies. The pivotal responsibility for ensuring the stability of the international balance remains ours, even as its requirements change in a new era. As the world enters a period of new hope for peace, it would be foolhardy to neglect the basic conditions of security that are bringing it about (The White House, 1990, p. 2).

O otimismo que se seguiu à queda do Muro de Berlim quando os Estados Unidos, na expressão de Krauthammer, passaram a viver o “momento unipolar” manifestou-se também na obra de Francis Fukuyama que chegou a afirmar o “fim da história” na defesa de que vencida a tensão dialética que opunha o modelo comunista ao modelo liberal político e econômico, não haveria mais que se cogitarem alternativas para a democracia e o livre mercado. No entanto, os consensos duraram pouco, frente aos inúmeros conflitos territoriais, culturais, religiosos e étnicos no período.

Nesse contexto, outra hipótese, a do “choque de civilizações” defendida por Huntington (1993) ganhou relevância. Muitos estudiosos e políticos passaram a defender que diante da nova realidade internacional os Estados Unidos foram colocados em posição de estruturar uma nova ordem internacional, e para alguns autores, deveria ter características completamente novas, mas, para outros, como Ikemberry (2001) a ordem mundial deveria ser a permanência e expansão da ordem constitucional estruturada no seio do bloco ocidental durante a Guerra Fria.

Essas discussões também mostram o clima de incerteza quanto à política internacional e os rumos da política externa dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria. Nesse quadro, George H. W. Bush contemplou a preocupação da construção da nova ordem e organizou a grande estratégia como um momento de transição que passou também pelo reconhecimento

do declínio do poder norte-americano<sup>87</sup> e da necessidade de ações coletivas para a garantia da segurança internacional.

O relatório da grande estratégia do governo George H. W. Bush de 1990 não apresenta uma nova estratégia para os Estados Unidos com o fim do conflito bipolar, mas recupera a estratégia da contenção para adaptá-la à realidade da emergência de novas ameaças que são identificadas como as armas de destruição em massa, o terrorismo, a criminalidade transnacional como o tráfico de drogas, e Estados que, segundo o texto do documento, “permanecem em condições calamitosas” a exemplo da Somália, em clara referência aos “*failed states*” (Bilgin e Morton, 2004, pp. 169-180). Além disso, no relatório, fica subentendida a preocupação com a manutenção da posição de superioridade da potência norte-americana no sistema internacional e com a manutenção de uma ordem favorável à liderança dos Estados Unidos<sup>88</sup>.

Os interesses nacionais dos Estados Unidos são descritos no relatório da seguinte forma: (1) a sobrevivência dos Estados Unidos como nação livre e independente, com seus valores fundamentais intactos e instituições e pessoas seguras; (2) a saúde e crescimento da economia estadunidense para assegurar oportunidade para a prosperidade individual e recursos para garantir o desempenho nacional dentro e fora do território; (3) um mundo seguro e estável com a promoção da liberdade, direitos humanos e instituições democráticas; (4) relações politicamente vigorosas, saudáveis e cooperativas com aliados e nações amigas (*The White House*, 1990, pp. 2-3).

Sobre a temática específica dos direitos humanos, é interessante perceber que, assim como no governo Reagan, o tema aparece no documento atrelado aos valores da promoção da democracia, da liberdade e do livre mercado. É privilegiada uma abordagem bilateral para a promoção dos direitos humanos, ou seja, uma política voltada para os outros e com um viés assistencialista. A abordagem multilateral do tema aparece quando relacionada ao tema da segurança internacional<sup>89</sup> e das alianças com as nações que compartilham valores americanos:

<sup>87</sup> A percepção do declínio do poder norte-americano também foi resultado do momento de crescente endividamento interno e desequilíbrio econômico vivido pelos Estados Unidos.

<sup>88</sup> É interessante também observar que a União Soviética continua sendo vista ainda como a principal ameaça aos Estados Unidos dado o seu poderio militar e, nesse quadro, o relatório de estratégia de segurança nacional é organizado priorizando as ações voltadas para as regiões estratégicas Europa Ocidental, Europa Oriental, hemisfério americano, Oriente Médio, sul da Ásia e África.

<sup>89</sup> Na década de 90, o conceito de segurança internacional passou a compreender também a linguagem da segurança humana. A incorporação da segurança humana nos debates sobre segurança internacional foi resultado de um movimento que teve suas raízes: (1) na Conferência sobre Cooperação e Segurança na Europa; (2) no ato Final de Helsinque de 1975 introduziu os direitos humanos explicitamente nas discussões dominantes sobre segurança internacional, e inseriu-os no contexto da principal relação de segurança da Guerra Fria; e (3) nas reuniões de acompanhamento em Belgrado (1977-1978), Madri (1980-1983) e Viena (1986-1988) (Donnelly, 2003, p. 347).

In addition, this Nation has always felt a powerful sense of community with those other nations that shared our values. We have always believed that, although the flourishing of democracy in America did not require a completely democratic world, it could not long survive in one largely totalitarian. It is a common moral vision that holds together our alliances in Europe, East Asia, and other parts of the world — a vision shaped by the Magna Carta, our Declaration of Independence and Bill of Rights, the Declaration of the Rights of Man, the United Nations Charter, the Universal Declaration of Human Rights, and the Helsinki Final Act. The American commitment to an alliance strategy, therefore, has a more enduring basis than simply the perception of a common enemy (The White House, 1990, p. 1).

A preocupação com a segurança coletiva tanto pode ser percebida na importância dada no relatório à Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN), como na afirmação da responsabilidade moral dos Estados Unidos de intervir em situações como a da Somália. É interessante neste aspecto citar também a intervenção norte-americana no Panamá, cuja operação recebeu o nome de “causa justa”. Cabe ressaltar, entretanto, que o documento expressa a importância da seletividade das ações do governo dos Estados Unidos no exterior levando em consideração o interesse nacional.

Sobre as instituições internacionais, uma menção apenas é feita no relatório no tópico que lista os objetivos para o ano de 1990. O texto declara o interesse em “fazer as instituições internacionais mais efetivas na promoção da paz, da ordem mundial e do progresso político, econômico e social” (*The White House, 1990, p. 2*)<sup>90</sup>. A Organização das Nações Unidas é citada apenas uma vez no documento em uma passagem relacionada ao debate na Conferência de Desarmamento sobre a proibição das armas químicas.

O relatório da estratégia de segurança nacional de 1991 reafirma os objetivos nacionais do anterior, mas deixa clara a preocupação com as incertezas do novo cenário internacional. As demandas listadas são: “to ensure strategic deterrence, to exercise forward presence in key areas, to respond effectively to crises and to retain the national capacity to reconstitute forces should this ever be needed” (*The White House, 1991*).

É importante observar a ênfase dada à Guerra do Golfo como primeira iniciativa coletiva dos Estados Unidos e aliados na construção da

<sup>90</sup> Com a finalidade de garantir a expansão do livre mercado, a administração George H. W. Bush apoiou iniciativas regionais como o *North American Trade Agreement (NAFTA)*, *Asia Pacific Economic Cooperation (APEC)*.

nova ordem mundial<sup>91</sup>. O ex-subsecretário-geral Brian Urquhart chegou a afirmar de maneira entusiasmada que ali estava o “primeiro exercício de segurança coletiva unanime que tivemos que executar desde os dias de Woodrow Wilson” (*apud* Patriota, 2010, p. 40). O documento afirma:

“We cannot be the world’s policeman with responsibility for solving all the world’s security problems. But we remain the country to whom others turn when in distress. This faith in us creates burdens, certainly, and in the Gulf we showed that American leadership must include mobilizing the world community to share the danger and risk. But the failure of others to bear their burden would not excuse us. In the end, we are answerable to our own interests and our own conscience – to our ideals and to history – for what we do with the power we have. In the 1990s, as for much of this century, there is no substitute for American leadership. Our responsibility, even in a new era, is pivotal and inescapable” (*The White House*, 1991, p. 2).

Percebe-se que a ação no Golfo, apesar dos interesses econômicos envolvidos, como, por exemplo, a garantia de suprimento de fontes energéticas, foi cercada pela retórica wilsoniana da segurança coletiva e da promoção dos valores norte-americanos de democracia, direitos humanos e liberdades individuais. Cabe ressaltar que o relatório de 1991 aborda o interesse de perseguir a justiça no engajamento internacional dos Estados Unidos<sup>92</sup>.

No que se refere à criação de tribunais internacionais, é importante lembrar que no período foi cogitada pelo governo George H. W. Bush a criação de um tribunal internacional para julgar Saddam Hussein. Segundo Bassiouni (2005), como o governo não estava disposto a envolver a Organização das Nações Unidas no processo, levou a sugestão para a Liga Árabe, mas não obteve apoio político.

O governo George H. W. Bush também não estava disposto a perseguir a ideia unilateralmente e passou a acumular documentos dos

<sup>91</sup> A intervenção armada dos Estados Unidos no Golfo foi motivo de um grande debate no Congresso sobre o envolvimento ou não dos Estados Unidos de forma direta, de um lado a tradição que busca a preservação do experimento norte-americano questionava os custos da ação e defendiam que devia ser mantida a política de embargos econômicos, de outro lado, uma postura internacionalista defendia o envolvimento ativo dos Estados Unidos na manutenção da ordem. Além disso, à época, no Congresso, havia quem defendesse uma ação unilateral, mas prevaleceu a corrente que ponderou a necessidade de submeter a situação ao Conselho de Segurança. De acordo com o embaixador brasileiro Antonio Aguiar Patriota, as razões da administração George H. W. Bush para a utilização do Conselho de Segurança como legitimador da ação militar no Golfo foram: (a) a preservação da unidade de uma coalizão indispensável ao financiamento do empreendimento; (b) a obtenção do apoio da Arábia Saudita, cujo território serviria de base para as tropas americanas e; (c) a garantia do apoio do Congresso (Patriota, 2010, p. 44).

<sup>92</sup> De acordo com o documento: “The Gulf crisis interrupted a time of hope. We saw a new world coming, a world freer from the threat of terror, stronger in the pursuit of justice, more secure in the quest for peace. Democracy was gaining ground as were the principles of human rights and political and economic freedom. This new world is still within reach, perhaps brought closer by the unprecedented international cooperation achieved in the Gulf crisis” (*White House*, 1991, p. 2).

interrogatórios dos prisioneiros de guerra iraquianos na Arábia Saudita, para uso em processos futuros do Departamento de Defesa (Bassiouni, 2005, pp. 112-114). Vale também ressaltar a iniciativa do Secretário de Estado Eagleburger, em dezembro de 1992, de propor no Conselho de Segurança das Nações Unidas que os criminosos de guerra nos conflitos da ex-Iugoslávia fossem levados a julgamento<sup>93</sup>.

Outra novidade do relatório é o otimismo com relação ao papel da Organização das Nações Unidas tendo em vista o considerado sucesso na ação no Golfo.

The response of the UN to Iraq's unprovoked aggression against a member state has truly vindicated and rejuvenated the institution. But even before that, the UN had distinguished itself in fostering democratic change in Namibia and Nicaragua. In the near future, we hope to see it play a constructive role in Afghanistan, Cambodia, the Western Sahara, El Salvador and elsewhere, assisting with elections and the return of displaced persons, as well as with peace-keeping. The role of the UN in improving the human condition and ameliorating human suffering - development, aid to refugees, education, disaster relief - will continue to attract our leadership and resources. High on our agenda for international cooperation are the global challenges posed by illegal drugs, terrorism and degradation of the environment. The costs of a world organization that can effectively carry out these missions are already significant and will increase as new tasks are undertaken. We have re-stated our intention to pay in full our annual assessments and are now paying arrearages. We intend to complete arrearages payments no later than 1995 and to pay our share of any new peacekeeping requirements. In voluntary funding, we will pay our fair share and encourage others to do the same (*The White House*, 1991, p. 11).

Durante o período Reagan, os Estados Unidos reduziram anualmente as contribuições ao orçamento regular da Organização das Nações Unidas. Com o episódio do Golfo, George H. W. Bush “parecia anunciar um ambiente de apoio bipartidário nos Estados Unidos às Nações Unidas”. Esse consenso foi perdendo força e no governo Bill Clinton desapareceu em decorrência, dentre outros motivos, da morte de dezoito “rangers” do exército norte-americano na Somália, o que abalou consideravelmente o prestígio da organização no Congresso, mídia e no sentimento público<sup>94</sup> (Patriota, 2010, p. 62).

<sup>93</sup> Cf. nota 25.

<sup>94</sup> A experiência negativa na Somália e no governo seguinte na Bósnia e em Ruanda, levaram os Estados Unidos a rever a sua posição com relação às intervenções da Organização das Nações Unidas e insistir em reformas das práticas administrativas da instituição.

O ano de 1992 foi marcado pela relutância da administração George H. W. Bush no envolvimento em crises humanitárias como as da Somália e ex-Iugoslávia, o que foi duramente criticado pelo candidato à presidência da república Bill Clinton. O Embaixador Thomas Pickering resumiu a posição dos Estados Unidos para a crise na ex-Iugoslávia nos seguintes termos: “if Europe leads we will follow. If Europe does not lead, we will also follow” (S/PV.3046 de 31 de janeiro de 1992, pp. 13-22 *apud* Patriota, 2010, p. 91).

Os últimos três relatórios da administração George H. W. Bush foram publicados em janeiro de 1993. Um projeto foi preparado no início de 1992, mas vários encontros e a campanha eleitoral (com foco nos debates sobre economia doméstica) adiaram a conclusão dos trabalhos. O documento, nos moldes dos relatórios anteriores, afirmou a transição da estratégia de contenção para o engajamento coletivo em bases regionais que em matéria de defesa continuou a ser desenhado por Dick Cheney e Colin Powell.

Em 1992, uma iniciativa de revisão do engajamento externo dos Estados Unidos baseada na visão neoconservadora dos Estados Unidos como “*the world’s lonely superpower*” foi desenhada pelo Subsecretário de Defesa Paul Wolfowitz com o nome de “*Defense Planning Guidance*”. O documento sigiloso vazou para a imprensa e foi rapidamente repudiado pela administração George H. W. Bush que considerou que o documento poderia desgastar as bases de poder do partido Republicano principalmente com a aproximação das eleições (Herring, 2008; Pecequilo, 2005). Segundo o documento, os Estados Unidos deveriam manter a supremacia militar, prevenir a ascensão de rivais e poderes hostis, expandir a área de influência, adotar medidas preventivas para o perigo da proliferação de armas e enfatizava a preferência pela atuação multilateral por meio de coalizões *ad hoc* (Dumbrell, 1997; Herring, 2008).

Joseph Nye, em artigo sobre a “nova ordem” aclamada pela administração George H. W. Bush, afirma que a temática foi perdendo espaço nos discursos da Casa Branca, depois das declarações do presidente sobre solidariedade contra a agressão, e os novos métodos de trabalho com outras nações (Nye, 1992, p. 83). A novidade era a ênfase na chamada “paz democrática” e na absoluta necessidade da liderança americana para alcançá-la em um mundo de crescente interdependência. Essa convicção, baseada nos princípios gêmeos da democratização e economia de mercado, mais tarde ganhou expressão também na estratégia Clinton de engajamento e alargamento.

Não faltaram críticas dirigidas ao governo George H. W. Bush de que sua administração fora incapaz de superar a estratégia da contenção

e dissuasão característica do período da Guerra Fria e pela ausência de criatividade e inovação faltara habilidade para estruturar a “nova ordem” propalada pelo governo e também as políticas da administração eram reativas. Sobre as críticas, o Secretário de Estado Eagleburger (1993) argumentou que a administração George H. W. Bush enfrentou três grandes desafios com sucesso, o fim da Guerra Fria de forma pacífica, lidar com as instabilidades geradas com o fim da Guerra Fria e iniciar a construção da nova arquitetura para a nova ordem mundial. Em 5 de janeiro de 1993, o presidente George H. W. Bush no seu último discurso em West Point, declarou<sup>95</sup>:

We must engage ourselves if a new world order, one more compatible with our values and congenial to our interest, is to emerge. But even more, we must lead (...) Leadership should not be confused with either unilateralism or universalism. We need not respond by ourselves to each and every outrage of violence. The fact that America can act does not mean that it must. A nation's sense of idealism need not be at odds with its interests, nor does principle displace prudence.

### 3.3 Bill Clinton e a estratégia de engajamento e alargamento

O democrata Bill Clinton foi eleito presidente da república dos Estados Unidos em 1992 marcando o fim de um período de 12 anos de gestão republicana na presidência. Conforme o *slogan* de campanha – “It’s the economy, stupid!” – iniciou sua gestão priorizando temas da política doméstica que incluíam reforma na educação, a restrição de venda de armas, o fortalecimento das leis de proteção ao meio ambiente e ao emprego. Durante o primeiro mandato, Bill Clinton foi bastante criticado não só pela inexperiência em assuntos internacionais, mas também pela equipe voltada para o tema das relações internacionais, considerada por alguns críticos como fraca. Nesse sentido, o trabalho de preparação dos relatórios de estratégia de segurança nacional teve o propósito de agregar as prerrogativas da campanha e transmitir as prioridades estratégicas de engajamento internacional do governo.

A mudança do partido republicano para o democrata no governo dos Estados Unidos não alterou a característica internacionalista da política externa norte-americana. Durante o

<sup>95</sup> Disponível em <http://millercenter.org/scripps/archive/speeches/detail/3433>. Acesso em 12 de abril de 2011.

período da administração Bill Clinton foram publicados sete relatórios de estratégia de segurança nacional. Os três relatórios publicados no primeiro mandato (1994, 1995 e 1996) com o título “A National Security Strategy of Engagement and Enlargement” apresentaram uma nova grande estratégia em resposta à mudança dos imperativos de segurança dos Estados Unidos com o fim da ameaça comunista. As novas ameaças a serem enfrentadas são descritas como mais diversificadas e de mais difícil tratamento, por não serem tradicionais a exemplo do terrorismo, do crime organizado e por introduzirem a preocupação com os “rogue states”<sup>96</sup>. Vale ressaltar também que a concepção de segurança é alargada e definida como a proteção do povo, do território e do modo de vida norte-americano.

Os documentos reconhecem a preponderância dos Estados Unidos como maior potência internacional e afirmam que o papel de liderança dos Estados Unidos nunca foi tão necessário. A manutenção da posição de primazia dos Estados Unidos deu o norte para a grande estratégia, cujas ações centrais foram assim descritas: (1) aumentar a segurança, mantendo uma capacidade de defesa forte e empregando uma diplomacia eficaz para promover medidas de segurança cooperativa; (2) abrir mercados estrangeiros e estimular o crescimento econômico global e (3) promover a democracia no exterior (*The White House, 1994*).

Percebe-se que as três ações acima mencionadas aparecem nos documentos como indissociáveis visto que a manutenção da capacidade de projeção de poder dos Estados Unidos é considerada como dependente da prosperidade econômica do país, e o favorecimento da consolidação de Estados democráticos pode tanto incrementar a segurança seguindo a lógica da paz democrática quanto incrementar as economias já que as mesmas são vistas como propensas à economia de mercado (o que traria benefícios para os Estados Unidos e para a economia global). Sobre a importância da expansão das democracias, segue o trecho:

Our national security strategy is based on enlarging the community of market democracies while deterring and containing a range of threats to our nation, our allies and our interests. The more that democracy and political and economic liberalization take hold in the world, particularly in countries of geostrategic

<sup>96</sup> A mais detalhada articulação da emergência de uma política para os “rogue states” foi feita por Antony Lake, Assessor de Segurança Nacional do Governo Bill Clinton, no artigo “*Confronting Backlash States*” publicado em 1994 na *Foreign Affairs*. Lake argumenta que “as the sole superpower, the US have a special responsibility to for developing a strategie to neutralize, countain, and through selective pressure, perhaps eventually transform these backlash states into conservative members of international community”.

importance to us, the safer our nation is likely to be and the more our people are likely to prosper (*The White House*, 1995, p. 2).

A estratégia de engajamento internacional proposta nos relatórios do primeiro mandato de Bill Clinton deixa clara a preferência pela seletividade na atuação armada dos Estados Unidos, ou seja, as ações militares, no exterior, seriam enviadas para as regiões de interesse ou para sustentar os valores americanos (incluindo intervenções para situações de grave violação dos direitos humanos)<sup>97</sup>. Ademais, ressalta também a preferência por ações multilaterais, mas não descarta o unilateralismo quando necessário:

The United States recognizes that we have a special responsibility that goes along with being a great power. Our global interests and our historic ideals impel us to oppose those who would endanger the survival or well-being of their peaceful neighbors. Nations should be able to expect that their borders and their sovereignty will always be secure. At the same time, this does not mean we or the international community must tolerate gross violations of human rights within those borders. When our national security interests are threatened, we will, as America always has, use diplomacy when we can, but force if we must. We will act with others when we can, but alone when we must. We recognize, however, that while force can defeat an aggressor, it cannot solve underlying problems. Democracy and economic prosperity can take root in a struggling society only through local solutions carried out by the society itself. We must use military force selectively, recognizing that its use may do no more than provide a window of opportunity for a society – and diplomacy – to work (*The White House*, 1995, p. 2).

O tema dos direitos humanos aparece no documento como um valor norte-americano que deve ser promovido no exterior, em especial em uma agenda assistencialista, o que privilegia o enfoque bilateral. No entanto, o relatório inclui esforços da busca pela ratificação de tratados internacionais sobre a matéria. Os temas da expansão das democracias e livre mercado também aparecem atrelados ao dos direitos humanos, em especial na ênfase dada às operações de paz e intervenções humanitárias. Segundo Apodaca (2006, p. 162), a administração Bill Clinton, apesar da retórica, somente apoiou os direitos humanos quando os mesmos eram compatíveis com outras preferências políticas, especialmente econômicas.

<sup>97</sup> Segundo Alves (2008, p. 90) "por traz da retórica do poder brando, havia também um receio político grande, do presidente, de perder popularidade em ações militares não consideradas pela opinião pública, como verdadeiramente nacionais".

No que se refere à agenda voltada para as instituições internacionais, as políticas foram articuladas pela administração Bill Clinton na estratégia que privilegiou uma abordagem multilateral em resposta às ameaças transnacionais que, por serem consideradas difusas, necessitavam de políticas que vinculassem outras nações no comprometimento do combate a elas (Ikemerry, 2001, p. 235).

São muitas as menções no relatório à Organização das Nações Unidas, mas diferente dos dois últimos documentos da administração George H. W. Bush, a estratégia de segurança nacional de Bill Clinton não destaca um espaço específico no relatório para tratar da organização. A Organização das Nações Unidas aparece muitas vezes como fórum político para os temas de meio ambiente, de comércio e de direitos humanos. Em referência às intervenções multilaterais armadas ou operações de paz, fica clara a descrença com relação ao Conselho de Segurança<sup>98</sup> e a preferência da ação por meio da Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN). Por essa razão, parte da grande estratégia da administração Bill Clinton com vistas à garantia da segurança coletiva envolve a expansão da OTAN<sup>99</sup>.

Vale esclarecer que a descrença com relação ao Conselho de Segurança e à própria Organização das Nações Unidas natural dos grupos políticos com tendências nacionalistas e isolacionistas passou a ser compartilhada por liberais internacionalistas ligados à administração Bill Clinton. Nessa abordagem, a Organização das Nações Unidas, especialmente o Conselho de Segurança, não promove soluções rápidas e eficazes para as crises humanitárias e sofre de falta de legitimidade democrática, além de representar interesses de Estados não democráticos.

<sup>98</sup> Conforme o já explicitado, o incidente com os "rangers" na Somália contribuíram para um ceticismo com relação às operações de paz empreendidas através da Organização das Nações Unidas. A ação militar na Somália liderada pelos Estados Unidos foi aprovada pelo Conselho de Segurança em 1992, ainda no governo George H. W. Bush. O governo Bill Clinton ampliou o mandato das forças de paz que receberam a autorização do uso de "todos os meios necessários" para por fim aos conflitos internos e combater o General Aidid. Forças norte-americanas passariam a agir de forma autônoma o que não foi bem recebido por países, como a Itália, que contribuíam com as tropas e não haviam dado anuência para alteração do mandato inicial. A morte de 18 "rangers" e outros incidentes, em uma operação em 18 de outubro de 1993, teve como resultado o anúncio da retirada das tropas americanas da Somália em março de 1994. A experiência com a Somália, segundo Patriota (2010), "criou uma atitude generalizada de desconfiança em relação a intervenções da Organização das Nações Unidas (...). A administração Bill Clinton não se preocupou em desfazer a impressão amplamente disseminada entre setores do Congresso e da impressão que os embarços sofridos pelos Estados Unidos na Somália deveriam ser imputados à Organização das Nações Unidas (Patriota, 2010, p. 80). A preferência pelas ações militares por intermédio da Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN) foi expressa pelo governo Bill Clinton em fevereiro de 1993 quando afirmou que os Estados Unidos somente atuariam na Iugoslávia através de um arranjo da OTAN.

<sup>99</sup> A expansão da Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN) seguiu a lógica da estratégia de "alargamento" que tinha como premissa o uso de instituições multilaterais como mecanismos para estabilizar e integrar as novas democracias de mercado no mundo de democracias ocidentais. Em julho de 1997, ingressaram na Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN) a Polónia, a Hungria e a República Tcheca, formalmente convidadas a fazer parte da aliança. Sobre a política de expansão da Organização do Tratado Atlântico Norte, o Secretário de Estado Strobe Talbott afirmou: "opening NATO to new members would create incentives for candidate countries to strengthen democratic institutions, liberalize their economies, ensure civilian control of the military, and enhance respect of human rights" (apud Ikemerry, 2001, p. 237).

A conclusão para essa constatação, entretanto, é diferente das outras tradições da política externa, ou seja, defende, ao invés da suspensão do apoio à Organização, uma reforma da mesma e a criação de novas instituições que reúnam as democracias consolidadas em uma comunidade de estados democráticos com vistas ao alcance de uma ordem internacional mais estável e compatível com os valores norte-americanos. Apesar da retórica, não foi identificada como parte da grande estratégia de Bill Clinton a reforma da Organização das Nações Unidas, já o fortalecimento da comunidade de democracias de mercado foi reforçado no documento.

Ainda sobre a relação entre os Estados Unidos e a Organização das Nações Unidas, vale mencionar que a partir de 1994 quando os democratas perderam o controle do Congresso Americano os debates sobre a referida organização foram intensificados. Senadores, como Jesse Helms (repblicano da Carolina do Norte), usaram a mudança da liderança para revisitar a questão, o que acabou tendo como resultado uma crise no financiamento da organização e também das operações de paz<sup>100</sup>.

Com forte ligação com os temas da expansão das democracias, intervenções humanitárias e direitos humanos, o tema dos tribunais *ad hoc* e mistos, criados pelo Conselho de Segurança, fez também parte dos documentos como um meio de dissuasão dos violadores do direito internacional, em especial lideranças de estados em situação de conflito étnico e dos “rogue states”:

At the same time as we work to ensure the success of emerging democracies, we must also redouble our efforts to guarantee basic human rights on a global basis. At the 1993 United Nations Conference on Human Rights, the United States forcefully and successfully argued for a reaffirmation of the universality of such rights and improved international mechanisms for their promotion<sup>101</sup>. In the wake of this gathering, the UN has named a High Commissioner for Human Rights, and the rights of women have been afforded a new international precedence. The United States has taken the lead

<sup>100</sup> No final do governo Bill Clinton, a retenção do financiamento das ações de manutenção de paz pelo Congresso dos Estados Unidos fez com que o Embaixador dos Estados Unidos na Organização das Nações Unidas Richard Holbrooke fosse designado para intermediar um acordo com o presidente do Senado americano. O Tesouro dos Estados Unidos pagou parte dos atrasados. Curiosamente o filantropo Ted Turner ofereceu-se para pagar o restante e acabar com o impasse. Para financiar a organização, ele fundou a Fundação da Organização das Nações Unidas e a Assembleia Geral teve que criar um fundo para parcerias internacionais já que a Organização das Nações Unidas não podem pelo seu tratado constitutivo, receber ajuda financeira de particulares (Mandelson-Forman, 2008, p. 56).

<sup>101</sup> Vale destacar o grande apoio e significativa participação do Brasil, sem cujos esforços na busca de consensos a Declaração de Viena não teria sido aprovada. Quanto à Resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas que criou o Alto Comissariado de Direitos Humanos, ela partiu de um texto elaborado por um grupo formado pelo Embaixador Ayala Lasso do Equador, pelo Embaixador alterno da Índia e pelo Embaixador Gilberto Vergne Saboia do Brasil.

in assisting the UN to set up international tribunals to enforce accountability for the war crimes in the former Yugoslavia and in Rwanda (*The White House*, 1995, pp. 23-24).

Interessante identificar que o Tribunal Penal Internacional permanente somente foi mencionado no *National Security Strategy* do ano de 1996, quando as reuniões do Comitê Preparatório para a Conferência de Plenipotenciários iniciaram seus trabalhos. De acordo com o relatório:

At the same time as we work to ensure the success of emerging democracies, we must also redouble our efforts to guarantee basic human rights on a global basis (...) The United States has taken the lead in assisting the UN to set up international tribunals to enforce accountability for the war crimes in the former Yugoslavia and in Rwanda. And the President has endorsed the creation of a Permanent Criminal Court to address violations of international humanitarian law (*The White House*, 1996, p. 32).

Vale lembrar que no ano de 1993 o tema da criação de um tribunal permanente foi introduzido na agenda da Organização das Nações Unidas e os Estados Unidos envidaram esforços de adiar o tratamento do tema, conforme mencionado no capítulo 1 deste estudo. Todavia, foram muitos os discursos da administração Bill Clinton favoráveis à criação do referido instrumento jurídico<sup>102</sup>. Depois do relatório de 1996, os outros relatórios publicados sequer mencionam a figura do Tribunal Penal Internacional. Interessante mencionar que o ex-promotor do Tribunal *ad hoc* para a ex-Iugoslávia, Richard Goldstone acusou as potências ocidentais que controlavam a missão de paz na Bósnia (Estados Unidos, Reino Unido e França) de conspirar contra o aprisionamento dos indiciados, apesar da obrigação implícita nos acordos de Dayton de fazê-lo e concluiu que a situação representava um mau prenúncio para a negociação de uma corte penal internacional permanente<sup>103</sup> (Patriota, 2010, p. 157).

O ano de 1996 foi de eleições e é possível identificar na estratégia de segurança nacional, a manutenção do internacionalismo com ênfase

<sup>102</sup> Segundo Scheffer (2001), Bill Clinton demonstrou publicamente apoio a criação de uma corte penal internacional pelo menos em seis ocasiões: "William Jefferson Clinton, Remarks at the Opening of the Commemoration of "50 years After Nuremberg: Human Rights and the Rule of Law," University of Connecticut, 1995 Pub. Papers 1597, 1598; Statements of President William Jefferson Clinton, at the Army Conference Room in Pentagon, 33 Weekly Comp. Pres. Doc. 119 (Jan. 29, 1997); before the 52nd Session of the United Nations General Assembly, id. at 1389 (Sept. 22, 1997); in Honor of Human Rights Day, the Museum of Jewish Heritage, New York, id. at 2003 (Dec. 9, 1997); at a White House Press Briefing on Bosnia, id. at 2074 (Dec. 18, 1997); and William Jefferson Clinton, Remarks by the President to Genocide Survivors, Assistance Workers, and U.S. and Rwanda Government Officials, Kigali Airport, Kigali, Rwanda, 34 id. at 497 (Mar. 25, 1998").

<sup>103</sup> À época, Milosevic alegou ter havido um acordo entre ele e R Holbrooke.

nas alianças e ampliação da liderança norte-americana para a condução da ordem internacional estável<sup>104</sup>. O segundo mandato do governo Bill Clinton foi marcado por uma ênfase maior aos temas de política externa e ao discurso dos Estados Unidos como “nação indispensável”. A posse de uma nova equipe de política externa reforçou o interesse de uma mudança de rumos para essa política<sup>105</sup>. De acordo com Posen e Ross (1996-1997), de 1992 a 1997 o governo Bill Clinton evoluiu de uma postura multilateral e cooperativa para uma que privilegiava a liderança dos Estados Unidos, mesclando estratégias do engajamento seletivo, da primazia e da segurança coletiva.

Nesse contexto, os relatórios de 1997 a 2000, intitulados “National Security Strategy for a New Century” mantêm os objetivos enumerados nos documentos anteriores, reafirmam a preponderância dos Estados Unidos como polo de poder e liderança, e afirmam a importância do engajamento internacional para a promoção da paz e prosperidade. Em resposta às numerosas críticas com relação à implementação da política externa no primeiro mandato, a administração Bill Clinton deu novo foco para as prioridades dos Estados Unidos para o “novo século”<sup>106</sup>.

A lista de prioridades iniciou com a afirmação de que os Estados Unidos deveriam promover soluções pacíficas para uma Europa democrática com a ampliação dos investimentos na Organização do Tratado do Atlântico Norte e a solução da guerra na Bósnia. A segunda prioridade listada foi a criação de uma comunidade próspera e estável na Ásia e Pacífico (tendo em conta a crise financeira asiática). Dentre as prioridades não regionais foi incluída a expansão dos mercados abertos e a promoção do Estado de direito por meio de uma implacável força de paz contra as ameaças transnacionais e de um corpo militar e diplomático fortes. Animada com o aparente sucesso na Bósnia e criticada pela inação em Ruanda, a administração Bill Clinton enfatizou no relatório o “imperativo do engajamento” mediante o argumento de que a liderança

<sup>104</sup> Clarke (1996) afirma que é possível perceber, nas eleições de 1996, uma aproximação das agendas republicana e democrata de política externa, em parte pela falta de competência e desinteresse generalizado sobre questões internacionais que se instalou nos dois partidos. De acordo com o autor, a nova geração republicana que chegou ao Legislativo em 1994 possuía uma visão estreita e limitada da política externa.

<sup>105</sup> A equipe de relações internacionais da administração passou a contar com Madeleine Albright na Secretaria de Estado e Samuel Berger como Conselheiro de Segurança Nacional.

<sup>106</sup> De acordo com Pecequillo (2005), um dos projetos mais prejudicados da agenda de política externa do governo Bill Clinton foi o da integração hemisférica e da liberalização econômica internacional. No ano de 1997, Bill Clinton não conseguiu obter o *fast track* – mandato especial que permite ao presidente da república negociar acordos comerciais sem a aprovação do Legislativo, o que restringiu a liberdade de negociar no exterior com impacto para projetos como o da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Não obstante, Bill Clinton imprimiu um novo ritmo para a política externa no segundo mandato tendo como foco a reconsolidação da América como nação indispensável sustentada pela expansão da economia e o aumento da participação no exterior. Nesse sentido, Madeleine Albright, em inúmeros artigos e discursos, reafirmou a liderança dos Estados Unidos para a estabilidade e a segurança da ordem, destacando o seu papel na consolidação de uma estrutura liberal e democrática no sistema mundial que preserve e amplie os ensinamentos da experiência americana.

norte-americana e o compromisso no mundo são vitais para a segurança dos Estados Unidos (Snidel e Nagl, 2001, p. 135).

Outra mudança notável nos novos relatórios foi o novo foco para a implementação da estratégia, instrumentos de política foram identificados para cada uma das áreas voltadas ao objetivo de responder às crises internacionais e moldar o ambiente internacional de acordo com os interesses dos Estados Unidos e responder às ameaças transnacionais: diplomacia, assistência internacional, controle de armas, iniciativas de não proliferação e atividades militares. Curiosamente, os interesses nacionais que necessitam de respostas foram categorizados como “vitais, importantes ou humanitários” (Snidel e Nagl, 2001, p. 135).

O relatório de 1998 partilhou do anterior tanto o título como a substância, apenas com mudanças nas ênfases dadas a alguns temas e o reconhecimento da crescente interdependência global. Sobre as instituições internacionais voltadas aos direitos humanos, o relatório reforça o compromisso identificado nos documentos anteriores de assegurar os princípios internacionais dos direitos humanos e proteger os grupos mais vulneráveis ou tradicionalmente oprimidos. Para esse fim, o documento prevê medidas de reforço da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, mecanismos de proteção dos direitos humanos e dirigidos às violações do direito humanitário, como os tribunais *ad hoc* para a ex-Iugoslávia e Ruanda (*The White House*, 1998, p. 34).

Conforme já explicitado anteriormente, o relatório de 1998, ano da negociação do Tribunal Penal Internacional, não faz menção ao instrumento de justiça penal internacional. Apesar dos discursos de apoio do presidente Bill Clinton ao estabelecimento de um sistema de justiça internacional penal permanente, a instituição não foi considerada na grande estratégia norte-americana de construção de instituições voltadas para a promoção dos interesses e valores dos Estados Unidos.

Também no relatório do ano de 2000 que foi mais uma codificação daquilo que a administração Bill Clinton considerou como conquistas dos dois mandatos, o Tribunal Penal Internacional não foi mencionado a despeito de no final do mandato o governo Bill Clinton assinar o tratado constitutivo do Tribunal<sup>107</sup>. O compromisso norte-americano pela responsabilização das mais graves violações dos direitos humanos privilegiou o enfoque *ad hoc* e o encontro entre os interesses e valores norte-americanos tiveram como resultado uma política interventiva, conforme trecho do relatório de 2000:

<sup>107</sup> Vale lembrar que o presidente Bill Clinton, ao assinar o tratado, declarou que, em razão das “graves falhas” percebidas no documento, não recomendava a ratificação do mesmo.

There are times when the nexus of our interests and values exists in a compelling combination that demands action – diplomatic, economic, or military. At times throughout our history, our survival as a nation has been at stake and military action was the only possible recourse. On other occasions, our survival as a nation has not been at stake but our national interests have nonetheless been challenged. When such challenges to our interests occur in concert with morally compelling challenges to our values, the American people expect their government to take action. During the course of this Administration, we have employed military force only in circumstances in which our national interests were at stake and our values were challenged. Preserving our interests and values has never been without cost, and every generation has been asked to bear a portion of the price of freedom. From a bridge at Concord over two centuries ago to the air over Kosovo last year, on numerous occasions Americans have been called upon to stand up for their interests, interests which are often inextricably linked with their values. Today, 250,000 U.S. forces are stationed or deployed overseas to protect and advance our nation’s interests and values – down from a Cold War peak of 500,000. Of this, we maintain a continuous overseas presence of over 200,000 in places like Germany, Japan, and South Korea, while about 30,000 are currently involved in operations. These include nearly 20,000 stationed around the Persian Gulf to contain Iraq, roughly 10,000 in Bosnia and Kosovo, and 1,000 in the Sinai. Other forces, such as those rotationally deployed to the Mediterranean, the Pacific Ocean and the Arabian Gulf, remain involved in routine operations. Our diplomatic corps – the Civil and Foreign Services – also bear an important part of protecting and advancing our interests, often in the furthest reaches of the globe, through embassies, consulates, and missions worldwide (*The White House*, 2000, p. 10).

Vale lembrar, ainda no que se refere ao Tribunal Penal Internacional, o fato de os Estados Unidos serem o país com o maior contingente militar no exterior (apesar da redução da presença militar fora das fronteiras com o fim da Guerra Fria) foi apontado com um dos motivos principais da preocupação dos Estados Unidos com um instrumento de justiça internacional que poderia indiciar civis e militares norte-americanos envolvidos em intervenções armadas internacionais.

Outra menção no documento de 2000 que leva a refletir sobre a posição ambígua da administração Bill Clinton com relação ao Tribunal Penal Internacional é a da criação de uma Comunidade de Democracias que poderia substituir o Conselho de Segurança na legitimação das intervenções armadas lideradas pelos Estados Unidos. O reconhecimento de que uma reforma da

Organização das Nações Unidas não seria feita em curto prazo e a convicção da necessidade do uso da força em situações de ameaça à paz ou aos valores norte-americanos influenciaram os processos de intervenções humanitárias que se caracterizaram por “um grau crescente de desconhecimento da autoridade do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas” e pelo “relativo unilateralismo” visto na intervenção da Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN) em Kosovo<sup>108</sup> (Leis, 2009).

Assim, em um contexto no qual os Estados Unidos lançam uma política de revisão da política internacional de legitimação do uso da força e das organizações internacionais que cumprem esse papel, a aprovação de um sistema de justiça penal internacional que permite ao seu promotor iniciar investigações sobre os chamados crimes de agressão e portanto julgar a legitimidade das intervenções armadas gerou inúmeras controvérsias entre os membros da administração e também nos debates no Congresso norte-americano.

Vale ressaltar que a definição e tipificação do crime de agressão, pela ausência de um consenso durante a Conferência de Plenipotenciários, vieram a ser discutidas somente em junho de 2010, na Conferência de Revisão em Kampala, Uganda. O crime foi definido como: “planejamento, preparação, iniciação ou execução, por uma pessoa numa posição de exercício de controle ou direção da ação política ou militar de um estado, de um ato de agressão que pelo seu carácter, gravidade ou escala constitui uma manifesta violação da Carta das Nações Unidas”. De acordo com a negociação em Kampala, o Tribunal somente terá jurisdição sobre o referido crime um ano após a ratificação da resolução que altera o texto do Estatuto de Roma por trinta Estados-membros.

Em contrapartida, é interessante perceber que os tribunais *ad hoc* voltados para julgar militares e civis de regiões sem governo, ou para os líderes de estados considerados “fora da lei” aparecem em todos os relatórios de estratégia de segurança nacional como meio para alcançar os objetivos ligados à promoção dos valores norte-americanos de justiça, liberdade, democracia e direitos humanos.

---

<sup>108</sup> A ação militar no Kosovo foi decidida pela Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN) sem que a situação fosse levada ao Conselho de Segurança. Alguns autores liberais internacionalistas defendem que, apesar da ilegalidade, a ação foi legítima. Em 1999, a procuradora do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia declarou sua intenção de investigar “crimes de guerra” cometidos pelas forças da Organização do Tratado Atlântico Norte com o argumento de que o bombardeio em Kosovo foi ilegal e que a destruição de cidades e a devastação não pode ser justificada pela necessidade militar (Miller, 1999).

### 3.4 George W. Bush e a doutrina da guerra preventiva

As eleições de 2000 devolveram a presidência dos Estados Unidos aos Republicanos<sup>109</sup>. A vitória de George W. Bush marcou também um período do retorno dos neoconservadores – remanescentes da era Reagan que foram responsáveis pelas políticas neoliberais na economia (cortes de impostos e encolhimento do estado de bem-estar) e envolvidos pela retórica messiânica num endurecimento e militarização do setor externo (Pecequilo, 2005).

A campanha de George W. Bush apresentava uma agenda de mudança interna e externa com vistas a recuperar a “moral” americana abalada pelos excessos liberais. No campo das relações internacionais, George W. Bush defendeu que os Estados Unidos se encontravam em um momento de unipolaridade e não poderiam desperdiçar a força unilateral com temas secundários. Além disso, em suas declarações no início do primeiro mandato, George W. Bush afirmou que os Estados Unidos deveriam estreitar os interesses nacionais e selecionar quando e como se envolverem em questões internacionais.

Em termos de política externa, George W. Bush defendia uma postura agressiva com o aumento de gastos militares, mas restritiva com a proposta de um menor envolvimento em contendas internacionais. Segundo Ikemerry (2009), George W. Bush chegou à presidência com uma retórica realista. A assessora de segurança nacional Condoleezza Rice escreveu durante a campanha presidencial que a administração deveria voltar a privilegiar a abordagem tradicional da política externa que enfatiza relação com os grandes poderes e da perseguição realista do interesse nacional. O próprio presidente argumentou: “I don’t think our troops ought to be used for what’s called national-building. I think our troops ought to be used to fight and win war” (*apud* Ikemerry, 2009, p. 6).

Para Ikemerry (2009), a política externa do governo George W. Bush passou por diferentes fases, a primeira, realista, foi marcada pela resistência ao multilateralismo liberal dos anos Clinton e pelo crescente unilateralismo. Skidmore (2005) também afirma que com o fim da Guerra Fria os Estados Unidos foram gradualmente se afastando da hegemonia em direção ao unilateralismo. Nos primeiros meses da administração George W. Bush, essa característica da política externa pôde ser percebida na rejeição do Protocolo de Kyoto com a justificativa da “deslealdade” dos termos do tratado em prejuízo dos interesses norte-americanos e na anulação da assinatura do Estatuto do Tribunal Penal Internacional.

<sup>109</sup> A vitória de George W. Bush foi marcada por controvérsias com relação ao processo eleitoral. A vitória de George W. Bush foi formalizada pela Suprema Corte Federal dois meses depois do pleito.

Vigevani e Oliveira (2001), em análise dos sete primeiros meses do governo George W. Bush, concluíram que diante dos acontecimentos internacionais patrocinados pelo governo como “o bombardeio do Iraque; a expulsão de diplomatas russos dos Estados Unidos; a rejeição do protocolo de Kyoto e outras medidas antiambientalistas; a busca pelo reforço da posição norte-americana diante da Europa, apesar do discurso da parceria; a elevação da Rússia e da China à condição de competidoras estratégicas; a busca pelo rompimento de acordos estratégicos, como o ABM, para a criação do sistema nacional antimísseis; as pressões para a aceleração da Alca; a crise com a China; o isolamento na busca do acordo de paz entre Israel e Palestina, entre outros”, pode-se notar o novo perfil “unilateral, agressivo e ofensivo” dos Estados Unidos no exercício da liderança no início do século, diferente do perfil verificado no governo Bill Clinton” (Vigevani e Oliveira, 2001).

De fato, o governo George W. Bush, em especial no seu primeiro mandato, pode ser caracterizado pela postura mais ativa e agressiva, se comparado aos governos anteriores. Para autores como Daalder e Lindsay (2003), a política externa de George W. Bush foi revolucionária. Porém, autores como Gaddis (2005) argumentam que as principais características da política de George W. Bush é parte da tradição da política externa norte-americana que já no início do século XIX era marcada por políticas unilaterais, preventivas e hegemônicas. Para esse autor, a estratégia delineada, depois dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, foi apenas uma readaptação dessas políticas.

A segunda fase do governo George W. Bush, ainda segundo Ikemberry (2009), inicia com a sistematização da estratégia após os episódios de 11 de setembro de 2001 com a publicação do “National Security Strategy” em setembro do ano seguinte e a guerra contra o Iraque. Segundo o autor, os Estados Unidos é descrito no relatório como o único provedor de um bem público global (segurança e nova ordem mundial) e em retribuição os Estados Unidos pediriam apenas estarem “menos onerados pelas regras e instituições da antiga ordem” (Ikemberry, 2009, p. 7).

Nesse sentido, o referido relatório intitulado “The National Security Strategy of the United States of America” apresenta a nova grande estratégia da administração frente às novas ameaças. No documento, o terrorismo internacional associado às armas de destruição em massa e ao eixo do mal<sup>110</sup> (que no governo Bill Clinton foram classificados como

<sup>110</sup> O relatório de 2002 ressalta a existência de riscos voláteis e dispersos representados pelos inimigos da ordem definidos como países pequenos, hostis, não democráticos, com ambições de expansão regional e que investem em armas de

“*rogue states*”) é identificado como a principal ameaça a ser enfrentada pelos Estados Unidos e a prevenção ou preempção, o pretexto para justificar a agressão.

O relatório de 2002 reconhece a necessidade de ações antecipadas no combate às ameaças, quando são percebidas como iminentes. No relatório, os termos prevenção e preempção aparecem com significado semelhante de forma proposital, como ressalta Storti (2009). Uma ação preemptiva, ou prioritária se configura pela antecipação de um conflito por um Estado que está sob ameaça iminente e pode ser configurada como uma ação de legítima defesa. A ação preventiva, por outro lado, tem caráter ofensivo e é usada por um Estado que deseja manter o equilíbrio de poder em seu favor (Storti, 2009, p. 168). Nesse sentido, Brzezinski (2004) criticou o documento ressaltando que a confusão conceitual liberou os Estados Unidos para as operações militares contra os inimigos sem que essas ações passassem pelo crivo da comunidade internacional e da opinião pública doméstica.

Smith (2009) esclarece que a estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos, expressa no relatório de 2002, foi baseada em dois pilares, do poder e da intenção. Os autores do relatório reconhecem que o poder sem a intenção é efêmero, assim como, a intenção sem o poder é impotente (Smith, 2009, p. 54). O documento também afirma que o “diferencial do internacionalismo americano reflete a união dos valores e interesses nacionais”. Nesse sentido, o relatório enfatiza que o “objetivo da estratégia não é apenas o de fazer o mundo mais justo, mas melhor”, através da busca da “liberdade econômica e política; relação pacífica com outros estados e respeito à dignidade humana”<sup>111</sup> (*The White House*, 2002, p. 1).

Ainda segundo Smith (2009), os fundamentos doutrinários dos documentos de estratégia nacional dos Estados Unidos são a expressão do pensamento neoconservador ou do chamado “*revival wilsonianism*”. Smith adverte que alguns aspectos da doutrina Bush, como o imperativo da supremacia militar dos Estados Unidos são difíceis de conciliar com a tradição wilsoniana, mas essa tradição contribui fundamentalmente para a doutrina com o pilar das intenções.

---

destruição em massa e patrocinam o terrorismo. No relatório *Patterns of Global Terrorism*, datado de 2001 e publicado em 2002, o Eixo do Mal é identificado nos seguintes Estados: Irã, Iraque, Líbia, Coreia do Norte, Síria, Sudão e Cuba.

<sup>111</sup> Para alcançar os objetivos acima identificados, é enfatizada a “forte aspiração para a dignidade humana; o estreitamento de alianças para combater o terrorismo e o trabalho de prevenção dos ataques aos Estados Unidos e aliados; trabalhar em conjunto com outros Estados para neutralizar conflitos regionais; dissuadir ameaças inimigas aos Estados Unidos e aliados através da posse de armas de destruição em massa; iniciar uma nova era global de crescimento econômico por meio da abertura de mercados e livre comércio, expandir o círculo de desenvolvimento por intermédio de sociedades abertas e da construção de infraestrutura para a democracia; desenvolver agendas de ações cooperativas com outros centros do poder global e transformar instituições de segurança nacional para enfrentar os desafios e oportunidades do século XXI” (*White House*, 2002, p. 2).

De acordo com Jervis (2003), a doutrina Bush tem quatro elementos: a forte crença na importância do regime doméstico estatal na determinação das suas políticas externas e a percepção relacionada de que os Estados Unidos vivem um momento de oportunidade para transformar a política internacional; a percepção que grandes ameaças devem ser combatidas com políticas novas e vigorosas, notadamente a guerra preventiva; a escolha da ação unilateral, quando necessário e como causa e resumo dessas crenças a sensação clara de que a paz e a estabilidade exigem dos Estados Unidos a afirmação da sua supremacia na política mundial.”

Ressalta-se a importância da crença da expansão dos valores democráticos como força transformadora do cenário internacional. A realização dos direitos humanos, de acordo com o relatório de estratégia de segurança nacional, está atrelada ao objetivo da propagação da democracia no globo. De outro lado, a mesma estratégia que objetivou a promoção da liberdade global, conferiu prioridade ao combate ao terrorismo e justificou políticas domésticas que cercearam as liberdades civis. Tratados ou instituições internacionais de direitos humanos não são sequer citados no relatório.

É interessante também perceber que o relatório traz várias menções sobre a importância da busca pela justiça na estratégia de engajamento internacional dos Estados Unidos. O discurso do presidente George W. Bush em maio de 2003 na Alemanha citado no documento afirma: “We build a world of justice, or we will live in a world of coercion. The magnitude of our shared responsibilities makes our disagreements look so small” (*The White House*, 2002, p. 9).

Nesse sentido, vale citar os esforços empreendidos pelo governo George W. Bush para julgar Saddam Hussein que serão apresentados do capítulo 4 deste estudo. Não obstante as iniciativas para o julgamento de Saddam Hussein e o discurso favorável a tribunais semelhantes aos tribunais da ex-Iugoslávia, Ruanda e Serra Leoa, o Tribunal Penal Internacional sofreu forte oposição do governo George W. Bush que declarou, em várias ocasiões, que o sistema de justiça penal internacional estabelecida em Roma ameaça os interesses norte-americanos. Segundo o “National Security Strategy” de 2002:

We will take the actions necessary to ensure that our efforts to meet our global security commitments and protect Americans are not impaired by the potential for investigations, inquiry, or prosecution by the International Criminal Court (ICC), whose jurisdiction does not extend to Americans and which we do not accept. We will work together with other nations to avoid complications

in our military operations and cooperation, through such mechanisms as multilateral and bilateral agreements that will protect U.S. nationals from the ICC. We will implement fully the American Service members Protection Act, whose provisions are intended to ensure and enhance the protection of U.S. personnel and officials (*The White House*, 2002, p. 31).

O “American Service Members Protection Act” determinou o corte de assistência econômica e militar em dois programas do governo para os Estados que ratificassem o Estatuto do Tribunal Penal Internacional. A legislação acima mencionada é uma das muitas medidas de combate ao Tribunal Penal Internacional que serão estudadas neste capítulo.

O segundo relatório de estratégia de segurança nacional foi publicado em 2006, já no segundo mandato do governo George W. Bush<sup>112</sup>. Apesar de reafirmar na campanha presidencial a preferência pela continuidade da estratégia ligada à doutrina da guerra preventiva, algumas mudanças de conteúdo podem ser observadas no documento. Sobre a característica da continuidade da estratégia da guerra preventiva, vale citar as palavras iniciais do Presidente George W. Bush na carta de apresentação do relatório:

America is at war. This is a wartime national security strategy required by the grave challenge we face – the rise of terrorism fueled by an aggressive ideology of hatred and murder, fully revealed to the American people on September 11, 2001. This strategy reflects our most solemn obligation: to protect the security of the American people. America also has an unprecedented opportunity to lay the foundations for future peace. The ideals that have inspired our history – freedom, democracy, and human dignity – are increasingly inspiring individuals and nations throughout the world. And because free nations tend toward peace, the advance of liberty will make America more secure. These inseparable priorities – fighting and winning the war on terror and promoting freedom as the alternative to tyranny and despair – have now guided American policy for more than 4 years” (*The White House*, 2006, p. 1).

É perceptível na leitura do documento uma maior ênfase à promoção da liberdade e da democracia como medida mais efetiva

<sup>112</sup> A equipe de relações internacionais da segunda administração George W. Bush foi assim estruturada: Donald Rumsfeld manteve-se como Secretário de Defesa; Antonio González foi nomeado Ministro da Justiça (muitas críticas foram feitas a escolha de González tendo em vista a ligação dele com a aprovação das medidas de restrição das liberdades civis nos Estados Unidos no contexto da guerra contra o terrorismo e também do seu posicionamento sobre o tratamento dos terroristas prisioneiros de guerra); Condoleezza Rice assumiu o Departamento de Estado no lugar de Colin Powell e Stephen Hadley assumiu como Assessor de Segurança Nacional.

para promover e fortalecer a estabilidade internacional com a redução de conflitos regionais e contenção do terrorismo. No que se refere à luta pela dignidade humana, o documento cita, como exemplo de sucesso, os esforços dos Estados Unidos para a substituição das tiranias no Afeganistão e no Iraque pela democracia constitucional.

Vale também ressaltar que, em face das críticas recebidas durante o primeiro mandato, a preocupação dos formuladores do documento de relacionar a estratégia com o conceito de preempção. A temática do multilateralismo aparece de forma mais acentuada, inclusive com a menção explícita da necessidade de reforma da Organização das Nações Unidas para que a organização possa enfrentar os novos desafios do cenário internacional, inclusive os que envolvem a aprovação do uso da força.

Some conflicts pose such a grave threat to our broader interests and values that conflict intervention may be needed to restore peace and stability. Recent experience has underscored that the international community does not have enough high-quality military forces trained and capable of performing these peace operations. The Administration has recognized this need and is working with the North Atlantic Treaty Organization (NATO) to improve the capacity of states to intervene in conflict situations. We launched the Global Peace Operations Initiative at the 2004 G-8 Summit to train peacekeepers for duty in Africa. We are also supporting United Nations (U.N.) reform to improve its ability to carry out peacekeeping missions with enhanced accountability, oversight, and results-based management practices" (The White House, 2006, p. 12).

O relatório também propõe a criação de uma Comunidade de Democracias o que reforça a concepção de Smith (2009) sobre a aproximação da estratégia de George W. Bush e a alternativa liberal internacionalista delineada no Projeto Princeton, discutida no capítulo anterior. O Tribunal Penal Internacional não aparece no relatório de 2006, o que pode ser compreendido na mudança da retórica sobre o instrumento de justiça nos dois últimos anos do segundo mandato de George W. Bush, em razão dos custos da oposição ao tribunal que foram ressaltados tanto pela oposição, quanto pelos próprios membros da administração e podem ser observados a seguir no debate sobre a política de oposição do governo ao Tribunal, em especial, no tópico sobre a legislação anti-Tribunal Penal Internacional.

Ainda em março de 2005, o Departamento de Estado mostrou preocupação com a redução das oportunidades de treinamento de equipes militares no exterior em decorrência da legislação de combate ao Tribunal

Penal Internacional. Ademais, ao contrário do indicado nos discursos e estratégia do primeiro mandato, os Estados Unidos não vetaram no Conselho de Segurança a Resolução 1593 que referiu a situação de Darfur no Sudão<sup>113</sup> ao Tribunal Penal Internacional.

Em abril de 2005, “The Darfur Accountability Act” (S.495) foi introduzido pelos Senadores Corzine (democrata de New Jersey) e Brownback (republicano do Kansas) com a finalidade de exigir medidas no Conselho de Segurança para garantir a acusação e o julgamento em uma corte internacional penal competente das pessoas nomeadas pela Comissão das Nações Unidas como violadores do direito internacional em Darfur. Uma versão do referido ato para Câmara de Representantes foi introduzida em maio pelo ato HR 1424 pelos congressistas Payne (democrata) e Tancredo (republicano). O Ato passou no Senado como parte do projeto de dotações suplementares, mas devido à pressão da Casa Branca foi retirado do texto final da lei. Em 27 de maio de 2005, o Subsecretário de Estado Robert Zoellick, em discurso sobre Darfur, declarou “the role of the ICC in Sudan sends a signal about accountability and is a useful deterrence against others and allows us to emphasize a tool about the need to stop violence” (AMICC, 2010, p. 3).

Vale ressaltar que a nova posição do governo George W. Bush com relação ao Tribunal Penal Internacional foi vista como incoerente por parte da comunidade política norte-americana que defende que os princípios do Tribunal Penal Internacional são contrários aos valores do autogoverno democrático. Sobre o tema, David Rivkin e Lee Casey publicaram vários artigos sugerindo que os perpetradores do genocídio em Darfur poderiam ser julgados por um tribunal africano, como o Tribunal *ad hoc* para Ruanda. Os debates internos no governo acabaram tendo como resultado a aquiescência do governo George W. Bush do encaminhamento pelo Conselho de Segurança das situações de violação de direitos humanos em Darfur para o Tribunal Penal Internacional (Fonte, 2006).

### 3.5 Considerações Finais

O presente capítulo teve como propósito identificar nos relatórios de estratégia de segurança nacional das administrações George H. W. Bush, Bill Clinton e George W. Bush as abordagens de cada governo sobre o tema dos direitos humanos e do estabelecimento de tribunais penais

<sup>113</sup> Cf. nota de rodapé nº 3 sobre o julgamento dos crimes contra a humanidade e de genocídio sob jurisdição do Tribunal Penal Internacional.

internacionais para o julgamento de crimes contra esses direitos do ponto de vista da grande estratégia dos Estados Unidos.

Para tanto, o capítulo inicialmente apresentou como os relatórios são construídos a partir do entendimento de que os mesmos devem refletir a grande estratégia dos Estados Unidos frente às transformações e os desafios do pós-Guerra Fria. É verdade que, por razões diversas, muitas vezes os objetivos previstos no documento não são alcançados pelos governos e no decorrer dos mandatos as administrações deparam-se com a necessidade de rever os rumos traçados no “National Security Strategy”. No entanto, o documento é uma importante fonte de informações sobre como determinado governo interpreta o contexto internacional no qual os Estados Unidos estão inseridos e as estratégias que traçam para o país com vistas ao seu engajamento internacional.

Vale também ressaltar que nos Estados Unidos a definição de grande estratégia não fica limitada à questão da defesa e aos aspectos militares da segurança. Pelo contrário, o documento é organizado com vistas a identificar os meios de alcançar o interesse nacional dos Estados Unidos que, conforme os documentos pesquisados, tem permanecido constante no desenho da grande estratégia do país: a segurança física, promoção dos “*american values*” (democracia e liberdades fundamentais), prosperidade econômica.

Assim, os temas do estabelecimento de tribunais penais internacionais e de um sistema internacional permanente foram estudados a partir da interação entre os dois elementos do núcleo duro do interesse nacional dos Estados Unidos – a segurança e os “*american values*” – na grande estratégia desenhada por cada uma das três primeiras administrações dos Estados Unidos que se seguiram no pós-Guerra Fria.

O tema do estabelecimento do Tribunal Penal Internacional voltou para a agenda de política internacional em 1993, entretanto, já no governo George H. W. Bush, a temática da investigação de crimes cometidos por líderes de Estados “fora da lei” ganhou espaço. Vale lembrar o discurso do Secretário de Estado Eagleburger, em dezembro de 1992, perante o Conselho de Segurança sobre a necessidade de responsabilizar os criminosos pelas violações ocorridas na ex-Iugoslávia e das iniciativas da administração para o estabelecimento de um tribunal árabe para julgar Saddam Hussein.

Os relatórios do governo George H. W. Bush refletem uma política de transição da grande estratégia dos Estados Unidos com o fim do conflito bipolar. O discurso sobre a necessidade da criação de uma “nova ordem internacional” acabou perdendo espaço em uma estratégia que readaptou o modelo da contenção para o enfrentamento das antigas e “novas

ameaças” relacionadas ao terrorismo, ao crime organizado, à proliferação de armas de destruição em massa e aos “*failed state*”s e “*rogue states*”.

A estratégia dos Estados Unidos também estava ligada ao propósito da manutenção da posição de supremacia norte-americana vista como essencial para a garantia da segurança física do país e da manutenção da paz e da estabilidade internacional. Nesse contexto, o tema dos direitos humanos na agenda multilateral, foi atrelado ao interesse de expansão das democracias, traço que se manteve na grande estratégia das administrações subsequentes, com diferenças na identificação dos meios usados para atingir esse objetivo.

Ademais, o fim da Guerra Fria marcou também um período de aumento do número de intervenções armadas internacionais sob o pretexto da defesa dos direitos humanos. No governo George H. W. Bush, as intervenções no Iraque e na Somália, são exemplos dessa política. Apesar de não identificarmos nos relatórios de grande estratégia da administração George H. W. Bush menção sobre tribunais penais internacionais, o governo cogitou, especialmente nas situações do Iraque e da ex-Iugoslávia, o estabelecimento de mecanismos *ad hoc* para responsabilizar líderes, civis e militares, por crimes cometidos contra o direito internacional.

A transição do governo republicano para o democrata de Bill Clinton foi marcada pela continuidade da ênfase internacionalista da política externa e pela defesa da manutenção da posição da supremacia dos Estados Unidos como “nação indispensável”. A estratégia de “engajamento e alargamento” teve como forte componente estratégico a expansão e consolidação das democracias de mercado e a formação de uma agenda humanitária com vistas a promover os direitos humanos e a liberdade dos mercados.

As principais ameaças identificadas nos relatórios de estratégia de segurança nacional são percebidas nos fenômenos transnacionais, como o terrorismo, crime organizado, a proliferação de armas de destruição em massa, o esgotamento de recursos naturais e os fluxos de refugiados. Convém ressaltar que parte dessas ameaças também foram relacionadas aos chamados *rogue states*. O uso da força mais constante e menos comedido também marcou a estratégia de engajamento internacional no segundo mandato do governo que privilegiou a abordagem multilateral para as intervenções armadas. Exemplos dessa atuação são as intervenções na Somália, no Haiti, na ex-Iugoslávia e em Ruanda.

Nos relatórios de segurança nacional, a abordagem do tema dos direitos humanos não só ressalta os temas assistencialistas da agenda bilateral, como também as ações da administração de promoção da

universalização desses direitos, via tratados internacionais. No entanto, fica claro que a abordagem multilateral para o tema ganha relevância na agenda de segurança e da expansão das democracias mediante, dentre outros mecanismos, a ação armada em regiões fora da lei ou em regiões sem governo.

O governo Bill Clinton, na sua estratégia de segurança nacional, dividiu o mundo em três categorias de países: (1) democracias consolidadas, (2) novas democracias (que têm buscado participar de forma plena como membros da ordem internacional), (3) aqueles que rejeitam as regras sob as quais a ordem internacional está baseada (*rogue states*) e, por fim, (4) os Estados que estão impossibilitados por razões de subdesenvolvimento, catástrofe ou conflito de desfrutar dos benefícios e compartilhar das responsabilidades de uma participação plena da ordem internacional<sup>114</sup>.

Nesse sentido, as intervenções armadas, tanto em Estados considerados *rogue states* como nos *failed states*, têm um sentido de reconstrução desses Estados e da reintegração deles na comunidade de estados democráticos. Essa estratégia depende em grande medida do uso da força militar dos Estados Unidos como provedor da segurança e estabilidade do sistema internacional.

Verifica-se, assim, uma política do governo Bill Clinton favorável aos tribunais *ad hoc*, que são acionados para julgar violadores de direitos humanos dos Estados que estão nas categorias três e quatro descritas acima. Os tribunais *ad hoc* não ganham importância fundamental na estratégia de segurança nacional, mas são identificados como meio de dissuasão de lideranças extremistas ou hostis aos Estados Unidos por meio de mensagem de que as violações dos direitos humanos não serão toleradas e serão punidas.

O mesmo entusiasmo com relação ao trabalho dos tribunais *ad hoc* não é verificado na leitura dos relatórios de segurança nacional do governo Bill Clinton sobre o Tribunal Penal Internacional. Dos relatórios publicados nos dois mandatos da referida administração, apenas o *National Security Strategy* de 1996 menciona o apoio dos Estados Unidos para o estabelecimento de uma corte internacional permanente. No entanto, a posição da delegação norte-americana na negociação do Estatuto do Tribunal Penal Internacional foi clara no sentido de defender um tribunal nos moldes dos *ad hoc*, ou seja, acionado apenas pelo Conselho de Segurança para julgar indivíduos provenientes dos *rogue states* e dos *failed states*.

<sup>114</sup> Cf. Discurso da Secretária de Estado Madeleine Albright na Conferência "Promoting Democracy, Human Rights and Reintegration in Post-Conflict Societies" promovida pela Agência para o Desenvolvimento Internacional - USAID em outubro de 1997.

O governo Bill Clinton, ao final da Conferência de Roma, manteve uma posição ambígua com relação ao instrumento. No fim do mandato, Bill Clinton assinou o tratado constitutivo do Tribunal, mas recomendou que seu sucessor não buscasse a ratificação tendo em vista “falhas graves” no documento<sup>115</sup>.

A recomendação para a não ratificação do tratado pode ter como subjacente o entendimento de que a estratégia da expansão das democracias depende, em grande medida, da autonomia dos Estados Unidos para tomar medidas que envolvam o uso da força militar. Ademais, também reflete o crescente sentimento, inclusive entre os liberais internacionalistas que as instituições criadas durante a segunda Guerra Fria estão obsoletas e não respondem adequadamente às questões de segurança coletiva, o que demanda dos Estados Unidos ações mais contundentes e muitas vezes unilaterais na defesa da segurança internacional<sup>116</sup>. Sobre a legitimidade das intervenções armadas em nome dos direitos humanos, vale lembrar o debate em torno da legitimidade da ação da Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN) em Kosovo sem a aprovação prévia do Conselho de Segurança. Para alguns autores o episódio mostra o relativo unilateralismo da política externa do governo Bill Clinton.

Nesse sentido, as instituições internacionais são incorporadas na estratégia de segurança nacional da administração Bill Clinton como instrumentos que ajudam a preservar a unipolaridade norte-americana, desde que não restrinjam nem limitem as ações estadunidenses na busca e defesa de seus interesses. Convém destacar que os Estados Unidos sempre deixam claro nos relatórios e discursos sobre a grande estratégia que aderem ao multilateralismo, mas que se reservam o direito de agir sozinhos quando consideram necessário.

Os últimos relatórios analisados no presente estudo são da administração de George W. Bush, que empreendeu um grande esforço de boicote ao funcionamento do Tribunal Penal Internacional. Assim como nas administrações anteriores, a realização dos direitos humanos na perspectiva da grande estratégia de George W. Bush, depende do sucesso da expansão das democracias. No entanto, o internacionalismo não institucional, traço da influência neoconservadora nos relatórios de estratégia de segurança nacional do referido governo, pode ser observado

<sup>115</sup> As principais falhas apontadas pelo governo norte-americano no Estatuto de Roma dizem respeito a capacidade do promotor iniciar investigações independente da aprovação do Conselho de Segurança entre outros dispositivos que permitem o julgamento de cidadãos de Estados não membros do tratado constitutivo do Tribunal Penal Internacional.

<sup>116</sup> Anne Marie Slaughter, ex-funcionária do governo Bill Clinton e diretora da escola Woodrow Wilson da Universidade de Princeton, tem defendido a criação de novas instituições internacionais capazes de melhor equilibrar os requerimentos de legitimidade e eficácia na garantia da segurança coletiva.

no descrédito atribuído às instituições de direitos humanos que perdem a sua função em uma estratégia que tem no unilateralismo o curso preferencial de ação. Depreende-se da análise do relatório de 2002 que a oposição ao Tribunal Penal Internacional é coerente portanto com a chamada “Doutrina Bush” ou doutrina da guerra preventiva.

Ou seja, uma ação antecipada de uso da força militar contra um Estado acusado de patrocinar o terrorismo ou de fornecer armas de destruição em massa para organizações hostis aos Estados Unidos, por exemplo, poderia ser julgada pelo Tribunal Penal Internacional. De acordo com o Estatuto do Tribunal Penal Internacional, tanto os líderes que autorizam ações armadas podem ser julgados pelo crime de agressão, como civis e soldados de qualquer Estado que participem de uma operação militar podem ser indiciados no caso de violações dos direitos humanos ocorridas durante uma intervenção armada internacional.

Nesse contexto, o Tribunal estaria de certa maneira posicionando-se sobre a legitimidade de uma ação interventiva no cenário internacional o que até a criação do referido instrumento de justiça era da responsabilidade exclusiva do Conselho de Segurança, órgão em que os Estados Unidos têm poder de veto, além disso, essas questões são debatidas a partir de considerações políticas e não jurídicas.

Um Tribunal Penal Internacional com esse escopo vai de encontro ao entendimento de que os Estados Unidos por ocuparem um lugar privilegiado no sistema internacional detêm a responsabilidade de prover a segurança e a ordem internacional e, como tal, não podem ter suas ações limitadas por regras e instituições internacionais<sup>117</sup>. Nessa visão, os Estados Unidos assumem a posição de polícia no sistema internacional.

É relevante o fato de que o relatório de grande estratégia da administração George W. Bush apresenta o Tribunal Penal internacional como uma ameaça aos interesses norte-americanos que exigem medidas unilaterais de combate. A administração não só manifestou abertamente a oposição com relação ao Tribunal Penal Internacional, mas unilateralmente buscou medidas para boicotar o funcionamento do referido instrumento. A amenização da política de boicote ao Tribunal ocorreu apenas quando funcionários da administração passaram a considerar os efeitos colaterais negativos das leis anti-Tribunal Penal Internacional para a estratégia militar norte-americana.

No entanto, a administração George W. Bush, em alguns momentos, manifestou apoio e até interesse no julgamento de criminosos

---

<sup>117</sup> Vale recordar que, no caso da intervenção norte-americana no Iraque em março de 2003, não houve aval do Conselho de Segurança. George W. Bush, nos seus discursos à época, criticou a Organização das Nações Unidas e declarou que os Estados Unidos se necessário agiriam sozinhos não somente pela própria segurança mas pela paz mundial.

como Milosevic e Saddam Hussein, em tribunais penais internacionais. A preferência pelo chamado “multilateralismo à la carte” justifica, de certa maneira, o apoio do governo George W. Bush para a criação de um tribunal *ad hoc* ou misto para o julgamento de Saddam Hussein. Assim, pode-se concluir que o governo George W. Bush não é contrário a criação de tribunais penais internacionais, mas ao Tribunal Penal Internacional.

Assim, se compararmos a política das três administrações para o tema dos direitos humanos e das instituições jurídicas internacionais, percebe-se, em maior ou menos grau, que o tema dos direitos humanos aparece subjacente ao da expansão das democracias. Também é possível perceber que as três administrações não se opõem ao estabelecimento de tribunais *ad hoc* e mistos que julguem violadores de direitos humanos provenientes de regiões consideradas como *rogue states* ou *failed states*.

Além disso, tanto a administração democrática (representada pelo governo Bill Clinton) como a republicana (representada pela administração George W. Bush) se manifestaram contrárias à ideia do estabelecimento de um sistema de justiça penal internacional permanente com característica de supranacionalidade<sup>118</sup>. No caso do Tribunal Penal Internacional, as variações da política do governo Bill Clinton e George W. Bush encontram-se nas diferentes interpretações das suas equipes sobre o alcance da jurisdição do Estatuto de Roma, bem como das considerações das mesmas sobre o impacto doméstico e internacional em resposta ao instrumento.

No caso da administração Bill Clinton, a resposta política frente ao descontentamento com o resultado do Estatuto negociado em Roma em 1998 foi o de assiná-lo, mas não recomendar a ratificação, o que não implica um comprometimento com o documento e agradaria às organizações internacionais de direitos humanos e aos aliados Europeus, deixando uma ilusória impressão de apoio ao instrumento e, de forma mais ampla, à justiça internacional e aos direitos humanos.

Além disso, tal postura possibilitaria aos Estados Unidos acompanhar os desenvolvimentos do instrumento de perto e continuar a política buscando a inclusão de dispositivos que garantissem a isenção dos Estados Unidos por meio da imunidade de seus cidadãos. Esse posicionamento também está ancorado na defesa de parte dos funcionários da administração Bill Clinton que a delegação norte-americana, durante a conferência de Roma, conseguiu alcançar garantias suficientes de imunidade para os norte-americanos.

---

<sup>118</sup> Não é possível tecer considerações sobre a posição da administração George H. W. Bush sobre a criação de um tribunal penal internacional permanente, tendo em vista que o tema ingressou na agenda de política internacional no governo Bill Clinton.

A administração reconhecia também a dificuldade de aprovação no Senado de um documento como o Tribunal Penal Internacional. Como se pôde perceber, no capítulo anterior, parte das tradições de política externa norte-americana, especialmente jeffersonianos e jacksonianos, por princípio, são contrários a um tribunal com características supranacionais. E entre os wilsonianos liberais que por tradição defendem a expansão dos valores norte-americanos mediante criação de instituições internacionais, não há consenso sobre o Tribunal Penal Internacional.

Assim, por um lado, a posição ambígua de Bill Clinton com relação ao Estatuto de Roma é explicada menos pela preferência e mais como consequência do processo político dirigido por constrangimentos domésticos<sup>119</sup>. De outro lado, a política aberta de oposição ao Tribunal Penal Internacional é fortalecida pela interpretação dos *revival wilsonians* de que o Estatuto do Tribunal Penal Internacional é ilegítimo, fere os princípios democráticos e o Estado de Direito e ameaça os interesses dos Estados Unidos expressos na doutrina da guerra preventiva: a de oposição ativa ao documento.

De toda forma, a política de Bill Clinton buscou, assim como a de George W. Bush, garantir a posição excepcional dos Estados Unidos com relação ao Tribunal Penal Internacional. As críticas de alguns antigos funcionários da administração Bill Clinton dirigidas à política aberta de oposição ao Tribunal Penal Internacional relacionaram-se mais a uma preocupação com a expansão do antiamericanismo e com o retraimento do apoio dos aliados europeus em ações de operação de paz do que com o apoio propriamente ao estabelecimento de um sistema de justiça penal internacional permanente.

Na expressão de Nye (2004), a ênfase excessiva no “*hard power*” em detrimento do “*soft power*” durante a gestão George W. Bush facilita a expansão do antiamericanismo e amplia os custos norte-americanos de manutenção da segurança internacional. A amenização da postura da administração George W. Bush com relação ao Tribunal Penal Internacional, no caso de Darfur, pode ser interpretada como parte do reconhecimento, por parte da equipe de governo, da necessidade de transformar o estilo da presidência conferindo maior relevância ao diálogo e ao multilateralismo, com o propósito de recuperar sua

---

<sup>119</sup> A ambiguidade do posicionamento se deu, em parte, por que os Estados Unidos precisavam do apoio europeu nos Balcãs, parte, porque alguns funcionários compartilhavam com os europeus a defesa da criação de um sistema de justiça penal internacional permanente e também pela percepção de que o senado jamais ratificaria um instrumento como o Tribunal Penal Internacional (Mead, 2004, p. 130). Ainda na visão do autor, sobre o Tribunal Penal Internacional e outros instrumentos internacionais negociados no período como o Protocolo de Kyoto, a administração George W. Bush tomou a estratégica decisão de não mais encorajar a ilusão europeia sobre a direção da política americana.

capacidade de atrair apoio, admiração e confiança nos valores americanos e trazendo de volta a credibilidade dos Estados Unidos (Gaddis, 2005). Assim, não há no segundo mandato do governo George W. Bush uma mudança na concepção sobre a oposição norte-americana com relação ao Tratado de Roma, mas sim da tática para lidar com o mecanismo mais próxima inclusive da tática da administração Clinton.

## **Capítulo IV**

### **A Política de George W. Bush para o Tribunal Penal Internacional**

Este capítulo é dedicado ao estudo da política dos Estados Unidos para o Tribunal Penal Internacional durante a administração George W. Bush. É necessário esclarecer que não se pretende discutir os temas relacionados ao processo político, aos determinantes e às consequências dessas ações, mas de apresentar a tática adotada para os instrumentos de justiça internacional com foco nas ações de boicote ao Tribunal Penal Internacional. Assim, num primeiro momento será apresentado o discurso da administração George W. Bush de oposição ao Tribunal Penal Internacional. Em seguida são descritas as principais ações dos Estados Unidos de boicote ao Tribunal Penal Internacional. Por fim, estudaremos o apoio da administração George W. Bush aos tribunais *ad hoc* e mistos e, no final do segundo mandato, o abrandamento da política de George W. Bush para o caso de Darfur, Sudão.

#### **4.1 O discurso da administração George W. Bush de oposição ao Tribunal Penal Internacional**

Muitos haviam previsto que levariam décadas para alcançar as sessenta ratificações necessárias para que o Estatuto de Roma entrasse em vigor. No entanto, com o depósito simultâneo de dez instrumentos de ratificação, elevando o número de países que apoiavam formalmente o Tribunal de 56 para 66, superando, portanto, o número das 60 ratificações

necessárias, o tratado entrou em vigor a partir de 1º de julho de 2002, menos de quatro anos completos desde a adoção do Estatuto do Tribunal em Roma<sup>120</sup>.

Desde o início do mandato de George W. Bush, a administração adotou uma postura ativamente contrária ao Estatuto de Roma<sup>121</sup>. Em janeiro de 2001, o Secretário de Estado de Controle de Armas e Segurança, John Bolton, publicou no *The Washington Post* um artigo intitulado “Unsign That Treaty”. Em 03 de maio de 2002, o próprio Bolton autorizado pelo Secretário de Estado Colin Powell entregou uma carta ao Secretário-geral da Organização das Nações Unidas anulando a assinatura do Tratado de Roma.

Na mesma data, o Congressista Henry Hyde (republicano de Illinois), presidente da Comissão de Relações Internacionais, afirmou que o direito internacional prevê que a assinatura de um tratado representa a aprovação política do mesmo e uma obrigação moral de envidar esforços para a ratificação, nesse sentido, criticou a posição contraditória do governo Clinton de assinar um documento claramente contrário aos interesses e valores norte-americanos para, posteriormente, não recomendar a ratificação do mesmo. Nesse sentido, a retirada da assinatura estaria coerente com a convicção norte-americana de que o Tratado de Roma teria “falhas graves” e que não poderiam ser aceitas pelos Estados Unidos.

No dia 6 de maio de 2002, o Subsecretário de Estado para o Controle de Armas e Segurança Internacional, John Bolton, enviou carta ao Secretário-geral das Nações Unidas, Koffi Anan, anunciando a decisão dos Estados Unidos de anular a assinatura do Estatuto de Roma. Desta data em diante, o governo de George W. Bush iniciou um verdadeiro combate ao sistema de justiça internacional permanente negociado em Roma.

Na entrevista para repórteres, em Milwaukee, no dia 8 de julho de 2002, o presidente George W. Bush afirmou que o Tribunal Penal Internacional era um problema para a administração e para o Senado dos Estados Unidos. Ademais, acrescentou que assim como o presidente Clinton, ele também não tinha a intenção de submeter o tratado do Tribunal Penal Internacional para a ratificação do Senado (Schaefer, 2009, p. 64).

Em 19 de julho do mesmo ano, o presidente falou para oficiais norte-americanos em Fort Drum, Nova York, e ressaltou que o governo dos Estados Unidos não permitiria que seus soldados fossem levados a

<sup>120</sup> A entrada em vigor do tratado deu-se no primeiro mandato de George W. Bush, período em que se destacaram as políticas de combate ao terrorismo, após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, principalmente, por países como Estados Unidos, China e Israel, coincidentemente ou não, os mesmos países que têm se manifestado oficialmente contra o estabelecimento do Tribunal Penal Internacional.

<sup>121</sup> Na oitava seção da Comissão Preparatória das conferências de revisão do Estatuto do Tribunal Penal Internacional, durante os dias 29 de setembro a 5 de outubro de 2001, o governo Bush enviou a última delegação como observadora dos trabalhos de discussão sobre o crime de agressão (prática comum na administração Clinton).

juízo perante um tribunal internacional cuja jurisdição não havia sido aceita pelo país Estados Unidos.

You might have heard about a treaty that would place American troops under the jurisdiction of something called the International Criminal Court. The United States cooperates with many other nations to keep the peace, but we will not submit American troops to prosecutors and judges whose jurisdiction we do not accept (*apud* Schaefer, 2009, p. 64).

Sobre as razões da administração George W. Bush para a retirada do suporte dos Estados Unidos ao Tribunal, o Secretário de Defesa Rumsfeld fez um pronunciamento publicado no *Immediate Release* nº 233-02<sup>122</sup>, na mesma data do documento enviado ao Secretário-geral com a solicitação de anulação da assinatura dos Estados Unidos ao Estatuto de Roma. O documento ressalta as objeções ao Tribunal Penal Internacional, entre elas: a falta do mecanismo de “*checks and balances*” com relação aos poderes dos juízes e promotores do Tribunal Penal Internacional; a diluição da autoridade do Conselho de Segurança sobre os processamentos do Tribunal Penal Internacional; e a falta de um mecanismo efetivo para prevenir a politização dos processamentos de autoridades e oficiais norte-americanos (Rumsfeld, 2002).

Na maioria dos discursos e documentos publicados sobre as razões da anulação da assinatura do Estatuto de Roma, temas ligados à fundação do Estado americano, à forte relação de seu povo com a Constituição e às instituições democráticas aparecem com demasiado componente nacionalista.

Segundo Ignatieff (2005), “o consenso conservador nacionalista” influenciou e deu o suporte para as ações, marcadamente unilaterais, da administração George W. Bush, como a de oposição ao Tribunal Penal Internacional. “Para os conservadores nacionalistas, o Estado mais poderoso do mundo não poderia estar atado, como Gulliver, a normas internacionais de direitos humanos” (Ignatieff, 2005, p. 22).

Com efeito, como o estudado no capítulo anterior, o relatório de grande estratégia, publicado em 2002, expressou a intenção da administração George W. Bush de tomar as medidas necessárias para assegurar a proteção dos norte-americanos de possíveis investigações, inquéritos e julgamentos pelo Tribunal Penal Internacional.

<sup>122</sup> O Secretário de Defesa também alertou que no contexto da guerra contra o terror as falhas são particularmente relevantes para a postura de oposição norte-americana ao Tribunal Penal Internacional, entretanto, ressalta, que, em outro contexto, as falhas apontadas também seriam objeto de inquietação (Rumsfeld, 2002).

De acordo com Shabbas (2004, pp. 1-2), a hostilidade dos Estados Unidos dirigida ao Tribunal Penal Internacional manifestou-se especialmente de três formas: (1) a aprovação de resoluções no Conselho de Segurança restringindo a atuação do Tribunal Penal Internacional; (2) a iniciativa de buscar acordos bilaterais de não entrega de oficiais norte-americanos ao Tribunal Penal Internacional conhecidos como Acordos Bilaterais de Imunidade e (3) a aprovação de legislação doméstica que autorizou o Presidente dos Estados Unidos a usar força militar para obstruir as operações do Tribunal Penal Internacional e a retirar a ajuda financeira e militar para países membros do Tribunal.

Algumas das medidas legislativas anti-Tribunal Penal Internacional foram iniciadas, com forte apoio republicano, ainda durante o governo Bill Clinton. No governo George W. Bush essas e outras medidas no mesmo sentido receberam total apoio, conforme será apresentado a seguir.

A oposição ao Tribunal Penal Internacional manteve-se forte também durante as eleições de 2004, o que pode ser observado no debate entre o Presidente George W. Bush e o Senador John Kerry (democrata de Massachusetts). Na fala do Presidente, ele ressaltou que, em certas ocasiões, medidas impopulares são necessárias e que ele não apoiaria o Tribunal Penal Internacional “apenas por ele ser popular em certas capitais europeias” (*apud* Schaefer, 2009, p. 65).

Fois somente em 2006, conforme será abordado no final deste capítulo, que se pode observar o abrandamento da posição da administração George W. Bush com relação ao Tribunal Penal Internacional, especialmente nas discussões no Conselho de Segurança sobre o encaminhamento do caso de Darfur, Sudão, ao referido Tribunal.

## **4.2 O bloqueio do indiciamento de norte-americanos no Conselho de Segurança**

A iniciativa de bloqueio do indiciamento de norte-americanos por meio de resolução do Conselho de Segurança teve início com as negociações sobre a renovação das missões de operação de paz no Timor Leste e na Bósnia e Herzegovina, em maio de 2002. As negociações tiveram como ponto nevrálgico o veto norte-americano à extensão do mandato da missão das Nações Unidas na Bósnia e Herzegovina, em 30 de junho de 2002. Os Estados Unidos declararam que não mais aprovariam novas missões de paz ou a ampliação das existentes, enquanto os oficiais dessas operações não recebessem imunidade à jurisdição do Tribunal Penal Internacional.

O Embaixador Negroponte (2002, p. 1) explicou o voto e afirmou que os “Estados Unidos têm contribuído e continuarão a contribuir para a manutenção da paz e segurança nos Bálcãs e ao redor do mundo”, mas que “não pediriam e não poderiam aceitar” que aqueles enviados como oficiais em operações de paz submetidos a riscos e adversidades “corressem o risco adicional de serem submetidos a julgamentos politizados perante uma corte cuja jurisdição os Estados Unidos não aceitaram”.

A proposta estadunidense era conferir imunidade para os oficiais em missões de paz de forma semelhante ao obtido nos tratados Status of Force Agreement – SOFA e o Status of Mission Agreement – SOMA<sup>123</sup>. Este último estabelece, entre outras coisas, que as cortes norte-americanas têm jurisdição sobre os crimes cometidos por seus oficiais, o que estaria de acordo com o artigo 98 do Estatuto do Tribunal Penal Internacional.

A posição norte-americana gerou polêmica e foram necessárias renovações curtas do mandato na missão na Bósnia e Herzegovina para garantir a segurança na região, enquanto não fosse possível alcançar uma solução definitiva. As reuniões subsequentes do Conselho de Segurança nos dias 03 de julho (reunião do Comitê Preparatório) e 10 de julho (reunião plenária) tiveram como objetivo resolver a questão.

Em 10 de julho do mesmo ano, em novo discurso, o Embaixador Negroponte (2002b, p. 1) rebateu as críticas dirigidas aos Estados Unidos por alguns dos Estados-membros do Conselho de Segurança e afirmou que “aqueles que têm sugerido que os Estados Unidos estão sendo alarmistas sobre o perigo que o Tribunal Penal Internacional representa para as pessoas que contribuem nas tropas de operação de paz”, da mesma forma, são “alarmistas sobre a solução pragmática que os Estados Unidos propuseram”, já que a mesma não fere as regras do Tribunal<sup>124</sup>.

Na mesma data, os Estados Unidos apresentaram uma “última proposta alternativa” para o problema. O uso do artigo 16 do Estatuto do Tribunal Penal Internacional que prevê direitos especiais ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, inclusive o de suspender julgamentos do Tribunal por períodos renováveis de um ano. Valendo-se dessa cláusula, os Estados Unidos iniciaram negociações para garantir a imunidade da jurisdição do Tribunal Penal Internacional para civis e militares norte-americanos. De acordo com o artigo 16 do Estatuto do Tribunal Penal Internacional:

<sup>123</sup> Esses acordos têm como objetivo deixar claro os termos da operação, em especial aqueles relacionados com o pessoal militar. Os acordos incluem, entre outras questões, que danos civis causados pelas forças militares serão reparados e também estabelecem a jurisdição sobre crimes cometidos pelos oficiais da missão.

<sup>124</sup> A interpretação não é corroborada pelo próprio Tribunal Penal Internacional.

Nenhuma investigação ou processo poderá ser iniciado ou continuado, sob este Estatuto, por um período de doze meses após a adoção pelo Conselho de Segurança de resolução, em conformidade com o disposto no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, que solicite ao Tribunal medida nesse sentido; tal solicitação poderá ser renovada pelo Conselho de Segurança nas mesmas condições.

Foi somente em 12 de julho de 2002 que os Estados Unidos conseguiram a aprovação por unanimidade da Resolução UN Doc. S/RES 1422 (2002), que bloqueou antecipadamente o indiciamento de cidadãos provenientes de Estados que não ratificaram o Tribunal Penal Internacional ao expressar:

(...) if a case arises involving current or former officials or personnel from a contributing State not a Party to the Rome Statute over acts or omissions relating to a United Nations established or authorized operation, [the ICC] shall for a twelve-month period starting July 2002 not commence or proceed with investigation or prosecution of any such case, unless the Security Council decides otherwise.

Na ocasião, os representantes diplomáticos do Brasil, Canadá, Nova Zelândia e África do Sul encaminharam uma carta ao Secretário das Nações Unidas em que expressam sua convicção de que a resolução fere a própria Carta das Nações Unidas, uma vez que as ações no âmbito do seu Capítulo VII requerem, no mínimo, a existência de uma ameaça específica à paz e a segurança. A resolução foi aprovada sob forte pressão dos Estados Unidos e do Reino Unido para assegurar a unanimidade da decisão (*Coalition for International Criminal Court*, 2002, p. 2).

Negroponete (2002c, p. 1) comemorou a vitória norte-americana e declarou que a aprovação da resolução era o “primeiro passo” da presidência dos Estados Unidos “na determinação de proteger os cidadãos e soldados norte-americanos do Tribunal Penal Internacional”. Na sua fala, o Embaixador enfatizou os dois séculos da história constitucional do país para deixar explícito o repúdio ao fato do Tribunal Penal Internacional poder julgar nacionais de Estados que não ratificaram seu Estatuto. Ele também mencionou o apoio norte-americano aos tribunais *ad hoc*:

The United-States does not oppose special tribunals to prosecute international offenses, and indeed has been a key supporter of them. But we believe that these existing mechanisms, within the framework of the UN Charter and

the Security Council and already accepted by the international community, are adequate.

É importante destacar que a referida resolução do Conselho de Segurança implica “imunidade coletiva” no Tribunal Penal Internacional para grupos inteiros de oficiais e equipes militares. Segundo Köchler (2003), a resolução criou duas categorias de pessoas que servem nas operações de paz e em outras missões das Nações Unidas: “soldados norte-americanos – bem como outros soldados de estados não membros do Estatuto de Roma – ficam imunes a quaisquer investigações e julgamentos do Tribunal Penal Internacional enquanto o comportamento do pessoal dos Estados-membros servindo nas mesmas missões estão sob o escrutínio do Tribunal”. (Köchler 2003, p. 255)

Em 12 de junho de 2003 a resolução UN. Doc. S/RES 1422 foi renovada por mais um ano, novamente sob ameaça dos Estados Unidos de veto às missões humanitárias. A resolução UN Doc. S/RES 1487 que aprovou a renovação teve a abstenção da Alemanha, França e Síria. Na ocasião, o Secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan, externou a preocupação das renovações desse tipo de resolução passar a ser uma “rotina anual”. O Secretário-geral também declarou que “a resolução fere não apenas a autoridade do Tribunal Penal Internacional, mas a autoridade do Conselho de Segurança e deslegitima as operações de paz” (Kofi Annan, 2003, p. 2).

No ano de 2004, em meio às críticas dirigidas às resoluções, fortalecidas pela revelação das violações de direitos cometidas por oficiais norte-americanos contra os prisioneiros iraquianos em Abu Graib, os Estados Unidos anunciaram que não solicitariam novamente a renovação da resolução UN. Doc. S/RES 1422. A dispensa da renovação foi motivada pela sinalização da maioria das delegações de abstenção (como, por exemplo, da representação chinesa) e, de algumas delegações, de voto contrário à mesma<sup>125</sup>.

Sobre a posição dos Estados Unidos na reunião do Conselho de Segurança, em 23 de junho de 2004, o Embaixador Cunningham (2004, p. 2) declarou que “na ausência de uma nova resolução”, os Estados Unidos passariam a “levar em conta, o risco do Tribunal Penal Internacional na avaliação de quando contribuir para as operações de paz autorizadas ou estabelecidas pelas Nações Unidas<sup>126</sup>” e também, ressaltou o interesse norte-americano de “continuar a negociar os

<sup>125</sup> Cabe antecipar que a dispensa norte-americana para a renovação deve-se também aos inúmeros acordos bilaterais negociados de não entrega de cidadãos norte-americanos indiciados pelo Tribunal Penal Internacional.

<sup>126</sup> Vale mencionar que depois de dispensa da solicitação da renovação da resolução UN Doc. S/Res. 1422 os Estados Unidos lideraram várias missões de paz das Nações Unidas inclusive 2 no Kosovo e 7 para a Etiópia-Eritreia.

acordos bilaterais de imunidade com vistas a manter a proteção dos cidadãos norte-americanos da jurisdição do Tribunal Penal Internacional”.

Outras ações pontuais foram empreendidas no Conselho de Segurança, com vistas a enfraquecer o Tribunal Penal Internacional. Por exemplo, em dezembro de 2004, durante as negociações da UN. Doc. S/RES 1577 que renovou a missão de operação de paz no Burundi, os Estados Unidos pressionaram para que o texto da resolução não encorajasse ou autorizasse os investigadores das Nações Unidas a cooperar com o Tribunal Penal Internacional. Na ocasião, Burundi havia externado a intenção de remeter casos ao Tribunal<sup>127</sup>.

### 4.3 *Bilateral Immunity Agreements (BIAs)*

Outra forma de boicote ao funcionamento do Tribunal Penal Internacional foram as iniciativas do governo dos Estados Unidos em negociar acordos bilaterais de imunidade de jurisdição do Tribunal Penal Internacional.

De acordo com John Bolton, os acordos bilaterais de não entrega originaram-se do debate no Conselho de Segurança para a aprovação da Resolução 1422. Nas palavras do Subsecretário de Estado para o Controle de Armas e Segurança Internacional:

A number of ICC proponents, including European Union members, encouraged us not to resolve these issues in the Security Council, but rather to do soon a bilateral basis. Following this advice from our European friends, we began in the late summer of 2002 to seek Article 98 agreements as an arrangement that would satisfy our concerns, but also fall within the Rome Statute provisions (Bolton, 2002).

Esses acordos bilaterais de imunidade, segundo o governo dos Estados Unidos, estão permitidos pelo artigo 98 do Estatuto do Tribunal Penal Internacional. O artigo 98 estabelece a cooperação em caso de renúncia à imunidade e consentimento na entrega:

<sup>127</sup> As sessões no Conselho de Segurança para as renovações das missões de paz na Libéria (UN. Doc. S/RES 1561, de 1 de setembro de 2004), na República Democrática do Congo (UN. Doc. S/RES 1565, de 1 de outubro de 2004) e no Chipre (UN. Doc. S/RES 1568, de 22 de outubro de 2004) foram todas marcadas pela preocupação dos Estados Unidos de garantir o que as representações norte-americanas chamaram de “proteções bilaterais suficientes” para o apoio norte-americano, em menção explícita aos acordos bilaterais de imunidade.

1. O Tribunal não poderá dar curso a um pedido de entrega ou assistência em virtude do qual o Estado requerido teria de agir de forma incompatível com as obrigações que lhe impõem o direito internacional em matéria de imunidade do Estado ou de imunidade diplomática de um indivíduo ou dos bens de um terceiro Estado, salvo se o Tribunal obtiver previamente a cooperação desse terceiro Estado para a renúncia da imunidade.
2. O Tribunal não poderá dar curso a um pedido de entrega em virtude da qual o Estado requerido tenha de agir de forma incompatível com as obrigações que lhe impõem acordos internacionais, pelos quais seja requerido o consentimento do Estado remetente para a entrega de indivíduo sob a sua jurisdição, salvo se o Tribunal obtiver previamente a cooperação do Estado remetente no sentido de consentir na entrega.

O artigo 98 foi incluído no Estatuto do Tribunal Penal Internacional na Seção que trata da cooperação internacional e assistência judicial com o intuito de evitar conflitos com obrigações internacionais decorrentes de acordos firmados, desde que os mesmos fossem consistentes com a proposta do Tribunal<sup>128</sup>. A interpretação que o artigo 98 permite acordos bilaterais de imunidade não foi corroborada pelo Tribunal Penal Internacional nem por muitos países que ratificaram o Estatuto de Roma<sup>129</sup>. Não obstante, os Estados Unidos lograram assinar acordos também com países-membros do Estatuto.

Durante as duas administrações de George W. Bush, foram assinados acordos bilaterais com os seguintes Estados: Afeganistão, Albânia, Antígua e Barbuda, Argélia, Angola, Armênia, Azerbaijão, Bahrein, Bangladesh, Belize, Benin, Bolívia, Bósnia e Herzegovina, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Butão, Brunei, Camarões, Camboja, Cabo

<sup>128</sup> Exemplos de acordos dessa natureza são o *Status of Force Agreement - SOFA* e o *Status of Mission Agreement - SOMA*. Para um maior esclarecimento, o *SOFA*, por exemplo, dá aos Estados Unidos uma proteção moderada para os oficiais militares com relação aos tribunais internacionais e estrangeiros. O acordo refere-se a situações nas quais um oficial militar, acusado de cometer crimes contra o direito humanitário internacional fora do território dos Estados Unidos. Nesses casos, segundo o texto do acordo, os Estados Unidos mantêm a jurisdição sobre o crime e o Estado de custódia do acusado é obrigado a entregar o suspeito para o julgamento em tribunais norte-americanos. Em algumas circunstâncias, quando a jurisdição não é clara, a Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN) pode intervir diplomaticamente para obter a custódia do acusado. Vale mencionar que nos anos recentes, alguns Estados tem se recusado a transferir oficiais norte-americanos para os Estados Unidos, um exemplo foi o da recusa das autoridades japonesas de transferir um oficial norte-americano acusado de estupro que teria ocorrido enquanto estava servindo em Okinawa no ano de 2001 (Rosefeld, 2003, p. 273).

<sup>129</sup> Organizações Não Governamentais de direitos humanos ligadas à rede de coalizão em favor do Tribunal Penal Internacional "*Coalition for International Criminal Court - ICC- Now*" e alguns estados membros do Tribunal Penal Internacional, especialmente os membros da União Europeia têm advertido que a interpretação do artigo 98 do Estatuto de Roma por parte dos Estados Unidos, além de equivocada é contrária ao artigo 31 inciso I da Convenção de Genebra sobre o Direito dos Tratados que estabelece que: "Um tratado deve ser interpretado de boa-fé segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objeto e finalidade".

Verde, Cazaquistão, Chade, Cingapura, Colômbia, Congo - Brazzaville, Comoros, Costa do Marfim, Djibuti, Dominica, Egito, El Salvador, Emirados Árabes Unidos, Eritreia, Etiópia, Fiji, Filipinas, Gabão, Gâmbia, Geórgia, Gana, Guiana, Guiné, Guiné Bissau, Guiné Equatorial, Granada, Haiti, Honduras, Ilhas Marshall, Ilhas Maurício, Ilhas Salomão, Índia, Israel, Jordânia, Kiribati, Kuwait, Laos, Libéria, Macedônia, Madagascar, Malawi, Maldivas, Mauritânia, Micronésia, Marrocos, Moçambique, Mongólia, Nauru, Nepal, Nicarágua, Nigéria, Omã, Paquistão, Palau, Panamá, Papua Nova Guiné, Quirguistão, República Centro Africana, República Democrática do Congo, República Dominicana, Romênia, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Seychelles, Sri Lanka, São Cristóvão e Neves, Tadjiquistão, Tailândia, Timor Leste, Togo, Tonga, Tunísia, Turcomenistão, Tuvalu, Uganda, Uzbequistão, Iêmen, Zâmbia.

Os tratados bilaterais foram redigidos em dois modelos<sup>130</sup>, os que preveem a reciprocidade com relação a não entrega ao Tribunal Penal Internacional dos cidadãos dos Estados-membros do acordo e os não recíprocos, ou seja, preveem apenas a não entrega de oficiais norte-americanos ao Tribunal. O fato de não haver variação no texto dos tratados pode ser interpretado como expressivo da forte característica da unilateralidade e primazia da política externa dos Estados Unidos.

Os mapas abaixo indicam os Estados que ratificaram o Estatuto de Roma e os que assinaram os acordos bilaterais de imunidade com os Estados Unidos especificando os Estados-membros e não membros do Estatuto de Roma.

---

<sup>130</sup> Cf. Anexos número 3 e número 4.

### Mapa 1. Estados-membros do Estatuto de Roma<sup>131</sup>



<sup>131</sup> Estados-membros do Tribunal Penal Internacional: Afeganistão, África do Sul Albânia, Alemanha, Andorra, Antígua and Barbuda, Argentina, Austrália, Áustria, Barbados, Bélgica, Belize, Benin, Bolívia, Bósnia-Herzegovina, Botsuana, Brasil, Bulgária, Burkina Faso, Burundi, Camboja, Canadá, República Centro Africana, Canadá, Chade, Chile\*, Colômbia, Comoros, Congo, Costa Rica, Croácia, Chipre, Dinamarca, Djibuti, Dominica, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Equador, Estônia, Fiji, Finlândia, França, Gabão, Gana, Gâmbia, Geórgia, Grã-Bretanha, Grécia, Guiné, Guiana, Holanda, Honduras, Hungria, Ilhas Cook, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Jordânia, Quênia, Letônia, Lesoto, Libéria, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Madagascar, Maláui, Mali, Malta, Ilhas Marshall, Ilhas Maurício, México, Mongólia, Montenegro, Namíbia, Nauru, Nova Zelândia, Níger, Nigéria, Noruega, Panamá, Paraguai, Peru, Polónia Portugal, República da Coreia, República Democrática do Congo, República Dominicana, República da Macedônia, República Tcheca\*, Romênia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granada, Samoa, São Marino, Senegal, Sérvia, Serra Leoa, Suriname, Suécia, Suíça, Tadjiquistão, Iugoslávia, Tanzânia, Timor Leste, Trinidad e Tobago, Uganda, Uruguai, Venezuela, Zâmbia. (\*) Os Estados em destaque não eram parte do tratado quando da elaboração do mapa em junho de 2009. Mapa elaborado por Mariana Zanon Resano e Marrielle Maia Alves Ferreira por meio de informações da organização *Coalition for International Criminal Court* disponível em <http://www.iccnw.org>. Acesso em 04 de novembro de 2009.

## Mapa 2. Estado que ratificaram os Acordos Bilaterais de Imunidade divididos em estados membros e não membros do Tribunal Penal Internacional<sup>132</sup>



<sup>132</sup> Estados não partes do Tribunal Penal Internacional que aceitaram o Acordo Bilateral de Imunidade (total de 57): Argélia, Angola, Armênia, Azerbaijão, Bahrein, Bangladesh, Butão, Brunei, Camarões, Cabo Verde, Chade, Comoros, Costa do Marfim, Egito, El Salvador, Eritreia, Etiópia, Guiné Equatorial, Guiné, Granada, Guiné Bissau, Haiti, Índia, Israel, Cazaquistão, Kiribati, Kuwait, Quirguistão, Laos, Madagascar, Maldivas, Mauritània, Micronésia, Marrocos, Moçambique, Nepal, Nicarágua, Omã, Paquistão, Palau, Papua Nova Guiné, Filipinas, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Seychelles, Cingapura, Sri Lanka, Ilhas Salomão, São Cristóvão e Neves, Tailândia, Togo, Tonga, Tunísia, Turcomenistão, Tuvalu, Emirados Árabes Unidos, Uzbequistão, Iêmen. Estados partes do Tribunal que aceitaram o Acordo Bilateral de Imunidade (total de 43): Afeganistão, Albânia, Antígua, Belize, Benin, Bolívia, Bósnia-Herzegovina, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Camboja, República Centro Africana, Colômbia, Congo - Brazzaville, República Democrática do Congo, Djibuti, Dominica, República Dominicana, Timor Leste, Fiji, Gabão, Gâmbia, Geórgia, Gana, Guiné, Guiana, Honduras, Jordânia, Libéria, Macedônia, Malauí, Ilhas Marshall, Maurício, Mongólia, Nauru, Nigéria, Panamá, Romênia, Senegal, Serra Leoa, Tadjiquistão, Uganda, Zâmbia. Mapa elaborado por Mariana Zanon Ressano e Marrielle Maia Alves Ferreira por meio de informações da *Georgetown Library: US Treaties in Force* disponível em [http://www.ll.georgetown.edu/intl/guides/article\\_98.cfm#listcountries](http://www.ll.georgetown.edu/intl/guides/article_98.cfm#listcountries). Acesso em 04 de novembro de 2009.

### Mapa 3. Estados que ratificaram os Acordos Bilaterais de Imunidade recíprocos e não recíprocos<sup>133</sup>



O primeiro acordo bilateral de imunidade foi assinado com a Romênia em 1º de agosto de 2002. Sobre a iniciativa e a intenção dos Estados Unidos de concluir acordos similares com outros Estados, o representante do Departamento de Estado norte-americano Philip T. Reeker (2002, p. 1) declarou:

<sup>133</sup> Acordos recíprocos: Argélia, Angola, Armênia, Azerbaijão, Bangladesh, Benin, Butão, Brunei, Burkina Faso, Burundi, Camboja, Cabo Verde, República Centro Africana, Chade, Comoros, República Democrática do Congo, República do Congo, Costa do Marfim, Djibuti, República Dominicana, Timor Leste, Egito, Guiné Equatorial, Eritreia, Geórgia, Gana, Guiné, Guiné Bissau, Haiti, Índia, Israel, Cazaquistão, Kiribati, Laos, Libéria, Madagascar, Maldivas, Mauritània, Maurício, Montenegro, Marrocos, Nauru, Nepal, Nicarágua, Nigéria, Oman, Paquistão, Palau, Panamá, Papua Nova Guiné, Filipinas, Ruanda, São Cristóvão e Neves, São Tomé e Príncipe, Seychelles, Serra Leoa, Cingapura, Sri Lanka, Tadjiquistão, Tailândia, Togo, Tonga, Tunísia, Turcomenistão, Tuvalu, Uganda, Emirados Árabes Unidos, Uzbequistão, Iêmen, Zâmbia. Acordos não recíprocos: Albânia, Antígua e Barbuda, Belize, Bósnia e Herzegovina, Botsuana, Camarões, Colômbia, Dominica, Fiji, Granada, Guiana, Lesoto, Macedônia, Malauí, Mongólia, Moçambique, Romênia, Senegal, Ilhas Salomão, Suazilândia. Acordos não disponíveis para consulta: Afeganistão; Barein, Bolívia, El Salvador, Etiópia, Gabão, Gâmbia, Honduras, Kuwait, Quirguistão, Ilhas Marshall, Micronésia. Mapa elaborado por Mariana Zanon Ressano e Marrielle Maia Alves Ferreira por meio de informações da *Georgetown Library: US Treaties in Force* disponível em [http://www.ll.georgetown.edu/intl/guides/article\\_98.cfm#listcountries](http://www.ll.georgetown.edu/intl/guides/article_98.cfm#listcountries). Acesso em 04 de novembro de 2009.

This agreement is the first Article 98 agreement we have concluded with another country. We hope to conclude similar agreements with as many countries as possible and are actively pursuing discussions toward this end. These agreements are consistent with the Rome Statute of the International Criminal Court and will help to provide the safeguards we seek to prevent the surrender of Americans to the ICC. While we respect the decision of those countries who have chosen to join the ICC, we hope that other countries will respect the decision of the United States not to join, and will follow Romania's lead in working with us on practical means of addressing our serious concerns about the ICC.

Apesar do discurso dos membros da administração George W. Bush de que os Estados não foram pressionados a assinar os tratados bilaterais de imunidade, aqueles governos que se manifestaram contrários à assinatura do tratado foram afetados com cortes na ajuda militar (determinadas inclusive por legislação que será discutida a seguir). Para os que propugnavam o ingresso na Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN), a não assinatura do tratado resultou na suspensão do apoio dos Estados Unidos para o pleito.

Em 30 de junho de 2003, a carta do diretor da *Human Rights Watch* endereçada ao Secretário de Estado Colin Powell registra a preocupação da organização com a “tática usada pelos funcionários norte-americanos para obter os acordos bilaterais”. Nas palavras de Kenneth Roth (2003)<sup>134</sup>:

We are aware of many examples of American diplomats going far beyond the provisions of the American Service members' Protection Act (ASPA) to pressure small countries. This excessive pressure cannot be blamed on the ASPA. The following examples crystallize our profound concern.

<sup>134</sup> O diretor executivo da *Human Rights Watch* cita casos da pressão dos Estados Unidos na referida carta. De acordo com o seu relato: “Croatia: U.S. Ambassador Lawrence Rossin has recently published an article in Croatia (it is on the U.S. Embassy website) raising questions about the viability of Croatia's accession to NATO if Zagreb does not sign a bilateral immunity agreement. Bahamas: U.S. Ambassador Richard Blankenship has publicly warned that if the Bahamas did not support the U.S. position on the ICC, a significant amount of U.S. aid would be withheld, including aid for paving and lighting an airport runway. CARICOM: We understand that on May 23, U.S. Assistant Secretary of State Stephen Rademaker told foreign ministers of the CARICOM that they would lose the benefits of the New Horizons program if they did not sign agreements. The program, originally conceived to provide hurricane relief to countries at risk from tropical storms, now includes rural dentistry and veterinary programs. Comoros: According to a Comorese diplomat, the United States has informed his country that a previously promised USAID project has been relocated to Djibouti following the latter's signing of a bilateral agreement. Niger: According to a senior Ministry of Foreign Affairs official, the United States has threatened to suspend cooperative development projects if Niger does not sign a bilateral agreement. Honduras: Government officials and legislatures have stated that the United States threatened important non-military assistance to Honduras if an agreement was not ratified by July 1. Bosnia: Before Bosnia's signature and subsequent ratification of an agreement, Bosnian Foreign Minister Mladen Ivanic said that the U.S. message was that it would be “very difficult to continue military and other assistance” if Bosnia did not sign. We understand that Bosnia was told that the Department of State would review “dispensable programs,” including economic aid. Furthermore, while the American Servicemembers' Protection Act pertains only to ICC states parties, U.S. diplomats have obtained agreements from twenty-six non-states parties as compared to nineteen states parties. These non-states parties have no obligation to cooperate with the court”.

Muitos Estados opuseram-se abertamente à assinatura dos acordos bilaterais de imunidade<sup>135</sup>. A União Europeia recomendou aos seus membros e candidatos a membros a não ratificarem o acordo bilateral com os Estados Unidos<sup>136</sup>. Em 2006, a rede de organizações não governamentais em favor do Tribunal Penal Internacional – Coalition for International Criminal Court – registrou 54 países que em razão da recusa da assinatura do tratado tiveram recursos de ajuda militar norte-americanos cortados<sup>137</sup>.

O Brasil, por exemplo, em 02 de julho de 2003, manifestou em nota para a imprensa seu posicionamento sobre os acordos bilaterais e o corte de ajuda militar. Segundo nota à imprensa, o governo brasileiro afirmou não ter interesse de assinar o acordo bilateral de imunidade e que o corte da ajuda militar norte-americana ao Brasil não era significativo, reiterando o interesse de manter a cooperação existente entre as forças armadas dos dois países.

The Brazilian government have taken cognizance of the US decision to cut off military aid to Brazil and some fifty other countries that are not prepared to sign a bilateral agreement exempting United States citizens from prosecution by the International Criminal Court (ICC) established under the Rome Statute. The aim of the ICC is to put and end to impunity for the perpetrators of war crimes, crimes against humanity and genocide. It is the view of the Brazilian government that such an agreement runs counter to the letter and the spirit of the Rome Statute and constitutes a threat to the judicial equality of States. Furthermore, from a strictly legal standpoint, Brazil, as signatory to the Statute, cannot bilaterally fail to comply with an obligation assumed at a multilateral level. In view of the foregoing reasons, Brazil does not intend to sign the bilateral agreement proposed by the USA. The military aid currently afforded

<sup>135</sup> Estados publicamente contrários aos acordos bilaterais: Argentina, África do Sul, Alemanha, Áustria, Barbados, Bélgica, Brasil, Canadá, Costa Rica, Croácia, Espanha, Equador, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Mali, México, Namíbia, Níger, Paraguai, Peru, Portugal, Quênia, Samoa, Santa Lúcia, São Vicente e Granada, Servia e Montenegro, Suécia, Tanzânia, Trinidad e Tobago, Uruguai, Venezuela. Países alinhados a publicidade da União Europeia contrária aos acordos relativos ao artigo 98: Bulgária, Chipre, República Tcheca, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Malta, Noruega, Polónia, Suíça.

<sup>136</sup> Cf. Resolução do Parlamento Europeu sobre o Tribunal Penal Internacional adotada em 26 de setembro de 2002. Doc. PE T5-0449/2002, RSP/2002/2585, parágrafos 5 e 6. De acordo com Elsea (2006) no Relatório "U.S. Policy Regarding the International Criminal Court" dirigido ao Congresso norte-americano, o Conselho Europeu no ano de 2002 defendeu que os Estados membros do Tribunal Penal Internacional que assinassem acordos com os Estados Unidos estariam agindo de maneira inconsistente com suas obrigações no âmbito do Estatuto de Roma. Além disso, afirmou que a União Europeia, da qual todos os membros são signatários do Estatuto de Roma, inicialmente se opuseram aos acordos, mas seus membros chegaram a um compromisso para permitir a assinatura e emitiu orientações sobre os termos aceitáveis para os acordos. As orientações ressaltavam que os acordos aceitáveis: (1) deveriam expressar a promessa dos Estados Unidos de julgarem todos os crimes de guerra cometidos por norte-americanos e (2) não poderiam prever a reciprocidade para evitar a entrega de cidadãos europeus ao Tribunal Penal Internacional.

<sup>137</sup> Sobre a posição dos países com relação à proposta de acordo e cortes orçamentários, confira os documentos "List of Countries that Oppose Bilateral Immunity Agreements and Details on US aid Cuts and Threats" e "Country positions on Bilateral Immunity Agreements (chronological archive)" ambos disponíveis no site: <http://www.coalitionfortheicc.org/?mod=bia>. Acesso em 12 de abril de 2011.

by the USA to Brazil is not significant. The Brazilian government reiterate their interest in maintaining the traditional ties and the co-operation that exist between the armed forces of our two countries (Press Release nº 033/2003).

Mesmo com as inúmeras críticas, inclusive dos países aliados da União Europeia, os Acordos Bilaterais de Imunidade foram buscados até o final do governo George W. Bush. No que tange os debates domésticos, os acordos ligados ao artigo 98 receberam críticas de algumas organizações não governamentais ligadas ao pensamento wilsoniano liberal internacionalista. No entanto, não era consensual entre as organizações não governamentais norte-americanas de direitos humanos o apoio ao Tribunal Penal Internacional. Muitas dessas organizações, e também *think tanks* norte-americanos, consideravam que o Tribunal Penal Internacional ameaçava a soberania, o modelo de democracia e o Estado de Direito, ameaçando, assim, o experimento americano.

Cabe também mencionar a manifestação do Embaixador Scheffer sobre os acordos relacionados ao artigo 98 do Estatuto. De acordo com o representante da administração Bill Clinton, na Conferência de Roma em 1998, a interpretação da administração George W. Bush sobre a possibilidade de por meio de tratados alcançarem a imunidade dos cidadãos norte-americanos é equivocada. No entanto, para Embaixador, o equívoco não está em buscar a imunidade de oficiais norte-americanos, mas o de buscar imunidade para a todos os cidadãos norte-americanos, mesmo os que estiverem a título privado no exterior. Nas palavras de Scheffer:

The agreements were not intended to cover individuals acting abroad in a private capacity or independently for foreign government or international organization purposes. Indeed, in contributing to the drafting of that provision of the Statute, the US delegation did not seek to protect the entire body of US nationals, such as the many US nationals who are engaged outside the United States as humanitarian aid workers, as journalists, as staff of the UN or intergovernmental relief agencies, as representatives of NGOs, as expatriate employees of private companies, or as tourists. In contrast, the bilateral non-surrender agreements negotiated by the current US Administration are intended to cover not only current or former government officials, government employees (including contractors), and military personnel, but also all US nationals, including those acting in a strictly private capacity (Scheffer, 2005, p. 1).

É possível perceber, portanto que desde as negociações do Estatuto do Tribunal Penal Internacional os Estados Unidos defenderam uma condição excepcional para os seus cidadãos e de países aliados. O governo George W. Bush adotou uma política contundente para conseguir ampliar o número de acordos firmados, inclusive utilizando a legislação, apelidada domesticamente de “anti-Tribunal Penal Internacional”, para pressionar os Estados a ratificarem os acordos. Vale citar aqui o trecho do discurso do Presidente George W. Bush em ocasião que mostrava preocupação com relação à resistência da Colômbia de assinar o acordo bilateral de imunidade: “Yes, we want an Article 98 with all countries, absolutely” (*The White House*, 2002b).

#### 4.4 Legislação anti-Tribunal Penal Internacional

Ainda no final do governo Bill Clinton, no calor dos debates sobre o resultado das negociações, em Roma, do Estatuto do Tribunal Penal Internacional, foram feitas propostas de leis, apelidadas de legislação anti-Tribunal Penais Internacional, cujo objetivo era desencorajar outros Estados de fazerem parte do instrumento de justiça penal internacional.

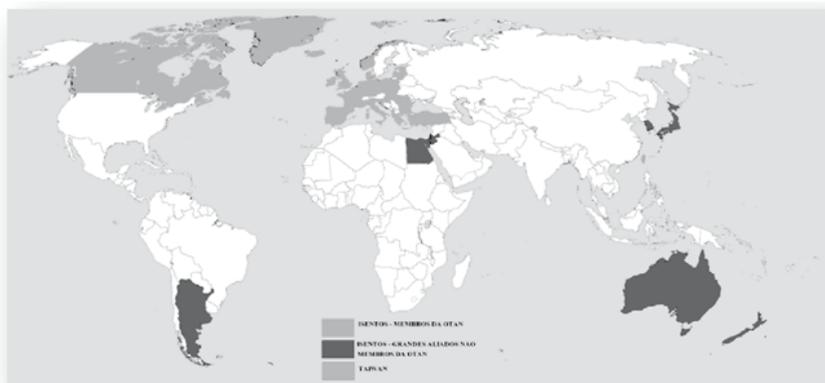
Ainda na referida administração, Scheffer (2000) alertou para o perigo da aprovação de uma dessas propostas, o American Service Members’ Protection Act (ASPA). Segundo Scheffer, a lei “deterioraria a posição de negociação para assegurar acordos com outros governos de proteção aos soldados e oficiais norte-americanos e, ao mesmo tempo, continuar o apoio à justiça internacional”. Contrariando a posição de Scheffer, o American Service Members’ Protection Act (ASPA) foi aprovado dois anos mais tarde, em 2002, já na administração George W. Bush, com implicação para a política externa norte-americana de ajuda militar e econômica em matéria de segurança e defesa<sup>138</sup>.

O American Service Members’ Protection Act (ASPA) foi aprovado na Casa dos Representantes, como uma emenda ao Foreign Relations Authorization Act de 2001 e, depois de emendado e adotado pelo Senado, foi assinado pelo Presidente George W. Bush em 2 de agosto de 2002. A lei previu o corte de ajuda

<sup>138</sup> Tom Delay (republicano) foi o proponente da lei que foi aprovada em 9 de maio de 2002 por 38 votos a favor e 18 votos contrários. Em 23 de maio, foi aprovado o ato suplementar e, em 6 de junho de 2002, o Senador Warner (republicano de Virgínia) propôs a Lei de Proteção como emenda à versão da Lei Complementar com texto idêntico ao da Câmara de Representantes. O Senador Dood (democrata de Connecticut) conseguiu aprovação unânime de emenda de segundo grau incorporada ao ato que afirmava que nada no texto deveria proibir os Estados Unidos de prestar assistência aos esforços internacionais para levar a julgamento, Saddam Hussein, Slobodan Milosevic, Osama Bin Laden e outros membros da Al Qaeda, líderes do grupo islâmico Jihad e outros grupos nacionais acusados de genocídio, crimes de guerra e outros crimes contra a humanidade.

militar (International Military Education and Training – IMET e Foreign Military Funds – FMF) para Estados-membros do Tribunal Penal Internacional. Nas exceções, estão os Estados-membros da Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN), grandes aliados não membros da OTAN (nomeadamente Austrália, Egito, Japão, Argentina, República da Coreia e Nova Zelândia e Taiwan) e os Estados que assinaram os Bilateral Immunity Agreements – BIA.

**Mapa 4. Estados beneficiados pelas exceções previstas no American Service Members’ Protection Act (ASPA - seção 2007)<sup>139</sup>.**



A lei também menciona a restrição à participação dos Estados Unidos nas missões de operações de paz, quando o Presidente não certificar que as tropas estarão livres do risco de indiciamento pelo Tribunal Penal Internacional, por meio de resolução do Conselho de Segurança ou dos acordos bilaterais de imunidade. A restrição somente pode ser dispensada nos casos que o Presidente declara que a participação dos EUA é do interesse nacional dos Estados Unidos.

Além disso, a lei proibiu a cooperação dos Estados Unidos com o Tribunal Penal Internacional e permitiu ao Presidente utilizar “qualquer meio necessário” para liberar cidadãos estadunidenses e de países aliados da custódia do Tribunal. Cabe antecipar que uma modificação posterior foi adotada na legislação permitindo que os Estados Unidos cooperassem com o Tribunal nos casos contra os inimigos dos Estados Unidos.

A outra lei conhecida como Emenda Nethercutt foi promulgada em 8 de dezembro de 2004 pelo Presidente George W. Bush e suspendeu a

<sup>139</sup> Mapa elaborado por Mariana Zanon Ressano e Marrielle Maia Alves Ferreira por meio de informações da *Georgetown Library: US Treaties in Force* disponível em <http://www.amicc.org/docs/ASPAsummary.pdf>. Acesso em 04 de novembro de 2009.

ajuda do Economic Support Fund a todos os Estados-membros do Tribunal Penal Internacional que se recusassem a firmar o Acordo Bilateral de Imunidade. A diferença entre o American Service Members' Protection Act e a Emenda Nethercutt é que o primeiro prevê corte na ajuda militar, já a Emenda Nethercutt estabelece cortes nos recursos destinados a processos de manutenção de paz, medidas antiterroristas, construção da democracia e contra o tráfico de drogas e outras ações previstas no Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations.

Os cortes foram adotados nos orçamentos dos anos fiscais 2005, 2006 e 2008. O Congresso não informou o orçamento das operações estrangeiras ou nenhum outro orçamento que contém o corte Nethercutt para o ano 2007<sup>140</sup>. A legislação serviu para pressionar os Estados receptores de ajuda externa a aceitarem os acordos bilaterais de imunidade. Somente no ano de 2005, por exemplo, foi cortado pelo American Service Members' Protection Act e Emenda Nethercutt o total de 27,18 milhões de dólares de ajuda externa para 27 países. Mesmo com a alteração da legislação em 2006, o total de corte de ajuda externa chegou a 100,47 milhões de dólares para 12 países<sup>141</sup>.

Apesar da aprovação dos cortes nos orçamentos, nos anos subsequentes à entrada em vigor da legislação acima referida, alguns especialistas do governo passaram a defender que o American Service Members' Protection Act (ASPA) tinha reduzido não só a oportunidade de treinamento de tropas estrangeiras, mas ainda a capacidade de o governo lutar contra o terrorismo<sup>142</sup>.

Essa posição, defendida pelos próprios membros da equipe do governo George W. Bush, fez com que o governo lançasse mão da autorização outorgada pela própria legislação de que o Presidente poderia desistir das proibições sem comunicado prévio ao Congresso se

<sup>140</sup> Cf. Public Law 110-5, 110-161 e 111-8.

<sup>141</sup> Fonte: *US State Department, Congressional Budget Justification for Foreign Operations*. Disponível em: <http://www.state.gov/s/d/rm/rls/cbj/>. Acesso em 04 de novembro de 2009.

<sup>142</sup> O General Blantz Craddock, em 9 de março de 2005, mostrou forte preocupação com os possíveis resultados dos cortes orçamentários promovidos pelas leis chamadas anti-Tribunal Penal Internacional. Nas palavras do general: "While the American Service members' Protection Act (ASPA) provides welcome support in our efforts to seek safeguards for our service-members from prosecution under the International Criminal Court, in my judgment, it has the unintended consequence of restricting our access to and interaction with many important partner nations. Sanctions enclosed in the ASPA statute prohibit International Military Education and Training (IMET) funds from going to certain countries that are parties to the Rome Statute of the International Criminal Court. Of the 22 nations worldwide affected by these sanctions, 11 of them are in Latin America, hampering the engagement and professional contact that is an essential element of our regional security cooperation strategy. The IMET program provides partner nation students with the opportunity to attend U.S. military training, get a first-hand view of life in the U.S., and develop long-lasting friendships with U.S. military and other partner nation classmates. Extra-hemispheric actors are filling the void left by restricted US military engagement with partner nations. We now risk losing contact and interoperability with a generation of military classmates in many nations of the region, including several leading countries" (Craddock, 2005, p. 1). Também o vice-almirante Lowell Jacoby (2006) fez declarações semelhantes durante uma audiência do Comitê de Serviços Armados do Senado.

entendesse ser do interesse nacional ou, nos casos do Estado beneficiado, concluir acordo bilateral de imunidade, conforme tabela abaixo.

Quadro 6. Memorandos para Secretaria de Estado – “Presidential Waivers”

Data	Assunto	Legislação relacionada	Beneficiados	Motivação	Prazo
01/07/2003	<i>Waiving Prohibition on United States Military</i>	Seção 2007 da ASPA, título II da <i>Public Law</i> 107-206 (22 U.S.C. 7421 et seq.)	Gabão, Gâmbia, Mongólia, Senegal, Serra Leoa e Tadjiquistão	Assinatura do BIA	Enquanto vigorar o BIA
		Seção 2007(a)	Afeganistão, Djibuti, República Democrática do Congo, Timor Leste, República do Gana, Honduras e Romênia	Interesse Nacional	Até 01/11/2003
		Seção 2007(a)	Albânia, Bolívia, Bósnia-Herzegovina, Botsuana, Iugoslávia, República da Macedônia, Ilhas Maurício, Nigéria, Panamá e Uganda	Interesse Nacional	Até 01/01/2004
29/07/2003	<i>Waiving Prohibition on United States Military</i>	Seção 2007 da ASPA, título II da <i>Public Law</i> 107-206 (22 U.S.C. 7421 et seq.)	Albânia, Bósnia e Herzegovina, Djibuti, Ilhas Maurício e Zâmbia	Assinatura do BIA	Enquanto vigorar o BIA
24/09/2003	<i>Waiving Prohibition on United States Military</i>	Seção 2007 da ASPA, título II da <i>Public Law</i> 107-206 (22 U.S.C. 7421 et seq.)	Afeganistão, República Democrática do Congo, Geórgia e Honduras	Assinatura do BIA	Enquanto vigorar o BIA

06/10/2003	<i>Waiving Prohibition on United States Military</i>	Seção 2007 da ASPA, título II da <i>Public Law</i> 107-206 (22 U.S.C. 7421 et seq.)	Colômbia	Assinatura do <i>BIA</i>	Enquanto vigorar o <i>BIA</i>
01/11/2003	<i>Waiving Prohibition on United States Military</i>	Seção 2007 da ASPA, título II da <i>Public Law</i> 107-206 (22 U.S.C. 7421 et seq.)	Antígua e Barbuda, Botsuana, Timor Leste, República do Gana, Malawi, Nigéria, e Uganda	Assinatura do <i>BIA</i>	Enquanto vigorar o <i>BIA</i>
			Romênia	Interesse Nacional	6 meses a partir da data da determinação
21/11/2003	<i>Waiving Prohibition on United States Military Assistance</i>	Seção 2007 da ASPA, título II da <i>Public Law</i> 107-206 (22 U.S.C. 7421 et seq.)	Bulgária, Estônia, Letônia, Lituânia, Eslováquia, Eslovênia	Dispensa para projetos de integração dos países indicados na OTAN e suporte da Operação "Enduring Freedom" ou "Iraqi Freedom"	Até data final do projeto
30/12/2003	<i>Waiving Prohibition on United States Military Assistance</i>	Seção 2007 da ASPA, título II da <i>Public Law</i> 107-206 (22 U.S.C. 7421 et seq.)	Belize, Yugoslávia, República da Macedônia, Panamá e Fiji	Assinatura do <i>BIA</i>	Enquanto vigorar o <i>BIA</i>
06/04/2004	<i>Waiving Prohibition on United States Military Assistance</i>	Seção 2007 da ASPA, título II da <i>Public Law</i> 107-206 (22 U.S.C. 7421 et seq.)	República Centro Africana e Guiné	Assinatura do <i>BIA</i>	Enquanto vigorar o <i>BIA</i>

06/08/2004	<i>Waiving Prohibition on United States Military Assistance</i>	Seção 2007 da ASPA, título II da <i>Public Law</i> 107-206 (22 U.S.C. 7421 et seq.)	República Democrática do Congo	Assinatura do BIA	Enquanto vigorar o BIA
26/05/2004	<i>Waiving Prohibition on United States Military Assistance</i>	Seção 2007 da ASPA, título II da <i>Public Law</i> 107-206 (22 U.S.C. 7421 et seq.)	Burkina Faso e República Dominicana	Assinatura do BIA	Enquanto vigorar o BIA
29/11/2004	<i>Waiving Prohibition on United States Military Assistance</i>	Seção 2007 da ASPA, título II da <i>Public Law</i> 107	Burundi, Guiana e Libéria	Assinatura do BIA	Enquanto vigorar o BIA
04/07/2005	<i>Waiving Prohibition on United States Military Assistance</i>	Seção 2007 da ASPA, título II da <i>Public Law</i> 107	República Dominicana	Assinatura do BIA	Assinatura do BIA
02/08/2005	<i>Waiving Prohibition on U.S. Military Assistance</i>	Seção 2007 da ASPA, título II da <i>Public Law</i> 107-206 (22 U.S.C. 7421 et seq.)	Camboja	Assinatura do BIA	Enquanto vigorar o BIA
09/09/2005	<i>Waiving Prohibition on United States Military Assistance</i>	Seção 2007 da ASPA, título II da <i>Public Law</i> 107-206 (22 U.S.C. 7421 et seq.)	Benin	Assinatura do BIA	Enquanto vigorar o BIA
02/08/2006	<i>Waiving Prohibition on United States Military Assistance</i>	Seção 2007 da ASPA, título II da <i>Public Law</i> 107-206 (22 U.S.C. 7421 et seq.)	Lesoto	Assinatura do BIA	Enquanto vigorar o BIA

29/09/2006	<i>Waiving Prohibition on United States Military Assistance</i>	Seção 2007 da ASPA, título II da <i>Public Law</i> 107-206 (22 U.S.C. 7421 et seq.)	Barbados, Bolívia, Brasil, Costa Rica, Croácia, Equador, Quênia, Mali, Malta, México, Namíbia, Níger, Paraguai, Peru, Samoa, Sérvia, África do Sul, São Vicente e Granada, Tanzânia, Trinidad e Tobago, e Uruguai	Interesse Nacional	Não informa
02/10/2006	<i>Waiving Prohibition on United States Military Assistance</i>	Seção 2007 da ASPA, título II da <i>Public Law</i> 107-206 (22 U.S.C. 7421 et seq.)	Barbados, Bolívia, Brasil, Costa Rica, Croácia, Equador, Quênia, Mali, Malta, México, Namíbia, Níger, Paraguai, Peru, Samoa, Servia, África do Sul, São Vicente e Granada, Tanzânia, Trinidad e Tobago e Uruguai	Interesse nacional	Não informa
22/11/2006	<i>Presidential Determination on Waiving Prohibition on United States Military Assistance</i>	Seção 2007 da ASPA, título II da <i>Public Law</i> 107-206 (22 U.S.C. 7421 et seq.)	Comoros e São Cristóvão e Neves	Assinatura do <i>BIA</i>	Enquanto vigorar o <i>BIA</i>

28/11/2006	<i>Waiving the Prohibition on the Use of Fiscal Year 2006 Economic Support Funds</i>	Seção 574 do “ <i>Foreign Operations, Export Financing</i> ” e “ <i>Related Programs Appropriations Act</i> ” de 2006 - <i>Public Law 109-102</i>	Bolívia, Costa Rica, Chipre, Equador, Quênia, Mali, México, Namíbia, Níger, Paraguai, Peru, Samoa, África do Sul e Tanzânia	Interesse nacional	Não informa
14/02/2007	<i>Presidential Determination on Waiving Prohibition on United States Military Assistance</i>	Seção 2007 da ASPA, título II da <i>Public Law 107-206</i> (22 U.S.C. 7421 et seq.)	Chade	Assinatura do BIA	Enquanto vigorar o BIA
31/08/2007	<i>Presidential Determination on Waiving Prohibition on United States Military Assistance</i>	Seção 2007 da ASPA, título II da <i>Public Law 107-206</i> (22 U.S.C. 7421 et seq.)	Montenegro	Assinatura do BIA	Enquanto vigorar o BIA
20/06/2008	<i>Waiving the Prohibition on the Use of Economic Support Funds</i>	Seção 574 do “ <i>Foreign Operations, Export Financing</i> ” e “ <i>Related Programs Appropriations Act</i> ” de 2006 - <i>Public Law 109-102</i> como saldo para o exercício seguinte através do “ <i>Revised Continuing Appropriations Resolution</i> ” de 2007 ( <i>Public Law 110-5</i> )	Bolívia, Costa Rica, Chipre, Equador, Quênia, Mali, México, Namíbia, Níger, Paraguai, Peru, Samoa, África do Sul e Tanzânia	Interesse nacional	Não informa

16/01/2009	<i>Waiving the Prohibition on the Use of Economic Support Funds</i>	Seção 671(b) "Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act" de 2008 (Division J, Public Law 110-161)	Barbados, Bolívia, Costa Rica, Chipre, Equador, Quênia, Mali, México, Namíbia, Níger, Paraguai, Peru, Samoa, África do Sul, São Vicente e Granada, Tanzânia, e Trinidad e Tobago	Interesse Nacional	Não informa
------------	---	---	--	--------------------	-------------

Fonte: Tabela desenvolvida pela autora com base nos documentos disponíveis nos arquivos do governo dos Estados Unidos disponível em <http://www.archives.gov/>. Acesso em 12 de abril de 2011.

Também no Senado, o tema foi discutido com forte ênfase na preocupação com o impacto da legislação "anti-Tribunal Penal Internacional" para a estratégia norte-americana voltada para a agenda da segurança. Em 8 de março de 2006, o Comitê de Relações Exteriores realizou audiência sobre o impacto do American Service Members' Protection Act para a América Latina. O Senador Norm Coleman (republicano de Minnesota) declarou ser favorável à lei, mas mostrou preocupação com os impactos da mesma:

We now risk losing contact and interoperability with a generation of military classmates and many nations of the region, including several leading countries. In a broader sense, restrictions in military aid could also result in the loss of U.S. diplomatic influence in the region. This occurs at a time when populism and anti-Americanism are rampant. Charges of U.S. "neglect" are commonplace, and humanitarian aid for the region is seeing reductions. And any real or perceived vacuum created by the United States could be filled by worrisome actors in the region or even elements outside the region such as China, which is already scaling up its military and diplomatic engagement in Latin America (*U.S. Senate*, 2006, pp. 2-3).

Na mesma audiência, o Embaixador Peter De Shazo, Diretor do Americas Program Center for Strategic and International Studies, declarou que os esforços para promover a segurança regional e internacional têm sido adversamente afetados pelas sanções do American Service Members' Protection Act. Entre os muitos exemplos, ele ressalta que a perda da ajuda dos programas de ajuda militar em países, como o Brasil, Chile e Peru que têm participado de esforços de operação de paz, afeta a habilidade dos

oficiais militares de estarem mais integrados aos Estados Unidos mediante o aprendizado da doutrina e tática (*U.S. Senate*, 2006, p. 7).

Em outubro de 2006, foram eliminadas da *American Service Members' Protection Act* as sanções relacionadas ao *International Military Education and Training* – IMET para o Ano Fiscal de 2007. Em 22 de janeiro de 2008, o Congresso dos Estados Unidos aprovou o *National Defense Appropriation Act* para o Ano Fiscal de 2008 eliminando também as restrições do *Foreign Military Funds* – FMF para as nações que recusaram a assinar os acordos bilaterais de imunidade.

#### 4.5 As iniciativas de criação de tribunais internacionais e a posição da administração George W. Bush

Algumas iniciativas de apoio ao estabelecimento de corpos de investigação e julgamento *ad hoc* foram levadas a cabo durante os dois mandatos da administração George W. Bush. Essas ações podem ser compreendidas pela tática do chamado “multilateralismo *ad hoc*”, mas também podem ser interpretadas como uma forma de enfraquecer o sistema de justiça internacional penal permanente com a criação de novos tribunais com a mesma finalidade do Tribunal Penal Internacional.

A maior parte dos tribunais internacionais para julgar pessoas por violações dos direitos humanos foram estabelecidos ou tiveram a iniciativa de criação durante a administração Clinton. Dos seis corpos de julgamento criados no pós-Guerra Fria, listados no quadro abaixo, apenas a criação do tribunal misto para o Líbano teve iniciativa durante governo George W. Bush. Os tribunais de Serra Leoa e do Camboja, apesar de terem sido instituídos durante o governo W. Bush, tiveram sua criação aprovada pelas Nações Unidas durante o mandato de Clinton.

*Quadro 7. Tribunais penais internacionais de exceção estabelecidos no período do pós-Guerra Fria*

Tribunal	Ano de criação	Base legal	Matéria de jurisdição
Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia	1993	Resolução do Conselho de Segurança	Graves violações aos direitos previstos nas Convenções de Genebra de 1949; crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade

Tribunal Penal Internacional para Ruanda	1994	Resolução do Conselho de Segurança	Genocídio; crimes contra a humanidade; violação do Artigo 3 comum às Convenções de Genebra de 1949
Painéis Especiais – Timor Leste	2000	Regulamento da Administração de Transição das Nações Unidas para o Timor Leste	Genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade baseados no Estatuto do Tribunal Penal Internacional e outros crimes comuns
Tribunal Especial para a Serra Leoa	2002	Acordo entre as Nações Unidas e Serra Leoa.	Crimes contra a humanidade, crimes de guerra, baseados nos estatutos do Tribunal <i>ad hoc</i> para Ruanda e do Tribunal Penal Internacional
Câmara Extraordinária para o Camboja	2003	Acordo entre as Nações Unidas e o Camboja	Genocídio; crimes contra a humanidade baseados no Estatuto do Tribunal Penal Internacional e graves violações às Convenções de Genebra.
Tribunal Especial para o Líbano	2007	Acordo entre as Nações Unidas e o Líbano	Código Criminal Libanês nos artigos sobre a punição de atos de terrorismo, crimes contra a vida e integridade pessoal, outros ilícitos associados.

Fonte: Quadro formulado pela autora com base nas informações disponíveis no <http://www.globalpolicy.org/international-justice.html>. Acesso em 12 de abril de 2011.

Conforme Scheffer (2008), o apoio do governo estadunidense ao funcionamento dos tribunais mistos diminuiu frente às novas prioridades da administração George W. Bush. No entanto, a contribuição aos tribunais *ad hoc* e mistos não foi retirada e, em algumas ocasiões o próprio governo Bush sugeriu a criação de corpos semelhantes, como no caso do Iraque.

No ano de 2001, a ideia do estabelecimento de uma Comissão do Conselho de Segurança para investigar as violações dos direitos humanos cometidas pelo regime Baath foi logo descartada em razão, “de uma preocupação da administração George W. Bush que a política fosse vinculada à proposta original feita ainda no governo Bill Clinton no mesmo sentido” (Bassiouni, 2005, p. 115).

Em 2003, com o Tribunal Penal Internacional já em funcionamento e depois que as forças de coalizão liderada pelos Estados Unidos assumiram o controle do Iraque<sup>143</sup>, o governo George W. Bush passou a considerar

<sup>143</sup> Em 20 de março, uma coalizão liderada pelos Estados Unidos invadiu o Iraque com o motivo de o Iraque ter descumprido a Resolução 687 sobre o abandono do desenvolvimento de armas químicas e nucleares.

três alternativas para o julgamento das violações de direitos humanos e das leis iraquianas cometidas durante o regime Baath: (1) um tribunal internacional estabelecido pelo Conselho de Segurança semelhante aos tribunais *ad hoc* para a antiga Iugoslávia e Ruanda; (2) um tribunal misto semelhante ao estabelecido na Serra Leoa; e (3) um tribunal nacional iraquiano com apoio internacional (Bassiouni, 2005, p. 116).

A última opção foi favorecida pela administração George W. Bush com os seguintes argumentos: (1) um tribunal iraquiano permitiria ao povo do Iraque assumir a responsabilidade do julgamento do passado de violência cometido pelo primeiro escalão do Baath iraquiano (2); o tribunal nacional proporcionaria uma base sólida para um sistema de governo baseado no primado da lei, e (3), um tribunal iraquiano iria enviar a mensagem para árabes e muçulmanos que pessoas, mesmo líderes, violadores de direitos humanos não têm mais impunidade garantida (Bassiouni, 2005, p. 117). Assim, em de 2003, a ideia de um tribunal nacional iraquiano foi ativamente apoiada pelo Departamento de Defesa, Departamento de Estado e Ministério da Justiça dos Estados Unidos. A iniciativa partiu do Conselho de Administração do Iraque sujeito à aprovação do Governo de Coalizão Transitório do Iraque. Em dezembro de 2003, o tribunal foi instituído.

O tribunal misto para o Líbano foi estabelecido pela resolução do Conselho de Segurança UN. Doc RES/1757, de 30 de maio de 2007, com jurisdição para os crimes cometidos em uma série de atentados, ocorridas no Líbano, entre 1º de outubro de 2004 e 12 de dezembro de 2005, inclusive o assassinato do ex-Primeiro-ministro libanês Rafik Hariri na explosão de um carro-bomba, em 14 de fevereiro de 2005.

Em discurso sobre a situação de violência no Líbano, na mesma data da aprovação da resolução do Conselho de Segurança que criou o tribunal misto para o Líbano, o Presidente George W. Bush atribuiu à Síria, ao Irã e ao Hezbollah<sup>144</sup> as ações criminosas com o objetivo de desestabilizar a sociedade libanesa e evitar a criação do tribunal especial para a responsabilização do assassinato do Primeiro-ministro Hariri. Segundo o Presidente, as ações da comunidade internacional com vistas a alcançar uma solução constitucional para o país e a responsabilização pelos crimes no Líbano devem ser apoiadas.

All those who seek a peaceful, constitutional solution to the crisis in Lebanon deserve the support of the international community, but those responsible for creating chaos must be called to account. While Lebanon's friends seek to help

<sup>144</sup> O Hezbollah (Partido de Deus) foi criado a partir da união de grupos islâmicos xiitas depois que Israel invadiu o Líbano, em 1982.

the Lebanese government build a free, sovereign, and prosperous country, Syria, Iran, and Hizballah are working to destabilize Lebanese society. Their goals are clear. They foment violence in order to prevent the establishment of a Special Tribunal in response to former Prime Minister Hariri's assassination, to prevent full implementation of U.N. Security Council resolutions calling for Hizballah's disarmament, and to bring down Lebanon's democratically elected government, in violation of its constitution. The United States will continue to support Lebanon's government as it seeks a peaceful and prosperous future for all the people of Lebanon (Bush, 2007).

É interessante perceber, na fala do Presidente George W. Bush, que a menção ao esforço da comunidade internacional, da busca de uma solução para o Líbano, e a posição estadunidense de se somar a esse empenho, reflete a mudança do discurso da sua administração, observada no relatório de estratégia de segurança nacional publicado em 2006.

Conforme o abordado no capítulo anterior, o multilateralismo aparece no referido documento de forma mais acentuada e, diferentemente do relatório de 2002, não menciona o Tribunal Penal Internacional como uma ameaça aos Estados Unidos. Em 2005, o Conselho de Segurança aprovou, com a abstenção dos Estados Unidos, China, Argélia e Brasil, a resolução UN. Doc. RES/1593 que remeteu os casos de violação dos direitos humanos em Darfur, Sudão, para o Tribunal Penal Internacional.

#### **4.6 O abrandamento da oposição norte-americana ao Tribunal Penal Internacional para a situação de Darfur**

Os conflitos internos em Darfur, região oeste do Sudão, tiveram início em 2003 quando o Movimento Armado para a Libertação do Sudão e o Movimento para a Justiça e Igualdade iniciaram uma luta contra o governo sudanês, acusado de oprimir o povo não árabe da região. O governo sudanês para reprimir os rebeldes lançou mão do exército e da polícia, mas também passou a apoiar o *janjawid*, milícia formada por tribos sudanesas de língua árabe e religião muçulmana, que iniciou um verdadeiro massacre da população não árabe.

Considerada como uma das mais graves crises humanitárias dos últimos tempos, o conflito em Darfur, no Sudão, teve como consequência milhares de mortes, deslocamentos internos e refúgios. Os crimes cometidos foram considerados pelos Estados Unidos crimes de genocídio, ou seja, crimes cometidos com a intenção de exterminar uma população ou parte dela.

Em 30 de julho de 2004, o Conselho das Nações Unidas adotou a resolução UN. Doc. RES/1556 que declarou que a situação em Darfur “constituía uma ameaça a paz, a segurança e a estabilidade da região” e solicitou do governo sudanês o “desarmamento das milícias *janjawid*” e o “julgamento dos responsáveis pelas atrocidades”. Dois meses depois, outra resolução foi aprovada no Conselho de Segurança, UN. Doc. RES/1574, demandando que as partes do conflito “interrompessem todo tipo de violência” e, em conformidade com a resolução UN. Doc. RES/1564 estabeleceu uma Comissão de Investigação para Darfur, com o objetivo de “relatar as violações ao direito internacional humanitário e aos direitos humanos, cometidas por todas as partes do conflito”, bem como de “identificar os perpetradores das violações”.

O governo George W. Bush apoiou a formação da Comissão Internacional de Investigação para Darfur, mas ameaçou vetar o encaminhamento de situações para o Tribunal Penal Internacional. Na ocasião, foi cogitada a possibilidade de a situação de Darfur ser remetida ao Tribunal Penal Internacional pelo Conselho de Segurança, já que o Sudão não havia ratificado o Tribunal Penal Internacional.

Coerente com a política de oposição ao Tribunal Penal Internacional, a administração George W. Bush declarou preferir que um tribunal especial africano fosse o mecanismo usado para a responsabilização daqueles que cometeram crimes na região. Esse tribunal funcionaria por um período de 3 a 5 anos, com possibilidade de renovação anual do mandato se necessário, e compartilharia a estrutura do Tribunal Penal Internacional para Ruanda na Tanzânia (Derbal, 2008, p. 5).

As principais críticas dirigidas à proposta foram: (1) a demora da criação desses corpos e da nomeação de juízes, promotores e pessoal administrativo; (2) o fato da estrutura do Tribunal *ad hoc* para Ruanda não ser suficiente; (3) o grande volume de recursos destinados à concretização da criação do tribunal *ad hoc* (Derbal, 2008, p. 6).

Como alternativa, os Estados Unidos sugeriram também a criação de um tribunal misto que na visão dos funcionários do governo defensores dessa proposta seria o melhor caminho para garantir a justiça e reforçar o Estado de Direito. No entanto, a criação desses tribunais dependia também da vontade política do governo do país de acolhimento. No caso de Darfur, o próprio governo sudanês estava envolvido nas atrocidades.

A moção para levar o caso de Darfur ao Tribunal Penal Internacional foi encaminhada pela França em março de 2005 e, no dia 31 do mesmo mês, os Estados Unidos se abstiveram na votação que aprovou a resolução UN. Doc. RES 1593. O voto norte-americano, justificado pela representante

Anne Woods Patterson, destacou que os Estados Unidos defendiam que os crimes cometidos em Darfur fossem levados a julgamento, mas ressaltaram novamente a preferência por um tribunal misto africano. Além disso, a diplomata enfatizou a oposição estadunidense ao Tribunal Penal Internacional e explicou que a decisão do governo norte-americano de não se opor a resolução foi motivada pela “necessidade da comunidade internacional trabalhar em conjunto para pôr fim ao clima de impunidade no Sudão” e, também, “pelo fato de a resolução prever proteção para os nacionais norte-americanos e membros das forças armadas de estados não membros com relação à jurisdição do Tribunal” (UN.Doc RES/1593).

Em 8 de setembro de 2006, o consultor jurídico do Departamento de Estado norte-americano John B. Bellinger explicou que a abordagem então adotada pelos Estados Unidos para o Tribunal Penal Internacional era pragmática. Ele destacou que as preocupações estadunidenses sobre o Tribunal Penal Internacional eram bem conhecidas, mas que os Estados Unidos compartilhavam os objetivos do Tribunal de combate à impunidade.

O consultor jurídico fez nova consideração no dia 6 de julho de 2007 sobre o Tribunal Penal Internacional e declarou que “a cooperação dos Estados Unidos com o Tribunal Penal Internacional refletia o desejo de encontrar mecanismos práticos de trabalhar com os apoiadores do Tribunal Penal Internacional e avançar no objetivo de promover a justiça penal internacional” e acrescentou que os Estados Unidos acreditavam também na importância dos “apoiadores do Tribunal Penal Internacional adotarem, da mesma forma, medidas práticas no trabalho com os Estados Unidos o que implicaria no respeito a decisão estadunidense de não fazer parte do Estatuto de Roma”. Ele concluiu afirmando ser do interesse comum norte-americano encontrar uma forma de conviver com o Tribunal Penal Internacional baseada no respeito mútuo (AMICC, 2009, p. 8).

#### 4.7 Considerações Finais

Diferente da oposição velada ao estabelecimento do Tribunal Penal Internacional de característica supranacional e permanente, perceptível nas ações da administração Bill Clinton durante as negociações do Estatuto de Roma<sup>145</sup>, a administração George W. Bush dirigiu ações caracterizadas pela hostilidade aberta ao Tribunal Penal Internacional.

<sup>145</sup> Cf. Quadro 1: Principais aspectos discutidos nas negociações do *Draft* e do documento final do Estatuto negociado em Roma e a posição dos Estados Unidos sobre os temas identificados no Capítulo 1.

É perceptível o consenso de ambas as administrações com relação à aceitação de mecanismos de justiça internacional *ad hoc*. A criação de tribunais *ad hoc* é tida como parte da política de expansão das democracias. A aplicação da justiça para os cidadãos dos chamados *rogue states* e dos *failed states* é apresentada como uma forma de, ao mesmo tempo, consolidar as instituições democráticas nos processos de transição e enviar uma mensagem do fim da impunidade para aqueles que pretendam violar as regras e normas internacionais de proteção dos direitos humanos.

No entanto, nos governos de Bill Clinton e George W. Bush, a relevância desses instrumentos na política externa é distinta. Conforme apontou Scheffer (2008) durante o período do governo George W. Bush, o apoio, inclusive financeiro, a esses tribunais *ad hoc* reduziu em função de outras prioridades ligadas à estratégia da “guerra preventiva”.

Essa estratégia é caracterizada pelo aumento de gastos militares e pela postura agressiva e ofensiva com vistas a garantir a supremacia norte-americana. O uso preventivo ou preemptivo da força contra os terroristas e os *rogue states*, principais ameaças a serem enfrentadas pelos Estados Unidos segundo os documentos de estratégia de segurança nacional publicados no período, dependia, em grande medida, da ampliação da margem de manobra para as ações voltadas à garantia da paz e da segurança internacionais, bem como da redução dos constrangimentos de alianças e tratados permanentes.

Nesse contexto, os tribunais *ad hoc* perdem relevância, mas não o apoio. Já o Tribunal Penal Internacional – instituição cujo sentido e normas têm a pretensão de alcance universal, como se vê na autonomia de seu Procurador para a provocação da jurisdição e a competência do Tribunal para o processamento de autoridades e oficiais nacionais de Estados não membros – passa a ser interpretado como uma ameaça aos interesses estadunidenses.

Como pode ser observada no presente capítulo, a política de boicote ao funcionamento do Tribunal Penal Internacional concentrou-se em ações voltadas à garantia da imunidade para os cidadãos norte-americanos e aliados. Nenhuma ação política foi dirigida ao Tribunal Penal Internacional com o propósito de, por exemplo, boicotar o julgamento dos crimes cometidos em Uganda, na República Central Africana ou na República Democrática do Congo.

No segundo mandato do governo George W. Bush, em meio às fortes críticas com relação à política unilateral dos Estados Unidos e a preocupação dos funcionários do governo com relação aos efeitos colaterais da lei anti-Tribunal Penal Internacional para a estratégia militar de segurança internacional, a abordagem até então hostil para o Tribunal Penal Internacional foi abrandada.

Essa variação do posicionamento da administração George W. Bush não alterou, contudo, o entendimento de que o Tribunal Penal Internacional contraria os interesses e confronta os valores norte-americanos. Sobre esse último aspecto, é importante mencionar que tanto os documentos referentes à orientação do governo Clinton com relação à assinatura do Estatuto de Roma, como os documentos do governo George W. Bush sobre a anulação da assinatura do mesmo, expressam a preocupação com o fato de o instrumento de justiça criado ameaçar as sagradas instituições norte-americanas. A mudança fundamental está na abordagem de ambas as administrações para o relacionamento com o Tribunal Internacional.

Assim, é importante perceber que a política externa de George W. Bush, pelo menos no que tange a o Tribunal Penal Internacional, pode ser interpretada como uma mudança de tática sobre uma base consensual ligada a política de excepcionalismo para os instrumentos internacionais de direitos humanos.



## Considerações Finais

A política de excepcionalismo dos Estados Unidos para os tratados internacionais de direitos humanos é um traço de continuidade da política externa norte-americana. Muitos estudos ressaltam essa característica, inclusive demonstram que os Estados Unidos não têm uma política multilateral de direitos humanos e que sua agenda de política externa nesse domínio é caracterizada pela ênfase nas relações bilaterais e assistencialistas. Em contrapartida, o país aparece como um dos principais incentivadores da criação de tratados internacionais de direitos humanos (Forsythe, 2000; Sikkink, 2004; Apodaca, 2006).

No que se refere ao Tribunal Penal Internacional, ao final das negociações para a sua criação, em 1998, tudo indicava que a posição dos Estados Unidos seria semelhante, ou seja, manteria uma retórica de apoio a criação do instrumento jurídico internacional, mas não se submeteria à sua jurisdição. De fato, o Estatuto do Tribunal Penal Internacional foi negociado durante a administração Clinton e no último dia do prazo aberto para assinaturas do documento o presidente firmou o tratado, mas não recomendou a sua ratificação.

O governo subsequente, entretanto, iniciou uma política de boicote ao funcionamento do Tribunal Penal Internacional. George W. Bush anulou a assinatura do tratado, apoiou a legislação apelidada de anti-Tribunal Penal Internacional e usou a diplomacia para conseguir negociar acordos de não entrega de cidadãos norte-americanos ao Tribunal Penal Internacional.

Não obstante, os tribunais *ad hoc* e mistos, criados no pós-Guerra Fria, tiveram o apoio das três administrações que se seguiram no referido período (George H. W. Bush, Bill Clinton e George W. Bush) o que, aparentemente, é uma postura contraditória com a política de oposição a um instrumento com o propósito de julgar os mesmos crimes e de reduzir os custos de criação de outras instituições *ad hoc*.

Nesse sentido, e partindo da constatação das diferenças no tratamento dispensado aos tribunais internacionais pelas administrações George H. W. Bush, William Clinton e George W. Bush, o presente trabalho buscou analisar o significado político dessas diferenças por meio dos debates acadêmicos sobre grande estratégia. O que motivou a escolha dessa abordagem foi a premissa de que, apesar de não haver uma política multilateral explicitamente formulada para os direitos humanos, pode-se analisar o tema como parte da grande estratégia dos Estados Unidos.

Além disso, foi considerado, ainda, o fato de o Estatuto do Tribunal Penal Internacional ter sido negociado em um contexto de debates sobre a nova grande estratégia dos Estados Unidos para o mundo sem o inimigo soviético. O fim da Guerra Fria gerou um contexto de redefinição com relação à posição e ao papel dos Estados Unidos no sistema internacional. Por conseguinte, abriu-se um novo espaço para debates e ideias sobre a nova grande estratégia do país para o século XXI.

A posição dos diferentes grupos políticos que influenciam as discussões sobre a relação entre os Estados Unidos e o Tribunal Penal Internacional foi estudada por meio das categorias de Mead (2002) do pensamento norte-americanos sobre política externa. O autor divide em quatro escolas - hamiltonianos (nacionalistas econômicos); wilsonianos (idealistas internacionalistas); jefersonianos (nacionalistas isolacionistas); jacksonianos (nacionalistas populistas) - os discursos de política externa norte-americana que depois do fim da Guerra Fria voltaram para o centro dos debates sobre grande estratégia.

Verificou-se que, para as escolas de Mead (2002) com traço nacionalista, o Tribunal aparece ou como uma ameaça ou como um tema secundário na agenda de política externa. Segundo o observado no capítulo 2 do presente estudo, os jacksonianos defendem ações de boicote ao Tribunal Penal Internacional especialmente por considerarem que a possibilidade de julgamento de cidadãos norte-americanos fere a soberania dos Estados Unidos. Os jefersonianos concordam com os jacksonianos que o tratado do Tribunal Penal Internacional fere a soberania estadunidense e também ameaça o experimento norte-americano, mas têm receios com relação aos custos do combate ao Tribunal Penal Internacional, embora

vejam com bons olhos a redução de gastos militares com a lei anti-Tribunal Penal Internacional. Por sua vez, os hamiltonianos adotam uma postura pragmática na avaliação se os Estados Unidos devem ou não fazer parte do Tribunal Penal Internacional, mas levando em consideração a manutenção da autonomia decisória dos Estados Unidos.

A posição dos wilsonianos, identificados por Mead (2002) como “idealistas internacionalistas”, mereceu destaque no presente estudo, especialmente pela revalorização do discurso wilsoniano com o fim da Guerra Fria (Kissinger, 2001). Além disso, a tradição wilsoniana, por estar relacionada à defesa da expansão das democracias, da segurança coletiva e de instituições internacionais como meios de alcançar a ordem internacional, aparentemente seria identificada como a principal base de apoio nos Estados Unidos ao Tribunal Penal Internacional.

Contrariando as expectativas, as divergências com relação ao Tribunal Penal Internacional encontram-se também no seio da tradição wilsoniana. Ikemerry (2003) contribui para a compreensão dessas divergências por meio da diferenciação entre os wilsonianos apegados ao “velho multilateralismo” e os wilsonianos que defendem o “novo multilateralismo.”

A defesa do “velho multilateralismo” está ligada a uma visão do cenário internacional como uma sociedade de estados soberanos. Para esses wilsonianos, o multilateralismo é importante, mas não o tipo de multilateralismo representado pelo Tribunal que coloca em risco a soberania dos Estados e os interesses de expansão democrática por meio da liderança norte-americana, inclusive com o uso da força quando necessário. Já os entusiastas do “novo multilateralismo” recorrem aos argumentos cosmopolitas e defendem a ideia do Tribunal Penal Internacional como parte de um movimento para a democracia cosmopolita, entretanto, esse grupo reconhece que o mundo ainda não está preparado para receber instituições de caráter supranacional.

Outro grupo, os “*revival wilsonians*” – termo usado por Mead (2004) para denominar os neoconservadores que tiveram forte influência no desenho da política externa do governo George W. Bush – tem também uma abordagem própria para o Tribunal Penal Internacional. Cabe lembrar que autores como Anne Marie Slaughter, Thomas Knock discordam da relação feita entre os neoconservadores e o pensamento wilsoniano por entenderem que a tradição wilsoniana e o internacionalismo liberal defendem a construção de regras e instituições para o alcance da segurança coletiva e cooperação entre democracias, assim, o unilateralismo e o internacionalismo não institucional dos neoconservadores afastaria essa abordagem do wilsonianismo.

No entanto, considerando-se ou não os neoconservadores como novos herdeiros da tradição wilsoniana, é importante ressaltar que o pensamento do grupo pode ser caracterizado por quatro pressupostos: a crença de que o caráter interno do regime tem importância e a política externa deve refletir os valores das sociedades liberais democráticas; a convicção de que o poder dos Estados Unidos pode ser utilizado com a finalidade de alcançar objetivos ligados à moral; a desconfiança em relação a projetos de engenharia social e o ceticismo em relação às instituições internacionais como promotoras da segurança e da justiça (Fukuyama, 2006).

Nessa visão, o Tribunal Penal Internacional, além de ferir a soberania e os princípios democráticos norte-americanos, apresenta-se como um inconveniente para a política fortemente unilateral, observada na administração George W. Bush, com vistas a “fazer o mundo democrático de forma que os Estados Unidos possam estar a salvo”, conforme assinalou Jervis (*apud* Ikemberry, 2009, p. 9)<sup>146</sup>.

Nesse contexto, somente um tribunal que seguisse o modelo dos tribunais *ad hoc* conseguiria reunir consenso entre os diferentes grupos de atores que foram estudados conforme a categorização de Mead (2002). O Tribunal Penal Internacional, negociado em Roma e com características de supranacionalidade, recebe apoio somente entre alguns wilsonianos que consideram que as garantias, por meio da inserção de alguns dispositivos vistos no primeiro capítulo do presente estudo, são suficientes isentar os cidadãos norte-americanos da jurisdição do Tribunal Penal Internacional.

Esse estudo buscou também analisar como os governos estudados expressaram, nas suas propostas sobre a grande estratégia, as políticas dirigidas aos tribunais internacionais, bem como estudar a política de oposição ao Tribunal Penal Internacional levada a cabo durante a administração George W. Bush. Para tanto, foram estudados os relatórios de estratégia de segurança nacional que, por força de lei, são publicados anualmente pelo poder executivo estadunidense. Vale recordar que esses documentos refletem não apenas as políticas de defesa propostas por cada administração norte-americana, mas as de engajamento internacional com vistas ao alcance dos interesses nacionais que são definidos como: segurança, valores americanos (entre eles democracia e direitos humanos) e prosperidade econômica.

A análise dos relatórios de estratégia de segurança nacional e outros documentos relacionados revelam que os três governos que tiveram seus mandatos iniciados no pós-Guerra Fria (George H. W. Bush, Bill Clinton

<sup>146</sup> Ikemberry (2009) cita Jervis para comparar o ideal wilsoniano liberal de “fazer o mundo livre para a democracia” e a política de George W. Bush e dos neoconservadores de usar a força para a expansão das democracias.

e George Bush) apoiaram o estabelecimento de tribunais *ad hoc* e mistos para julgar criminosos provenientes dos *rogue states* e dos *failed states*<sup>147</sup>. Os documentos também mostram que o presidente Clinton, apesar da retórica favorável a criação do Tribunal Penal Internacional não deu importância ao referido instrumento na sua estratégia de segurança nacional e durante a negociação do Estatuto do Tribunal, defendeu um organismo com jurisdição limitada a situações como as tratadas pelos tribunais *ad hoc*.

Com efeito, o início do governo George W. Bush foi marcado por uma política de forte oposição ao Tribunal Penal Internacional. Os discursos presidenciais e dos funcionários da administração deixavam clara a preocupação de não permitir que cidadãos norte-americanos fossem levados a julgamento perante um tribunal internacional que os Estados Unidos não aceitavam a jurisdição.

No seu relatório de estratégia de segurança nacional publicado em 2002, George W. Bush dedicou atenção especial ao Tribunal Penal Internacional por identificá-lo como uma ameaça aos interesses dos Estados Unidos. O *National Security Strategy* publicado em 2002 explicita o esforço, por meio do *American Service Members' Protection Act*, de oposição ao Tribunal Penal Internacional<sup>148</sup>.

A justificativa para a não aceitação do Estatuto do Tribunal Penal Internacional eram as mesmas que levaram o governo Bill Clinton a não assinar o Estatuto de Roma no final da Conferência de Plenipotenciários em 1998. Aquilo que a administração Bill Clinton chamou de “falhas graves” do instrumento constituiu os principais motivos para a anulação da assinatura do documento durante a administração George W. Bush.

Ambas as abordagens, de Bill Clinton e de George W. Bush, para o Tribunal Penal Internacional buscavam isentar os Estados Unidos da jurisdição do mesmo. No entanto, conforme o observado no capítulo anterior, Bill Clinton optou por uma posição ambígua com relação ao sistema de justiça penal internacional permanente, ou seja, a de assinar o Estatuto de Roma e não recomendar a ratificação do mesmo. A tática era a de, com a assinatura do Estatuto, garantir a possibilidade de buscar revisões no documento que interessassem aos Estados Unidos, bem como a de usar o instrumento de justiça, quando conviesse aos interesses norte-americanos. Seguindo as recomendações do memorando de Slaughter

<sup>147</sup> Não é possível tecer considerações sobre a posição da administração George H. W. Bush sobre a criação de um tribunal penal internacional permanente tendo em vista que o tema ingressou na agenda de política internacional no governo William Clinton.

<sup>148</sup> Como o governo George W. Bush não cumpriu com a determinação legal de publicar anualmente um relatório de estratégia de segurança nacional, a estratégia dirigida ao Tribunal consta apenas do relatório de 2002.

(1999), estudado no capítulo 2, apesar da possibilidade de com essa atitude gerar atritos com os adversários do Tribunal Penal Internacional no Senado norte-americano, seria possível conseguir apoio do Pentágono e a colaboração dos Estados aliados.

A posição de George W. Bush contrária ao Tribunal Penal Internacional se interpretada também à luz do memorando de Slaughter (1999) evitaria um compromisso internacional que poderia entrar em conflito com as instituições norte-americanas e garantiria a autonomia dos Estados Unidos na consolidação da supremacia estadunidense e do uso, quando necessário, unilateral da força na concretização dos objetivos norte-americanos, coerentes com a chamada Doutrina Bush.

É evidente que a inflexão tática do governo George W. Bush não foi apenas retórica e pode ser caracterizada por um conjunto de ações apresentadas no capítulo 4: as ações diplomáticas com vistas à aprovação de resoluções no Conselho de Segurança das Nações Unidas para conferir aos cidadãos norte-americanos imunidade à jurisdição do Tribunal Penal Internacional; o apoio às chamadas leis anti-Tribunal Penal Internacional; e o esforço, também diplomático, de concretizar acordos bilaterais de imunidade aos cidadãos norte-americanos com o compromisso das partes de não entrega de cidadãos norte-americanos ao Tribunal Penal Internacional.

No entanto, muitas das ações de oposição ao Tribunal Penal Internacional empreendidas durante a administração George W. Bush e polemizadas por antigos integrantes do governo Bill Clinton, como por exemplo, as críticas de Scheffer (2005) aos acordos bilaterais de imunidade, não estavam fora do horizonte das alternativas consideradas por integrantes da própria administração Clinton. O artigo 98, que serviu de base para os acordos de imunidade, foi de iniciativa da delegação norte-americana durante as negociações do Estatuto do Tribunal Penal Internacional com o mesmo propósito de imunidade para os oficiais norte-americanos envolvidos nas operações de paz.

É interessante observar também que o abrandamento da oposição da administração George W. Bush no seu segundo mandato, identificada na permissão do encaminhamento da situação de Darfur para o Tribunal Penal Internacional, não se converteu em aceitação ou apoio para o referido Tribunal, tampouco uma mudança na tática de buscar ampliar a proteção para os cidadãos norte-americanos com relação ao sistema de justiça penal internacional permanente. Os acordos bilaterais de imunidade foram buscados até o final do mandato do Presidente George W. Bush.

No relatório de estratégia de segurança nacional de 2006, a ausência de menção ao Tribunal Penal Internacional que antes fora considerado

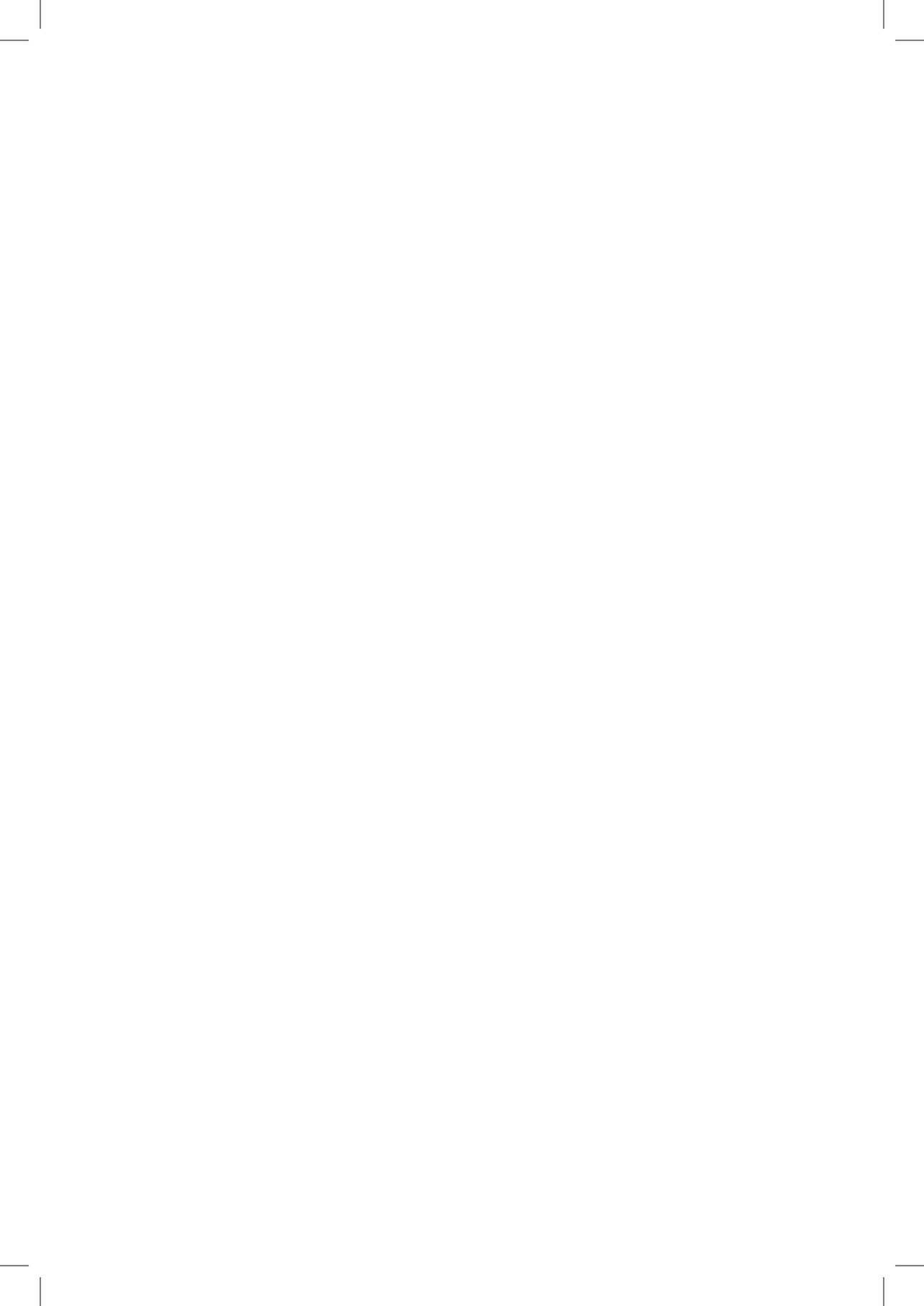
uma ameaça aos interesses norte-americanos, pode ser interpretada como decorrência, de um lado, do relativo sucesso da negociação dos acordos bilaterais que garantem a imunidade aos cidadãos norte-americanos e, de outro, da avaliação do Pentágono dos prejuízos da legislação anti-Tribunal Penal Internacional para a estratégia militar.

A tática da administração nesse período pode ser percebida como mais próxima daquela defendida pela administração Clinton, pelo menos no que se refere ao uso do sistema permanente de justiça internacional quando conveniente e uma forma de buscar aproximação com os Estados aliados em um contexto marcado pela expansão do antiamericanismo e da ampliação das críticas dirigidas à política unilateral do governo George W. Bush.

Apesar de não fazer parte do escopo deste trabalho, vale mencionar que a administração Barack Obama, democrata, que sucedeu o governo George W. Bush, não mudou substancialmente a abordagem dos Estados Unidos com relação ao Tribunal Penal Internacional. É verdade que o discurso do novo presidente tem sido de apoio ao Tribunal Penal Internacional e sua diplomacia tem aprovado, no Conselho de Segurança, o envio de casos para o tribunal como o da Jamahiriya Árabe da Líbia, em 26 fevereiro de 2011.

Em maio de 2010, o relatório de estratégia de segurança nacional de Barack Obama afirmou que os Estados Unidos embora, no momento, não sejam parte do Tribunal Penal Internacional e continuem protegendo os oficiais norte-americanos, “estão engajados com os Estados-membros do Estatuto de Roma com o objetivo de pôr fim a impunidade e a promover a justiça”. O documento também expressa que os Estados Unidos continuarão apoiando os tribunais *ad hoc* e mistos (*The White House*, 2010, p. 48).

No início do governo Barack Obama os cortes de orçamento para a ajuda econômica e militar foram suspensos, o que já tinha sido observado como tendência no final do governo George W. Bush. Entretanto não houve qualquer menção à extinção dos acordos bilaterais de imunidade que continuam em vigor. A referência ao governo Obama visa ressaltar a linha de continuidade da política de excepcionalidade dos Estados Unidos com relação ao Tribunal Penal Internacional, a aproximação do discurso democrata e republicano sobre os instrumentos de justiça penal internacional e o uso político dos mesmos, o que permite pesquisas futuras sobre o tema aqui desenvolvido.



## Bibliografia

ABBOTT, K. W. *et al.* The Concept of Legalization. *International Organization*, n. 54, pp. 401-419, 2000.

ABBOT, K. W. e SNIDAL, D. *The Concept of Legalization*. In: Goldstein, J.L. *et al. (ed).* *Legalization and World Politics*. Massachusetts: I.O. Foundation, 2001.

ALVES, V. C. O Poder Militar Norte-Americano e o Panorama Estratégico Pós-Guerra Fria. *Seminário Estados Unidos: presente e desafios*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

ANNAN, K. Discurso perante o Conselho de Segurança sobre a extensão da imunidade aos oficiais das missões de operações de paz das Nações Unidas da ação do Tribunal Penal Internacional, 12 de junho de 2003. AMICC. Disponível em [http://www.amicc.org/docs/AnnanSG1422\\_12June03.pdf](http://www.amicc.org/docs/AnnanSG1422_12June03.pdf). Acesso em 12 de abril de 2011.

APODACA, C. *Understanding U.S. Human Rights Policy: A paradoxical Legacy*. New York: Routledge, 2006.

ARSANJANI, M. H. The Rome Statute of the International Criminal Court. *American Journal of International Law*, vol. 93, pp. 22-43, 1999.

ART, R. J. A Defensible Defense: America's Grand Strategy after the Cold War. *International Security*, vol. 15, n. 4, pp. 5-53, 1991. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2539010> Acesso em: 12 de março de 2009.

ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução n. 260 III (B), 9 de dezembro de 1948. Estudo pela Comissão de Direito Internacional da questão da jurisdição criminal internacional. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/044/31/IMG/NR004431.pdf?OpenElement>. Acesso em 12 de abril de 2011.

ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 47/33, 25 de novembro de 1992. Estabelecimento do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/024/00/IMG/NR002400.pdf?OpenElement>. Acesso em 12 de abril de 2011.

ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 48/31, 25 de 9 de dezembro de 1993. Estabelecimento do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/711/15/IMG/NR071115.pdf?OpenElement>. Acesso em 12 de abril de 2011.

ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 49/53, 17 de fevereiro de 1995. Estabelecimento do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/767/77/PDF/N9576777.pdf?OpenElement>. Acesso em 12 de abril de 2011.

ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 51/207, 16 de dezembro 1996. Estabelecimento do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/761/47/PDF/N9776147.pdf?OpenElement>. Acesso em 12 de abril de 2011.

ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 52/160, de 28 de janeiro de 1998. Estabelecimento do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/762/49/PDF/N9876249.pdf?OpenElement>. Acesso em 12 de abril de 2011.

AYERBE, L. F. *O Ocidente e o "resto": a América Latina e o Caribe na cultura do Império*. Buenos Aires: Centro Latino-americano de Ciências Sociais, 2003.

BARTHOLOMEES Jr., J. B. (org). *U.S. Army War College Guide to National Security Policy and Strategy*. Carlisle, Pennsylvania: U.S. Army War College; 2001.

BASSIOUNI, M. C. From Versailles to Rwanda in Seventy Five Years: The Need to Establish a Permanent International Criminal Court. *Harvard Human Rights Journal*, vol. 10, pp. 11-63, 1997.

BASSIOUNI, M. C. Posto-Conflict Justice in Iraq: An Appraisal of the Iraq Special Tribunal. *Cornell International Law Journal*, n. 319, pp.103-166, 2005.

BENNET, M. Discurso sobre o Tribunal Penal Internacional perante o Congresso, Congressional Record, pp. S7844-S7847, 1 de agosto de 2002. AMICC. Disponível em: [http://www.amicc.org/docs/Bennett8\\_1\\_02.pdf](http://www.amicc.org/docs/Bennett8_1_02.pdf). Acesso em: 4 de janeiro de 2011.

BERMUDEZ, J. A. G.e DAL MASO, T. *La Corte Penal Internacional: una visión iberoamericana*. Mexico: Porrúa, 2005.

BILGIN, P. e MORTON A. D. From 'Rouge' to 'Failed' States? The Fallacy of Short -Termism, *Politics*, vol. 23, n. 3, 2004.

BLECHMAN, B.M e KAPLAN, S. S. US Military Forces as a Political Instrument since World War II. In: KEGLEY Jr, C e WITTKOPF, E. *Perspectives on American Foreign Policy*. New York: St. Martin's Press. 1983.

BOLTON, J.R. *American Justice and the International Criminal Court: Remarks at the American Enterprise Institute*, Washington. DC, november, 2003.

BOLTON, J. R. Unsign That Treaty. *The Washington Post*. January 4, 2001. Disponível em [http://www.wfa.org/issues/wicc/bolton\\_ICC\\_unsign.pdf](http://www.wfa.org/issues/wicc/bolton_ICC_unsign.pdf). Acesso em 04 de janeiro de 2011.

BRASIL. Decreto n. 4.388, de 25 de setembro de 2002. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 de setembro de 2002. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/tpi.htm>. Acesso em 12 de abril de 2011.

BROWN, B. S. U. S. Objections to the Statute of the International Criminal Court: A Brief Response. *Journal of International Law and Politics*, vol. 3, pp.855-891, 1998-1999.

BROWN, M. E., COTE Jr., O. R., LYNN-JONE, S. M. e MILLER, S. E. (eds). *America's Strategic Choices*. Cambridge: MIT Press, 2000.

BULL, H. *A Sociedade Anárquica: um estudo da ordem na política mundial*. Brasília & São Paulo: IPRI, UNB, Imprensa Oficial, 2002.

BURNS, P. An International Criminal Tribunal: the difficult union of principles and politics. *Criminal Law Forum*, n. 5, pp. 341-380, 1994.

BUSH, G. W. Discurso sobre a situação no Líbano, 30 de janeiro de 2007. Disponível em: [http://lebanon.usembassy.gov/latest\\_embassy\\_news/2007-press-releases/bushleb.html](http://lebanon.usembassy.gov/latest_embassy_news/2007-press-releases/bushleb.html). Acesso em 12 de abril de 2011.

BUSH, G. H. W. Discurso realizado em West Point, 5 de janeiro de 1993. *Miller Center of Public Affairs*. Disponível em: <http://millercenter.org/scripps/archive/speeches/detail/3433>. Acesso em 12 de abril de 2011.

BUZAN, B. The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty-First Century, *Guoji GuanCha* (International Review), 2005.

CAMERON, F. *United States Foreign Policy After the Cold War: Global Hegemon or Reluctant Sheriff?* New York: Routledge, 2003.

CARPENTER, T. G. The New World Disorder. *Foreign Policy*. n. 84; pp. 24-39; 1991.

CAVALHEIRO, J. G. F. *O Estatuto de Roma, a Pena de Prisão Perpétua e a Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Câmara Brasileira de Jovens Escritores, 2009.

CHAYES, A. e SLAUGHTER, A.M. The ICC and the Future of Global Legal System. In: SEWALL, S.B. e KAYSEN, C. (ed.). *The United States and the International Criminal Court*. Boston: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., pp. 237-247, 2000.

CHILCOAT, R. A. Strategic Art: The New Discipline for 21<sup>st</sup> Century Strategists In: CERAMI, J.R. e HOLCOM Jr., J.F (eds). *U.S. Army War College Guide to Strategy*, Carlisle, Pennsylvania: U.S. Army War College, 2001.

CHOURKR, F. H. e AMBOS, K. (org). *Tribunal Penal Internacional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

CLAUSEWITZ, C. V. *On War*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976.

CLARKE, J. The conceptual poverty of foreign policy. *The Atlantic Monthly*, v. 272, n.3, pp. 54-66, 1993.

CRADDOCK, B. Testemunho sobre o orçamento de defesa para o ano fiscal 2006, 9 de março de 2005. AMICC. Disponível em: <http://www.amicc.org/docs/Craddock%20Statements%203-05.pdf>. Acesso em 06 de janeiro de 2011.

CLINTON, W. Discurso sobre a Assinatura do Tratado do Tribunal Penal Internacional, Whashington, D.C., 31 de dezembro de 2000. AMICC. Disponível em: [www.amicc.org/docs/Clinton\\_sign.pdf](http://www.amicc.org/docs/Clinton_sign.pdf). Acesso em 06 de janeiro de 2011.

COALITION FOR THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT (ICC). Chronology of US Anti-ICC Draft Proposals Leading to the Adoption of Security Council Resolution 1422. *ICCnow*. Disponível em: [http://www.amicc.org/docs/Chronology\\_1422.pdf](http://www.amicc.org/docs/Chronology_1422.pdf). Acesso em 12 de abril de 2011.

CONDORELLI, L. La Cour Pénale Internationale: un pas geant (pourvu qu'il soit accompli...). *Révue Générale de Droit International Public*, vol. 103, Paris: Editions A Pedone, pp. 7-21, 1999.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução n. 687. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/02/IMG/NR001102.pdf?OpenElement>. Acesso em 12 de abril de 2011.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução n. 743, 21 de fevereiro de 1992. República Federal Socialista da Iugoslávia. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/02/IMG/NR001102.pdf?OpenElement>. Acesso em 12 de abril de 2011.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução n. 764, 13 de julho de 1992. Bósnia e Herzegovina. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/23/IMG/NR001123.pdf?OpenElement>. Acesso em 12 de abril de 2011.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução n. 780, 06 de outubro de 1992. Ex-Iugoslávia. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/484/40/IMG/N9248440.pdf?OpenElement>. Acesso em 12 de abril de 2011.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução n. 827, 25 de maio de 1993. Tribunal para a ex-Iugoslávia. Disponível em: <http://daccess-ods.un.org/TMP/2811653.31602097.html>. Acesso em 12 de abril de 2011.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução n. 955, 08 de novembro de 1994. Tribunal Internacional para Ruanda. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/140/97/PDF/N9514097.pdf?OpenElement>. Acesso em 12 de abril de 2011.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução n. 1422, 12 de julho de 2002. Operações de Paz. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/477/61/PDF/N0247761.pdf?OpenElement>. Acesso em 12 de abril de 2011.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução n. 1487, 12 de julho de 2003. Operações de Paz. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/394/51/PDF/N0339451.pdf?OpenElement>. Acesso em 12 de abril de 2011.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução n. 1556, 30 de julho de 2004. Darfur. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/411355bc4.html>. Acesso em 12 de abril de 2011.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução n. 1574, 30 de setembro de 2004. Darfur. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42c3a0684.html>. Acesso em 12 de abril de 2011.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução n. 1593, 31 de março de 2005. Darfur. Disponível em: <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/sc8351.doc.htm>. Acesso em 12 de abril de 2011.

CUMINGS, B.. The wicked witch of the west is dead: Long live the wicked witch of the east. In: HOGAN, M.J. *The End of the Cold War: Its Meaning and Implications*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

CUNNINGHAM, J. B. Observações sobre o Tribunal Penal Internacional, 22 de junho de 2004. AMICC. Disponível em [http://www.amicc.org/docs/CunninghamJune22\\_04.pdf](http://www.amicc.org/docs/CunninghamJune22_04.pdf). Acesso em 12 de abril de 2011.

DAALDER, I H. e LINDSAY, J. M. *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*. Washington: DC: The Brookings Institution Press, 2003.

DEMPSEY, G. T. Reasonable Doubt: The Case against the Proposed International Criminal Court. *Cato Policy Analysis*, n. 311, julho, 1998.

DERBAL, A. The ICC's Involvement in the Situation in Darfur: Not a Threat to Peace. *University of Notre Dame, Center for Civil and Human Rights, Working Paper n. 1*, 2008.

DINIZ, E. *Política Internacional: Guia de Estudos das Abordagens Realistas e da Balança de Poder*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2007.

DISSENHA, R. C. Anistias como prática do direito internacional criminal e a complementaridade do Tribunal Penal Internacional. *Raízes Jurídicas*, v.3, n.1, pp.253-271, 2007.

DONNELLY, J. Direitos Humanos Internacionais: Conseqüências Não Intencionais da Guerra Contra o Terrorismo. *Contexto Internacional*. Vol. 25; n. 2; pp.333-361; Julho/Dezembro; 2003.

DORFF, R. H. "A Primer in Strategy Development" In: Cerami, J.R. e Holcom Jr., J.F (eds). *U.S. Army War College Guide to Strategy*, Carlisle, Pennsylvania: U.S. Army War College, 2001.

DUMBRELL, J. e BARRET, D. M. *The Making Of U. S. Foreign Policy*. Manchester University Press, 1997.

FONTE, J. The Enablers of Transnational Progressism: Is The National-State Threatened? *Hudson Institute*, 26 de outubro de 2006. Disponível em: [http://www.hudson.org/index.cfm?fuseaction=publication\\_details&id=4232](http://www.hudson.org/index.cfm?fuseaction=publication_details&id=4232). Acesso em 12 de março de 2011.

FORSYTHE, D.P. *Human Rights in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

FREITAS, C. G. F. *O Tribunal Penal Internacional Permanente e a Proteção dos Direitos Humanos: o Debate sobre a Ratificação do Tratado no Brasil em Perspectiva Comparada*. Campinas: Unicamp, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2005.

FUKUYAMA, F. The end of history? *The National Interest*, Summer 1989. Disponível em: <http://www.wesjones.com/eoh.htm>. Acesso em 30 de junho de 2009.

FUKUYAMA, F. *The end of History and the Last Man*, Nova York: Free Press; 1992.

GADDIS, J. L. Containment: Its Past and Future In: KEGLEY Jr, C and WITTKOPF, E. *Perspectives on American Foreign Policy*. New York: St. Martin's Press. 1983.

GADDIS, J. L. *The United States and the End of the Cold War*, New York, OxfordUniversity Press, 1992.

GLASIUS, M. Expertise in the Cause of Justice: Global Civil Society Influence on the Statute for an International Criminal Court. In: Glasius, M. *et al.* (eds.) *Global civil society yearbook*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

GLENNON, M. J. The New Interventionism: The Search for a Just International. *Foreign Affairs*, vol. 78, n. 3, pp. 2-7, 1999.

GUIMARÃES, J.O. O Ministério Público no Tribunal Penal Internacional. *Revista do Ministério Público Militar*, n.20, pp.53-59, novembro de 2007.

HALL, C. K. The First Proposal for a Permanent International Criminal Court. *International Review of Red Cross*, n. 57, 1998.

HASSNER, P. The United States: the empire of force or the force of empire? *Chaillot Papers*, n. 54, Paris: European Union Institute for Security Studies, 2002.

HELD, D. *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press, 1995.

HELPER, I. R. e SLAUGHTER, A. M. Why States Create International Tribunals: A response to Professors Posner and Yoo. *California Law Review*. Vol. 93, 2005.

HERRING, G. C. *From Colony to Superpower: U.S. Foreign Relations since 1776*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

HERZ, M.. Teorias das Relações Internacionais no Pós Guerra Fria. *Revista Dados*, vol 40, n.2, 1997.

HOFFMANN, S. American Exceptionalism: The New Version. In: IGNATIEFF, M. (ed.). *American Exceptionalism and Human Rights*. Princeton: Princeton University Press, pp. 225-240, 2005.

HOLSTI, O. R. e ROSENAU, J.N. The Structure of Foreign Policy: Attitudes among American leaders. *Journal of Politics*. Vol. 52; pp. 94-125; 1990.

HOLSTI, O. R. *Making American Foreign Policy*, New York: Routledge, 2006.

HUHLE, R.. De Nuremberg a La Haya: Los Crimines de Derechos Humanos ante la Justicia: problemas, avances, perspectivas. *Revista Memória*, n° 7. Nuremberg, Centro de Documentación sobre Derechos Humanos en América Latina, pp. 3-16, 1995.

HUNTINGTON, S. P. The clash of civilizations? *Foreign Affairs*, v.72, n.3, summer 1993.

HUNTINGTON, S. *O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial*. São Paulo: Objetiva, 1997.

HYLAND, W. *Clinton's World: Remaking of American Foreign Policy*. Connecticut: Praeger Publishers, 1999.

IGNATIEFF, M. (ed.). *American Exceptionalism and Human Rights*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

IKEMBERRY, G. J. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order After Major Wars*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

IKEMBERRY, G. J. Is American Multilateralism in Decline? *American Political Science Review*, vol.1, n.3, pp. 533-550, 2003.

IKEMBERRY, G. J. Woodrow Wilson, the Bush Agenda, and the Future of Internationalism. In: IKEMBERRY, G. J. et al. *The Crisis of American Foreign Policy: Wilsonianism in the Twenty-first Century*. Princeton: Princeton University Press, pp. 1-24, 2009.

JACOBY, L. Testemunho perante o Comitê de Serviços Armados do Senado sobre as exceções previstas pelo American Servicemembers' Protection Act (ASPA), 2006, AMICC. Disponível em: <http://www.amicc.org/docs/Jacoby%20Statements%203-05.pdf>. Acesso em 12 de abril de 2011.

JARDIM, T. D. M.. O Tribunal Penal Internacional e sua importância para os direitos humanos. In: *O que é Tribunal Penal Internacional*. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 2000.

JERVIS, R. Understanding the Bush Doctrine. *Political Science Quarterly*, v. 118, n.3, pp. 365-388, 2003.

KAGAN, R. e SCHMITT, G.. Now May We Please Defend Ourselves? *Commentary*, vol. 106, n.1, 1998.

KALDOR, M.. A Decade of Humanitarian Intervention: The Role of Global Civil Society. In: ANHEIER, H., GLASIUS, M. e KALDOR, M. (eds). *Global Civil Society*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

KANN, P. W. American Exceptionalism, Popular Sovereignty, and the Rule of Law. In: IGNATIEFF, M. (ed.). *American Exceptionalism and Human Rights*. Princeton: Princeton University Press, pp. 198-122, 2005.

KAPLAN, L. F. Regime Change: Bush, Closet Liberal. *New Republic*, março, 2003.

KEGLEY Jr., C. W. e WITTKOPF, E. R. *American Foreign Policy: Pattern and Process*. 5 ed. New York: St. Martin's Press; 1996.

KENNEDY, D. M. What 'W' Owes to 'WW'. *Atlantic Monthly*, março, 2005.

KEOHANE, R. O. *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, 1993.

KEOHANE, R. O. International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*, vol.32, pp.379-396, 1988.

KEOHANE, R. O. *Power and Governance in a Partially Globalised World*, London: Routledge. 2002.

KIRSH, P e HOLMES, J. T. The Rome Conference on International Criminal Court: The Negotiating Process. In: *American Journal of International Law*. n. 93, pp.2-12, 1999.

KISSINGER, H. Between the Old Left and the New Right. *Foreign Affairs*, v. 78, n.3, 1999.

KISSINGER, H. *Diplomacia*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2001.

KISSINGER, H. The Pitfalls of Universal Jurisdiction. *Foreign Affairs*, julho/agosto, 2001b.

KNOCK, T. J. Playing for a Hundred Years Hence: Woodrow Wilson's Internationalism and His Would-Be Heirs. In: IKEMBERRY, G. J. et al. *The Crisis of American Foreign Policy: Wilsonianism in the Twenty-first Century*. Princeton: Princeton University Press, pp. 25-52, 2009.

KÖCHLER, H. *Global Justice or Global Revenge?* International Criminal Justice at the Crossroads. New York: Springer, 2003.

KOH, H. H. Jekyll and Hyde Exceptionalism. In: IGNATIEFF, M. (ed.). *American Exceptionalism and Human Rights*. Princeton: Princeton University Press, pp. 111-144, 2005.

KRAUTHAMMER, C. The unipolar moment. *Foreign Affairs*, v. 70, n.1,1990-1991.

KREB, C. The Crime of Agression before the First Review of the ICC Statute. *Leiden Journal of International Law*. n. 20, pp. 851-865, 2007.

LA FABER, W. An end to each cold war? In HOGAN, M.J. *The End of the Cold War: Its Meaning and Implications*. Cambridge University Press; 1992.

LA FABER, W. *The American Age: US Foreign Policy at Home and Abroad 1750 to present*. 2.ed. New York: W.W. Norton & Company; 1994.

LA FEBER, W. *America, Russia, and the Cold War: 1945–2002*, Boston: McGraw-Hill, 2002.

LAKE, A. Confronting Backlash States. *Foreign Affairs*, vol. 73, n.2, março/abril de1994.

LAYNE, C. Rethinking American Grand Strategy Hegemony or Balance of Power in the Twenty-First Century? *World Policy Journal*, vol. 15, pp. 8-28; 1998.

LAYNE, C. The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of United States' Unipolar Moment, *International Security*. Vol. 31, n. 2, pp. 7-41, 2006.

LEIS, H. R. Dilemas da Política Internacional e o Unilateralismo da Política Externa dos Estados Unidos no Século XXI. In: Diniz, E. (org). *Estados Unidos: Política Externa e Atuação na Política Internacional Contemporânea*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, pp. 123-144, 2009.

LEPGOLD, J. e MCKEOWN T. Is American Foreign Policy Exceptional? An Empirical Analysis. *Political Science Quarterly*, vol.110, n.3, pp. 369-84, 1995.

LIEBER, R. J (ed.). *Eagle Adrift: American Foreign Policy at The End of New Century*. New York: Longman, 1997.

LIDDELL HART, B. H. *Strategy*. 2 ed. New York: Frederick A. Praeger, 1967.

LORANDI, A. *Tribunal Penal Internacional: Implementação do Estatuto de Roma no Brasil*. Brasília: Ministério Público Militar, 2007.

MAIA, M. *Tribunal Penal Internacional: Aspectos Institucionais, Jurisdição e Princípio da Complementaridade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MANDELSON-FORMAN, J. Os Estados Unidos, as Nações Unidas e o Haiti: Lições para a América Latina. In: Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional II. *Seminário Estados Unidos: Presente e Desafios*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, pp.50-80, 2008.

MARK, T. Participation of Non-Governmental Organizations. In: LEE, R. S. (ed.). *The International Criminal Court: The Making of the Rome Statute: Issues, Negotiations, Results*. The Hague: Kluwer Law International, 1999.

MASTANDUNO, M. Preserving the Unipolar Moment : Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War. *International Security*, vol. 21, n. 4, pp.44-98, 1997.

MCDUGALL, W. *A Promise Land, Crusader State: The American Encounter with the World since 1776*. Boston: Mariner Books, 1998.

MCGREW, A. *The Transformation of Democracy? Globalization and Territorial Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1997.

MEAD, W. R. Hamilton's Way. *World Policy Journal*, pp. 89-106. 1996.

MEAD, W. R. *Special Providence: American Foreign Policy and How it Changed the World*. New York: Routledge. 2002.

MEAD, W. R. *Power, Terror, Peace and War: American Grand Strategy in a World at Risk*. New York: Alfred A. Knopf, 2004.

MEDEIROS, A. P. C. O Tribunal Penal Internacional e a Constituição Brasileira. In: *Artigos sobre o Tribunal Penal Internacional: seu papel, suas funções, suas bases jurídicas*. Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, n. 110, 2000.

MEDEIROS, A. C. *O Tribunal Penal Internacional e o julgamento de militar a serviço da ONU*. Direito em Ação. Brasília: Universa, 2000.

MEARSHEIMER, J. J. The False Promise of International Institutions. *International Security*, vol. 19, n.3, pp. 5-49, 1994/95.

MERTUS, J. A. *Bait and Switch: Human Rights and U.S. Foreign Policy*. New York: Routledge, 2004.

MILLER, J. M. International Law May Halt the Bombing, *L.A. Times*, B7, 11 de maio de 1999.

MORAVICSIK, A. The Paradox of U.S. Human Rights Policy. In: IGNATIEFF, M. (ed.). *American Exceptionalism and Human Rights*. Princeton: Princeton University Press, pp. 147-197, 2005.

MORGENTHAU, H. J. *In Defense of the National Interest: A Critical Examination of American Foreign Policy*. New York: Alfred A. Knopf, 1951.

MORGENTHAU, H. J. *A política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

NASSER, R. M. Política Externa dos EUA e Integração Hemisférica. *São Paulo em Perspectiva*, vol.16, n.1, pp. 105-113, 2002.

NASSER, R. Woodrow Wilson e a Idéia de Ordem Hemisférica. *Cena Internacional*. Vol. 8; N. 2, pp. 9-29; 2006.

NEGROPONTO, J. D. Explicação do voto sobre a renovação do Mandato para a Missão das Nações Unidas na Bósnia e Herzegovina, 30 de junho de 2002. AMICC. Disponível em [http://www.amicc.org/docs/Negroponte6\\_30\\_02.pdf](http://www.amicc.org/docs/Negroponte6_30_02.pdf). Acesso em 12 de abril de 2011.

NEGROPONTO, J. D. Discurso dirigido ao Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas sobre a situação da Bósnia e Herzegovina, 10 de julho de 2002 (b). AMICC. Disponível em [http://www.amicc.org/docs/Negroponte7\\_10\\_02.pdf](http://www.amicc.org/docs/Negroponte7_10_02.pdf). Acesso em 12 de abril de 2011.

NEGROPONTE, J. D. Discurso dirigido ao Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas sobre a situação da Bósnia e Herzegovina, 12 de julho de 2002 (c) (b). AMICC. Disponível em [http://www.amicc.org/docs/Negroponte\\_1422.pdf](http://www.amicc.org/docs/Negroponte_1422.pdf). Acesso em 12 de abril de 2011.

NYE JR., J. S. What New World Order. *Foreign Affairs*, vol. 71, n. 2, pp. 83-96, 1992.

NYE JR., J. S. *O Paradoxo do Poder Americano*. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

NYE JR, J. S. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.

NOUR, S. *À Paz Perpétua de Kant: Filosofia do direito internacional e das relações internacionais*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

PACE, W. R. The Relationship between the International Criminal Court and Non-Governmental Organizations. In: HEBEL, H. A.M., LAMMERS J. G. e SCHUKKING, J. (eds). *Reflections on the International Criminal Court: Essays in Honour of Adriaan Bos*. The Hague: TMC Asser Press, 1999.

PATRIOTA, A. A. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de Segurança Coletiva*. Brasília: Instituto Rio Branco; FUNAG; Centro de Estudos Estratégicos, 2010.

PECEQUILO, C. S. *A Política Externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?*, Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

PEIXOTO, A. K. O Estabelecimento do Tribunal Penal Internacional. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, n. 113/118, pp.173-188, Janeiro/Dezembro 1998.

PERIS, S. G. Ofensiva Jurídica contra la Corte Penal Internacional. *Política Exterior*, v.17, n.94, pp. 139-151, julho/agosto de 2003.

PETERS, J. E e DESHONG, H. *Out of Area or Out of Reach? European Military Support for Operations in Southwest Asia*. RAND's National Defense Research Institute, 1995.

POSEN, B. R. e ROSS, A. L. Competing visions for U.S. Grand Strategy. *International Security*, v. 21, n. 3, winter, 1996-1997.

POSNER, E. A e YOO, J. C. Judicial Independence in International Tribunals. *California Law Review*, vol. 93, n.1, 2005.

RALPH, J. Between Cosmopolitan and American Democracy: Understanding U.S. Opposition to the International Criminal Court. *International Relations*. Vol. 17; n. 2; pp. 195-212; 2003.

RALPH, J. Between Cosmopolitan and American Democracy: Understanding US Opposition to the International Criminal Court. *International Relations*, London: SAGE Publications, vol.15, pp. 195-212, 2003.

RATNER, S. R. The International Criminal Court and the Limits of Global Judicialization. *Texas International Law Journal*, vol.38, n.3, pp.445-453, 2003.

REEKER, P. T. Discurso sobre a assinatura do acordo bilateral de imunidade entre Estados Unidos e Romênia, 01 de agosto de 2002. Disponível em: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2002/12393.htm>. Acesso em 12 de abril de 2011.

RICHARDSON, B. Discurso perante o 6º. Comitê no 52º. Plenário da Assembleia Geral (item 150 da Agenda), Nova York, 23 de outubro de 1997. AMICC. Disponível em [http://www.amicc.org/docs/Richardson10\\_23\\_97.pdf](http://www.amicc.org/docs/Richardson10_23_97.pdf). Acesso em 12 de abril de 2011.

RODRIGUES, C. C. O trabalho de codificação do direito internacional nas Nações Unidas. *Boletim da sociedade brasileira de direito internacional*, n. 101/103. Brasília, janeiro/junho, 1996.

ROSENFELD, G.W. Application of U.S. Status of Force Agreements to Article 98 of the Rome Statute. *Washington University Global Studies Law Review*, vol.2, pp. 272-293, 2003.

ROTH, K. LETTER TO US SECRETARY OF STATE COLIN POWELL ON US BULLY TACTICS AGAINST THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 30 de junho de 2003. Human Rights Watch. Disponível em: <http://www.hrw.org/en/news/2003/06/29/letter-colin-powell-us-bully-tactics-against-international-criminal-court>. Acesso em 12 de abril de 2011.

RUGGIE, J. G. Exemptionalism, and Global Governance. In: IGNATIEFF, M. (ed.). *American Exceptionalism and Human Rights*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

RUMSFELD, D. Discurso sobre o Tratado do Tribunal Penal Internacional. Immediate Release nº 233-02, 6 de maio de 2002. AMICC. Disponível em [http://www.amicc.org/docs/Rumsfeld5\\_6\\_02.pdf](http://www.amicc.org/docs/Rumsfeld5_6_02.pdf). Acesso em 12 de abril de 2011.

SABOIA, G. V. Conferência – A Criação do Tribunal Penal Internacional. *Revista Centro de Estudos Judiciários*, vol. 4, n. 11, mai./ago. 2000.

SAGUÉ, C. Un Acercamiento al Estatuto do Tribunal Penal Internacional. *Derecho Internacional Humanitário: Memorial del Seminário – Tailler International*. Genebra: CICR, 1998.

SADAT, L. N. The evolution of ICC: From Hague to Rome and Back Again. In: SEWALL, S. B e KAYSEN, C.(ed.). *The United States and the International Criminal Court: National Security and International Law*. Boston: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2000.

SAYAPIN, S. The Definition of the Crime of Aggression for the Purpose of the International Criminal Court: Problems and Perspectives. *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 13, n. 3, pp. 333-352, 2009.

SCHABAS, W. A. United States Hostility to the International Criminal Court: It's all about the Security Council. *EJIL*, vol. 15, n. 4, pp. 701-720, 2004.

SCHABAS, W. A. The ICC Review Conference: Kampala 2010, 2010. Disponível em: <http://iccreviewconference.blogspot.com>. Acesso em 10 de setembro de 2010.

SCHARF, M. P. *Balkan Justice: The Story Behind the First International War Crimes Trial Since Nuremberg*. Durham: Carolina Academic Press. 1997.

SCHARF, M. P. Rome Diplomatic Conference for an International Criminal Court. *ASIL Insights*. Junho de 1998. Disponível em <http://www.asil.org/insigh20.cfm>. Acesso em 04 de janeiro de 2011.

SCHARF, M. P. Results on the Rome Conference for an International Criminal Court. *ASIL Insights*. Agosto de 1998. Disponível em <http://www.asil.org/insigh23.cfm>. Acesso em 04 de janeiro de 2011.

SCHARF, M. P. Justice *versus* Peace. In: SEWALL, S. B e KAYSEN, C.(ed.). *The United States and the International Criminal Court: National Security and International Law*. Boston: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., pp. 179-194, 2000.

SCHARF, M.P.. The ICC's Jurisdiction over Nationals of Non-Party States. In: SEWALL, S. B e KAYSEN, C.(ed.). *The United States and the International Criminal Court: National Security and International Law*. Boston: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., pp. 213-237, 2000.

SCHAEFFER, D. D. A. The International Criminal Court: Former President George w. Bush and World Opinion. *ILSA Journal of International Comparative Law*, vol.16, pp.39-72, 2009.

SCHEFFER, D. J. The United States and the International Criminal Court. *American Journal of International Law*, vol. 93, pp. 12-22, janeiro/1999.

SCHEFFER, D. J. The U.S. Perspective on the ICC. In: SEWALL, S. B e KAYSEN, C.(ed.). *The United States and the International Criminal Court: National Security and International Law*. Boston: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., pp.115-118, 2000 (a).

SCHEFFER, D. J. Staying the Course with the International Criminal Court. *Cornell International Law Journal*, vol. 35, n. 47, pp. 68-87, 2001.

SCHEFFER, D. J. Discurso perante o Comite de Relações Internacionais da Casa de Representantes. Washington, DC, 26 de julho de 2000, AMICC. Disponível em: [www.amicc.org/docs/US-ICCpolicy2001-2009.pdf](http://www.amicc.org/docs/US-ICCpolicy2001-2009.pdf). Acesso em 12 de abril de 2011.

SCHEFFER, D. J. Article 98(2) of the Rome Statute: America's Original Intent. In: *Journal of International Criminal Justice*. Oxford: Oxford University Press, vol. 3, pp. 333-353, 2005.

SCHEFFER, D. J. The Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia. In: Bassiouni, C. *International Criminal Law*. Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

SHABBAS, W. A. *An Introduction to the International Criminal Court*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

SHRAGA, D. The Second Generation UN-Based Tribunals: A Diversity of Mixed Jurisdictions. In: ROMANO, C. P. R., NOLLKAEMPER, A. e KLEFFNER, J. K. (ed.). *Internationalized Criminal Courts: Sierra Leone, East Timor, Kosovo, and Cambodia*. New York: Oxford University Press, 2004.

SIKKINK, K. *U.S. Human Rights Policy and Latin America*. Ithaca e Londres: Cornell University Press, 2004.

SKIDMORE, D. Understanding the Unilateralist Turn in U.S. Foreign Policy. *Foreign Policy Analysis*, n.2, pp. 201-228, 2005.

SLAUGHTER, A. M. Memorandum to President. In: *Toward an International Criminal Court: Thee Options Presented as Preesidential Speeches*, *Council Policy Initiatives*, vol.3, 1999.

SLAUGHTER, A. M. *International law and International Relations*. Teaching Materials for Spring, Harvard Law School, 2000. Disponível em: <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/trachtenberg/syllabi/lists/harvard/slaughter.pdf>. Acesso em 04 de janeiro de 2011.

SLAUGHTER, A.M. A Global Community of Courts. *Harvard International Law Journal*, vol.44, n.1, pp.191-219, 2003.

SLAUGHTER, A. M.. Defining the Limits: Universal Jurisdiction and National Courts. In: MACEDO, S. *Universal Jurisdiction: National Courts and the Prosecution of Serious Crimes under International Law*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2004.

SLAUGHTER, A. M.. Wilsonianism in the Twenty-first Century. In: IKEMBERRY, G. J. *et al.* *The Crisis of American Foreign Policy: Wilsonianism in the Twenty-first Century*. Princeton: Princeton University Press, pp. 89-118, 2009.

SNIDER, D. M. e NAGL, J.A. The National Security Strategy. In: Cerami, J.R. e Holcom Jr., J.F (eds). *U.S. Army War College Guide to Strategy*, Carlisle, Pennsylvania: U.S. Army War College, 2001.

SMITH, T. Wilsonianism after Iraq: The end of Liberal Internationalism? In: IKEMBERRY, G. J. *et al.* *The Crisis of American Foreign Policy: Wilsonianism in the Twenty-first Century*. Princeton: Princeton University Press, pp. 53-88, 2009.

SPIRO, P. The New Soveringnists: American Excepcionalism and Its False Prophets. *Foreign Affairs*, 2000.

STEIN. A. *Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations*. New York: Cornell University Press, 1990.

STEINER, S. H. F. O Estatuto de Roma e o Princípio da Legalidade. *Boletim IBCRIM*, v. 11, p. 17-19, outubro de 2003.

STEINER, S. H. F. Protección Penal Internacional de las victimas de la guerra: los crimines de guerra em el estatuto de Roma, *Revista Española de Derecho Militar*, n.86, pp.17-26, 2005.

STEINMETZ, S. *Democratic Transition and Human Rights: Perspectives on U.S. Foreign Policy*. New York: State University of New York Press, 1994.

STORTI, J. *Enfrentando as Novas Ameaças: Estratégia e Política Internacional Norte-Americanas no Pós-Guerra Fria*. Campinas: Unicamp. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2009.

SUR, S. Vers une Cour Pénale Internationale: la Convention de Rome entre les ONG et le Conseil de Sécurité. *Révue Générale de Droit International Public*, n. 103, 1999.

TAYLOR, T. *The Anatomy of the Nuremberg Trials*. New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1992.

TAQUARY, E. O. B. *Tribunal Penal Internacional e a Emenda Constitucional 45/04*. Curitiba: Juruá. 2008.

THE WHITE HOUSE. *National Security Strategy*. Washington: The White House, março de 1990.

THE WHITE HOUSE. *National Security Strategy*. Washington: The White House, agosto de 1991.

THE WHITE HOUSE. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. Washington: The White House, fevereiro de 1995.

THE WHITE HOUSE. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. Washington: The White House, fevereiro de 1996.

THE WHITE HOUSE. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. Washington: The White House, maio de 1997.

THE WHITE HOUSE. *A National Security Strategy for a New Century*. Washington: The White House, outubro de 1998.

THE WHITE HOUSE. *A National Security Strategy for a New Century*. Washington: The White House, dezembro de 1999.

THE WHITE HOUSE. *A National Security Strategy for a New Century*. Washington: The White House, dezembro de 2000.

THE WHITE HOUSE. *The national security strategy of United States of America*. Washington: The White House, setembro de 2002.

THE WHITE HOUSE. *Remarks by President Bush and President Alvaro Uribe of Colombia*, 26 de setembro de 2002(b). Disponível em <http://www.scoop.co.nz/stories/WO0209/S00264/bush-colombia-president-uribe-discuss-terrorism.htm>. Acesso em 12 de abril de 2011.

THE WHITE HOUSE. *The national security strategy of United States of America*. Washington: The White House, março de 2006.

THE WHITE HOUSE. *National Security Strategy*. Washington: The White House, maio de 2010.

TONNESSON, S. The Imperial Temptation. *Security Dialogue*, vol. 35, n.3, 2004.

TRINDADE, A. A. C. Interação entre o Direito Internacional e o Direito Interno na Proteção dos Direitos Humanos. *Revista Arquivos do Ministério da Justiça*, vol.182, pp.27-54, 1993.

TUCKER, R. e HENDRICKSON, D. C. *The Imperial Temptation: The new world order and America's purpose*. New York: Council on Foreign Relations. 1992.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*. (Joint Publication 1-02) Washington, 12 de abril de 2001, com emendas de 30 de setembro de 2008. Disponível em [www.dtic.mil/doctrine/jel/new\\_pubs/jp1\\_02.pdf](http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp1_02.pdf). Acesso em 20 set. 2008.

U. S. DEPARTMENT Of STATE. Emendas para o “Trigger Mechanism” da Proposta da Comissão de Direito Internacional para o Tribunal Penal Internacional, Abril de 1996 *ICCnow*. Disponível em: <http://www.iccnw.org/documents/USTriggerMechanisms.pdf>. Acesso em 12 de abril de 2011.

U. S. SENATE (Committee on Foreign Relations) *The Impact on Latin America of the American Servicemembers' Protection Act: Hearing before the Subcommittee on Western Hemisphere, Peace Corps and Narcotic Affairs*. Washington: U.S. Government Printing Office, 8 de março de 2006.

WALT, S. Keeping the World Off Balance: Self Restraint and U. S. Foreign Policy. In: Ikemberry, J. G. (ed). *America Unrivaled: The Future of the Balance-of-Power*. Ithaca: Cornell University Press, pp. 141-152, 2002.

WALT, S. Taming American Power, *Foreign Affairs*, vol 84, n. 5, pp.223-232, 2005.

WESCHLER, L. Exceptional Cases in Rome: The United State and the Struggle for an ICC. In: SEWALL, S. B e KAYSEN, C.(ed.). *The United States and the International Criminal Court: National Security and International Law*. Boston: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., pp. 85-114, 2000.

WIGHT, M. *A Política do Poder*. Brasília & São Paulo: IPRI, UNB, Imprensa Oficial, 2002.

WILLIS, J. F. *Prologue to Nuremberg: the politics and diplomacy of punishing war criminals of the First World War*. Westport, Conn: Greenwood Press, 1982.

ZELIKOW, P. The Transformation of National Security. *The National Interest*, vol.71, pp. 17-28, 2003.

ZAHARAN FILHO, G. N. *A tradição liberal dos Estados Unidos e sua influência nas reflexões sobre política externa: um diálogo com as interpretações realistas e idealistas*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Instituto de Relações Internacionais, 2005.



## **Anexo I**

# **Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional Nações Unidas - 1998**

Assinado em: Roma, Itália

Data: 17/07/1998

Aprovação: Decreto Legislativo nr. 112, de 06/06/2002

Depósito da Carta de Ratificação: 20/06/2002

Promulgação: Decreto nr. 4388, de 25 de setembro de 2002

Entrada em vigor internacional: 01/07/2002

### **Preâmbulo**

Os Estados Partes no presente Estatuto.

Conscientes de que todos os povos estão unidos por laços comuns e de que suas culturas foram construídas sobre uma herança que partilham, e preocupados com o fato deste delicado mosaico poder vir a quebrar-se a qualquer instante,

Tendo presente que, no decurso deste século, milhões de crianças, homens e mulheres têm sido vítimas de atrocidades inimagináveis que chocam profundamente a consciência da humanidade,

Reconhecendo que crimes de uma tal gravidade constituem uma ameaça à paz, à segurança e ao bem-estar da humanidade,

Afirmando que os crimes de maior gravidade, que afetam a comunidade internacional no seu conjunto, não devem ficar impunes e que a sua repressão deve ser efetivamente assegurada através da adoção de medidas em nível nacional e do reforço da cooperação internacional,

Decididos a por fim à impunidade dos autores desses crimes e a contribuir assim para a prevenção de tais crimes,

Relembrando que é dever de cada Estado exercer a respectiva jurisdição penal sobre os responsáveis por crimes internacionais,

Reafirmando os Objetivos e Princípios consignados na Carta das Nações Unidas e, em particular, que todos os Estados se devem abster de recorrer à ameaça ou ao uso da força, contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou de atuar por qualquer outra forma incompatível com os Objetivos das Nações Unidas,

Salientando, a este propósito, que nada no presente Estatuto deverá ser entendido como autorizando qualquer Estado Parte a intervir em um conflito armado ou nos assuntos internos de qualquer Estado,

Determinados em perseguir este objetivo e no interesse das gerações presentes e vindouras, a criar um Tribunal Penal Internacional com caráter permanente e independente, no âmbito do sistema das Nações Unidas, e com jurisdição sobre os crimes de maior gravidade que afetem a comunidade internacional no seu conjunto,

Sublinhando que o Tribunal Penal Internacional, criado pelo presente Estatuto, será complementar às jurisdições penais nacionais,

Decididos a garantir o respeito duradouro pela efetivação da justiça internacional,

Convieram no seguinte:

## Capítulo I. Criação do Tribunal

### *Artigo 1º*

#### O Tribunal

É criado, pelo presente instrumento, um Tribunal Penal Internacional (“o Tribunal”). O Tribunal será uma instituição permanente, com jurisdição sobre as pessoas responsáveis pelos crimes de maior gravidade com alcance internacional, de acordo com o presente Estatuto, e será complementar às jurisdições penais nacionais. A competência e o funcionamento do Tribunal reger-se-ão pelo presente Estatuto.

### *Artigo 2º*

#### Relação do Tribunal com as Nações Unidas

A relação entre o Tribunal e as Nações Unidas será estabelecida através de um acordo a ser aprovado pela Assembléia dos Estados Partes no presente Estatuto e, em seguida, concluído pelo Presidente do Tribunal em nome deste.

### *Artigo 3º*

#### Sede do Tribunal

1. A sede do Tribunal será na Haia, Países Baixos (“o Estado anfitrião”).
2. O Tribunal estabelecerá um acordo de sede com o Estado anfitrião, a ser aprovado pela Assembléia dos Estados Partes e em seguida concluído pelo Presidente do Tribunal em nome deste.
3. Sempre que entender conveniente, o Tribunal poderá funcionar em outro local, nos termos do presente Estatuto.

### *Artigo 4º*

#### Regime Jurídico e Poderes do Tribunal

1. O Tribunal terá personalidade jurídica internacional. Possuirá, igualmente, a capacidade jurídica necessária ao desempenho das suas funções e à prossecução dos seus objetivos.
2. O Tribunal poderá exercer os seus poderes e funções nos termos do presente Estatuto, no território de qualquer Estado Parte e, por acordo especial, no território de qualquer outro Estado.

## **Capítulo II. Competência, Admissibilidade e Direito Aplicável**

### *Artigo 5º*

#### Crimes da Competência do Tribunal

1. A competência do Tribunal restringir-se-á aos crimes mais graves, que afetam a comunidade internacional no seu conjunto. Nos termos do presente Estatuto, o Tribunal terá competência para julgar os seguintes crimes:
  - a) O crime de genocídio;
  - b) Crimes contra a humanidade;
  - c) Crimes de guerra;
  - d) O crime de agressão.
2. O Tribunal poderá exercer a sua competência em relação ao crime de agressão desde que, nos termos dos artigos 121 e 123, seja aprovada uma disposição em que se defina o crime e se enunciem as condições em que o Tribunal terá competência relativamente a este crime. Tal disposição deve ser compatível com as disposições pertinentes da Carta das Nações Unidas.

## *Artigo 6º*

### Crime de Genocídio

Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por “genocídio”, qualquer um dos atos que a seguir se enumeram, praticado com intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, enquanto tal:

- a) Homicídio de membros do grupo;
- b) Ofensas graves à integridade física ou mental de membros do grupo;
- c) Sujeição intencional do grupo a condições de vida com vista a provocar a sua destruição física, total ou parcial;
- d) Imposição de medidas destinadas a impedir nascimentos no seio do grupo;
- e) Transferência, à força, de crianças do grupo para outro grupo.

## *Artigo 7º*

### Crimes contra a Humanidade

1. Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por “crime contra a humanidade”, qualquer um dos atos seguintes, quando cometido no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque:
  - a) Homicídio;
  - b) Extermínio;
  - c) Escravidão;
  - d) Deportação ou transferência forçada de uma população;

- e) Prisão ou outra forma de privação da liberdade física grave, em violação das normas fundamentais de direito internacional;
  - f) Tortura;
  - g) Agressão sexual, escravatura sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável;
  - h) Perseguição de um grupo ou coletividade que possa ser identificado, por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos ou de gênero, tal como definido no parágrafo 3o, ou em função de outros critérios universalmente reconhecidos como inaceitáveis no direito internacional, relacionados com qualquer ato referido neste parágrafo ou com qualquer crime da competência do Tribunal;
  - i) Desaparecimento forçado de pessoas;
  - j) Crime de apartheid;
  - k) Outros atos desumanos de caráter semelhante, que causem intencionalmente grande sofrimento, ou afetem gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental.
2. Para efeitos do parágrafo 1º:
- a) Por “ataque contra uma população civil” entende-se qualquer conduta que envolva a prática múltipla de atos referidos no parágrafo 1º contra uma população civil, de acordo com a política de um Estado ou de uma organização de praticar esses atos ou tendo em vista a prossecução dessa política;
  - b) O “extermínio” compreende a sujeição intencional a condições de vida, tais como a privação do acesso a alimentos ou medicamentos, com vista a causar a destruição de uma parte da população;
  - c) Por “escravidão” entende-se o exercício, relativamente a uma pessoa, de um poder ou de um conjunto de poderes que traduzam um direito de propriedade sobre uma pessoa,

incluindo o exercício desse poder no âmbito do tráfico de pessoas, em particular mulheres e crianças;

- d) Por “deportação ou transferência à força de uma população” entende-se o deslocamento forçado de pessoas, através da expulsão ou outro ato coercivo, da zona em que se encontram legalmente, sem qualquer motivo reconhecido no direito internacional;
- e) Por “tortura” entende-se o ato por meio do qual uma dor ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais, são intencionalmente causados a uma pessoa que esteja sob a custódia ou o controle do acusado; este termo não compreende a dor ou os sofrimentos resultantes unicamente de sanções legais, inerentes a essas sanções ou por elas ocasionadas;
- f) Por “gravidez à força” entende-se a privação ilegal de liberdade de uma mulher que foi engravidada à força, com o propósito de alterar a composição étnica de uma população ou de cometer outras violações graves do direito internacional. Esta definição não pode, de modo algum, ser interpretada como afetando as disposições de direito interno relativas à gravidez;
- g) Por “perseguição” entende-se a privação intencional e grave de direitos fundamentais em violação do direito internacional, por motivos relacionados com a identidade do grupo ou da coletividade em causa;
- h) Por “crime de apartheid” entende-se qualquer ato desumano análogo aos referidos no parágrafo 1º, praticado no contexto de um regime institucionalizado de opressão e domínio sistemático de um grupo racial sobre um ou outros grupos nacionais e com a intenção de manter esse regime;
- i) Por “desaparecimento forçado de pessoas” entende-se a detenção, a prisão ou o seqüestro de pessoas por um Estado ou uma organização política ou com a autorização, o apoio ou a concordância destes, seguidos de recusa a reconhecer tal estado de privação de liberdade ou a prestar qualquer informação sobre a situação ou localização dessas pessoas, com o propósito

de lhes negar a proteção da lei por um prolongado período de tempo.

3. Para efeitos do presente Estatuto, entende-se que o termo “gênero” abrange os sexos masculino e feminino, dentro do contexto da sociedade, não lhe devendo ser atribuído qualquer outro significado.

## *Artigo 8º*

### Crimes de Guerra

1. O Tribunal terá competência para julgar os crimes de guerra, em particular quando cometidos como parte integrante de um plano ou de uma política ou como parte de uma prática em larga escala desse tipo de crimes.
2. Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por “crimes de guerra”:
  - a) As violações graves às Convenções de Genebra, de 12 de Agosto de 1949, a saber, qualquer um dos seguintes atos, dirigidos contra pessoas ou bens protegidos nos termos da Convenção de Genebra que for pertinente:
    - i) Homicídio doloso;
    - ii) Tortura ou outros tratamentos desumanos, incluindo as experiências biológicas;
    - iii) O ato de causar intencionalmente grande sofrimento ou ofensas graves à integridade física ou à saúde;
    - iv) Destruição ou a apropriação de bens em larga escala, quando não justificadas por quaisquer necessidades militares e executadas de forma ilegal e arbitrária;
    - v) O ato de compelir um prisioneiro de guerra ou outra pessoa sob proteção a servir nas forças armadas de uma potência inimiga;

- vi) Privação intencional de um prisioneiro de guerra ou de outra pessoa sob proteção do seu direito a um julgamento justo e imparcial;
- vii) Deportação ou transferência ilegais, ou a privação ilegal de liberdade;
- viii) Tomada de reféns;
- b) Outras violações graves das leis e costumes aplicáveis em conflitos armados internacionais no âmbito do direito internacional, a saber, qualquer um dos seguintes atos:
  - i) Dirigir intencionalmente ataques à população civil em geral ou civis que não participem diretamente nas hostilidades;
  - ii) Dirigir intencionalmente ataques a bens civis, ou seja bens que não sejam objetivos militares;
  - iii) Dirigir intencionalmente ataques ao pessoal, instalações, material, unidades ou veículos que participem numa missão de manutenção da paz ou de assistência humanitária, de acordo com a Carta das Nações Unidas, sempre que estes tenham direito à proteção conferida aos civis ou aos bens civis pelo direito internacional aplicável aos conflitos armados;
  - iv) Lançar intencionalmente um ataque, sabendo que o mesmo causará perdas acidentais de vidas humanas ou ferimentos na população civil, danos em bens de caráter civil ou prejuízos extensos, duradouros e graves no meio ambiente que se revelem claramente excessivos em relação à vantagem militar global concreta e direta que se previa;
  - v) Atacar ou bombardear, por qualquer meio, cidades, vilarejos, habitações ou edifícios que não estejam defendidos e que não sejam objetivos militares;
  - vi) Matar ou ferir um combatente que tenha deposto armas ou que, não tendo mais meios para se defender, se tenha incondicionalmente rendido;

- vii) Utilizar indevidamente uma bandeira de trégua, a bandeira nacional, as insígnias militares ou o uniforme do inimigo ou das Nações Unidas, assim como os emblemas distintivos das Convenções de Genebra, causando deste modo a morte ou ferimentos graves;
- viii) A transferência, direta ou indireta, por uma potência ocupante de parte da sua população civil para o território que ocupa ou a deportação ou transferência da totalidade ou de parte da população do território ocupado, dentro ou para fora desse território;
- ix) Dirigir intencionalmente ataques a edifícios consagrados ao culto religioso, à educação, às artes, às ciências ou à beneficência, monumentos históricos, hospitais e lugares onde se agrupem doentes e feridos, sempre que não se trate de objetivos militares;
- x) Submeter pessoas que se encontrem sob o domínio de uma parte beligerante a mutilações físicas ou a qualquer tipo de experiências médicas ou científicas que não sejam motivadas por um tratamento médico, dentário ou hospitalar, nem sejam efetuadas no interesse dessas pessoas, e que causem a morte ou coloquem seriamente em perigo a sua saúde;
- xi) Matar ou ferir à traição pessoas pertencentes à nação ou ao exército inimigo;
- xii) Declarar que não será dado quartel;
- xiii) Destruir ou apreender bens do inimigo, a menos que tais destruições ou apreensões sejam imperativamente determinadas pelas necessidades da guerra;
- xiv) Declarar abolidos, suspensos ou não admissíveis em tribunal os direitos e ações dos nacionais da parte inimiga;
- xv) Obrigar os nacionais da parte inimiga a participar em operações bélicas dirigidas contra o seu próprio país, ainda que eles tenham estado ao serviço daquela parte beligerante antes do início da guerra;

- xvi) Saquear uma cidade ou uma localidade, mesmo quando tomada de assalto;
- xvii) Utilizar veneno ou armas envenenadas;
- xviii) Utilizar gases asfixiantes, tóxicos ou outros gases ou qualquer líquido, material ou dispositivo análogo;
- xix) Utilizar balas que se expandem ou achatam facilmente no interior do corpo humano, tais como balas de revestimento duro que não cobre totalmente o interior ou possui incisões;
- xx) Utilizar armas, projéteis; materiais e métodos de combate que, pela sua própria natureza, causem ferimentos supérfluos ou sofrimentos desnecessários ou que surtam efeitos indiscriminados, em violação do direito internacional aplicável aos conflitos armados, na medida em que tais armas, projéteis, materiais e métodos de combate sejam objeto de uma proibição geral e estejam incluídos em um anexo ao presente Estatuto, em virtude de uma alteração aprovada em conformidade com o disposto nos artigos 121 e 123;
- xxi) Ultrajar a dignidade da pessoa, em particular por meio de tratamentos humilhantes e degradantes;
- xxii) Cometer atos de violação, escravidão sexual, prostituição forçada, gravidez à força, tal como definida na alínea f) do parágrafo 2º do artigo 7º, esterilização à força e qualquer outra forma de violência sexual que constitua também um desrespeito grave às Convenções de Genebra;
- xxiii) Utilizar a presença de civis ou de outras pessoas protegidas para evitar que determinados pontos, zonas ou forças militares sejam alvo de operações militares;
- xxiv) Dirigir intencionalmente ataques a edifícios, material, unidades e veículos sanitários, assim como o pessoal que esteja usando os emblemas distintivos das Convenções de Genebra, em conformidade com o direito internacional;

- xxv) Provocar deliberadamente a inanição da população civil como método de guerra, privando-a dos bens indispensáveis à sua sobrevivência, impedindo, inclusive, o envio de socorros, tal como previsto nas Convenções de Genebra;
- xxvi) Recrutar ou alistar menores de 15 anos nas forças armadas nacionais ou utilizá-los para participar ativamente nas hostilidades;
- c) Em caso de conflito armado que não seja de índole internacional, as violações graves do artigo 3º comum às quatro Convenções de Genebra, de 12 de Agosto de 1949, a saber, qualquer um dos atos que a seguir se indicam, cometidos contra pessoas que não participem diretamente nas hostilidades, incluindo os membros das forças armadas que tenham deposto armas e os que tenham ficado impedidos de continuar a combater devido a doença, lesões, prisão ou qualquer outro motivo:
  - i) Atos de violência contra a vida e contra a pessoa, em particular o homicídio sob todas as suas formas, as mutilações, os tratamentos cruéis e a tortura;
  - ii) Ultrajes à dignidade da pessoa, em particular por meio de tratamentos humilhantes e degradantes;
  - iii) A tomada de reféns;
  - iv) As condenações proferidas e as execuções efetuadas sem julgamento prévio por um tribunal regularmente constituído e que ofereça todas as garantias judiciais geralmente reconhecidas como indispensáveis.
- d) A alínea c) do parágrafo 2º do presente artigo aplica-se aos conflitos armados que não tenham caráter internacional e, por conseguinte, não se aplica a situações de distúrbio e de tensão internas, tais como motins, atos de violência esporádicos ou isolados ou outros de caráter semelhante;
- e) As outras violações graves das leis e costumes aplicáveis aos conflitos armados que não têm caráter internacional, no quadro do direito internacional, a saber qualquer um dos seguintes atos:

- i) Dirigir intencionalmente ataques à população civil em geral ou civis que não participem diretamente nas hostilidades;
- ii) Dirigir intencionalmente ataques a edifícios, material, unidades e veículos sanitários, bem como ao pessoal que esteja usando os emblemas distintivos das Convenções de Genebra, em conformidade com o direito internacional;
- iii) Dirigir intencionalmente ataques ao pessoal, instalações, material, unidades ou veículos que participem numa missão de manutenção da paz ou de assistência humanitária, de acordo com a Carta das Nações Unidas, sempre que estes tenham direito à proteção conferida pelo direito internacional dos conflitos armados aos civis e aos bens civis;
- iv) Atacar intencionalmente edifícios consagrados ao culto religioso, à educação, às artes, às ciências ou à beneficência, monumentos históricos, hospitais e lugares onde se agrupem doentes e feridos, sempre que não se trate de objetivos militares;
- v) Saquear um aglomerado populacional ou um local, mesmo quando tomado de assalto;
- vi) Cometer atos de agressão sexual, escravidão sexual, prostituição forçada, gravidez à força, tal como definida na alínea f do parágrafo 2º do artigo 7º; esterilização à força ou qualquer outra forma de violência sexual que constitua uma violação grave do artigo 3º comum às quatro Convenções de Genebra;
- vii) Recrutar ou alistar menores de 15 anos nas forças armadas nacionais ou em grupos, ou utilizá-los para participar ativamente nas hostilidades;
- viii) Ordenar a deslocação da população civil por razões relacionadas com o conflito, salvo se assim o exigirem a segurança dos civis em questão ou razões militares imperiosas;
- ix) Matar ou ferir à traição um combatente de uma parte beligerante;
- x) Declarar que não será dado quartel;

- xi) Submeter pessoas que se encontrem sob o domínio de outra parte beligerante a mutilações físicas ou a qualquer tipo de experiências médicas ou científicas que não sejam motivadas por um tratamento médico, dentário ou hospitalar nem sejam efetuadas no interesse dessa pessoa, e que causem a morte ou ponham seriamente a sua saúde em perigo;
  - xii) Destruir ou apreender bens do inimigo, a menos que as necessidades da guerra assim o exijam;
  - f) A alínea e) do parágrafo 2º do presente artigo aplicar-se-á aos conflitos armados que não tenham caráter internacional e, por conseguinte, não se aplicará a situações de distúrbio e de tensão internas, tais como motins, atos de violência esporádicos ou isolados ou outros de caráter semelhante; aplicar-se-á, ainda, a conflitos armados que tenham lugar no território de um Estado, quando exista um conflito armado prolongado entre as autoridades governamentais e grupos armados organizados ou entre estes grupos.
3. O disposto nas alíneas c) e e) do parágrafo 2º, em nada afetará a responsabilidade que incumbe a todo o Governo de manter e de restabelecer a ordem pública no Estado, e de defender a unidade e a integridade territorial do Estado por qualquer meio legítimo.

## *Artigo 9º*

### Elementos Constitutivos dos Crimes

1. Os elementos constitutivos dos crimes que auxiliarão o Tribunal a interpretar e a aplicar os artigos 6º, 7º e 8º do presente Estatuto, deverão ser adotados por uma maioria de dois terços dos membros da Assembléia dos Estados Partes.
2. As alterações aos elementos constitutivos dos crimes poderão ser propostas por:
  - a) Qualquer Estado Parte;
  - b) Os juízes, através de deliberação tomada por maioria absoluta;

- c) O Procurador.  
As referidas alterações entram em vigor depois de aprovadas por uma maioria de dois terços dos membros da Assembléia dos Estados Partes.
3. Os elementos constitutivos dos crimes e respectivas alterações deverão ser compatíveis com as disposições contidas no presente Estatuto.

### ***Artigo 10***

Nada no presente capítulo deverá ser interpretado como limitando ou afetando, de alguma maneira, as normas existentes ou em desenvolvimento de direito internacional com fins distintos dos do presente Estatuto.

### ***Artigo 11***

#### *Competência Ratione Temporis*

1. O Tribunal só terá competência relativamente aos crimes cometidos após a entrada em vigor do presente Estatuto.
2. Se um Estado se tornar Parte no presente Estatuto depois da sua entrada em vigor, o Tribunal só poderá exercer a sua competência em relação a crimes cometidos depois da entrada em vigor do presente Estatuto relativamente a esse Estado, a menos que este tenha feito uma declaração nos termos do parágrafo 3º do artigo 12.

### ***Artigo 12***

#### *Condições Prévias ao Exercício da Jurisdição*

1. O Estado que se torne Parte no presente Estatuto, aceitará a jurisdição do Tribunal relativamente aos crimes a que se refere o artigo 5º.
2. Nos casos referidos nos parágrafos a) ou c) do artigo 13, o Tribunal poderá exercer a sua jurisdição se um ou mais Estados a seguir identificados forem Partes no presente Estatuto ou

aceitarem a competência do Tribunal de acordo com o disposto no parágrafo 3º:

- a) Estado em cujo território tenha tido lugar a conduta em causa, ou, se o crime tiver sido cometido a bordo de um navio ou de uma aeronave, o Estado de matrícula do navio ou aeronave;
  - b) Estado de que seja nacional a pessoa a quem é imputado um crime.
3. Se a aceitação da competência do Tribunal por um Estado que não seja Parte no presente Estatuto for necessária nos termos do parágrafo 2º, pode o referido Estado, mediante declaração depositada junto do Secretário, consentir em que o Tribunal exerça a sua competência em relação ao crime em questão. O Estado que tiver aceito a competência do Tribunal colaborará com este, sem qualquer demora ou exceção, de acordo com o disposto no Capítulo IX.

### ***Artigo 13***

#### **Exercício da Jurisdição**

O Tribunal poderá exercer a sua jurisdição em relação a qualquer um dos crimes a que se refere o artigo 5º, de acordo com o disposto no presente Estatuto, se:

- a) Um Estado Parte denunciar ao Procurador, nos termos do artigo 14, qualquer situação em que haja indícios de ter ocorrido a prática de um ou vários desses crimes;
- b) O Conselho de Segurança, agindo nos termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, denunciar ao Procurador qualquer situação em que haja indícios de ter ocorrido a prática de um ou vários desses crimes; ou
- c) O Procurador tiver dado início a um inquérito sobre tal crime, nos termos do disposto no artigo 15.

## *Artigo 14*

### Denúncia por um Estado Parte

1. Qualquer Estado Parte poderá denunciar ao Procurador uma situação em que haja indícios de ter ocorrido a prática de um ou vários crimes da competência do Tribunal e solicitar ao Procurador que a investigue, com vista a determinar se uma ou mais pessoas identificadas deverão ser acusadas da prática desses crimes.
2. O Estado que proceder à denúncia deverá, tanto quanto possível, especificar as circunstâncias relevantes do caso e anexar toda a documentação de que disponha.

## *Artigo 15*

### Procurador

1. O Procurador poderá, por sua própria iniciativa, abrir um inquérito com base em informações sobre a prática de crimes da competência do Tribunal.
2. O Procurador apreciará a seriedade da informação recebida. Para tal, poderá recolher informações suplementares junto aos Estados, aos órgãos da Organização das Nações Unidas, às Organizações Intergovernamentais ou Não Governamentais ou outras fontes fidedignas que considere apropriadas, bem como recolher depoimentos escritos ou orais na sede do Tribunal.
3. Se concluir que existe fundamento suficiente para abrir um inquérito, o Procurador apresentará um pedido de autorização nesse sentido ao Juízo de Instrução, acompanhado da documentação de apoio que tiver reunido. As vítimas poderão apresentar representações no Juízo de Instrução, de acordo com o Regulamento Processual.
4. Se, após examinar o pedido e a documentação que o acompanha, o Juízo de Instrução considerar que há fundamento suficiente

para abrir um Inquérito e que o caso parece caber na jurisdição do Tribunal, autorizará a abertura do inquérito, sem prejuízo das decisões que o Tribunal vier a tomar posteriormente em matéria de competência e de admissibilidade.

5. A recusa do Juízo de Instrução em autorizar a abertura do inquérito não impedirá o Procurador de formular ulteriormente outro pedido com base em novos fatos ou provas respeitantes à mesma situação.
6. Se, depois da análise preliminar a que se referem os parágrafos 1º e 2º, o Procurador concluir que a informação apresentada não constitui fundamento suficiente para um inquérito, o Procurador informará quem a tiver apresentado de tal entendimento. Tal não impede que o Procurador examine, à luz de novos fatos ou provas, qualquer outra informação que lhe venha a ser comunicada sobre o mesmo caso.

## *Artigo 16*

### Adiamento do Inquérito e do Procedimento Criminal

Nenhum inquérito ou procedimento crime poderá ter início ou prosseguir os seus termos, com base no presente Estatuto, por um período de doze meses a contar da data em que o Conselho de Segurança assim o tiver solicitado em resolução aprovada nos termos do disposto no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas; o pedido poderá ser renovado pelo Conselho de Segurança nas mesmas condições.

## *Artigo 17*

### Questões Relativas à Admissibilidade

1. Tendo em consideração o décimo parágrafo do preâmbulo e o artigo 1º, o Tribunal decidirá sobre a não admissibilidade de um caso se:
  - a) O caso for objeto de inquérito ou de procedimento criminal por parte de um Estado que tenha jurisdição sobre o mesmo,

salvo se este não tiver vontade de levar a cabo o inquérito ou o procedimento ou, não tenha capacidade para o fazer;

- b) O caso tiver sido objeto de inquérito por um Estado com jurisdição sobre ele e tal Estado tenha decidido não dar seguimento ao procedimento criminal contra a pessoa em causa, a menos que esta decisão resulte do fato de esse Estado não ter vontade de proceder criminalmente ou da sua incapacidade real para o fazer;
  - c) A pessoa em causa já tiver sido julgada pela conduta a que se refere a denúncia, e não puder ser julgada pelo Tribunal em virtude do disposto no parágrafo 3º do artigo 20;
  - d) O caso não for suficientemente grave para justificar a ulterior intervenção do Tribunal.
2. A fim de determinar se há ou não vontade de agir num determinado caso, o Tribunal, tendo em consideração as garantias de um processo eqüitativo reconhecidas pelo direito internacional, verificará a existência de uma ou mais das seguintes circunstâncias:
- a) O processo ter sido instaurado ou estar pendente ou a decisão ter sido proferida no Estado com o propósito de subtrair a pessoa em causa à sua responsabilidade criminal por crimes da competência do Tribunal, nos termos do disposto no artigo 5º;
  - b) Ter havido demora injustificada no processamento, a qual, dadas as circunstâncias, se mostra incompatível com a intenção de fazer responder a pessoa em causa perante a justiça;
  - c) O processo não ter sido ou não estar sendo conduzido de maneira independente ou imparcial, e ter estado ou estar sendo conduzido de uma maneira que, dadas as circunstâncias, seja incompatível com a intenção de levar a pessoa em causa perante a justiça;
3. A fim de determinar se há incapacidade de agir num determinado caso, o Tribunal verificará se o Estado, por

colapso total ou substancial da respectiva administração da justiça ou por indisponibilidade desta, não estará em condições de fazer comparecer o acusado, de reunir os meios de prova e depoimentos necessários ou não estará, por outros motivos, em condições de concluir o processo.

## *Artigo 18*

### Decisões Preliminares sobre Admissibilidade

1. Se uma situação for denunciada ao Tribunal nos termos do artigo 13, parágrafo *a*), e o Procurador determinar que existem fundamentos para abrir um inquérito ou der início a um inquérito de acordo com os artigos 13, parágrafo *c*) e 15, deverá notificar todos os Estados Partes e os Estados que, de acordo com a informação disponível, teriam jurisdição sobre esses crimes. O Procurador poderá proceder à notificação a título confidencial e, sempre que o considere necessário com vista a proteger pessoas, impedir a destruição de provas ou a fuga de pessoas, poderá limitar o âmbito da informação a transmitir aos Estados.
2. No prazo de um mês após a recepção da referida notificação, qualquer Estado poderá informar o Tribunal de que está procedendo, ou já procedeu, a um inquérito sobre nacionais seus ou outras pessoas sob a sua jurisdição, por atos que possam constituir crimes a que se refere o artigo 5º e digam respeito à informação constante na respectiva notificação. A pedido desse Estado, o Procurador transferirá para ele o inquérito sobre essas pessoas, a menos que, a pedido do Procurador, o Juízo de Instrução decida autorizar o inquérito.
3. A transferência do inquérito poderá ser reexaminada pelo Procurador seis meses após a data em que tiver sido decidida ou, a todo o momento, quando tenha ocorrido uma alteração significativa de circunstâncias, decorrente da falta de vontade ou da incapacidade efetiva do Estado de levar a cabo o inquérito.
4. O Estado interessado ou o Procurador poderão interpor recurso para o Juízo de Recursos da decisão proferida por um Juízo de

Instrução, tal como previsto no artigo 82. Este recurso poderá seguir uma forma sumária.

5. Se o Procurador transferir o inquérito, nos termos do parágrafo 2º, poderá solicitar ao Estado interessado que o informe periodicamente do andamento do mesmo e de qualquer outro procedimento subsequente. Os Estados Partes responderão a estes pedidos sem atrasos injustificados.
6. O Procurador poderá, enquanto aguardar uma decisão a proferir no Juízo de Instrução, ou a todo o momento se tiver transferido o inquérito nos termos do presente artigo, solicitar ao tribunal de instrução, a título excepcional, que o autorize a efetuar as investigações que considere necessárias para preservar elementos de prova, quando exista uma oportunidade única de obter provas relevantes ou um risco significativo de que essas provas possam não estar disponíveis numa fase ulterior.
7. O Estado que tenha recorrido de uma decisão do Juízo de Instrução nos termos do presente artigo poderá impugnar a admissibilidade de um caso nos termos do artigo 19, invocando fatos novos relevantes ou uma alteração significativa de circunstâncias.

### ***Artigo 19***

Impugnação da Jurisdição do Tribunal ou da Admissibilidade do Caso

1. O Tribunal deverá certificar-se de que detém jurisdição sobre todos os casos que lhe sejam submetidos. O Tribunal poderá pronunciar-se de ofício sobre a admissibilidade do caso em conformidade com o artigo 17.
2. Poderão impugnar a admissibilidade do caso, por um dos motivos referidos no artigo 17, ou impugnar a jurisdição do Tribunal:
  - a) O acusado ou a pessoa contra a qual tenha sido emitido um mandado ou ordem de detenção ou de comparecimento, nos termos do artigo 58;

- b) Um Estado que detenha o poder de jurisdição sobre um caso, pelo fato de o estar investigando ou julgando, ou por já o ter feito antes; ou
  - c) Um Estado cuja aceitação da competência do Tribunal seja exigida, de acordo com o artigo 12.
3. O Procurador poderá solicitar ao Tribunal que se pronuncie sobre questões de jurisdição ou admissibilidade. Nas ações relativas a jurisdição ou admissibilidade, aqueles que tiverem denunciado um caso ao abrigo do artigo 13, bem como as vítimas, poderão também apresentar as suas observações ao Tribunal.
  4. A admissibilidade de um caso ou a jurisdição do Tribunal só poderão ser impugnadas uma única vez por qualquer pessoa ou Estado a que se faz referência no parágrafo 2°. A impugnação deverá ser feita antes do julgamento ou no seu início. Em circunstâncias excepcionais, o Tribunal poderá autorizar que a impugnação se faça mais de uma vez ou depois do início do julgamento. As impugnações à admissibilidade de um caso feitas no início do julgamento, ou posteriormente com a autorização do Tribunal, só poderão fundamentar-se no disposto no parágrafo 1°, alínea c) do artigo 17.
  5. Os Estados a que se referem as alíneas b) e c) do parágrafo 2° do presente artigo deverão deduzir impugnação logo que possível.
  6. Antes da confirmação da acusação, a impugnação da admissibilidade de um caso ou da jurisdição do Tribunal será submetida ao Juízo de Instrução e, após confirmação, ao Juízo de Julgamento em Primeira Instância. Das decisões relativas à jurisdição ou admissibilidade caberá recurso para o Juízo de Recursos, de acordo com o artigo 82.
  7. Se a impugnação for feita pelo Estado referido nas alíneas b) e c) do parágrafo 2°, o Procurador suspenderá o inquérito até que o Tribunal decida em conformidade com o artigo 17.
  8. Enquanto aguardar uma decisão, o Procurador poderá solicitar ao Tribunal autorização para:

- a) Proceder às investigações necessárias previstas no parágrafo 6º do artigo 18;
  - b) Recolher declarações ou o depoimento de uma testemunha ou completar o recolhimento e o exame das provas que tenha iniciado antes da impugnação; e
  - c) Impedir, em colaboração com os Estados interessados, a fuga de pessoas em relação às quais já tenha solicitado um mandado de detenção, nos termos do artigo 58.
9. A impugnação não afetará a validade de nenhum ato realizado pelo Procurador, nem de nenhuma decisão ou mandado anteriormente emitido pelo Tribunal.
  10. Se o Tribunal tiver declarado que um caso não é admissível, de acordo com o artigo 17, o Procurador poderá pedir a revisão dessa decisão, após se ter certificado de que surgiram novos fatos que invalidam os motivos pelos quais o caso havia sido considerado inadmissível nos termos do artigo 17.
  11. Se o Procurador, tendo em consideração as questões referidas no artigo 17, decidir transferir um inquérito, poderá pedir ao Estado em questão que o mantenha informado do seguimento do processo. Esta informação deverá, se esse Estado o solicitar, ser mantida confidencial. Se o Procurador decidir, posteriormente, abrir um inquérito, comunicará a sua decisão ao Estado para o qual foi transferido o processo.

## ***Artigo 20***

### *Ne bis in idem*

1. Salvo disposição contrária do presente Estatuto, nenhuma pessoa poderá ser julgada pelo Tribunal por atos constitutivos de crimes pelos quais este já a tenha condenado ou absolvido.
2. Nenhuma pessoa poderá ser julgada por outro tribunal por um crime mencionado no artigo 5º, relativamente ao qual já tenha sido condenada ou absolvida pelo Tribunal.

3. O Tribunal não poderá julgar uma pessoa que já tenha sido julgada por outro tribunal, por atos também punidos pelos artigos 6º, 7º ou 8º, a menos que o processo nesse outro tribunal:
  - a) Tenha tido por objetivo subtrair o acusado à sua responsabilidade criminal por crimes da competência do Tribunal; ou
  - b) Não tenha sido conduzido de forma independente ou imparcial, em conformidade com as garantias de um processo equitativo reconhecidas pelo direito internacional, ou tenha sido conduzido de uma maneira que, no caso concreto, se revele incompatível com a intenção de submeter a pessoa à ação da justiça.

## *Artigo 21*

### Direito Aplicável

1. O Tribunal aplicará:
  - a) Em primeiro lugar, o presente Estatuto, os Elementos Constitutivos do Crime e o Regulamento Processual;
  - b) Em segundo lugar, se for o caso, os tratados e os princípios e normas de direito internacional aplicáveis, incluindo os princípios estabelecidos no direito internacional dos conflitos armados;
  - c) Na falta destes, os princípios gerais do direito que o Tribunal retire do direito interno dos diferentes sistemas jurídicos existentes, incluindo, se for o caso, o direito interno dos Estados que exerceriam normalmente a sua jurisdição relativamente ao crime, sempre que esses princípios não sejam incompatíveis com o presente Estatuto, com o direito internacional, nem com as normas e padrões internacionalmente reconhecidos.
2. O Tribunal poderá aplicar princípios e normas de direito tal como já tenham sido por si interpretados em decisões anteriores.
3. A aplicação e interpretação do direito, nos termos do presente artigo, deverá ser compatível com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, sem discriminação alguma

baseada em motivos tais como o gênero, definido no parágrafo 3º do artigo 7º, a idade, a raça, a cor, a religião ou o credo, a opinião política ou outra, a origem nacional, étnica ou social, a situação econômica, o nascimento ou outra condição.

### **Capítulo III. Princípios Gerais de Direito Penal**

#### ***Artigo 22***

*Nullum crimen sine lege*

1. Nenhuma pessoa será considerada criminalmente responsável, nos termos do presente Estatuto, a menos que a sua conduta constitua, no momento em que tiver lugar, um crime da competência do Tribunal.
2. A previsão de um crime será estabelecida de forma precisa e não será permitido o recurso à analogia. Em caso de ambigüidade, será interpretada a favor da pessoa objeto de inquérito, acusada ou condenada.
3. O disposto no presente artigo em nada afetará a tipificação de uma conduta como crime nos termos do direito internacional, independentemente do presente Estatuto.

#### ***Artigo 23***

*Nulla poena sine lege*

Qualquer pessoa condenada pelo Tribunal só poderá ser punida em conformidade com as disposições do presente Estatuto.

#### ***Artigo 24***

Não retroatividade *ratione personae*

1. Nenhuma pessoa será considerada criminalmente responsável, de acordo com o presente Estatuto, por uma conduta anterior à entrada em vigor do presente Estatuto.

2. Se o direito aplicável a um caso for modificado antes de proferida sentença definitiva, aplicar-se-á o direito mais favorável à pessoa objeto de inquérito, acusada ou condenada.

## *Artigo 25*

### Responsabilidade Criminal Individual

1. De acordo com o presente Estatuto, o Tribunal será competente para julgar as pessoas físicas.
2. Quem cometer um crime da competência do Tribunal será considerado individualmente responsável e poderá ser punido de acordo com o presente Estatuto.
3. Nos termos do presente Estatuto, será considerado criminalmente responsável e poderá ser punido pela prática de um crime da competência do Tribunal quem:
  - a) Cometer esse crime individualmente ou em conjunto ou por intermédio de outrem, quer essa pessoa seja, ou não, criminalmente responsável;
  - b) Ordenar, solicitar ou instigar à prática desse crime, sob forma consumada ou sob a forma de tentativa;
  - c) Com o propósito de facilitar a prática desse crime, for cúmplice ou encobridor, ou colaborar de algum modo na prática ou na tentativa de prática do crime, nomeadamente pelo fornecimento dos meios para a sua prática;
  - d) Contribuir de alguma outra forma para a prática ou tentativa de prática do crime por um grupo de pessoas que tenha um objetivo comum. Esta contribuição deverá ser intencional e ocorrer, conforme o caso:
    - i) Com o propósito de levar a cabo a atividade ou o objetivo criminal do grupo, quando um ou outro impliquem a prática de um crime da competência do Tribunal; ou
    - ii) Com o conhecimento da intenção do grupo de cometer o crime;

- e) No caso de crime de genocídio, incitar, direta e publicamente, à sua prática;
  - f) Tentar cometer o crime mediante atos que contribuam substancialmente para a sua execução, ainda que não se venha a consumir devido a circunstâncias alheias à sua vontade. Porém, quem desistir da prática do crime, ou impedir de outra forma que este se consuma, não poderá ser punido em conformidade com o presente Estatuto pela tentativa, se renunciar total e voluntariamente ao propósito delituoso.
4. O disposto no presente Estatuto sobre a responsabilidade criminal das pessoas físicas em nada afetará a responsabilidade do Estado, de acordo com o direito internacional.

### *Artigo 26*

#### Exclusão da Jurisdição Relativamente a Menores de 18 anos

O Tribunal não terá jurisdição sobre pessoas que, à data da alegada prática do crime, não tenham ainda completado 18 anos de idade.

### *Artigo 27*

#### Irrelevância da Qualidade Oficial

1. O presente Estatuto será aplicável de forma igual a todas as pessoas sem distinção alguma baseada na qualidade oficial. Em particular, a qualidade oficial de Chefe de Estado ou de Governo, de membro de Governo ou do Parlamento, de representante eleito ou de funcionário público, em caso algum eximirá a pessoa em causa de responsabilidade criminal nos termos do presente Estatuto, nem constituirá de per se motivo de redução da pena.
2. As imunidades ou normas de procedimento especiais decorrentes da qualidade oficial de uma pessoa; nos termos do direito interno ou do direito internacional, não deverão obstar a que o Tribunal exerça a sua jurisdição sobre essa pessoa.

## *Artigo 28*

### Responsabilidade dos Chefes Militares e Outros Superiores Hierárquicos

Além de outras fontes de responsabilidade criminal previstas no presente Estatuto, por crimes da competência do Tribunal:

- a) O chefe militar, ou a pessoa que atue efetivamente como chefe militar, será criminalmente responsável por crimes da competência do Tribunal que tenham sido cometidos por forças sob o seu comando e controle efetivos ou sob a sua autoridade e controle efetivos, conforme o caso, pelo fato de não exercer um controle apropriado sobre essas forças quando:
  - i) Esse chefe militar ou essa pessoa tinha conhecimento ou, em virtude das circunstâncias do momento, deveria ter tido conhecimento de que essas forças estavam a cometer ou preparavam-se para cometer esses crimes; e
  - ii) Esse chefe militar ou essa pessoa não tenha adotado todas as medidas necessárias e adequadas ao seu alcance para prevenir ou reprimir a sua prática, ou para levar o assunto ao conhecimento das autoridades competentes, para efeitos de inquérito e procedimento criminal.
- b) Nas relações entre superiores hierárquicos e subordinados, não referidos na alínea *a*), o superior hierárquico será criminalmente responsável pelos crimes da competência do Tribunal que tiverem sido cometidos por subordinados sob a sua autoridade e controle efetivos, pelo fato de não ter exercido um controle apropriado sobre esses subordinados, quando:
  - a) O superior hierárquico teve conhecimento ou deliberadamente não levou em consideração a informação que indicava claramente que os subordinados estavam a cometer ou se preparavam para cometer esses crimes;
  - b) Esses crimes estavam relacionados com atividades sob a sua responsabilidade e controle efetivos; e

- c) O superior hierárquico não adotou todas as medidas necessárias e adequadas ao seu alcance para prevenir ou reprimir a sua prática ou para levar o assunto ao conhecimento das autoridades competentes, para efeitos de inquérito e procedimento criminal.

### *Artigo 29*

#### Imprescritibilidade

Os crimes da competência do Tribunal não prescrevem.

### *Artigo 30*

#### Elementos Psicológicos

1. Salvo disposição em contrário, nenhuma pessoa poderá ser criminalmente responsável e punida por um crime da competência do Tribunal, a menos que atue com vontade de o cometer e conhecimento dos seus elementos materiais.
2. Para os efeitos do presente artigo, entende-se que atua intencionalmente quem:
  - a) Relativamente a uma conduta, se propuser adotá-la;
  - b) Relativamente a um efeito do crime, se propuser causá-lo ou estiver ciente de que ele terá lugar em uma ordem normal dos acontecimentos .
3. Nos termos do presente artigo, entende-se por “conhecimento” a consciência de que existe uma circunstância ou de que um efeito irá ter lugar, em uma ordem normal dos acontecimentos. As expressões “ter conhecimento” e “com conhecimento” deverão ser entendidas em conformidade.

### *Artigo 31*

#### Causas de Exclusão da Responsabilidade Criminal

Sem prejuízo de outros fundamentos para a exclusão de responsabilidade criminal previstos no presente Estatuto, não será considerada criminalmente responsável a pessoa que, no momento da prática de determinada conduta:

- a) Sofrer de enfermidade ou deficiência mental que a prive da capacidade para avaliar a ilicitude ou a natureza da sua conduta, ou da capacidade para controlar essa conduta a fim de não violar a lei;
- b) Estiver em estado de intoxicação que a prive da capacidade para avaliar a ilicitude ou a natureza da sua conduta, ou da capacidade para controlar essa conduta a fim de não transgredir a lei, a menos que se tenha intoxicado voluntariamente em circunstâncias que lhe permitiam ter conhecimento de que, em consequência da intoxicação, poderia incorrer numa conduta tipificada como crime da competência do Tribunal, ou, de que haveria o risco de tal suceder;
- c) Agir em defesa própria ou de terceiro com razoabilidade ou, em caso de crimes de guerra, em defesa de um bem que seja essencial para a sua sobrevivência ou de terceiro ou de um bem que seja essencial à realização de uma missão militar, contra o uso iminente e ilegal da força, de forma proporcional ao grau de perigo para si, para terceiro ou para os bens protegidos. O fato de participar em uma força que realize uma operação de defesa não será causa bastante de exclusão de responsabilidade criminal, nos termos desta alínea;
- d) Tiver incorrido numa conduta que presumivelmente constitui crime da competência do Tribunal, em consequência de coação decorrente de uma ameaça iminente de morte ou ofensas corporais graves para si ou para outrem, e em que se veja compelida a atuar de forma necessária e razoável para evitar essa ameaça, desde que não tenha a intenção de causar um dano maior que aquele que se propunha evitar. Essa ameaça tanto poderá:

- i) Ter sido feita por outras pessoas; ou
  - ii) Ser constituída por outras circunstâncias alheias à sua vontade.
2. O Tribunal determinará se os fundamentos de exclusão da responsabilidade criminal previstos no presente Estatuto serão aplicáveis no caso em apreço.
  3. No julgamento, o Tribunal poderá levar em consideração outros fundamentos de exclusão da responsabilidade criminal; distintos dos referidos no parágrafo 1º, sempre que esses fundamentos resultem do direito aplicável em conformidade com o artigo 21. O processo de exame de um fundamento de exclusão deste tipo será definido no Regulamento Processual.

### *Artigo 32*

#### Erro de Fato ou Erro de Direito

1. O erro de fato só excluirá a responsabilidade criminal se eliminar o dolo requerido pelo crime.
2. O erro de direito sobre se determinado tipo de conduta constitui crime da competência do Tribunal não será considerado fundamento de exclusão de responsabilidade criminal. No entanto, o erro de direito poderá ser considerado fundamento de exclusão de responsabilidade criminal se eliminar o dolo requerido pelo crime ou se decorrer do artigo 33 do presente Estatuto.

### *Artigo 33*

#### Decisão Hierárquica e Disposições Legais

1. Quem tiver cometido um crime da competência do Tribunal, em cumprimento de uma decisão emanada de um Governo ou de um superior hierárquico, quer seja militar ou civil, não será isento de responsabilidade criminal, a menos que:

- a) Estivesse obrigado por lei a obedecer a decisões emanadas do Governo ou superior hierárquico em questão;
  - b) Não tivesse conhecimento de que a decisão era ilegal; e
  - c) A decisão não fosse manifestamente ilegal.
2. Para os efeitos do presente artigo, qualquer decisão de cometer genocídio ou crimes contra a humanidade será considerada como manifestamente ilegal.

## **Capítulo IV. Composição e Administração do Tribunal**

### ***Artigo 34***

#### Órgãos do Tribunal

O Tribunal será composto pelos seguintes órgãos:

- a) A Presidência;
- b) Uma Seção de Recursos, uma Seção de Julgamento em Primeira Instância e uma Seção de Instrução;
- c) O Gabinete do Procurador;
- d) A Secretaria.

### ***Artigo 35***

#### Exercício das Funções de Juiz

1. Os juízes serão eleitos membros do Tribunal para exercer funções em regime de exclusividade e deverão estar disponíveis para desempenhar o respectivo cargo desde o início do seu mandato.
2. Os juízes que comporão a Presidência desempenharão as suas funções em regime de exclusividade desde a sua eleição.

3. A Presidência poderá, em função do volume de trabalho do Tribunal, e após consulta dos seus membros, decidir periodicamente em que medida é que será necessário que os restantes juízes desempenhem as suas funções em regime de exclusividade. Estas decisões não prejudicarão o disposto no artigo 40.
4. Os ajustes de ordem financeira relativos aos juízes que não tenham de exercer os respectivos cargos em regime de exclusividade serão adotadas em conformidade com o disposto no artigo 49.

### *Artigo 36*

#### Qualificações, Candidatura e Eleição dos Juizes

1. Sob reserva do disposto no parágrafo 2º, o Tribunal será composto por 18 juízes.
2. a) A Presidência, agindo em nome do Tribunal, poderá propor o aumento do número de juízes referido no parágrafo 1º fundamentando as razões pelas quais considera necessária e apropriada tal medida. O Secretário comunicará imediatamente a proposta a todos os Estados Partes;
- b) A proposta será seguidamente apreciada em sessão da Assembléia dos Estados Partes convocada nos termos do artigo 112 e deverá ser considerada adotada se for aprovada na sessão por maioria de dois terços dos membros da Assembléia dos Estados Partes; a proposta entrará em vigor na data fixada pela Assembléia dos Estados Partes;
- c) i) Logo que seja aprovada a proposta de aumento do número de juízes, de acordo com o disposto na alínea b), a eleição dos juízes adicionais terá lugar no período seguinte de sessões da Assembléia dos Estados Partes, nos termos dos parágrafos 3º a 8º do presente artigo e do parágrafo 2º do artigo 37;
- ii) Após a aprovação e a entrada em vigor de uma proposta de aumento do número de juízes, de acordo com o disposto nas alíneas b) e c) i), a Presidência poderá, a qualquer momento,

se o volume de trabalho do Tribunal assim o justificar, propor que o número de juízes seja reduzido, mas nunca para um número inferior ao fixado no parágrafo 1º. A proposta será apreciada de acordo com o procedimento definido nas alíneas *a)* e *b)*. Caso a proposta seja aprovada, o número de juízes será progressivamente reduzido, à medida que expirem os mandatos e até que se alcance o número previsto.

3. a) Os juízes serão eleitos dentre pessoas de elevada idoneidade moral, imparcialidade e integridade, que reúnem os requisitos para o exercício das mais altas funções judiciais nos seus respectivos países.
  - b) Os candidatos a juízes deverão possuir:
    - i) Reconhecida competência em direito penal e direito processual penal e a necessária experiência em processos penais na qualidade de juiz, procurador, advogado ou outra função semelhante; ou
    - ii) Reconhecida competência em matérias relevantes de direito internacional, tais como o direito internacional humanitário e os direitos humanos, assim como vasta experiência em profissões jurídicas com relevância para a função judicial do Tribunal;
  - c) Os candidatos a juízes deverão possuir um excelente conhecimento e serem fluentes em, pelo menos, uma das línguas de trabalho do Tribunal.
4. a) Qualquer Estado Parte no presente Estatuto poderá propor candidatos às eleições para juiz do Tribunal mediante:
    - i) O procedimento previsto para propor candidatos aos mais altos cargos judiciais do país; ou
    - ii) O procedimento previsto no Estatuto da Corte Internacional de Justiça para propor candidatos a esse Tribunal.

As propostas de candidatura deverão ser acompanhadas de uma exposição detalhada comprovativa de que o candidato possui os requisitos enunciados no parágrafo 3º;

- b) Qualquer Estado Parte poderá apresentar uma candidatura de uma pessoa que não tenha necessariamente a sua nacionalidade, mas que seja nacional de um Estado Parte;
- c) A Assembléia dos Estados Partes poderá decidir constituir, se apropriado, uma Comissão consultiva para o exame das candidaturas. Neste caso, a Assembléia dos Estados Partes determinará a composição e o mandato da Comissão.

5. Para efeitos da eleição, serão estabelecidas duas listas de candidatos:

A lista A, com os nomes dos candidatos que reúnem os requisitos enunciados na alínea *b) i)* do parágrafo 3º; e

A lista B, com os nomes dos candidatos que reúnem os requisitos enunciados na alínea *b) ii)* do parágrafo 3º.

O candidato que reúna os requisitos constantes de ambas as listas, poderá escolher em qual delas deseja figurar. Na primeira eleição de membros do Tribunal, pelo menos nove juizes serão eleitos entre os candidatos da lista A e pelo menos cinco entre os candidatos da lista B. As eleições subsequentes serão organizadas por forma a que se mantenha no Tribunal uma proporção equivalente de juizes de ambas as listas.

- 6. a) Os juizes serão eleitos por escrutínio secreto, em sessão da Assembléia dos Estados Partes convocada para esse efeito, nos termos do artigo 112. Sob reserva do disposto no parágrafo 7, serão eleitos os 18 candidatos que obtenham o maior número de votos e uma maioria de dois terços dos Estados Partes presentes e votantes;
  - b) No caso em que da primeira votação não resulte eleito um número suficiente de juizes, proceder-se-á a nova votação, de acordo com os procedimentos estabelecidos na alínea *a)*, até provimento dos lugares restantes.
7. O Tribunal não poderá ter mais de um juiz nacional do mesmo Estado. Para este efeito, a pessoa que for considerada nacional de mais de um Estado será considerada nacional do Estado onde exerce habitualmente os seus direitos civis e políticos.

8. a) Na seleção dos juízes, os Estados Partes ponderarão sobre a necessidade de assegurar que a composição do Tribunal inclua:
    - i) A representação dos principais sistemas jurídicos do mundo;
    - ii) Uma representação geográfica equitativa; e
    - iii) Uma representação justa de juízes do sexo feminino e do sexo masculino;
  - b) Os Estados Partes levarão igualmente em consideração a necessidade de assegurar a presença de juízes especializados em determinadas matérias incluindo, entre outras, a violência contra mulheres ou crianças.
9. a) Salvo o disposto na alínea *b*), os juízes serão eleitos por um mandato de nove anos e não poderão ser reeleitos, salvo o disposto na alínea *c*) e no parágrafo 2º do artigo 37;
  - b) Na primeira eleição, um terço dos juízes eleitos será selecionado por sorteio para exercer um mandato de três anos; outro terço será selecionado, também por sorteio, para exercer um mandato de seis anos; e os restantes exercerão um mandato de nove anos;
  - c) Um juiz selecionado para exercer um mandato de três anos, em conformidade com a alínea *b*), poderá ser reeleito para um mandato completo.
10. Não obstante o disposto no parágrafo 9, um juiz afeto a um Juízo de Julgamento em Primeira Instância ou de Recurso, em conformidade com o artigo 39, permanecerá em funções até à conclusão do julgamento ou do recurso dos casos que tiver a seu cargo.

### *Artigo 37*

#### Vagas

1. Caso ocorra uma vaga, realizar-se-á uma eleição para o seu provimento, de acordo com o artigo 36.

2. O juiz eleito para prover uma vaga, concluirá o mandato do seu antecessor e, se esse período for igual ou inferior a três anos, poderá ser reeleito para um mandato completo, nos termos do artigo 36.

### **Artigo 38**

#### A Presidência

1. O Presidente, o Primeiro Vice-Presidente e o Segundo Vice-Presidente serão eleitos por maioria absoluta dos juízes. Cada um desempenhará o respectivo cargo por um período de três anos ou até ao termo do seu mandato como juiz, conforme o que expirar em primeiro lugar. Poderão ser reeleitos uma única vez.
2. O Primeiro Vice-Presidente substituirá o Presidente em caso de impossibilidade ou recusa deste. O Segundo Vice-Presidente substituirá o Presidente em caso de impedimento ou recusa deste ou do Primeiro Vice-Presidente.
3. O Presidente, o Primeiro Vice-Presidente e o Segundo Vice-Presidente constituirão a Presidência, que ficará encarregada:
  - a) Da adequada administração do Tribunal, com exceção do Gabinete do Procurador; e
  - b) Das restantes funções que lhe forem conferidas de acordo com o presente Estatuto.
4. Embora eximindo-se da sua responsabilidade nos termos do parágrafo 3º a), a Presidência atuará em coordenação com o Gabinete do Procurador e deverá obter a aprovação deste em todos os assuntos de interesse comum.

### **Artigo 39**

#### Juízos

1. Após a eleição dos juízes e logo que possível, o Tribunal deverá organizar-se nas seções referidas no artigo 34 b). A Seção de

Recursos será composta pelo Presidente e quatro juízes, a Seção de Julgamento em Primeira Instância por, pelo menos, seis juízes e a Seção de Instrução por, pelo menos, seis juízes. Os juízes serão adstritos às Seções de acordo com a natureza das funções que corresponderem a cada um e com as respectivas qualificações e experiência, por forma a que cada Seção disponha de um conjunto adequado de especialistas em direito penal e processual penal e em direito internacional. A Seção de Julgamento em Primeira Instância e a Seção de Instrução serão predominantemente compostas por juízes com experiência em processo penal.

2. a) As funções judiciais do Tribunal serão desempenhadas em cada Seção pelos juízos.
  - b) i) O Juízo de Recursos será composto por todos os juízes da Seção de Recursos;
  - ii) As funções do Juízo de Julgamento em Primeira Instância serão desempenhadas por três juízes da Seção de Julgamento em Primeira Instância;
  - iii) As funções do Juízo de Instrução serão desempenhadas por três juízes da Seção de Instrução ou por um só juiz da referida Seção, em conformidade com o presente Estatuto e com o Regulamento Processual;
  - c) Nada no presente número obstará a que se constituam simultaneamente mais de um Juízo de Julgamento em Primeira Instância ou Juízo de Instrução, sempre que a gestão eficiente do trabalho do Tribunal assim o exigir.
3. a) Os juízes adstritos às Seções de Julgamento em Primeira Instância e de Instrução desempenharão o cargo nessas Seções por um período de três anos ou, decorrido esse período, até à conclusão dos casos que lhes tenham sido cometidos pela respectiva Seção;
  - b) Os juízes adstritos à Seção de Recursos desempenharão o cargo nessa Seção durante todo o seu mandato.

4. Os juízes adstritos à Seção de Recursos desempenharão o cargo unicamente nessa Seção. Nada no presente artigo obstará a que sejam adstritos temporariamente juízes da Seção de Julgamento em Primeira Instância à Seção de Instrução, ou inversamente, se a Presidência entender que a gestão eficiente do trabalho do Tribunal assim o exige; porém, o juiz que tenha participado na fase instrutória não poderá, em caso algum, fazer parte do Juízo de Julgamento em Primeira Instância encarregado do caso.

#### ***Artigo 40***

##### Independência dos Juizes

1. Os juízes serão independentes no desempenho das suas funções.
2. Os juízes não desenvolverão qualquer atividade que possa ser incompatível com o exercício das suas funções judiciais ou prejudicar a confiança na sua independência.
3. Os juízes que devam desempenhar os seus cargos em regime de exclusividade na sede do Tribunal não poderão ter qualquer outra ocupação de natureza profissional.
4. As questões relativas à aplicação dos parágrafo 2º e 3º serão decididas por maioria absoluta dos juízes. Nenhum juiz participará na decisão de uma questão que lhe diga respeito.

#### ***Artigo 41***

##### Impedimento e Desqualificação de Juizes

1. A Presidência poderá, a pedido de um juiz, declarar seu impedimento para o exercício de alguma das funções que lhe confere o presente Estatuto, em conformidade com o Regulamento Processual.
2. a) Nenhum juiz pode participar num caso em que, por qualquer motivo, seja posta em dúvida a sua imparcialidade. Será

desqualificado, em conformidade com o disposto neste número, entre outras razões, se tiver intervindo anteriormente, a qualquer título, em um caso submetido ao Tribunal ou em um procedimento criminal conexo em nível nacional que envolva a pessoa objeto de inquérito ou procedimento criminal. Pode ser igualmente desqualificado por qualquer outro dos motivos definidos no Regulamento Processual;

- b) O Procurador ou a pessoa objeto de inquérito ou procedimento criminal poderá solicitar a desqualificação de um juiz em virtude do disposto no presente número;
- c) As questões relativas à desqualificação de juízes serão decididas por maioria absoluta dos juízes. O juiz cuja desqualificação for solicitada, poderá pronunciar-se sobre a questão, mas não poderá tomar parte na decisão.

## *Artigo 42*

### O Gabinete do Procurador

1. O Gabinete do Procurador atuará de forma independente, enquanto órgão autônomo do Tribunal. Competir-lhe-á recolher comunicações e qualquer outro tipo de informação, devidamente fundamentada, sobre crimes da competência do Tribunal, a fim de os examinar e investigar e de exercer a ação penal junto ao Tribunal. Os membros do Gabinete do Procurador não solicitarão nem cumprirão ordens de fontes externas ao Tribunal.
2. O Gabinete do Procurador será presidido pelo Procurador, que terá plena autoridade para dirigir e administrar o Gabinete do Procurador, incluindo o pessoal, as instalações e outros recursos. O Procurador será coadjuvado por um ou mais Procuradores-Adjuntos, que poderão desempenhar qualquer uma das funções que incumbam àquele, em conformidade com o disposto no presente Estatuto. O Procurador e os Procuradores-Adjuntos terão nacionalidades diferentes e desempenharão o respectivo cargo em regime de exclusividade.

3. O Procurador e os Procuradores-Adjuntos deverão ter elevada idoneidade moral, elevado nível de competência e vasta experiência prática em matéria de processo penal. Deverão possuir um excelente conhecimento e serem fluentes em, pelo menos, uma das línguas de trabalho do Tribunal.
4. O Procurador será eleito por escrutínio secreto e por maioria absoluta de votos dos membros da Assembléia dos Estados Partes. Os Procuradores-Adjuntos serão eleitos da mesma forma, de entre uma lista de candidatos apresentada pelo Procurador. O Procurador proporá três candidatos para cada cargo de Procurador-Adjunto a prover. A menos que, ao tempo da eleição, seja fixado um período mais curto, o Procurador e os Procuradores-Adjuntos exercerão os respectivos cargos por um período de nove anos e não poderão ser reeleitos.
5. O Procurador e os Procuradores-Adjuntos não deverão desenvolver qualquer atividade que possa interferir com o exercício das suas funções ou afetar a confiança na sua independência e não poderão desempenhar qualquer outra função de caráter profissional.
6. A Presidência poderá, a pedido do Procurador ou de um Procurador-Adjunto, escusá-lo de intervir num determinado caso.
7. O Procurador e os Procuradores-Adjuntos não poderão participar em qualquer processo em que, por qualquer motivo, a sua imparcialidade possa ser posta em causa. Serão recusados, em conformidade com o disposto no presente número, entre outras razões, se tiverem intervindo anteriormente, a qualquer título, num caso submetido ao Tribunal ou num procedimento crime conexo em nível nacional, que envolva a pessoa objeto de inquérito ou procedimento criminal.
8. As questões relativas à recusa do Procurador ou de um Procurador-Adjunto serão decididas pelo Juízo de Recursos.
  - a) A pessoa objeto de inquérito ou procedimento criminal poderá solicitar, a todo o momento, a recusa do Procurador ou de um Procurador-Adjunto, pelos motivos previstos no presente artigo;

- b) O Procurador ou o Procurador-Adjunto, segundo o caso, poderão pronunciar-se sobre a questão.
9. O Procurador nomeará assessores jurídicos especializados em determinadas áreas incluindo, entre outras, as da violência sexual ou violência por motivos relacionados com a pertença a um determinado gênero e da violência contra as crianças.

### *Artigo 43*

#### A Secretaria

1. A Secretaria será responsável pelos aspectos não judiciais da administração e do funcionamento do Tribunal, sem prejuízo das funções e atribuições do Procurador definidas no artigo 42.
2. A Secretaria será dirigida pelo Secretário, principal responsável administrativo do Tribunal. O Secretário exercerá as suas funções na dependência do Presidente do Tribunal.
3. O Secretário e o Secretário-Adjunto deverão ser pessoas de elevada idoneidade moral e possuir um elevado nível de competência e um excelente conhecimento e domínio de, pelo menos, uma das línguas de trabalho do Tribunal.
4. Os juízes elegerão o Secretário em escrutínio secreto, por maioria absoluta, tendo em consideração as recomendações da Assembléia dos Estados Partes. Se necessário, elegerão um Secretário-Adjunto, por recomendação do Secretário e pela mesma forma.
5. O Secretário será eleito por um período de cinco anos para exercer funções em regime de exclusividade e só poderá ser reeleito uma vez. O Secretário-Adjunto será eleito por um período de cinco anos, ou por um período mais curto se assim o decidirem os juízes por deliberação tomada por maioria absoluta, e exercerá as suas funções de acordo com as exigências de serviço.
6. O Secretário criará, no âmbito da Secretaria, uma Unidade de Apoio às Vítimas e Testemunhas. Esta Unidade, em conjunto

com o Gabinete do Procurador, adotará medidas de proteção e dispositivos de segurança e prestará assessoria e outro tipo de assistência às testemunhas e vítimas que compareçam perante o Tribunal e a outras pessoas ameaçadas em virtude do testemunho prestado por aquelas. A Unidade incluirá pessoal especializado para atender as vítimas de traumas, nomeadamente os relacionados com crimes de violência sexual.

#### *Artigo 44*

##### O Pessoal

1. O Procurador e o Secretário nomearão o pessoal qualificado necessário aos respectivos serviços, nomeadamente, no caso do Procurador, o pessoal encarregado de efetuar diligências no âmbito do inquérito.
2. No tocante ao recrutamento de pessoal, o Procurador e o Secretário assegurarão os mais altos padrões de eficiência, competência e integridade, tendo em consideração, *mutatis mutandis*, os critérios estabelecidos no parágrafo 8 do artigo 36.
3. O Secretário, com o acordo da Presidência e do Procurador, proporá o Estatuto do Pessoal, que fixará as condições de nomeação, remuneração e cessação de funções do pessoal do Tribunal. O Estatuto do Pessoal será aprovado pela Assembléia dos Estados Partes.
4. O Tribunal poderá, em circunstâncias excepcionais, recorrer aos serviços de pessoal colocado à sua disposição, a título gratuito, pelos Estados Partes, organizações intergovernamentais e organizações não governamentais, com vista a colaborar com qualquer um dos órgãos do Tribunal. O Procurador poderá anuir a tal eventualidade em nome do Gabinete do Procurador. A utilização do pessoal disponibilizado a título gratuito ficará sujeita às diretivas estabelecidas pela Assembléia dos Estados Partes.

## *Artigo 45*

### Compromisso Solene

Antes de assumir as funções previstas no presente Estatuto, os juízes, o Procurador, os Procuradores-Adjuntos, o Secretário e o Secretário-Adjunto declararão solenemente, em sessão pública, que exercerão as suas funções imparcial e conscienciosamente.

## *Artigo 46*

### Cessação de Funções

1. Um Juiz, o Procurador, um Procurador-Adjunto, o Secretário ou o Secretário-Adjunto cessará as respectivas funções, por decisão adotada de acordo com o disposto no parágrafo 2º, nos casos em que:
  - a) Se conclua que a pessoa em causa incorreu em falta grave ou incumprimento grave das funções conferidas pelo presente Estatuto, de acordo com o previsto no Regulamento Processual; ou
  - b) A pessoa em causa se encontre impossibilitada de desempenhar as funções definidas no presente Estatuto.
2. A decisão relativa à cessação de funções de um juiz, do Procurador ou de um Procurador-Adjunto, de acordo com o parágrafo 1º, será adotada pela Assembléia dos Estados Partes em escrutínio secreto:
  - a) No caso de um juiz, por maioria de dois terços dos Estados Partes, com base em recomendação adotada por maioria de dois terços dos restantes juízes;
  - b) No caso do Procurador, por maioria absoluta dos Estados Partes;
  - c) No caso de um Procurador-Adjunto, por maioria absoluta dos Estados Partes, com base na recomendação do Procurador.

3. A decisão relativa à cessação de funções do Secretário ou do Secretário-Adjunto, será adotada por maioria absoluta de votos dos juízes.
4. Os juízes, o Procurador, os Procuradores-Adjuntos, o Secretário ou o Secretário-Adjunto, cuja conduta ou idoneidade para o exercício das funções inerentes ao cargo em conformidade com o presente Estatuto tiver sido contestada ao abrigo do presente artigo, terão plena possibilidade de apresentar e obter meios de prova e produzir alegações de acordo com o Regulamento Processual; não poderão, no entanto, participar, de qualquer outra forma, na apreciação do caso.

#### *Artigo 47*

##### Medidas Disciplinares

Os juízes, o Procurador, os Procuradores-Adjuntos, o Secretário ou o Secretário-Adjunto que tiverem cometido uma falta menos grave que a prevista no parágrafo 1º do artigo 46 incorrerão em responsabilidade disciplinar nos termos do Regulamento Processual.

#### *Artigo 48*

##### Privilégios e Imunidades

1. O Tribunal gozará, no território dos Estados Partes, dos privilégios e imunidades que se mostrem necessários ao cumprimento das suas funções.
2. Os juízes, o Procurador, os Procuradores-Adjuntos e o Secretário gozarão, no exercício das suas funções ou em relação a estas, dos mesmos privilégios e imunidades reconhecidos aos chefes das missões diplomáticas, continuando a usufruir de absoluta imunidade judicial relativamente às suas declarações, orais ou escritas, e aos atos que pratiquem no desempenho de funções oficiais após o termo do respectivo mandato.

3. O Secretário-Adjunto, o pessoal do Gabinete do Procurador e o pessoal da Secretaria gozarão dos mesmos privilégios e imunidades e das facilidades necessárias ao cumprimento das respectivas funções, nos termos do acordo sobre os privilégios e imunidades do Tribunal.
4. Os advogados, peritos, testemunhas e outras pessoas, cuja presença seja requerida na sede do Tribunal, beneficiarão do tratamento que se mostre necessário ao funcionamento adequado deste, nos termos do acordo sobre os privilégios e imunidades do Tribunal.
5. Os privilégios e imunidades poderão ser levantados:
  - a) No caso de um juiz ou do Procurador, por decisão adotada por maioria absoluta dos juízes;
  - b) No caso do Secretário, pela Presidência;
  - c) No caso dos Procuradores-Adjuntos e do pessoal do Gabinete do Procurador, pelo Procurador;
  - d) No caso do Secretário-Adjunto e do pessoal da Secretaria, pelo Secretário.

### ***Artigo 49***

#### **Vencimentos, Subsídios e Despesas**

Os juízes, o Procurador, os Procuradores-Adjuntos, o Secretário e o Secretário-adjunto auferirão os vencimentos e terão direito aos subsídios e ao reembolso de despesas que forem estabelecidos em Assembléia dos Estados Partes. Estes vencimentos e subsídios não serão reduzidos no decurso do mandato.

## *Artigo 50*

### Línguas Oficiais e Línguas de Trabalho

1. As línguas árabe, chinesa, espanhola, francesa, inglesa e russa serão as línguas oficiais do Tribunal. As sentenças proferidas pelo Tribunal, bem como outras decisões sobre questões fundamentais submetidas ao Tribunal, serão publicadas nas línguas oficiais. A Presidência, de acordo com os critérios definidos no Regulamento Processual, determinará quais as decisões que poderão ser consideradas como decisões sobre questões fundamentais, para os efeitos do presente parágrafo.
2. As línguas francesa e inglesa serão as línguas de trabalho do Tribunal. O Regulamento Processual definirá os casos em que outras línguas oficiais poderão ser usadas como línguas de trabalho.
3. A pedido de qualquer Parte ou qualquer Estado que tenha sido admitido a intervir num processo, o Tribunal autorizará o uso de uma língua que não seja a francesa ou a inglesa, sempre que considere que tal autorização se justifica.

## *Artigo 51*

### Regulamento Processual

1. O Regulamento Processual entrará em vigor mediante a sua aprovação por uma maioria de dois terços dos votos dos membros da Assembléia dos Estados Partes.
2. Poderão propor alterações ao Regulamento Processual:
  - a) Qualquer Estado Parte;
  - b) Os juízes, por maioria absoluta; ou
  - c) O Procurador.

Estas alterações entrarão em vigor mediante a aprovação por uma maioria de dois terços dos votos dos membros da Assembléia dos Estados partes.

3. Após a aprovação do Regulamento Processual, em casos urgentes em que a situação concreta suscitada em Tribunal não se encontre prevista no Regulamento Processual, os juízes poderão, por maioria de dois terços, estabelecer normas provisórias a serem aplicadas até que a Assembléia dos Estados Partes as aprove, altere ou rejeite na sessão ordinária ou extraordinária seguinte.
4. O Regulamento Processual, e respectivas alterações, bem como quaisquer normas provisórias, deverão estar em consonância com o presente Estatuto. As alterações ao Regulamento Processual, assim como as normas provisórias aprovadas em conformidade com o parágrafo 3º, não serão aplicadas com caráter retroativo em detrimento de qualquer pessoa que seja objeto de inquérito ou de procedimento criminal, ou que tenha sido condenada.
5. Em caso de conflito entre as disposições do Estatuto e as do Regulamento Processual, o Estatuto prevalecerá.

## *Artigo 52*

### Regimento do Tribunal

1. De acordo com o presente Estatuto e com o Regulamento Processual, os juízes aprovarão, por maioria absoluta, o Regimento necessário ao normal funcionamento do Tribunal.
2. O Procurador e o Secretário serão consultados sobre a elaboração do Regimento ou sobre qualquer alteração que lhe seja introduzida.
3. O Regimento do Tribunal e qualquer alteração posterior entrarão em vigor mediante a sua aprovação, salvo decisão em contrário dos juízes. Imediatamente após a adoção, serão circulados pelos Estados Partes para observações e continuarão

em vigor se, dentro de seis meses, não forem formuladas objeções pela maioria dos Estados Partes.

## Capítulo V. Inquérito e Procedimento Criminal

### *Artigo 53*

#### Abertura do Inquérito

1. O Procurador, após examinar a informação de que dispõe, abrirá um inquérito, a menos que considere que, nos termos do presente Estatuto, não existe fundamento razoável para proceder ao mesmo. Na sua decisão, o Procurador terá em conta se:
  - a) A informação de que dispõe constitui fundamento razoável para crer que foi, ou está sendo, cometido um crime da competência do Tribunal;
  - b) O caso é ou seria admissível nos termos do artigo 17; e
  - c) Tendo em consideração a gravidade do crime e os interesses das vítimas, não existirão, contudo, razões substanciais para crer que o inquérito não serve os interesses da justiça.

Se decidir que não há motivo razoável para abrir um inquérito e se esta decisão se basear unicamente no disposto na alínea c), o Procurador informará o Juízo de Instrução.

2. Se, concluído o inquérito, o Procurador chegar à conclusão de que não há fundamento suficiente para proceder criminalmente, na medida em que:
  - a) Não existam elementos suficientes, de fato ou de direito, para requerer a emissão de um mandado de detenção ou notificação para comparência, de acordo com o artigo 58;
  - b) O caso seja inadmissível, de acordo com o artigo 17; ou
  - c) O procedimento não serviria o interesse da justiça, consideradas

todas as circunstâncias, tais como a gravidade do crime, os interesses das vítimas e a idade ou o estado de saúde do presumível autor e o grau de participação no alegado crime, comunicará a sua decisão, devidamente fundamentada, ao Juízo de Instrução e ao Estado que lhe submeteu o caso, de acordo com o artigo 14, ou ao Conselho de Segurança, se se tratar de um caso previsto no parágrafo *b*) do artigo 13.

3. a) A pedido do Estado que tiver submetido o caso, nos termos do artigo 14, ou do Conselho de Segurança, nos termos do parágrafo *b*) do artigo 13, o Juízo de Instrução poderá examinar a decisão do Procurador de não proceder criminalmente em conformidade com os parágrafos 1º ou 2º e solicitar-lhe que reconsidere essa decisão;
- b) Além disso, o Juízo de Instrução poderá, oficiosamente, examinar a decisão do Procurador de não proceder criminalmente, se essa decisão se basear unicamente no disposto no parágrafo 1º, alínea *c*), e no parágrafo 2º, alínea *c*). Nesse caso, a decisão do Procurador só produzirá efeitos se confirmada pelo Juízo de Instrução.
4. O Procurador poderá, a todo o momento, reconsiderar a sua decisão de abrir um inquérito ou proceder criminalmente, com base em novos fatos ou novas informações.

## **Artigo 54**

### **Funções e Poderes do Procurador em Matéria de Inquérito**

1. O Procurador deverá:
  - a) A fim de estabelecer a verdade dos fatos, alargar o inquérito a todos os fatos e provas pertinentes para a determinação da responsabilidade criminal, em conformidade com o presente Estatuto e, para esse efeito, investigar, de igual modo, as circunstâncias que interessam quer à acusação, quer à defesa;
  - b) Adotar as medidas adequadas para assegurar a eficácia do inquérito e do procedimento criminal relativamente aos crimes

da jurisdição do Tribunal e, na sua atuação, o Procurador terá em conta os interesses e a situação pessoal das vítimas e testemunhas, incluindo a idade, o gênero tal como definido no parágrafo 3º do artigo 7º, e o estado de saúde; terá igualmente em conta a natureza do crime, em particular quando envolva violência sexual, violência por motivos relacionados com a pertença a um determinado gênero e violência contra as crianças; e

- c) Respeitar plenamente os direitos conferidos às pessoas pelo presente Estatuto.
2. O Procurador poderá realizar investigações no âmbito de um inquérito no território de um Estado:
    - a) De acordo com o disposto na Parte IX; ou
    - b) Mediante autorização do Juízo de Instrução, dada nos termos do parágrafo 3º, alínea *d*), do artigo 57.
  3. O Procurador poderá:
    - a) Reunir e examinar provas;
    - b) Convocar e interrogar pessoas objeto de inquérito e convocar e tomar o depoimento de vítimas e testemunhas;
    - c) Procurar obter a cooperação de qualquer Estado ou organização intergovernamental ou instrumento intergovernamental, de acordo com a respectiva competência e/ou mandato;
    - d) Celebrar acordos ou convênios compatíveis com o presente Estatuto, que se mostrem necessários para facilitar a cooperação de um Estado, de uma organização intergovernamental ou de uma pessoa;
    - e) Concordar em não divulgar, em qualquer fase do processo, documentos ou informação que tiver obtido, com a condição de preservar o seu caráter confidencial e com o objetivo único de obter novas provas, a menos que quem tiver facilitado a informação consinta na sua divulgação; e

- f) Adotar ou requerer que se adotem as medidas necessárias para assegurar o caráter confidencial da informação, a proteção de pessoas ou a preservação da prova.

## *Artigo 55*

### Direitos das Pessoas no Decurso do Inquérito

1. No decurso de um inquérito aberto nos termos do presente Estatuto:
  - a) Nenhuma pessoa poderá ser obrigada a depor contra si própria ou a declarar-se culpada;
  - b) Nenhuma pessoa poderá ser submetida a qualquer forma de coação, intimidação ou ameaça, tortura ou outras formas de penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes; e
  - c) Qualquer pessoa que for interrogada numa língua que não compreenda ou não fale fluentemente, será assistida, gratuitamente, por um intérprete competente e disporá das traduções que são necessárias às exigências de equidade;
  - d) Nenhuma pessoa poderá ser presa ou detida arbitrariamente, nem ser privada da sua liberdade, salvo pelos motivos previstos no presente Estatuto e em conformidade com os procedimentos nele estabelecidos.
2. Sempre que existam motivos para crer que uma pessoa cometeu um crime da competência do Tribunal e que deve ser interrogada pelo Procurador ou pelas autoridades nacionais, em virtude de um pedido feito em conformidade com o disposto na Parte IX do presente Estatuto, essa pessoa será informada, antes do interrogatório, de que goza ainda dos seguintes direitos:
  - a) A ser informada antes de ser interrogada de que existem indícios de que cometeu um crime da competência do Tribunal;
  - b) A guardar silêncio, sem que tal seja tido em consideração para efeitos de determinação da sua culpa ou inocência;

- c) A ser assistida por um advogado da sua escolha ou, se não o tiver, a solicitar que lhe seja designado um defensor dativo, em todas as situações em que o interesse da justiça assim o exija e sem qualquer encargo se não possuir meios suficientes para lhe pagar; e
- d) A ser interrogada na presença do seu advogado, a menos que tenha renunciado voluntariamente ao direito de ser assistida por um advogado.

### *Artigo 56*

#### Intervenção do Juízo de Instrução em Caso de Oportunidade Única de Proceder a um Inquérito

1. a) Sempre que considere que um inquérito oferece uma oportunidade única de recolher depoimentos ou declarações de uma testemunha ou de examinar, reunir ou verificar provas, o Procurador comunicará esse fato ao Juízo de Instrução;
  - b) Nesse caso, o Juízo de Instrução, a pedido do Procurador, poderá adotar as medidas que entender necessárias para assegurar a eficácia e a integridade do processo e, em particular, para proteger os direitos de defesa;
  - c) Salvo decisão em contrário do Juízo de Instrução, o Procurador transmitirá a informação relevante à pessoa que tenha sido detida, ou que tenha comparecido na seqüência de notificação emitida no âmbito do inquérito a que se refere a alínea a), para que possa ser ouvida sobre a matéria em causa.
2. As medidas a que se faz referência na alínea *b)* do parágrafo 1º poderão consistir em:
    - a) Fazer recomendações ou proferir despachos sobre o procedimento a seguir;
    - b) Ordenar que seja lavrado o processo;
    - c) Nomear um perito;

- d) Autorizar o advogado de defesa do detido, ou de quem tiver comparecido no Tribunal na seqüência de notificação, a participar no processo ou, no caso dessa detenção ou comparecimento não se ter ainda verificado ou não tiver ainda sido designado advogado, a nomear outro defensor que se encarregará dos interesses da defesa e os representará;
  - e) Encarregar um dos seus membros ou, se necessário, outro juiz disponível da Seção de Instrução ou da Seção de Julgamento em Primeira Instância, de formular recomendações ou proferir despachos sobre o recolhimento e a preservação de meios de prova e a inquirição de pessoas;
  - f) Adotar todas as medidas necessárias para reunir ou preservar meios de prova.
3. a) Se o Procurador não tiver solicitado as medidas previstas no presente artigo mas o Juízo de Instrução considerar que tais medidas serão necessárias para preservar meios de prova que lhe pareçam essenciais para a defesa no julgamento, o Juízo consultará o Procurador a fim de saber se existem motivos poderosos para este não requerer as referidas medidas. Se, após consulta, o Juízo concluir que a omissão de requerimento de tais medidas é injustificada, poderá adotar essas medidas de ofício.
- b) O Procurador poderá recorrer da decisão do Juízo de Instrução de ofício, nos termos do presente número. O recurso seguirá uma forma sumária.
4. A admissibilidade dos meios de prova preservados ou recolhidos para efeitos do processo ou o respectivo registro, em conformidade com o presente artigo, reger-se-ão, em julgamento, pelo disposto no artigo 69, e terão o valor que lhes for atribuído pelo Juízo de Julgamento em Primeira Instância.

## *Artigo 57*

### Funções e Poderes do Juízo de Instrução

1. Salvo disposição em contrário contida no presente Estatuto, o Juízo de Instrução exercerá as suas funções em conformidade com o presente artigo.
2. a) Para os despachos do Juízo de Instrução proferidos ao abrigo dos artigos 15, 18, 19, 54, parágrafo 2º, 61, parágrafo 7, e 72, deve concorrer maioria de votos dos juízes que o compõem;
- b) Em todos os outros casos, um único juiz do Juízo de Instrução poderá exercer as funções definidas no presente Estatuto, salvo disposição em contrário contida no Regulamento Processual ou decisão em contrário do Juízo de Instrução tomada por maioria de votos.
3. Independentemente das outras funções conferidas pelo presente Estatuto, o Juízo de Instrução poderá:
  - a) A pedido do Procurador, proferir os despachos e emitir os mandados que se revelem necessários para um inquérito;
  - b) A pedido de qualquer pessoa que tenha sido detida ou tenha comparecido na seqüência de notificação expedida nos termos do artigo 58, proferir despachos, incluindo medidas tais como as indicadas no artigo 56, ou procurar obter, nos termos do disposto na Parte IX, a cooperação necessária para auxiliar essa pessoa a preparar a sua defesa;
  - c) Sempre que necessário, assegurar a proteção e o respeito pela privacidade de vítimas e testemunhas, a preservação da prova, a proteção de pessoas detidas ou que tenham comparecido na seqüência de notificação para comparecimento, assim como a proteção de informação que afete a segurança nacional;
  - d) Autorizar o Procurador a adotar medidas específicas no âmbito de um inquérito, no território de um Estado Parte sem ter obtido a cooperação deste nos termos do disposto na Parte IX, caso o Juízo de Instrução determine que, tendo em consideração, na

medida do possível, a posição do referido Estado, este último não está manifestamente em condições de satisfazer um pedido de cooperação face à incapacidade de todas as autoridades ou órgãos do seu sistema judiciário com competência para dar seguimento a um pedido de cooperação formulado nos termos do disposto na Parte IX.

- e) Quando tiver emitido um mandado de detenção ou uma notificação para comparecimento nos termos do artigo 58, e levando em consideração o valor das provas e os direitos das partes em questão, em conformidade com o disposto no presente Estatuto e no Regulamento Processual, procurar obter a cooperação dos Estados, nos termos do parágrafo 1º, alínea k) do artigo 93, para adoção de medidas cautelares que visem à apreensão, em particular no interesse superior das vítimas.

### *Artigo 58*

#### Mandado de Detenção e Notificação para Comparecimento do Juízo de Instrução

1. A todo o momento após a abertura do inquérito, o Juízo de Instrução poderá, a pedido do Procurador, emitir um mandado de detenção contra uma pessoa se, após examinar o pedido e as provas ou outras informações submetidas pelo Procurador, considerar que:
  - a) Existem motivos suficientes para crer que essa pessoa cometeu um crime da competência do Tribunal; e
  - b) A detenção dessa pessoa se mostra necessária para:
    - i) Garantir o seu comparecimento em tribunal;
    - ii) Garantir que não obstruirá, nem porá em perigo, o inquérito ou a ação do Tribunal; ou
    - iii) Se for o caso, impedir que a pessoa continue a cometer esse crime ou um crime conexo que seja da competência do Tribunal e tenha a sua origem nas mesmas circunstâncias.

2. Do requerimento do Procurador deverão constar os seguintes elementos:
  - a) O nome da pessoa em causa e qualquer outro elemento útil de identificação;
  - b) A referência precisa do crime da competência do Tribunal que a pessoa tenha presumivelmente cometido;
  - c) Uma descrição sucinta dos fatos que alegadamente constituem o crime;
  - d) Um resumo das provas e de qualquer outra informação que constitua motivo suficiente para crer que a pessoa cometeu o crime; e
  - e) Os motivos pelos quais o Procurador considere necessário proceder à detenção daquela pessoa.
3. Do mandado de detenção deverão constar os seguintes elementos:
  - a) O nome da pessoa em causa e qualquer outro elemento útil de identificação;
  - b) A referência precisa do crime da competência do Tribunal que justifique o pedido de detenção; e
  - c) Uma descrição sucinta dos fatos que alegadamente constituem o crime.
4. O mandado de detenção manter-se-á válido até decisão em contrário do Tribunal.
5. Com base no mandado de detenção, o Tribunal poderá solicitar a prisão preventiva ou a detenção e entrega da pessoa em conformidade com o disposto na Parte IX do presente Estatuto.
6. O Procurador poderá solicitar ao Juízo de Instrução que altere o mandado de detenção no sentido de requalificar os crimes aí indicados ou de adicionar outros. O Juízo de Instrução alterará

o mandado de detenção se considerar que existem motivos suficientes para crer que a pessoa cometeu quer os crimes na forma que se indica nessa requalificação, quer os novos crimes.

7. O Procurador poderá solicitar ao Juízo de Instrução que, em vez de um mandado de detenção, emita uma notificação para comparecimento. Se o Juízo considerar que existem motivos suficientes para crer que a pessoa cometeu o crime que lhe é imputado e que uma notificação para comparecimento será suficiente para garantir a sua presença efetiva em tribunal, emitirá uma notificação para que a pessoa compareça, com ou sem a imposição de medidas restritivas de liberdade (distintas da detenção) se previstas no direito interno. Da notificação para comparecimento deverão constar os seguintes elementos:
  - a) O nome da pessoa em causa e qualquer outro elemento útil de identificação;
  - b) A data de comparecimento;
  - c) A referência precisa ao crime da competência do Tribunal que a pessoa alegadamente tenha cometido; e
  - d) Uma descrição sucinta dos fatos que alegadamente constituem o crime.

Esta notificação será diretamente feita à pessoa em causa.

### *Artigo 59*

#### Procedimento de Detenção no Estado da Detenção

1. O Estado Parte que receber um pedido de prisão preventiva ou de detenção e entrega, adotará imediatamente as medidas necessárias para proceder à detenção, em conformidade com o respectivo direito interno e com o disposto na Parte IX.
2. O detido será imediatamente levado à presença da autoridade judiciária competente do Estado da detenção que determinará se, de acordo com a legislação desse Estado:

- a) O mandado de detenção é aplicável à pessoa em causa;
  - b) A detenção foi executada de acordo com a lei;
  - c) Os direitos do detido foram respeitados,
3. O detido terá direito a solicitar à autoridade competente do Estado da detenção autorização para aguardar a sua entrega em liberdade.
  4. Ao decidir sobre o pedido, a autoridade competente do Estado da detenção determinará se, em face da gravidade dos crimes imputados, se verificam circunstâncias urgentes e excepcionais que justifiquem a liberdade provisória e se existem as garantias necessárias para que o Estado de detenção possa cumprir a sua obrigação de entregar a pessoa ao Tribunal. Essa autoridade não terá competência para examinar se o mandado de detenção foi regularmente emitido, nos termos das alíneas *a)* e *b)* do parágrafo 1º do artigo 58.
  5. O pedido de liberdade provisória será notificado ao Juízo de Instrução, o qual fará recomendações à autoridade competente do Estado da detenção. Antes de tomar uma decisão, a autoridade competente do Estado da detenção terá em conta essas recomendações, incluindo as relativas a medidas adequadas para impedir a fuga da pessoa.
  6. Se a liberdade provisória for concedida, o Juízo de Instrução poderá solicitar informações periódicas sobre a situação de liberdade provisória.
  7. Uma vez que o Estado da detenção tenha ordenado a entrega, o detido será colocado, o mais rapidamente possível, à disposição do Tribunal.

### ***Artigo 60***

#### Início da Fase Instrutória

1. Logo que uma pessoa seja entregue ao Tribunal ou nele compareça voluntariamente em cumprimento de uma

notificação para comparecimento, o Juízo de Instrução deverá assegurar-se de que essa pessoa foi informada dos crimes que lhe são imputados e dos direitos que o presente Estatuto lhe confere, incluindo o direito de solicitar autorização para aguardar o julgamento em liberdade.

2. A pessoa objeto de um mandado de detenção poderá solicitar autorização para aguardar julgamento em liberdade. Se o Juízo de Instrução considerar verificadas as condições enunciadas no parágrafo 1º do artigo 58, a detenção será mantida. Caso contrário, a pessoa será posta em liberdade, com ou sem condições.
3. O Juízo de Instrução reexaminará periodicamente a sua decisão quanto à liberdade provisória ou à detenção, podendo fazê-lo a todo o momento, a pedido do Procurador ou do interessado. Ao tempo da revisão, o Juízo poderá modificar a sua decisão quanto à detenção, à liberdade provisória ou às condições desta, se considerar que a alteração das circunstâncias o justifica.
4. O Juízo de Instrução certificar-se-á de que a detenção não será prolongada por período não razoável devido a demora injustificada por parte do Procurador. Caso se produza a referida demora, o Tribunal considerará a possibilidade de por o interessado em liberdade, com ou sem condições.
5. Se necessário, o Juízo de Instrução poderá emitir um mandado de detenção para garantir o comparecimento de uma pessoa que tenha sido posta em liberdade.

## *Artigo 61*

### Apreciação da Acusação Antes do Julgamento

1. Salvo o disposto no parágrafo 2º, e em um prazo razoável após a entrega da pessoa ao Tribunal ou ao seu comparecimento voluntário perante este, o Juízo de Instrução realizará uma audiência para apreciar os fatos constantes da acusação com base nos quais o Procurador pretende requerer o julgamento. A audiência ocorrerá lugar na presença do Procurador e do acusado, assim como do defensor deste.

2. O Juízo de Instrução, de ofício ou a pedido do Procurador, poderá realizar a audiência na ausência do acusado, a fim de apreciar os fatos constantes da acusação com base nos quais o Procurador pretende requerer o julgamento, se o acusado:
  - a) Tiver renunciado ao seu direito a estar presente; ou
  - b) Tiver fugido ou não for possível encontrá-lo, tendo sido tomadas todas as medidas razoáveis para assegurar o seu comparecimento em Tribunal e para o informar dos fatos constantes da acusação e da realização de uma audiência para apreciação dos mesmos.  
Neste caso, o acusado será representado por um defensor, se o Juízo de Instrução decidir que tal servirá os interesses da justiça.
3. Num prazo razoável antes da audiência, o acusado:
  - a) Receberá uma cópia do documento especificando os fatos constantes da acusação com base nos quais o Procurador pretende requerer o julgamento; e
  - b) Será informado das provas que o Procurador pretende apresentar em audiência.  
O Juízo de Instrução poderá proferir despacho sobre a divulgação de informação para efeitos da audiência.
4. Antes da audiência, o Procurador poderá reabrir o inquérito e alterar ou retirar parte dos fatos constantes da acusação. O acusado será notificado de qualquer alteração ou retirada em tempo razoável, antes da realização da audiência. No caso de retirada de parte dos fatos constantes da acusação, o Procurador informará o Juízo de Instrução dos motivos da mesma.
5. Na audiência, o Procurador produzirá provas satisfatórias dos fatos constantes da acusação, nos quais baseou a sua convicção de que o acusado cometeu o crime que lhe é imputado. O Procurador poderá basear-se em provas documentais ou um resumo das provas, não sendo obrigado a chamar as testemunhas que irão depor no julgamento.

6. Na audiência, o acusado poderá:
  - a) Contestar as acusações;
  - b) Impugnar as provas apresentadas pelo Procurador; e
  - c) Apresentar provas.
7. Com base nos fatos apreciados durante a audiência, o Juízo de Instrução decidirá se existem provas suficientes de que o acusado cometeu os crimes que lhe são imputados. De acordo com essa decisão, o Juízo de Instrução:
  - a) Declarará procedente a acusação na parte relativamente à qual considerou terem sido reunidas provas suficientes e remeterá o acusado para o juízo de Julgamento em Primeira Instância, a fim de aí ser julgado pelos fatos confirmados;
  - b) Não declarará procedente a acusação na parte relativamente à qual considerou não terem sido reunidas provas suficientes;
  - c) Adiará a audiência e solicitará ao Procurador que considere a possibilidade de:
    - i) Apresentar novas provas ou efetuar novo inquérito relativamente a um determinado fato constante da acusação; ou
    - ii) Modificar parte da acusação, se as provas reunidas parecerem indicar que um crime distinto, da competência do Tribunal, foi cometido.
8. A declaração de não procedência relativamente a parte de uma acusação, proferida pelo Juízo de Instrução, não obstará a que o Procurador solicite novamente a sua apreciação, na condição de apresentar provas adicionais.
9. Tendo os fatos constantes da acusação sido declarados procedentes, e antes do início do julgamento, o Procurador poderá, mediante autorização do Juízo de Instrução e notificação prévia do acusado, alterar alguns fatos constantes da acusação. Se o Procurador pretender acrescentar novos fatos ou substituí-

los por outros de natureza mais grave, deverá, nos termos do presente artigo, requerer uma audiência para a respectiva apreciação. Após o início do julgamento, o Procurador poderá retirar a acusação, com autorização do Juízo de Instrução.

10. Qualquer mandado emitido deixará de ser válido relativamente aos fatos constantes da acusação que tenham sido declarados não procedentes pelo Juízo de Instrução ou que tenham sido retirados pelo Procurador.
11. Tendo a acusação sido declarada procedente nos termos do presente artigo, a Presidência designará um Juízo de Julgamento em Primeira Instância que, sob reserva do disposto no parágrafo 9 do presente artigo e no parágrafo 4º do artigo 64, se encarregará da fase seguinte do processo e poderá exercer as funções do Juízo de Instrução que se mostrem pertinentes e apropriadas nessa fase do processo.

## **Capítulo VI. O Julgamento**

### ***Artigo 62***

#### Local do Julgamento

Salvo decisão em contrário, o julgamento terá lugar na sede do Tribunal.

### ***Artigo 63***

#### Presença do Acusado em Julgamento

1. O acusado estará presente durante o julgamento.
2. Se o acusado, presente em tribunal, perturbar persistentemente a audiência, o Juízo de Julgamento em Primeira Instância poderá ordenar a sua remoção da sala e providenciar para que acompanhe o processo e dê instruções ao seu defensor a partir do exterior da mesma, utilizando, se necessário, meios técnicos de

comunicação. Estas medidas só serão adotadas em circunstâncias excepcionais e pelo período estritamente necessário, após se terem esgotado outras possibilidades razoáveis.

#### *Artigo 64*

##### Funções e Poderes do Juízo de Julgamento em Primeira Instância

1. As funções e poderes do Juízo de Julgamento em Primeira Instância, enunciadas no presente artigo, deverão ser exercidas em conformidade com o presente Estatuto e o Regulamento Processual.
2. O Juízo de Julgamento em Primeira Instância zelará para que o julgamento seja conduzido de maneira eqüitativa e célere, com total respeito dos direitos do acusado e tendo em devida conta a proteção das vítimas e testemunhas.
3. O Juízo de Julgamento em Primeira Instância a que seja submetido um caso nos termos do presente Estatuto:
  - a) Consultará as partes e adotará as medidas necessárias para que o processo se desenrole de maneira eqüitativa e célere;
  - b) Determinará qual a língua, ou quais as línguas, a utilizar no julgamento; e
  - c) Sob reserva de qualquer outra disposição pertinente do presente Estatuto, providenciará pela revelação de quaisquer documentos ou da informação que não tenha sido divulgada anteriormente, com suficiente antecedência relativamente ao início do julgamento, a fim de permitir a sua preparação adequada para o julgamento.
4. O Juízo de Julgamento em Primeira Instância poderá, se se mostrar necessário para o seu funcionamento eficaz e imparcial, remeter questões preliminares ao Juízo de Instrução ou, se necessário, a um outro juiz disponível da Seção de Instrução.
5. Mediante notificação às partes, o Juízo de Julgamento em Primeira Instância poderá, conforme se lhe afigure mais

adequado, ordenar que as acusações contra mais de um acusado sejam deduzidas conjunta ou separadamente.

6. No desempenho das suas funções, antes ou no decurso de um julgamento, o Juízo de Julgamento em Primeira Instância poderá, se necessário:
  - a) Exercer qualquer uma das funções do Juízo de Instrução consignadas no parágrafo 11 do artigo 61;
  - b) Ordenar a comparência e a audição de testemunhas e a apresentação de documentos e outras provas, obtendo para tal, se necessário, o auxílio de outros Estados, conforme previsto no presente Estatuto;
  - c) Adotar medidas para a proteção da informação confidencial;
  - d) Ordenar a apresentação de provas adicionais às reunidas antes do julgamento ou às apresentadas no decurso do julgamento pelas partes;
  - e) Adotar medidas para a proteção do acusado, testemunhas e vítimas; e
  - f) Decidir sobre qualquer outra questão pertinente.
7. A audiência de julgamento será pública. No entanto, o Juízo de Julgamento em Primeira Instância poderá decidir que determinadas diligências se efetuem à porta fechada, em conformidade com os objetivos enunciados no artigo 68 ou com vista a proteger informação de carácter confidencial ou restrita que venha a ser apresentada como prova.
8. a) No início da audiência de julgamento, o Juízo de Julgamento em Primeira Instância ordenará a leitura ao acusado, dos fatos constantes da acusação previamente confirmados pelo Juízo de Instrução. O Juízo de Julgamento em Primeira Instância deverá certificar-se de que o acusado compreende a natureza dos fatos que lhe são imputados e dar-lhe a oportunidade de os confessar, de acordo com o disposto no artigo 65, ou de se declarar inocente;

- b) Durante o julgamento, o juiz presidente poderá dar instruções sobre a condução da audiência, nomeadamente para assegurar que esta se desenrole de maneira eqüitativa e imparcial. Salvo qualquer orientação do juiz presidente, as partes poderão apresentar provas em conformidade com as disposições do presente Estatuto.
9. O Juízo de Julgamento em Primeira Instância poderá, inclusive, de ofício ou a pedido de uma das partes, a saber:
- a) Decidir sobre a admissibilidade ou pertinência das provas; e
  - b) Tomar todas as medidas necessárias para manter a ordem na audiência.
10. O Juízo de Julgamento em Primeira Instância providenciará para que o Secretário proceda a um registro completo da audiência de julgamento onde sejam fielmente relatadas todas as diligências efetuadas, registro que deverá manter e preservar.

## *Artigo 65*

### Procedimento em Caso de Confissão

1. Se o acusado confessar nos termos do parágrafo 8, alínea *a*), do artigo 64, o Juízo de Julgamento em Primeira Instância apurará:
- a) Se o acusado compreende a natureza e as conseqüências da sua confissão;
  - b) Se essa confissão foi feita livremente, após devida consulta ao seu advogado de defesa; e
  - c) Se a confissão é corroborada pelos fatos que resultam:
    - i) Da acusação deduzida pelo Procurador e aceita pelo acusado;
    - ii) De quaisquer meios de prova que confirmam os fatos constantes da acusação deduzida pelo Procurador e aceita pelo acusado; e

- iii) De quaisquer outros meios de prova, tais como depoimentos de testemunhas, apresentados pelo Procurador ou pelo acusado.
2. Se o Juízo de Julgamento em Primeira Instância estimar que estão reunidas as condições referidas no parágrafo 1º, considerará que a confissão, juntamente com quaisquer provas adicionais produzidas, constitui um reconhecimento de todos os elementos essenciais constitutivos do crime pelo qual o acusado se declarou culpado e poderá condená-lo por esse crime.
  3. Se o Juízo de Julgamento em Primeira Instância estimar que não estão reunidas as condições referidas no parágrafo 1º, considerará a confissão como não tendo tido lugar e, nesse caso, ordenará que o julgamento prossiga de acordo com o procedimento comum estipulado no presente Estatuto, podendo transmitir o processo a outro Juízo de Julgamento em Primeira Instância.
  4. Se o Juízo de Julgamento em Primeira Instância considerar necessária, no interesse da justiça, e em particular no interesse das vítimas, uma explanação mais detalhada dos fatos integrantes do caso, poderá:
    - a) Solicitar ao Procurador que apresente provas adicionais, incluindo depoimentos de testemunhas; ou
    - b) Ordenar que o processo prossiga de acordo com o procedimento comum estipulado no presente Estatuto, caso em que considerará a confissão como não tendo tido lugar e poderá transmitir o processo a outro Juízo de Julgamento em Primeira Instância.
  5. Quaisquer consultas entre o Procurador e a defesa, no que diz respeito à alteração dos fatos constantes da acusação, à confissão ou à pena a ser imposta, não vincularão o Tribunal.

## *Artigo 66*

### Presunção de Inocência

1. Toda a pessoa se presume inocente até prova da sua culpa perante o Tribunal, de acordo com o direito aplicável.
2. Incumbe ao Procurador o ônus da prova da culpa do acusado.
3. Para proferir sentença condenatória, o Tribunal deve estar convencido de que o acusado é culpado, além de qualquer dúvida razoável.

## *Artigo 67*

### Direitos do Acusado

1. Durante a apreciação de quaisquer fatos constantes da acusação, o acusado tem direito a ser ouvido em audiência pública, levando em conta o disposto no presente Estatuto, a uma audiência conduzida de forma equitativa e imparcial e às seguintes garantias mínimas, em situação de plena igualdade:
  - a) A ser informado, sem demora e de forma detalhada, numa língua que compreenda e fale fluentemente, da natureza, motivo e conteúdo dos fatos que lhe são imputados;
  - b) A dispor de tempo e de meios adequados para a preparação da sua defesa e a comunicar-se livre e confidencialmente com um defensor da sua escolha;
  - c) A ser julgado sem atrasos indevidos;
  - d) Salvo o disposto no parágrafo 2º do artigo 63, o acusado terá direito a estar presente na audiência de julgamento e a defender-se a si próprio ou a ser assistido por um defensor da sua escolha; se não o tiver, a ser informado do direito de o tribunal lhe nomear um defensor sempre que o interesse da justiça o exija, sendo tal assistência gratuita se o acusado carecer de meios suficientes para remunerar o defensor assim nomeado;

- e) A inquirir ou a fazer inquirir as testemunhas de acusação e a obter o comparecimento das testemunhas de defesa e a inquirição destas nas mesmas condições que as testemunhas de acusação. O acusado terá também direito a apresentar defesa e a oferecer qualquer outra prova admissível, de acordo com o presente Estatuto;
  - f) A ser assistido gratuitamente por um intérprete competente e a serem-lhe facultadas as traduções necessárias que a equidade exija, se não compreender perfeitamente ou não falar a língua utilizada em qualquer ato processual ou documento produzido em tribunal;
  - g) A não ser obrigado a depor contra si próprio, nem a declarar-se culpado, e a guardar silêncio, sem que este seja levado em conta na determinação da sua culpa ou inocência;
  - h) A prestar declarações não ajuramentadas, oralmente ou por escrito, em sua defesa; e
  - i) A que não lhe seja imposta quer a inversão do ônus da prova, quer a impugnação.
2. Além de qualquer outra revelação de informação prevista no presente Estatuto, o Procurador comunicará à defesa, logo que possível, as provas que tenha em seu poder ou sob o seu controle e que, no seu entender, revelem ou tendam a revelar a inocência do acusado, ou a atenuar a sua culpa, ou que possam afetar a credibilidade das provas de acusação. Em caso de dúvida relativamente à aplicação do presente número, cabe ao Tribunal decidir.

### *Artigo 68*

#### Proteção das Vítimas e das Testemunhas e sua Participação no Processo

1. O Tribunal adotará as medidas adequadas para garantir a segurança, o bem-estar físico e psicológico, a dignidade e a vida privada das vítimas e testemunhas. Para tal, o Tribunal

levará em conta todos os fatores pertinentes, incluindo a idade, o gênero tal como definido no parágrafo 3º do artigo 7º, e o estado de saúde, assim como a natureza do crime, em particular, mas não apenas quando este envolva elementos de agressão sexual, de violência relacionada com a pertença a um determinado gênero ou de violência contra crianças. O Procurador adotará estas medidas, nomeadamente durante o inquérito e o procedimento criminal. Tais medidas não poderão prejudicar nem ser incompatíveis com os direitos do acusado ou com a realização de um julgamento equitativo e imparcial.

2. Enquanto exceção ao princípio do caráter público das audiências estabelecido no artigo 67, qualquer um dos Juízos que compõem o Tribunal poderá, a fim de proteger as vítimas e as testemunhas ou o acusado, decretar que um ato processual se realize, no todo ou em parte, à porta fechada ou permitir a produção de prova por meios eletrônicos ou outros meios especiais. Estas medidas aplicar-se-ão, nomeadamente, no caso de uma vítima de violência sexual ou de um menor que seja vítima ou testemunha, salvo decisão em contrário adotada pelo Tribunal, ponderadas todas as circunstâncias, particularmente a opinião da vítima ou da testemunha.
3. Se os interesses pessoais das vítimas forem afetados, o Tribunal permitir-lhes-á que expressem as suas opiniões e preocupações em fase processual que entenda apropriada e por forma a não prejudicar os direitos do acusado nem a ser incompatível com estes ou com a realização de um julgamento equitativo e imparcial. Os representantes legais das vítimas poderão apresentar as referidas opiniões e preocupações quando o Tribunal o considerar oportuno e em conformidade com o Regulamento Processual.
4. A Unidade de Apoio às Vítimas e Testemunhas poderá aconselhar o Procurador e o Tribunal relativamente a medidas adequadas de proteção, mecanismos de segurança, assessoria e assistência a que se faz referência no parágrafo 6 do artigo 43.
5. Quando a divulgação de provas ou de informação, de acordo com o presente Estatuto, representar um grave perigo para a

segurança de uma testemunha ou da sua família, o Procurador poderá, para efeitos de qualquer diligência anterior ao julgamento, não apresentar as referidas provas ou informação, mas antes um resumo das mesmas. As medidas desta natureza deverão ser postas em prática de uma forma que não seja prejudicial aos direitos do acusado ou incompatível com estes e com a realização de um julgamento equitativo e imparcial.

6. Qualquer Estado poderá solicitar que sejam tomadas as medidas necessárias para assegurar a proteção dos seus funcionários ou agentes, bem como a proteção de toda a informação de caráter confidencial ou restrito.

### *Artigo 69*

#### Prova

1. Em conformidade com o Regulamento Processual e antes de depor, qualquer testemunha se comprometerá a fazer o seu depoimento com verdade.
2. A prova testemunhal deverá ser prestada pela própria pessoa no decurso do julgamento, salvo quando se apliquem as medidas estabelecidas no artigo 68 ou no Regulamento Processual. De igual modo, o Tribunal poderá permitir que uma testemunha preste declarações oralmente ou por meio de gravação em vídeo ou áudio, ou que sejam apresentados documentos ou transcrições escritas, nos termos do presente Estatuto e de acordo com o Regulamento Processual. Estas medidas não poderão prejudicar os direitos do acusado, nem ser incompatíveis com eles.
3. As partes poderão apresentar provas que interessem ao caso, nos termos do artigo 64. O Tribunal será competente para solicitar de ofício a produção de todas as provas que entender necessárias para determinar a veracidade dos fatos.
4. O Tribunal poderá decidir sobre a relevância ou admissibilidade de qualquer prova, tendo em conta, entre outras coisas, o seu valor probatório e qualquer prejuízo que possa acarretar para a realização de

um julgamento equitativo ou para a avaliação equitativa dos depoimentos de uma testemunha, em conformidade com o Regulamento Processual.

5. O Tribunal respeitará e atenderá aos privilégios de confidencialidade estabelecidos no Regulamento Processual.
6. O Tribunal não exigirá prova dos fatos do domínio público, mas poderá fazê-los constar dos autos.
7. Não serão admissíveis as provas obtidas com violação do presente Estatuto ou das normas de direitos humanos internacionalmente reconhecidas quando:
  - a) Essa violação suscite sérias dúvidas sobre a fiabilidade das provas; ou
  - b) A sua admissão atente contra a integridade do processo ou resulte em grave prejuízo deste.
8. O Tribunal, ao decidir sobre a relevância ou admissibilidade das provas apresentadas por um Estado, não poderá pronunciar-se sobre a aplicação do direito interno desse Estado.

## ***Artigo 70***

### **Infrações contra a Administração da Justiça**

1. O Tribunal terá competência para conhecer das seguintes infrações contra a sua administração da justiça, quando cometidas intencionalmente:
  - a) Prestação de falso testemunho, quando há a obrigação de dizer a verdade, de acordo com o parágrafo 1º do artigo 69;
  - b) Apresentação de provas, tendo a parte conhecimento de que são falsas ou que foram falsificadas;
  - c) Suborno de uma testemunha, impedimento ou interferência no seu comparecimento ou depoimento, represálias contra uma

testemunha por esta ter prestado depoimento, destruição ou alteração de provas ou interferência nas diligências de obtenção de prova;

- d) Entrave, intimidação ou corrupção de um funcionário do Tribunal, com a finalidade de o obrigar ou o induzir a não cumprir as suas funções ou a fazê-lo de maneira indevida;
  - e) Represálias contra um funcionário do Tribunal, em virtude das funções que ele ou outro funcionário tenham desempenhado; e
  - f) Solicitação ou aceitação de suborno na qualidade de funcionário do Tribunal, e em relação com o desempenho das respectivas funções oficiais.
2. O Regulamento Processual estabelecerá os princípios e procedimentos que regularão o exercício da competência do Tribunal relativamente às infrações a que se faz referência no presente artigo. As condições de cooperação internacional com o Tribunal, relativamente ao procedimento que adote de acordo com o presente artigo, reger-se-ão pelo direito interno do Estado requerido.
3. Em caso de decisão condenatória, o Tribunal poderá impor uma pena de prisão não superior a cinco anos, ou de multa, de acordo com o Regulamento Processual, ou ambas.
4. a) Cada Estado Parte tornará extensivas as normas penais de direito interno que punem as infrações contra a realização da justiça às infrações contra a administração da justiça a que se faz referência no presente artigo, e que sejam cometidas no seu território ou por um dos seus nacionais;
- b) A pedido do Tribunal, qualquer Estado Parte submeterá, sempre que o entender necessário, o caso à apreciação das suas autoridades competentes para fins de procedimento criminal. Essas autoridades conhecerão do caso com diligência e acionarão os meios necessários para a sua eficaz condução.

## *Artigo 71*

### Sanções por Desrespeito ao Tribunal

1. Em caso de atitudes de desrespeito ao Tribunal, tal como perturbar a audiência ou recusar-se deliberadamente a cumprir as suas instruções, o Tribunal poderá impor sanções administrativas que não impliquem privação de liberdade, como, por exemplo, a expulsão temporária ou permanente da sala de audiências, a multa ou outra medida similar prevista no Regulamento Processual.
2. O processo de imposição das medidas a que se refere o número anterior rege-se-á pelo Regulamento Processual.

## *Artigo 72*

### Proteção de Informação Relativa à Segurança Nacional

1. O presente artigo aplicar-se-á a todos os casos em que a divulgação de informação ou de documentos de um Estado possa, no entender deste, afetar os interesses da sua segurança nacional. Tais casos incluem os abrangidos pelas disposições constantes dos parágrafos 2º e 3º do artigo 56, parágrafo 3º do artigo 61, parágrafo 3º do artigo 64, parágrafo 2º do artigo 67, parágrafo 6 do artigo 68, parágrafo 6 do artigo 87 e do artigo 93, assim como os que se apresentem em qualquer outra fase do processo em que uma tal divulgação possa estar em causa.
2. O presente artigo aplicar-se-á igualmente aos casos em que uma pessoa a quem tenha sido solicitada a prestação de informação ou provas, se tenha recusado a apresentá-las ou tenha entregue a questão ao Estado, invocando que tal divulgação afetaria os interesses da segurança nacional do Estado, e o Estado em causa confirme que, no seu entender, essa divulgação afetaria os interesses da sua segurança nacional.
3. Nada no presente artigo afetará os requisitos de confidencialidade a que se referem as alíneas e) e f) do parágrafo 3º do artigo 54, nem a aplicação do artigo 73.

4. Se um Estado tiver conhecimento de que informações ou documentos do Estado estão a ser, ou poderão vir a ser, divulgados em qualquer fase do processo, e considerar que essa divulgação afetaria os seus interesses de segurança nacional, tal Estado terá o direito de intervir com vista a ver alcançada a resolução desta questão em conformidade com o presente artigo.
5. O Estado que considere que a divulgação de determinada informação poderá afetar os seus interesses de segurança nacional adotará, em conjunto com o Procurador, a defesa, o Juízo de Instrução ou o Juízo de Julgamento em Primeira Instância, conforme o caso, todas as medidas razoavelmente possíveis para encontrar uma solução através da concertação. Estas medidas poderão incluir:
  - a) A alteração ou o esclarecimento dos motivos do pedido;
  - b) Uma decisão do Tribunal relativa à relevância das informações ou dos elementos de prova solicitados, ou uma decisão sobre se as provas, ainda que relevantes, não poderiam ser ou ter sido obtidas junto de fonte distinta do Estado requerido;
  - c) A obtenção da informação ou de provas de fonte distinta ou em uma forma diferente; ou
  - d) Um acordo sobre as condições em que a assistência poderá ser prestada, incluindo, entre outras, a disponibilização de resumos ou exposições, restrições à divulgação, recurso ao procedimento à porta fechada ou à revelia de uma das partes, ou aplicação de outras medidas de proteção permitidas pelo Estatuto ou pelas Regulamento Processual.
6. Realizadas todas as diligências razoavelmente possíveis com vista a resolver a questão por meio de concertação, e se o Estado considerar não haver meios nem condições para que as informações ou os documentos possam ser fornecidos ou revelados sem prejuízo dos seus interesses de segurança nacional, notificará o Procurador ou o Tribunal nesse sentido, indicando as razões precisas que fundamentaram a sua decisão, a menos que a

descrição específica dessas razões prejudique, necessariamente, os interesses de segurança nacional do Estado.

7. Posteriormente, se decidir que a prova é relevante e necessária para a determinação da culpa ou inocência do acusado, o Tribunal poderá adotar as seguintes medidas:
  - a) Quando a divulgação da informação ou do documento for solicitada no âmbito de um pedido de cooperação, nos termos da Parte IX do presente Estatuto ou nas circunstâncias a que se refere o parágrafo 2º do presente artigo, e o Estado invocar o motivo de recusa estatuído no parágrafo 4º do artigo 93:
    - i) O Tribunal poderá, antes de chegar a qualquer uma das conclusões a que se refere o ponto ii) da alínea a) do parágrafo 7º, solicitar consultas suplementares com o fim de ouvir o Estado, incluindo, se for caso disso, a sua realização à porta fechada ou à revelia de uma das partes;
    - ii) Se o Tribunal concluir que, ao invocar o motivo de recusa estatuído no parágrafo 4º do artigo 93, dadas as circunstâncias do caso, o Estado requerido não está a atuar de harmonia com as obrigações impostas pelo presente Estatuto, poderá remeter a questão nos termos do parágrafo 7 do artigo 87, especificando as razões da sua conclusão; e
    - iii) O Tribunal poderá tirar as conclusões, que entender apropriadas, em razão das circunstâncias, ao julgar o acusado, quanto à existência ou inexistência de um fato; ou
  - b) Em todas as restantes circunstâncias:
    - i) Ordenar a revelação; ou
    - ii) Se não ordenar a revelação, inferir, no julgamento do acusado, quanto à existência ou inexistência de um fato, conforme se mostrar apropriado.

### *Artigo 73*

#### Informação ou Documentos Disponibilizados por Terceiros

Se um Estado Parte receber um pedido do Tribunal para que lhe forneça uma informação ou um documento que esteja sob sua custódia, posse ou controle, e que lhe tenha sido comunicado a título confidencial por um Estado, uma organização intergovernamental ou uma organização internacional, tal Estado Parte deverá obter o consentimento do seu autor para a divulgação dessa informação ou documento. Se o autor for um Estado Parte, este poderá consentir em divulgar a referida informação ou documento ou comprometer-se a resolver a questão com o Tribunal, salvaguardando-se o disposto no artigo 72. Se o autor não for um Estado Parte e não consentir em divulgar a informação ou o documento, o Estado requerido comunicará ao Tribunal que não lhe será possível fornecer a informação ou o documento em causa, devido à obrigação previamente assumida com o respectivo autor de preservar o seu caráter confidencial.

### *Artigo 74*

#### Requisitos para a Decisão

1. Todos os juízes do Juízo de Julgamento em Primeira Instância estarão presentes em cada uma das fases do julgamento e nas deliberações. A Presidência poderá designar, conforme o caso, um ou vários juízes substitutos, em função das disponibilidades, para estarem presentes em todas as fases do julgamento, bem como para substituírem qualquer membro do Juízo de Julgamento em Primeira Instância que se encontre impossibilitado de continuar a participar no julgamento.
2. O Juízo de Julgamento em Primeira Instância fundamentará a sua decisão com base na apreciação das provas e do processo no seu conjunto. A decisão não exorbitará dos fatos e circunstâncias descritos na acusação ou nas alterações que lhe tenham sido feitas. O Tribunal fundamentará a sua decisão exclusivamente nas provas produzidas ou examinadas em audiência de julgamento.

3. Os juízes procurarão tomar uma decisão por unanimidade e, não sendo possível, por maioria.
4. As deliberações do Juízo de Julgamento em Primeira Instância serão e permanecerão secretas.
5. A decisão será proferida por escrito e conterà uma exposição completa e fundamentada da apreciação das provas e as conclusões do Juízo de Julgamento em Primeira Instância. Será proferida uma só decisão pelo Juízo de Julgamento em Primeira Instância. Se não houver unanimidade, a decisão do Juízo de Julgamento em Primeira Instância conterà as opiniões tanto da maioria como da minoria dos juízes. A leitura da decisão ou de uma sua súmula far-se-á em audiência pública.

### *Artigo 75*

#### Reparação em Favor das Vítimas

1. O Tribunal estabelecerá princípios aplicáveis às formas de reparação, tais como a restituição, a indenização ou a reabilitação, que hajam de ser atribuídas às vítimas ou aos titulares desse direito. Nesta base, o Tribunal poderá, de ofício ou por requerimento, em circunstâncias excepcionais, determinar a extensão e o nível dos danos, da perda ou do prejuízo causados às vítimas ou aos titulares do direito à reparação, com a indicação dos princípios nos quais fundamentou a sua decisão.
2. O Tribunal poderá lavrar despacho contra a pessoa condenada, no qual determinará a reparação adequada a ser atribuída às vítimas ou aos titulares de tal direito. Esta reparação poderá, nomeadamente, assumir a forma de restituição, indenização ou reabilitação. Se for caso disso, o Tribunal poderá ordenar que a indenização atribuída a título de reparação seja paga por intermédio do Fundo previsto no artigo 79.
3. Antes de lavrar qualquer despacho ao abrigo do presente artigo, o Tribunal poderá solicitar e levar em consideração as pretensões formuladas pela pessoa condenada, pelas vítimas, por outras

pessoas interessadas ou por outros Estados interessados, bem como as observações formuladas em nome dessas pessoas ou desses Estados.

4. Ao exercer os poderes conferidos pelo presente artigo, o Tribunal poderá, após a condenação por crime que seja da sua competência, determinar se, para fins de aplicação dos despachos que lavrar ao abrigo do presente artigo, será necessário tomar quaisquer medidas em conformidade com o parágrafo 1º do artigo 93.
5. Os Estados Partes observarão as decisões proferidas nos termos deste artigo como se as disposições do artigo 109 se aplicassem ao presente artigo.
6. Nada no presente artigo será interpretado como prejudicando os direitos reconhecidos às vítimas pelo direito interno ou internacional.

## ***Artigo 76***

### **Aplicação da Pena**

1. Em caso de condenação, o Juízo de Julgamento em Primeira Instância determinará a pena a aplicar tendo em conta os elementos de prova e as exposições relevantes produzidos no decurso do julgamento,
2. Salvo nos casos em que seja aplicado o artigo 65 e antes de concluído o julgamento, o Juízo de Julgamento em Primeira Instância poderá, oficiosamente, e deverá, a requerimento do Procurador ou do acusado, convocar uma audiência suplementar, a fim de conhecer de quaisquer novos elementos de prova ou exposições relevantes para a determinação da pena, de harmonia com o Regulamento Processual.
3. Sempre que o parágrafo 2º for aplicável, as pretensões previstas no artigo 75 serão ouvidas pelo Juízo de Julgamento em Primeira Instância no decorrer da audiência suplementar referida no

parágrafo 2º e, se necessário, no decorrer de qualquer nova audiência.

4. A sentença será proferida em audiência pública e, sempre que possível, na presença do acusado.

## **Capítulo VII. As Penas**

### ***Artigo 77***

#### Penas Aplicáveis

1. Sem prejuízo do disposto no artigo 110, o Tribunal pode impor à pessoa condenada por um dos crimes previstos no artigo 5º do presente Estatuto uma das seguintes penas:
  - a) Pena de prisão por um número determinado de anos, até ao limite máximo de 30 anos; ou
  - b) Pena de prisão perpétua, se o elevado grau de ilicitude do fato e as condições pessoais do condenado o justificarem,
2. Além da pena de prisão, o Tribunal poderá aplicar:
  - a) Uma multa, de acordo com os critérios previstos no Regulamento Processual;
  - b) A perda de produtos, bens e haveres provenientes, direta ou indiretamente, do crime, sem prejuízo dos direitos de terceiros que tenham agido de boa fé.

### ***Artigo 78***

#### Determinação da pena

1. Na determinação da pena, o Tribunal atenderá, em harmonia com o Regulamento Processual, a fatores tais como a gravidade do crime e as condições pessoais do condenado.

2. O Tribunal descontará, na pena de prisão que vier a aplicar, o período durante o qual o acusado esteve sob detenção por ordem daquele. O Tribunal poderá ainda descontar qualquer outro período de detenção que tenha sido cumprido em razão de uma conduta constitutiva do crime.
3. Se uma pessoa for condenada pela prática de vários crimes, o Tribunal aplicará penas de prisão parcelares relativamente a cada um dos crimes e uma pena única, na qual será especificada a duração total da pena de prisão. Esta duração não poderá ser inferior à da pena parcelar mais elevada e não poderá ser superior a 30 anos de prisão ou ir além da pena de prisão perpétua prevista no artigo 77, parágrafo 1º, alínea b).

### *Artigo 79*

#### Fundo em Favor das Vítimas

1. Por decisão da Assembléia dos Estados Partes, será criado um Fundo a favor das vítimas de crimes da competência do Tribunal, bem como das respectivas famílias.
2. O Tribunal poderá ordenar que o produto das multas e quaisquer outros bens declarados perdidos revertam para o Fundo.
3. O Fundo será gerido em harmonia com os critérios a serem adotados pela Assembléia dos Estados Partes.

### *Artigo 80*

#### Não Interferência no Regime de Aplicação de Penas Nacionais e nos Direitos Internos

Nada no presente Capítulo prejudicará a aplicação, pelos Estados, das penas previstas nos respectivos direitos internos, ou a aplicação da legislação de Estados que não preveja as penas referidas neste capítulo.

## Capítulo VIII. Recurso e Revisão

### *Artigo 81*

#### Recurso da Sentença Condenatória ou Absolutória ou da Pena

1. A sentença proferida nos termos do artigo 74 é recorrível em conformidade com o disposto no Regulamento Processual nos seguintes termos:
  - a) O Procurador poderá interpor recurso com base num dos seguintes fundamentos:
    - i) Vício processual;
    - ii) Erro de fato; ou
    - iii) Erro de direito;
  - b) O condenado ou o Procurador, no interesse daquele; poderá interpor recurso com base num dos seguintes fundamentos:
    - i) Vício processual;
    - ii) Erro de fato;
    - iii) Erro de direito; ou
    - iv) Qualquer outro motivo suscetível de afetar a equidade ou a regularidade do processo ou da sentença
2. a) O Procurador ou o condenado poderá, em conformidade com o Regulamento Processual, interpor recurso da pena decretada invocando desproporção entre esta e o crime;
- b) Se, ao conhecer de recurso interposto da pena decretada, o Tribunal considerar que há fundamentos suscetíveis de justificar a anulação, no todo ou em parte, da sentença condenatória, poderá convidar o Procurador e o condenado a motivarem a sua posição nos termos da alínea *a)* ou *b)* do parágrafo 1º do

artigo 81, após o que poderá pronunciar-se sobre a sentença condenatória nos termos do artigo 83;

- c) O mesmo procedimento será aplicado sempre que o Tribunal, ao conhecer de recurso interposto unicamente da sentença condenatória, considerar haver fundamentos comprovativos de uma redução da pena nos termos da alínea *a*) do parágrafo 2°.
3. a) Salvo decisão em contrário do Juízo de Julgamento em Primeira Instância, o condenado permanecerá sob prisão preventiva durante a tramitação do recurso;
- b) Se o período de prisão preventiva ultrapassar a duração da pena decretada, o condenado será posto em liberdade; todavia, se o Procurador também interpuser recurso, a libertação ficará sujeita às condições enunciadas na alínea *c*) infra;
- c) Em caso de absolvição, o acusado será imediatamente posto em liberdade, sem prejuízo das seguintes condições:
- i) Em circunstâncias excepcionais e tendo em conta, nomeadamente, o risco de fuga, a gravidade da infração e as probabilidades de o recurso ser julgado procedente, o Juízo de Julgamento em Primeira Instância poderá, a requerimento do Procurador, ordenar que o acusado seja mantido em regime de prisão preventiva durante a tramitação do recurso;
  - ii) A decisão proferida pelo juízo de julgamento em primeira instância nos termos da sub-alínea *i*), será recorrível em harmonia com as Regulamento Processual.
4. Sem prejuízo do disposto nas alíneas *a*) e *b*) do parágrafo 3°, a execução da sentença condenatória ou da pena ficará suspensa pelo período fixado para a interposição do recurso, bem como durante a fase de tramitação do recurso.

## *Artigo 82*

### Recurso de Outras Decisões

1. Em conformidade com o Regulamento Processual, qualquer uma das Partes poderá recorrer das seguintes decisões:
  - a) Decisão sobre a competência ou a admissibilidade do caso;
  - b) Decisão que autorize ou recuse a libertação da pessoa objeto de inquérito ou de procedimento criminal;
  - c) Decisão do Juízo de Instrução de agir por iniciativa própria, nos termos do parágrafo 3º do artigo 56;
  - d) Decisão relativa a uma questão suscetível de afetar significativamente a tramitação equitativa e célere do processo ou o resultado do julgamento, e cuja resolução imediata pelo Juízo de Recursos poderia, no entender do Juízo de Instrução ou do Juízo de Julgamento em Primeira Instância, acelerar a marcha do processo.
2. Quer o Estado interessado quer o Procurador poderão recorrer da decisão proferida pelo Juízo de Instrução, mediante autorização deste, nos termos do artigo 57, parágrafo 3º, alínea d). Este recurso adotará uma forma sumária.
3. O recurso só terá efeito suspensivo se o Juízo de Recursos assim o ordenar, mediante requerimento, em conformidade com o Regulamento Processual.
4. O representante legal das vítimas, o condenado ou o proprietário de boa fé de bens que hajam sido afetados por um despacho proferido ao abrigo do artigo 75 poderá recorrer de tal despacho, em conformidade com o Regulamento Processual.

## *Artigo 83*

### Processo Sujeito a Recurso

1. Para os fins do procedimento referido no artigo 81 e no presente artigo, o Juízo de Recursos terá todos os poderes conferidos ao Juízo de Julgamento em Primeira Instância.
2. Se o Juízo de Recursos concluir que o processo sujeito a recurso padece de vícios tais que afetem a regularidade da decisão ou da sentença, ou que a decisão ou a sentença recorridas estão materialmente afetadas por erros de fato ou de direito, ou vício processual, ela poderá:
  - a) Anular ou modificar a decisão ou a pena; ou
  - b) Ordenar um novo julgamento perante um outro Juízo de Julgamento em Primeira Instância.

Para os fins mencionados, poderá o Juízo de Recursos reenviar uma questão de fato para o Juízo de Julgamento em Primeira Instância à qual foi submetida originariamente, a fim de que esta decida a questão e lhe apresente um relatório, ou pedir, ela própria, elementos de prova para decidir. Tendo o recurso da decisão ou da pena sido interposto somente pelo condenado, ou pelo Procurador no interesse daquele, não poderão aquelas ser modificadas em prejuízo do condenado.

3. Se, ao conhecer, do recurso de uma pena, o Juízo de Recursos considerar que a pena é desproporcionada relativamente ao crime, poderá modificá-la nos termos do Capítulo VII.
4. O acórdão do Juízo de Recursos será tirado por maioria dos juízes e proferido em audiência pública. O acórdão será sempre fundamentado. Não havendo unanimidade, deverá conter as opiniões da parte maioria e da minoria de juízes; contudo, qualquer juiz poderá exprimir uma opinião separada ou discordante sobre uma questão de direito.
5. O Juízo de Recursos poderá emitir o seu acórdão na ausência da pessoa absolvida ou condenada.

## *Artigo 84*

### Revisão da Sentença Condenatória ou da Pena

1. O condenado ou, se este tiver falecido, o cônjuge sobrevivente, os filhos, os pais ou qualquer pessoa que, em vida do condenado, dele tenha recebido incumbência expressa, por escrito, nesse sentido, ou o Procurador no seu interesse, poderá submeter ao Juízo de Recursos um requerimento solicitando a revisão da sentença condenatória ou da pena pelos seguintes motivos:
  - a) A descoberta de novos elementos de prova:
    - i) De que não dispunha ao tempo do julgamento, sem que essa circunstância pudesse ser imputada, no todo ou em parte, ao requerente; e
    - ii) De tal forma importantes que, se tivessem ficado provados no julgamento, teriam provavelmente conduzido a um veredicto diferente;
  - b) A descoberta de que elementos de prova, apreciados no julgamento e decisivos para a determinação da culpa, eram falsos ou tinham sido objeto de contrafação ou falsificação;
  - c) Um ou vários dos juízes que intervieram na sentença condenatória ou confirmaram a acusação hajam praticado atos de conduta reprovável ou de incumprimento dos respectivos deveres de tal forma graves que justifiquem a sua cessação de funções nos termos do artigo 46.
2. O Juízo de Recursos rejeitará o pedido se o considerar manifestamente infundado. Caso contrário, poderá o Juízo, se julgar oportuno:
  - a) Convocar de novo o Juízo de Julgamento em Primeira Instância que proferiu a sentença inicial;
  - b) Constituir um novo Juízo de Julgamento em Primeira Instância; ou

- c) Manter a sua competência para conhecer da causa, a fim de determinar se, após a audição das partes nos termos do Regulamento Processual, haverá lugar à revisão da sentença.

### **Artigo 85**

#### Indenização do Detido ou Condenado

1. Quem tiver sido objeto de detenção ou prisão ilegal terá direito a reparação.
2. Sempre que uma decisão final seja posteriormente anulada em razão de fatos novos ou recentemente descobertos que apontem inequivocamente para um erro judiciário, a pessoa que tiver cumprido pena em resultado de tal sentença condenatória será indenizada, em conformidade com a lei, a menos que fique provado que a não revelação, em tempo útil, do fato desconhecido lhe seja imputável, no todo ou em parte.
3. Em circunstâncias excepcionais e em face de fatos que conclusivamente demonstrem a existência de erro judiciário grave e manifesto, o Tribunal poderá, no uso do seu poder discricionário, atribuir uma indenização, de acordo com os critérios enunciados no Regulamento Processual, à pessoa que, em virtude de sentença absolutória ou de extinção da instância por tal motivo, haja sido posta em liberdade.

## **Capítulo IX. Cooperação Internacional e Auxílio Judiciário**

### **Artigo 86**

#### Obrigação Geral de Cooperar

Os Estados Partes deverão, em conformidade com o disposto no presente Estatuto, cooperar plenamente com o Tribunal no inquérito e no procedimento contra crimes da competência deste.

## Artigo 87

### Pedidos de Cooperação: Disposições Gerais

1. a) O Tribunal estará habilitado a dirigir pedidos de cooperação aos Estados Partes. Estes pedidos serão transmitidos pela via diplomática ou por qualquer outra via apropriada escolhida pelo Estado Parte no momento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão ao presente Estatuto.

Qualquer Estado Parte poderá alterar posteriormente a escolha feita nos termos do Regulamento Processual.

- b) Se for caso disso, e sem prejuízo do disposto na alínea a), os pedidos poderão ser igualmente transmitidos pela Organização internacional de Polícia Criminal (INTERPOL) ou por qualquer outra organização regional competente.
2. Os pedidos de cooperação e os documentos comprovativos que os instruem serão redigidos na língua oficial do Estado requerido ou acompanhados de uma tradução nessa língua, ou numa das línguas de trabalho do Tribunal ou acompanhados de uma tradução numa dessas línguas, de acordo com a escolha feita pelo Estado requerido no momento da ratificação, aceitação, aprovação ou adesão ao presente Estatuto.

Qualquer alteração posterior será feita de harmonia com o Regulamento Processual.

3. O Estado requerido manterá a confidencialidade dos pedidos de cooperação e dos documentos comprovativos que os instruem, salvo quando a sua revelação for necessária para a execução do pedido.
4. Relativamente aos pedidos de auxílio formulados ao abrigo do presente Capítulo, o Tribunal poderá, nomeadamente em matéria de proteção da informação, tomar as medidas necessárias à garantia da segurança e do bem-estar físico ou psicológico das vítimas, das potenciais testemunhas e dos seus familiares. O Tribunal poderá solicitar que as informações fornecidas ao abrigo do presente Capítulo sejam comunicadas e tratadas por forma a que a segurança

e o bem-estar físico ou psicológico das vítimas, das potenciais testemunhas e dos seus familiares sejam devidamente preservados.

5. a) O Tribunal poderá convidar qualquer Estado que não seja Parte no presente Estatuto a prestar auxílio ao abrigo do presente Capítulo com base num convênio *ad hoc*, num acordo celebrado com esse Estado ou por qualquer outro modo apropriado.
- b) Se, após a celebração de um convênio *ad hoc* ou de um acordo com o Tribunal, um Estado que não seja Parte no presente Estatuto se recusar a cooperar nos termos de tal convênio ou acordo, o Tribunal dará conhecimento desse fato à Assembléia dos Estados Partes ou ao Conselho de Segurança, quando tiver sido este a referenciar o fato ao Tribunal.
6. O Tribunal poderá solicitar informações ou documentos a qualquer organização intergovernamental. Poderá igualmente requerer outras formas de cooperação e auxílio a serem acordadas com tal organização e que estejam em conformidade com a sua competência ou o seu mandato.
7. Se, contrariamente ao disposto no presente Estatuto, um Estado Parte recusar um pedido de cooperação formulado pelo Tribunal, impedindo-o assim de exercer os seus poderes e funções nos termos do presente Estatuto, o Tribunal poderá elaborar um relatório e remeter a questão à Assembléia dos Estados Partes ou ao Conselho de Segurança, quando tiver sido este a submeter o fato ao Tribunal.

## **Artigo 88**

### **Procedimentos Previstos no Direito Interno**

Os Estados Partes deverão assegurar-se de que o seu direito interno prevê procedimentos que permitam responder a todas as formas de cooperação especificadas neste Capítulo.

## Artigo 89

### Entrega de Pessoas ao Tribunal

1. O Tribunal poderá dirigir um pedido de detenção e entrega de uma pessoa, instruído com os documentos comprovativos referidos no artigo 91, a qualquer Estado em cujo território essa pessoa se possa encontrar, e solicitar a cooperação desse Estado na detenção e entrega da pessoa em causa. Os Estados Partes darão satisfação aos pedidos de detenção e de entrega em conformidade com o presente Capítulo e com os procedimentos previstos nos respectivos direitos internos.
2. Sempre que a pessoa cuja entrega é solicitada impugnar a sua entrega perante um tribunal nacional com, base no princípio *ne bis in idem* previsto no artigo 20, o Estado requerido consultará, de imediato, o Tribunal para determinar se houve uma decisão relevante sobre a admissibilidade. Se o caso for considerado admissível, o Estado requerido dará seguimento ao pedido. Se estiver pendente decisão sobre a admissibilidade, o Estado requerido poderá diferir a execução do pedido até que o Tribunal se pronuncie.
3. a) Os Estados Partes autorizarão, de acordo com os procedimentos previstos na respectiva legislação nacional, o trânsito, pelo seu território, de uma pessoa entregue ao Tribunal por um outro Estado, salvo quando o trânsito por esse Estado impedir ou retardar a entrega.
  - b) Um pedido de trânsito formulado pelo Tribunal será transmitido em conformidade com o artigo 87. Do pedido de trânsito constarão:
    - i) A identificação da pessoa transportada;
    - ii) Um resumo dos fatos e da respectiva qualificação jurídica;
    - iii) O mandado de detenção e entrega.
  - c) A pessoa transportada será mantida sob custódia no decurso do trânsito.

- d) Nenhuma autorização será necessária se a pessoa for transportada por via aérea e não esteja prevista qualquer aterrissagem no território do Estado de trânsito.
  - e) Se ocorrer, uma aterrissagem imprevista no território do Estado de trânsito, poderá este exigir ao Tribunal a apresentação de um pedido de trânsito nos termos previstos na alínea *b*). O Estado de trânsito manterá a pessoa sob detenção até a recepção do pedido de trânsito e a efetivação do trânsito. Todavia, a detenção ao abrigo da presente alínea não poderá prolongar-se para além das 96 horas subsequentes à aterrissagem imprevista se o pedido não for recebido dentro desse prazo.
4. Se a pessoa reclamada for objeto de procedimento criminal ou estiver cumprindo uma pena no Estado requerido por crime diverso do que motivou o pedido de entrega ao Tribunal, este Estado consultará o Tribunal após ter decidido anuir ao pedido

## ***Artigo 90***

### Pedidos Concorrentes

1. Um Estado Parte que, nos termos do artigo 89, receba um pedido de entrega de uma pessoa formulado pelo Tribunal, e receba igualmente, de qualquer outro Estado, um pedido de extradição relativo à mesma pessoa, pelos mesmos fatos que motivaram o pedido de entrega por parte do Tribunal, deverá notificar o Tribunal e o Estado requerente de tal fato.
2. Se o Estado requerente for um Estado Parte, o Estado requerido dará prioridade ao pedido do Tribunal:
  - a) Se o Tribunal tiver decidido, nos termos do artigo 18 ou 19, da admissibilidade do caso a que respeita o pedido de entrega, e tal determinação tiver levado em conta o inquérito ou o procedimento criminal conduzido pelo Estado requerente relativamente ao pedido de extradição por este formulado; ou

- b) Se o Tribunal tiver tomado a decisão referida na alínea *a*) em conformidade com a notificação feita pelo Estado requerido, em aplicação do parágrafo 1º.
3. Se o Tribunal não tiver tomado uma decisão nos termos da alínea *a*) do parágrafo 2º, o Estado requerido poderá, se assim o entender, estando pendente a determinação do Tribunal nos termos da alínea *b*) do parágrafo 2º, dar seguimento ao pedido de extradição formulado pelo Estado requerente sem, contudo, extraditar a pessoa até que o Tribunal decida sobre a admissibilidade do caso. A decisão do Tribunal seguirá a forma sumária.
4. Se o Estado requerente não for Parte no presente Estatuto, o Estado requerido, desde que não esteja obrigado por uma norma internacional a extraditar o acusado para o Estado requerente, dará prioridade ao pedido de entrega formulado pelo Tribunal, no caso de este se ter decidido pela admissibilidade do caso.
5. Quando um caso previsto no parágrafo 4º não tiver sido declarado admissível pelo Tribunal, o Estado requerido poderá, se assim o entender, dar seguimento ao pedido de extradição formulado pelo Estado requerente.
6. Relativamente aos casos em que o disposto no parágrafo 4º seja aplicável, mas o Estado requerido se veja obrigado, por força de uma norma internacional, a extraditar a pessoa para o Estado requerente que não seja Parte no presente Estatuto, o Estado requerido decidirá se procederá à entrega da pessoa em causa ao Tribunal ou se a extraditará para o Estado requerente. Na sua decisão, o Estado requerido terá em conta todos os fatores relevantes, incluindo, entre outros
  - a) A ordem cronológica dos pedidos;
  - b) Os interesses do Estado requerente, incluindo, se relevante, se o crime foi cometido no seu território bem como a nacionalidade das vítimas e da pessoa reclamada; e
  - c) A possibilidade de o Estado requerente vir a proceder posteriormente à entrega da pessoa ao Tribunal.

7. Se um Estado Parte receber um pedido de entrega de uma pessoa formulado pelo Tribunal e um pedido de extradição formulado por um outro Estado Parte relativamente à mesma pessoa, por fatos diferentes dos que constituem o crime objeto do pedido de entrega:
  - a) O Estado requerido dará prioridade ao pedido do Tribunal, se não estiver obrigado por uma norma internacional a extraditar a pessoa para o Estado requerente;
  - b) O Estado requerido terá de decidir se entrega a pessoa ao Tribunal ou a extradita para o Estado requerente, se estiver obrigado por uma norma internacional a extraditar a pessoa para o Estado requerente. Na sua decisão, o Estado requerido considerará todos os fatores relevantes, incluindo, entre outros, os constantes do parágrafo 6; todavia, deverá dar especial atenção à natureza e à gravidade dos fatos em causa.
8. Se, em conformidade com a notificação prevista no presente artigo, o Tribunal se tiver pronunciado pela inadmissibilidade do caso e, posteriormente, a extradição para o Estado requerente for recusada, o Estado requerido notificará o Tribunal dessa decisão.

## ***Artigo 91***

### Conteúdo do Pedido de Detenção e de Entrega

1. O pedido de detenção e de entrega será formulado por escrito. Em caso de urgência, o pedido poderá ser feito através de qualquer outro meio de que fique registro escrito, devendo, no entanto, ser confirmado através dos canais previstos na alínea a) do parágrafo 1º do artigo 87,
2. O pedido de detenção e entrega de uma pessoa relativamente à qual o Juízo de Instrução tiver emitido um mandado de detenção ao abrigo do artigo 58, deverá conter ou ser acompanhado dos seguintes documentos:

- a) Uma descrição da pessoa procurada, contendo informação suficiente que permita a sua identificação, bem como informação sobre a sua provável localização;
  - b) Uma cópia do mandado de detenção; e
  - c) Os documentos, declarações e informações necessários para satisfazer os requisitos do processo de entrega pelo Estado requerido; contudo, tais requisitos não deverão ser mais rigorosos dos que os que devem ser observados em caso de um pedido de extradição em conformidade com tratados ou convênios celebrados entre o Estado requerido e outros Estados, devendo, se possível, ser menos rigorosos face à natureza específica de que se reveste o Tribunal.
3. Se o pedido respeitar à detenção e à entrega de uma pessoa já condenada, deverá conter ou ser acompanhado dos seguintes documentos:
- a) Uma cópia do mandado de detenção dessa pessoa;
  - b) Uma cópia da sentença condenatória;
  - c) Elementos que demonstrem que a pessoa procurada é a mesma a que se refere a sentença condenatória; e
  - d) Se a pessoa já tiver sido condenada, uma cópia da sentença e, em caso de pena de prisão, a indicação do período que já tiver cumprido, bem como o período que ainda lhe falte cumprir.
4. Mediante requerimento do Tribunal, um Estado Parte manterá, no que respeite a questões genéricas ou a uma questão específica, consultas com o Tribunal sobre quaisquer requisitos previstos no seu direito interno que possam ser aplicados nos termos da alínea c) do parágrafo 2º. No decurso de tais consultas, o Estado Parte informará o Tribunal dos requisitos específicos constantes do seu direito interno.

## Artigo 92

### Prisão Preventiva

1. Em caso de urgência, o Tribunal poderá solicitar a prisão preventiva da pessoa procurada até a apresentação do pedido de entrega e os documentos de apoio referidos no artigo 91.
2. O pedido de prisão preventiva será transmitido por qualquer meio de que fique registro escrito e conterá:
  - a) Uma descrição da pessoa procurada, contendo informação suficiente que permita a sua identificação, bem como informação sobre a sua provável localização;
  - b) Uma exposição sucinta dos crimes pelos quais a pessoa é procurada, bem como dos fatos alegadamente constitutivos de tais crimes incluindo, se possível, a data e o local da sua prática;
  - c) Uma declaração que certifique a existência de um mandado de detenção ou de uma decisão condenatória contra a pessoa procurada; e
  - d) Uma declaração de que o pedido de entrega relativo à pessoa procurada será enviado posteriormente.
3. Qualquer pessoa mantida sob prisão preventiva poderá ser posta em liberdade se o Estado requerido não tiver recebido, em conformidade com o artigo 91, o pedido de entrega e os respectivos documentos no prazo fixado pelo Regulamento Processual. Todavia, essa pessoa poderá consentir na sua entrega antes do termo do período se a legislação do Estado requerido o permitir. Nesse caso, o Estado requerido procede à entrega da pessoa reclamada ao Tribunal, o mais rapidamente possível.
4. O fato de a pessoa reclamada ter sido posta em liberdade em conformidade com o parágrafo 3º não obstará a que seja de novo detida e entregue se o pedido de entrega e os documentos em apoio, vierem a ser apresentados posteriormente.

## *Artigo 93*

### Outras Formas de Cooperação

1. Em conformidade com o disposto no presente Capítulo e nos termos dos procedimentos previstos nos respectivos direitos internos, os Estados Partes darão seguimento aos pedidos formulados pelo Tribunal para concessão de auxílio, no âmbito de inquéritos ou procedimentos criminais, no que se refere a:
  - a) Identificar uma pessoa e o local onde se encontra, ou localizar objetos;
  - b) Reunir elementos de prova, incluindo os depoimentos prestados sob juramento, bem como produzir elementos de prova, incluindo perícias e relatórios de que o Tribunal necessita;
  - c) Interrogar qualquer pessoa que seja objeto de inquérito ou de procedimento criminal;
  - d) Notificar documentos, nomeadamente documentos judiciais;
  - e) Facilitar o comparecimento voluntária, perante o Tribunal, de pessoas que deponham na qualidade de testemunhas ou de peritos;
  - f) Proceder à transferência temporária de pessoas, em conformidade com o parágrafo 7º;
  - g) Realizar inspeções, nomeadamente a exumação e o exame de cadáveres enterrados em fossas comuns;
  - h) Realizar buscas e apreensões;
  - i) Transmitir registros e documentos, nomeadamente registros e documentos oficiais;
  - j) Proteger vítimas e testemunhas, bem como preservar elementos de prova;

- k) Identificar, localizar e congelar ou apreender o produto de crimes, bens, haveres e instrumentos ligados aos crimes, com vista à sua eventual declaração de perda, sem prejuízo dos direitos de terceiros de boa fé; e
  - l) Prestar qualquer outra forma de auxílio não proibida pela legislação do Estado requerido, destinada a facilitar o inquérito e o julgamento por crimes da competência do Tribunal.
2. O Tribunal tem poderes para garantir à testemunha ou ao perito que perante ele compareça de que não serão perseguidos, detidos ou sujeitos a qualquer outra restrição da sua liberdade pessoal, por fato ou omissão anteriores à sua saída do território do Estado requerido.
  3. Se a execução de uma determinada medida de auxílio constante de um pedido apresentado ao abrigo do parágrafo 1º não for permitida no Estado requerido em virtude de um princípio jurídico fundamental de aplicação geral, o Estado em causa iniciará sem demora consultas com o Tribunal com vista à solução dessa questão. No decurso das consultas, serão consideradas outras formas de auxílio, bem como as condições da sua realização. Se, concluídas as consultas, a questão não estiver resolvida, o Tribunal alterará o conteúdo do pedido conforme se mostrar necessário.
  4. Nos termos do disposto no artigo 72, um Estado Parte só poderá recusar, no todo ou em parte, um pedido de auxílio formulado pelo Tribunal se tal pedido se reportar unicamente à produção de documentos ou à divulgação de elementos de prova que atentem contra a sua segurança nacional.
  5. Antes de denegar o pedido de auxílio previsto na alínea l) do parágrafo 1º, o Estado requerido considerará se o auxílio poderá ser concedido sob determinadas condições ou se poderá sê-lo em data ulterior ou sob uma outra forma, com a ressalva de que, se o Tribunal ou o Procurador aceitarem tais condições, deverão observá-las.
  6. O Estado requerido que recusar um pedido de auxílio comunicará, sem demora, os motivos ao Tribunal ou ao Procurador.

7. a) O Tribunal poderá pedir a transferência temporária de uma pessoa detida para fins de identificação ou para obter um depoimento ou outras forma de auxílio. A transferência realizar-se-á sempre que:
  - i) A pessoa der o seu consentimento, livremente e com conhecimento de causa; e
  - ii) O Estado requerido concordar com a transferência, sem prejuízo das condições que esse Estado e o Tribunal possam acordar;
- b) A pessoa transferida permanecerá detida. Esgotado o fim que determinou a transferência, o Tribunal reenviá-la-á imediatamente para o Estado requerido.
8. a) O Tribunal garantirá a confidencialidade dos documentos e das informações recolhidas, exceto se necessários para o inquérito e os procedimentos descritos no pedido;
- b) O Estado requerido poderá, se necessário, comunicar os documentos ou as informações ao Procurador a título confidencial. O Procurador só poderá utilizá-los para recolher novos elementos de prova;
- c) O Estado requerido poderá, de ofício ou a pedido do Procurador, autorizar a divulgação posterior de tais documentos ou informações; os quais poderão ser utilizados como meios de prova, nos termos do disposto nos Capítulos V e VI e no Regulamento Processual.
9. a) i) Se um Estado Parte receber pedidos concorrentes formulados pelo Tribunal e por um outro Estado, no âmbito de uma obrigação internacional, e cujo objeto não seja nem a entrega nem a extradição, esforçar-se-á, mediante consultas com o Tribunal e esse outro Estado, por dar satisfação a ambos os pedidos adiando ou estabelecendo determinadas condições a um ou outro pedido, se necessário.
- ii) Não sendo possível, os pedidos concorrentes observarão os princípios fixados no artigo 90.

- b) Todavia, sempre que o pedido formulado pelo Tribunal respeitar a informações, bens ou pessoas que estejam sob o controle de um Estado terceiro ou de uma organização internacional ao abrigo de um acordo internacional, os Estados requeridos informarão o Tribunal em conformidade, este dirigirá o seu pedido ao Estado terceiro ou à organização internacional.
10. a) Mediante pedido, o Tribunal cooperará com um Estado Parte e prestar-lhe-á auxílio na condução de um inquérito ou julgamento relacionado com fatos que constituam um crime da jurisdição do Tribunal ou que constituam um crime grave à luz do direito interno do Estado requerente.
- b) i) O auxílio previsto na alínea a) deve compreender, a saber:
- a. A transmissão de depoimentos, documentos e outros elementos de prova recolhidos no decurso do inquérito ou do julgamento conduzidos pelo Tribunal; e
- b. O interrogatório de qualquer pessoa detida por ordem do Tribunal;
- ii) No caso previsto na alínea b), i), a;
- a. A transmissão dos documentos e de outros elementos de prova obtidos com o auxílio de um Estado necessita do consentimento desse Estado;
- b. A transmissão de depoimentos, documentos e outros elementos de prova fornecidos quer por uma testemunha, quer por um perito, será feita em conformidade com o disposto no artigo 68.
- c) O Tribunal poderá, em conformidade com as condições enunciadas neste número, deferir um pedido de auxílio formulado por um Estado que não seja parte no presente Estatuto.

### *Artigo 94*

Suspensão da Execução de um Pedido Relativamente a um Inquérito ou a (Procedimento Criminal em Curso)

1. Se a imediata execução de um pedido prejudicar o desenrolar de um inquérito ou de um procedimento criminal relativos a um caso diferente daquele a que se reporta o pedido, o Estado requerido poderá suspender a execução do pedido por tempo determinado, acordado com o Tribunal. Contudo, a suspensão não deve prolongar-se além do necessário para que o inquérito ou o procedimento criminal em causa sejam efetuados no Estado requerido. Este, antes de decidir suspender a execução do pedido, verificará se o auxílio não poderá ser concedido de imediato sob determinadas condições.
2. Se for decidida a suspensão de execução do pedido em conformidade com o parágrafo 1º, o Procurador poderá, no entanto, solicitar que sejam adotadas medidas para preservar os elementos de prova, nos termos da alínea j) do parágrafo 1º do artigo 93.

### *Artigo 95*

Suspensão da Execução de um Pedido por Impugnação de Admissibilidade

Se o Tribunal estiver apreciando uma impugnação de admissibilidade, de acordo com os artigos 18 ou 19, o Estado requerido poderá suspender a execução de um pedido formulado ao abrigo do presente Capítulo enquanto aguarda que o Tribunal se pronuncie, a menos que o Tribunal tenha especificamente ordenado que o Procurador continue a reunir elementos de prova, nos termos dos artigos 18 ou 19.

## *Artigo 96*

Conteúdo do Pedido sob Outras Formas de Cooperação previstas no Artigo 93

1. Todo o pedido relativo a outras formas de cooperação previstas no artigo 93 será formulado por escrito. Em caso de urgência, o pedido poderá ser feito por qualquer meio que permita manter um registro escrito, desde que seja confirmado através dos canais indicados na alínea *a*) do parágrafo 1º do artigo 87.
2. O pedido deverá conter, ou ser instruído com, os seguintes documentos:
  - a) Um resumo do objeto do pedido, bem como da natureza do auxílio solicitado, incluindo os fundamentos jurídicos e os motivos do pedido;
  - b) Informações tão completas quanto possível sobre a pessoa ou o lugar a identificar ou a localizar, por forma a que o auxílio solicitado possa ser prestado;
  - c) Um exposição sucinta dos fatos essenciais que fundamentam o pedido;
  - d) A exposição dos motivos e a explicação pormenorizada dos procedimentos ou das condições a respeitar;
  - e) Toda a informação que o Estado requerido possa exigir de acordo com o seu direito interno para dar seguimento ao pedido; e
  - f) Toda a informação útil para que o auxílio possa ser concedido.
3. A requerimento do Tribunal, um Estado Parte manterá, no que respeita a questões genéricas ou a uma questão específica, consultas com o Tribunal sobre as disposições aplicáveis do seu direito interno, susceptíveis de serem aplicadas em conformidade com a alínea *e*) do parágrafo 2º. No decurso de tais consultas, o Estado Parte informará o Tribunal das disposições específicas constantes do seu direito interno.

4. O presente artigo aplicar-se-á, se for caso disso, a qualquer pedido de auxílio dirigido ao Tribunal.

### *Artigo 97*

#### Consultas

Sempre que, ao abrigo do presente Capítulo, um Estado Parte receba um pedido e verifique que este suscita dificuldades que possam obviar à sua execução ou impedi-la, o Estado em causa iniciará, sem demora, as consultas com o Tribunal com vista à solução desta questão. Tais dificuldades podem revestir as seguintes formas:

- a) Informações insuficientes para dar seguimento ao pedido;
- b) No caso de um pedido de entrega, o paradeiro da pessoa reclamada continuar desconhecido a despeito de todos os esforços ou a investigação realizada permitiu determinar que a pessoa que se encontra no Estado Requerido não é manifestamente a pessoa identificada no mandado; ou
- c) O Estado requerido ver-se-ia compelido, para cumprimento do pedido na sua forma atual, a violar uma obrigação constante de um tratado anteriormente celebrado com outro Estado.

### *Artigo 98*

#### Cooperação Relativa à Renúncia, à Imunidade e ao Consentimento na Entrega

1. O Tribunal pode não dar seguimento a um pedido de entrega ou de auxílio por força do qual o Estado requerido devesse atuar de forma incompatível com as obrigações que lhe incumbem à luz do direito internacional em matéria de imunidade dos Estados ou de imunidade diplomática de pessoa ou de bens de um Estado terceiro, a menos que obtenha, previamente a cooperação desse Estado terceiro com vista ao levantamento da imunidade.

2. O Tribunal pode não dar seguimento à execução de um pedido de entrega por força do qual o Estado requerido devesse atuar de forma incompatível com as obrigações que lhe incumbem em virtude de acordos internacionais à luz dos quais o consentimento do Estado de envio é necessário para que uma pessoa pertencente a esse Estado seja entregue ao Tribunal, a menos que o Tribunal consiga, previamente, obter a cooperação do Estado de envio para consentir na entrega.

### *Artigo 99*

#### Execução dos Pedidos Apresentados ao Abrigo dos Artigos 93 e 96

1. Os pedidos de auxílio serão executados de harmonia com os procedimentos previstos na legislação interna do Estado requerido e, a menos que o seu direito interno o proíba, na forma especificada no pedido, aplicando qualquer procedimento nele indicado ou autorizando as pessoas nele indicadas a estarem presentes e a participarem na execução do pedido.
2. Em caso de pedido urgente, os documentos e os elementos de prova produzidos na resposta serão, a requerimento do Tribunal, enviados com urgência.
3. As respostas do Estado requerido serão transmitidas na sua língua e forma originais.
4. Sem prejuízo dos demais artigos do presente Capítulo, sempre que for necessário para a execução com sucesso de um pedido, e não haja que recorrer a medidas coercitivas, nomeadamente quando se trate de ouvir ou levar uma pessoa a depor de sua livre vontade, mesmo sem a presença das autoridades do Estado Parte requerido se tal for determinante para a execução do pedido, ou quando se trate de examinar, sem proceder a alterações, um lugar público ou um outro local público, o Procurador poderá dar cumprimento ao pedido diretamente no território de um Estado, de acordo com as seguintes modalidades:

- a) Quando o Estado requerido for o Estado em cujo território haja indícios de ter sido cometido o crime e existir uma decisão sobre a admissibilidade tal como previsto nos artigos 18 e 19, o Procurador poderá executar diretamente o pedido, depois de ter levado a cabo consultas tão amplas quanto possível com o Estado requerido;
  - b) Em outros casos, o Procurador poderá executar o pedido após consultas com o Estado Parte requerido e tendo em conta as condições ou as preocupações razoáveis que esse Estado tenha eventualmente argumentado. Sempre que o Estado requerido verificar que a execução de um pedido nos termos da presente alínea suscita dificuldades, consultará de imediato o Tribunal para resolver a questão.
5. As disposições que autorizam a pessoa ouvida ou interrogada pelo Tribunal ao abrigo do artigo 72, a invocar as restrições previstas para impedir a divulgação de informações confidenciais relacionadas com a segurança nacional, aplicar-se-ão de igual modo à execução dos pedidos de auxílio referidos no presente artigo.

## *Artigo 100*

### Despesas

1. As despesas ordinárias decorrentes da execução dos pedidos no território do Estado requerido serão por este suportadas, com exceção das seguintes, que correrão a cargo do Tribunal:
  - a) As despesas relacionadas com as viagens e a proteção das testemunhas e dos peritos ou com a transferência de detidos ao abrigo do artigo 93;
  - b) As despesas de tradução, de interpretação e de transcrição;
  - c) As despesas de deslocação e de estada dos juizes, do Procurador, dos Procuradores-adjuntos, do Secretário, do Secretário-Adjunto e dos membros do pessoal de todos os órgãos do Tribunal;

- d) Os custos das perícias ou dos relatórios periciais solicitados pelo Tribunal;
  - e) As despesas decorrentes do transporte das pessoas entregues ao Tribunal pelo Estado de detenção; e
  - f) Após consulta, quaisquer despesas extraordinárias decorrentes da execução de um pedido.
2. O disposto no parágrafo 1º aplicar-se-á, sempre que necessário, aos pedidos dirigidos pelos Estados Partes ao Tribunal. Neste caso, o Tribunal tomará a seu cargo as despesas ordinárias decorrentes da execução.

### ***Artigo 101***

#### Regra da Especialidade

1. Nenhuma pessoa entregue ao Tribunal nos termos do presente Estatuto poderá ser perseguida, condenada ou detida por condutas anteriores à sua entrega, salvo quando estas constituam crimes que tenham fundamentado a sua entrega.
2. O Tribunal poderá solicitar uma derrogação dos requisitos estabelecidos no parágrafo 1º ao Estado que lhe tenha entregue uma pessoa e, se necessário, facultar-lhe-á, em conformidade com o artigo 91, informações complementares. Os Estados Partes estarão habilitados a conceder uma derrogação ao Tribunal e deverão envidar esforços nesse sentido.

### ***Artigo 102***

#### Termos Usados

Para os fins do presente Estatuto:

- a) Por “entrega”, entende-se a entrega de uma pessoa por um Estado ao Tribunal nos termos do presente Estatuto.

- b) Por “extradição”, entende-se a entrega de uma pessoa por um Estado a outro Estado conforme previsto em um tratado, em uma convenção ou no direito interno.

## Capítulo X. Execução da Pena

### *Artigo 103*

#### Função dos Estados na Execução das Penas Privativas de Liberdade

1. a) As penas privativas de liberdade serão cumpridas num Estado indicado pelo Tribunal a partir de uma lista de Estados que lhe tenham manifestado a sua disponibilidade para receber pessoas condenadas.
  - b) Ao declarar a sua disponibilidade para receber pessoas condenadas, um Estado poderá formular condições acordadas com o Tribunal e em conformidade com o presente Capítulo.
  - c) O Estado indicado no âmbito de um determinado caso dará prontamente a conhecer se aceita ou não a indicação do Tribunal.
2. a) O Estado da execução informará o Tribunal de qualquer circunstância, incluindo o cumprimento de quaisquer condições acordadas nos termos do parágrafo 1º, que possam afetar materialmente as condições ou a duração da detenção. O Tribunal será informado com, pelo menos, 45 dias de antecedência sobre qualquer circunstância dessa natureza, conhecida ou previsível. Durante este período, o Estado da execução não tomará qualquer medida que possa ser contrária às suas obrigações ao abrigo do artigo 110.
  - b) Se o Tribunal não puder aceitar as circunstâncias referidas na alínea a), deverá informar o Estado da execução e proceder em harmonia com o parágrafo 1º do artigo 104.
3. Sempre que exercer o seu poder de indicação em conformidade com o parágrafo 1º, o Tribunal levará em consideração:

- a) O princípio segundo o qual os Estados Partes devem partilhar da responsabilidade na execução das penas privativas de liberdade, em conformidade com os princípios de distribuição equitativa estabelecidos no Regulamento Processual;
  - b) A aplicação de normas convencionais do direito internacional amplamente aceites, que regulam o tratamento dos reclusos;
  - c) A opinião da pessoa condenada; e
  - d) A nacionalidade da pessoa condenada;
  - e) Outros fatores relativos às circunstâncias do crime, às condições pessoais da pessoa condenada ou à execução efetiva da pena, adequadas à indicação do Estado da execução.
4. Se nenhum Estado for designado nos termos do parágrafo 1º, a pena privativa de liberdade será cumprida num estabelecimento prisional designado pelo Estado anfitrião, em conformidade com as condições estipuladas no acordo que determinou o local da sede previsto no parágrafo 2º do artigo 3.º. Neste caso, as despesas relacionadas com a execução da pena ficarão a cargo do Tribunal.

### ***Artigo 104***

#### Alteração da Indicação do Estado da Execução

1. O Tribunal poderá, a qualquer momento, decidir transferir um condenado para uma prisão de um outro Estado.
2. A pessoa condenada pelo Tribunal poderá, a qualquer momento, solicitar-lhe que a transfira do Estado encarregado da execução.

### ***Artigo 105***

#### Execução da Pena

1. Sem prejuízo das condições que um Estado haja estabelecido nos termos do artigo 103, parágrafo 1º, alínea b), a pena privativa de liberdade é vinculativa para os Estados Partes, não podendo estes modificá-la em caso algum.
2. Será da exclusiva competência do Tribunal pronunciar-se sobre qualquer pedido de revisão ou recurso. O Estado da execução não obstará a que o condenado apresente um tal pedido.

### ***Artigo 106***

#### Controle da Execução da Pena e das Condições de Detenção

1. A execução de uma pena privativa de liberdade será submetida ao controle do Tribunal e observará as regras convencionais internacionais amplamente aceitas em matéria de tratamento dos reclusos.
2. As condições de detenção serão reguladas pela legislação do Estado da execução e observarão as regras convencionais internacionais amplamente aceitas em matéria de tratamento dos reclusos. Em caso algum devem ser menos ou mais favoráveis do que as aplicáveis aos reclusos condenados no Estado da execução por infrações análogas.
3. As comunicações entre o condenado e o Tribunal serão livres e terão caráter confidencial.

### ***Artigo 107***

#### Transferência do Condenado depois de Cumprida a Pena

1. Cumprida a pena, a pessoa que não seja nacional do Estado da execução poderá, de acordo com a legislação desse mesmo Estado, ser transferida para um outro Estado obrigado a aceitá-

la ou ainda para um outro Estado que aceite acolhê-la tendo em conta a vontade expressa pela pessoa em ser transferida para esse Estado; a menos que o Estado da execução autorize essa pessoa a permanecer no seu território.

2. As despesas relativas à transferência do condenado para um outro Estado nos termos do parágrafo 1º serão suportadas pelo Tribunal se nenhum Estado as tomar a seu cargo.
3. Sem prejuízo do disposto no artigo 108, o Estado da execução poderá igualmente, em harmonia com o seu direito interno, extraditar ou entregar por qualquer outro modo a pessoa a um Estado que tenha solicitado a sua extradição ou a sua entrega para fins de julgamento ou de cumprimento de uma pena.

### ***Artigo 108***

#### **Restrições ao Procedimento Criminal ou à Condenação por Outras Infrações**

1. A pessoa condenada que esteja detida no Estado da execução não poderá ser objeto de procedimento criminal, condenação ou extradição para um Estado terceiro em virtude de uma conduta anterior à sua transferência para o Estado da execução, a menos que a Tribunal tenha dado a sua aprovação a tal procedimento, condenação ou extradição, a pedido do Estado da execução.
2. Ouvido o condenado, o Tribunal pronunciar-se-á sobre a questão.
3. O parágrafo 1º deixará de ser aplicável se o condenado permanecer voluntariamente no território do Estado da execução por um período superior a 30 dias após o cumprimento integral da pena proferida pelo Tribunal, ou se regressar ao território desse Estado após dele ter saído.

### *Artigo 109*

#### Execução das Penas de Multa e das Medidas de Perda

1. Os Estados Partes aplicarão as penas de multa, bem como as medidas de perda ordenadas pelo Tribunal ao abrigo do Capítulo VII, sem prejuízo dos direitos de terceiros de boa fé e em conformidade com os procedimentos previstos no respectivo direito interno.
2. Sempre que um Estado Parte não possa tornar efetiva a declaração de perda, deverá tomar medidas para recuperar o valor do produto, dos bens ou dos haveres cuja perda tenha sido declarada pelo Tribunal, sem prejuízo dos direitos de terceiros de boa fé.
3. Os bens, ou o produto da venda de bens imóveis ou, se for caso disso, da venda de outros bens, obtidos por um Estado Parte por força da execução de uma decisão do Tribunal, serão transferidos para o Tribunal.

### *Artigo 110*

#### Reexame pelo Tribunal da Questão de Redução de Pena

1. O Estado da execução não poderá libertar o recluso antes de cumprida a totalidade da pena proferida pelo Tribunal.
2. Somente o Tribunal terá a faculdade de decidir sobre qualquer redução da pena e, ouvido o condenado, pronunciar-se-á a tal respeito,
3. Quando a pessoa já tiver cumprido dois terços da pena, ou 25 anos de prisão em caso de pena de prisão perpétua, o Tribunal reexaminará a pena para determinar se haverá lugar a sua redução. Tal reexame só será efetuado transcorrido o período acima referido.
4. No reexame a que se refere o parágrafo 3º, o Tribunal poderá reduzir a pena se constatar que se verificam uma ou várias das condições seguintes:

- a) A pessoa tiver manifestado, desde o início e de forma contínua, a sua vontade em cooperar com o Tribunal no inquérito e no procedimento;
  - b) A pessoa tiver, voluntariamente, facilitado a execução das decisões e despachos do Tribunal em outros casos, nomeadamente ajudando-o a localizar bens sobre os quais recaíam decisões de perda, de multa ou de reparação que poderão ser usados em benefício das vítimas; ou
  - c) Outros fatores que conduzam a uma clara e significativa alteração das circunstâncias suficiente para justificar a redução da pena, conforme previsto no Regulamento Processual;
5. Se, no reexame inicial a que se refere o parágrafo 3º, o Tribunal considerar não haver motivo para redução da pena, ele reexaminará subsequente a questão da redução da pena com a periodicidade e nos termos previstos no Regulamento Processual.

### *Artigo 111*

#### Evasão

Se um condenado se evadir do seu local de detenção e fugir do território do Estado da execução, este poderá, depois de ter consultado o Tribunal, pedir ao Estado no qual se encontra localizado o condenado que o entregue em conformidade com os acordos bilaterais ou multilaterais em vigor, ou requerer ao Tribunal que solicite a entrega dessa pessoa ao abrigo do Capítulo IX. O Tribunal poderá, ao solicitar a entrega da pessoa, determinar que esta seja entregue ao Estado no qual se encontrava a cumprir a sua pena, ou a outro Estado por ele indicado.

## Capítulo XI. Assembléia dos Estados Partes

### *Artigo 112*

#### Assembléia dos Estados Partes

1. É constituída, pelo presente instrumento, uma Assembléia dos Estados Partes. Cada um dos Estados Partes nela disporá de um representante, que poderá ser coadjuvado por substitutos e assessores. Outros Estados signatários do Estatuto ou da Ata Final poderão participar nos trabalhos da Assembléia na qualidade de observadores.
2. A Assembléia:
  - a) Examinará e adotará, se adequado, as recomendações da Comissão Preparatória;
  - b) Promoverá junto à Presidência, ao Procurador e ao Secretário as linhas orientadoras gerais no que toca à administração do Tribunal;
  - c) Examinará os relatórios e as atividades da Mesa estabelecido nos termos do parágrafo 3º e tomará as medidas apropriadas;
  - d) Examinará e aprovará o orçamento do Tribunal;
  - e) Decidirá, se for caso disso, alterar o número de juizes nos termos do artigo 36;
  - f) Examinará, em harmonia com os parágrafos 5 e 7 do artigo 87, qualquer questão relativa à não cooperação dos Estados;
  - g) Desempenhará qualquer outra função compatível com as disposições do presente Estatuto ou do Regulamento Processual;
3. a) A Assembléia será dotada de uma Mesa composta por um presidente, dois vice-presidentes e 18 membros por ela eleitos por períodos de três anos;

- b) A Mesa terá um caráter representativo, atendendo nomeadamente ao princípio da distribuição geográfica equitativa e à necessidade de assegurar uma representação adequada dos principais sistemas jurídicos do mundo;
  - c) A Mesa reunir-se-á as vezes que forem necessárias, mas, pelo menos, uma vez por ano. Assistirá a Assembléia no desempenho das suas funções.
4. A Assembléia poderá criar outros órgãos subsidiários que julgue necessários, nomeadamente um mecanismo de controle independente que proceda a inspeções, avaliações e inquéritos em ordem a melhorar a eficiência e economia da administração do Tribunal.
  5. O Presidente do Tribunal, o Procurador e o Secretário ou os respectivos representantes poderão participar, sempre que julguem oportuno, nas reuniões da Assembléia e da Mesa.
  6. A Assembléia reunir-se-á na sede do Tribunal ou na sede da Organização das Nações Unidas uma vez por ano e, sempre que as circunstâncias o exigirem, reunir-se-á em sessão extraordinária. A menos que o presente Estatuto estabeleça em contrário, as sessões extraordinárias são convocadas pela Mesa, de ofício ou a pedido de um terço dos Estados Partes.
  7. Cada um dos Estados Partes disporá de um voto. Todos os esforços deverão ser envidados para que as decisões da Assembléia e da Mesa sejam adotadas por consenso. Se tal não for possível, e a menos que o Estatuto estabeleça em contrário:
    - a) As decisões sobre as questões de fundo serão tomadas por maioria de dois terços dos membros presentes e votantes, sob a condição que a maioria absoluta dos Estados Partes constitua quorum para o escrutínio;
    - b) As decisões sobre as questões de procedimento serão tomadas por maioria simples dos Estados Partes presentes e votantes.
  8. O Estado Parte em atraso no pagamento da sua contribuição financeira para as despesas do Tribunal não poderá votar nem na Assembléia nem na Mesa se o total das suas contribuições

em atraso igualar ou exceder a soma das contribuições correspondentes aos dois anos anteriores completos por ele devidos. A Assembléia Geral poderá, no entanto, autorizar o Estado em causa a votar na Assembléia ou na Mesa se ficar provado que a falta de pagamento é devida a circunstâncias alheias ao controle do Estado Parte.

9. A Assembléia adotará o seu próprio Regimento.
10. As línguas oficiais e de trabalho da Assembléia dos Estados Partes serão as línguas oficiais e de trabalho da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas.

## **Capítulo XII. Financiamento**

### ***Artigo 113***

#### **Regulamento Financeiro**

Salvo disposição expressa em contrário, todas as questões financeiras atinentes ao Tribunal e às reuniões da Assembléia dos Estados Partes, incluindo a sua Mesa e os seus órgãos subsidiários, serão reguladas pelo presente Estatuto, pelo Regulamento Financeiro e pelas normas de gestão financeira adotados pela Assembléia dos Estados Partes.

### ***Artigo 114***

#### **Pagamento de Despesas**

As despesas do Tribunal e da Assembléia dos Estados Partes, incluindo a sua Mesa e os seus órgãos subsidiários, serão pagas pelos fundos do Tribunal.

### ***Artigo 115***

#### Fundos do Tribunal e da Assembléia dos Estados Partes

As despesas do Tribunal e da Assembléia dos Estados Partes, incluindo a sua Mesa e os seus órgãos subsidiários, inscritas no orçamento aprovado pela Assembléia dos Estados Partes, serão financiadas:

- a) Pelas quotas dos Estados Partes;
- b) Pelos fundos provenientes da Organização das Nações Unidas, sujeitos à aprovação da Assembléia Geral, nomeadamente no que diz respeito às despesas relativas a questões remetidas para o Tribunal pelo Conselho de Segurança.

### ***Artigo 116***

#### Contribuições Voluntárias

Sem prejuízo do artigo 115, o Tribunal poderá receber e utilizar, a título de fundos adicionais, as contribuições voluntárias dos Governos, das organizações internacionais, dos particulares, das empresas e demais entidades, de acordo com os critérios estabelecidos pela Assembléia dos Estados Partes nesta matéria.

### ***Artigo 117***

#### Cálculo das Quotas

As quotas dos Estados Partes serão calculadas em conformidade com uma tabela de quotas que tenha sido acordada, com base na tabela adotada pela Organização das Nações Unidas para o seu orçamento ordinário, e adaptada de harmonia com os princípios nos quais se baseia tal tabela.

### ***Artigo 118***

#### Verificação Anual de Contas

Os relatórios, livros e contas do Tribunal, incluindo os balanços financeiros anuais, serão verificados anualmente por um revisor de contas independente.

## Capítulo XIII. Cláusulas Finais

### *Artigo 119*

#### Resolução de Diferendos

1. Qualquer diferendo relativo às funções judiciais do Tribunal será resolvido por decisão do Tribunal.
2. Quaisquer diferendos entre dois ou mais Estados Partes relativos à interpretação ou à aplicação do presente Estatuto, que não forem resolvidos pela via negocial num período de três meses após o seu início, serão submetidos à Assembléia dos Estados Partes. A Assembléia poderá procurar resolver o diferendo ou fazer recomendações relativas a outros métodos de resolução, incluindo a submissão do diferendo à Corte Internacional de Justiça, em conformidade com o Estatuto dessa Corte.

### *Artigo 120*

#### Reservas

Não são admitidas reservas a este Estatuto.

### *Artigo 121*

#### Alterações

1. Expirado o período de sete anos após a entrada em vigor do presente Estatuto, qualquer Estado Parte poderá propor alterações ao Estatuto. O texto das propostas de alterações será submetido ao Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, que o comunicará sem demora a todos os Estados Partes.
2. Decorridos pelo menos três meses após a data desta notificação, a Assembléia dos Estados Partes decidirá na reunião seguinte, por maioria dos seus membros presentes e votantes, se deverá examinar a proposta. A Assembléia poderá tratar desta

proposta, ou convocar uma Conferência de Revisão se a questão suscitada o justificar.

3. A adoção de uma alteração numa reunião da Assembléia dos Estados Partes ou numa Conferência de Revisão exigirá a maioria de dois terços dos Estados Partes, quando não for possível chegar a um consenso.
4. Sem prejuízo do disposto no parágrafo 5, qualquer alteração entrará em vigor, para todos os Estados Partes, um ano depois que sete oitavos de entre eles tenham depositado os respectivos instrumentos de ratificação ou de aceitação junto do Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas.
5. Qualquer alteração ao artigo 5º, 6º, 7º e 8º do presente Estatuto entrará em vigor, para todos os Estados Partes que a tenham aceitado, um ano após o depósito dos seus instrumentos de ratificação ou de aceitação. O Tribunal não exercerá a sua competência relativamente a um crime abrangido pela alteração sempre que este tiver sido cometido por nacionais de um Estado Parte que não tenha aceitado a alteração, ou no território desse Estado Parte.
6. Se uma alteração tiver sido aceita por sete oitavos dos Estados Partes nos termos do parágrafo 4, qualquer Estado Parte que não a tenha aceite poderá retirar-se do Estatuto com efeito imediato, não obstante o disposto no parágrafo 1º do artigo 127, mas sem prejuízo do disposto no parágrafo 2º do artigo 127, mediante notificação da sua retirada o mais tardar um ano após a entrada em vigor desta alteração.
7. O Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas comunicará a todos os Estados Partes quaisquer alterações que tenham sido adotadas em reunião da Assembléia dos Estados Partes ou numa Conferência de Revisão.

## *Artigo 122*

### Alteração de Disposições de Caráter Institucional

1. Não obstante o artigo 121, parágrafo 1º, qualquer Estado Parte poderá, em qualquer momento, propor alterações às disposições do Estatuto, de caráter exclusivamente institucional, a saber, artigos 35, 36, parágrafos 8 e 9, artigos 37, 38, 39, parágrafos 1º (as primeiras duas frases), 2º e 4º, artigo 42, parágrafos 4 a 9, artigo 43, parágrafos 2º e 3º e artigos 44, 46, 47 e 49. O texto de qualquer proposta será submetido ao Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas ou a qualquer outra pessoa designada pela Assembléia dos Estados Partes, que o comunicará sem demora a todos os Estados Partes e aos outros participantes na Assembléia.
2. As alterações apresentadas nos termos deste artigo, sobre as quais não seja possível chegar a um consenso, serão adotadas pela Assembléia dos Estados Partes ou por uma Conferência de Revisão, por uma maioria de dois terços dos Estados Partes. Tais alterações entrarão em vigor, para todos os Estados Partes, seis meses após a sua adoção pela Assembléia ou, conforme o caso, pela Conferência de Revisão.

## *Artigo 123*

### Revisão do Estatuto

1. Sete anos após a entrada em vigor do presente Estatuto, o Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas convocará uma Conferência de Revisão para examinar qualquer alteração ao presente Estatuto. A revisão poderá incidir nomeadamente, mas não exclusivamente, sobre a lista de crimes que figura no artigo 5º. A Conferência estará aberta aos participantes na Assembléia dos Estados Partes, nas mesmas condições.
2. A todo o momento ulterior, a requerimento de um Estado Parte e para os fins enunciados no parágrafo 1º, o Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, mediante aprovação da maioria dos Estados Partes, convocará uma Conferência de Revisão.

3. A adoção e a entrada em vigor de qualquer alteração ao Estatuto examinada numa Conferência de Revisão serão reguladas pelas disposições do artigo 121, parágrafos 3º a 7.

### *Artigo 124*

#### Disposição Transitória

Não obstante o disposto nos parágrafos 1º e 2º do artigo 12, um Estado que se torne Parte no presente Estatuto, poderá declarar que, durante um período de sete anos a contar da data da entrada em vigor do Estatuto no seu território, não aceitará a competência do Tribunal relativamente à categoria de crimes referidos no artigo 8º, quando haja indícios de que um crime tenha sido praticado por nacionais seus ou no seu território. A declaração formulada ao abrigo deste artigo poderá ser retirada a qualquer momento. O disposto neste artigo será reexaminado na Conferência de Revisão a convocar em conformidade com o parágrafo 1º do artigo 123.

### *Artigo 125*

#### Assinatura, Ratificação, Aceitação, Aprovação ou Adesão

1. O presente Estatuto estará aberto à assinatura de todos os Estados na sede da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, em Roma, a 17 de Julho de 1998, continuando aberto à assinatura no Ministério dos Negócios Estrangeiros de Itália, em Roma, até 17 de Outubro de 1998. Após esta data, o Estatuto continuará aberto na sede da Organização das Nações Unidas, em Nova Iorque, até 31 de Dezembro de 2000.
2. O presente Estatuto ficará sujeito a ratificação, aceitação ou aprovação dos Estados signatários. Os instrumentos de ratificação, aceitação ou aprovação serão depositados junto do Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas.
3. O presente Estatuto ficará aberto à adesão de qualquer Estado. Os instrumentos de adesão serão depositados junto do Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas.

## *Artigo 126*

### Entrada em Vigor

1. O presente Estatuto entrará em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao termo de um período de 60 dias após a data do depósito do sexagésimo instrumento de ratificação, de aceitação, de aprovação ou de adesão junto do Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas.
2. Em relação ao Estado que ratifique, aceite ou aprove o Estatuto, ou a ele adira após o depósito do sexagésimo instrumento de ratificação, de aceitação, de aprovação ou de adesão, o Estatuto entrará em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao termo de um período de 60 dias após a data do depósito do respectivo instrumento de ratificação, de aceitação, de aprovação ou de adesão.

## *Artigo 127*

### Retirada

1. Qualquer Estado Parte poderá, mediante notificação escrita e dirigida ao Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, retirar-se do presente Estatuto. A retirada produzirá efeitos um ano após a data de recepção da notificação, salvo se esta indicar uma data ulterior.
2. A retirada não isentará o Estado das obrigações que lhe incumbem em virtude do presente Estatuto enquanto Parte do mesmo, incluindo as obrigações financeiras que tiver assumido, não afetando também a cooperação com o Tribunal no âmbito de inquéritos e de procedimentos criminais relativamente aos quais o Estado tinha o dever de cooperar e que se iniciaram antes da data em que a retirada começou a produzir efeitos; a retirada em nada afetará a prossecução da apreciação das causas que o Tribunal já tivesse começado a apreciar antes da data em que a retirada começou a produzir efeitos.

## *Artigo 128*

### Textos Autênticos

O original do presente Estatuto, cujos textos em árabe, chinês, espanhol, francês, inglês e russo fazem igualmente fé, será depositado junto do Secretário-Geral das Nações Unidas, que enviará cópia autenticada a todos os Estados.

Em fé do que, os abaixo assinados, devidamente autorizados pelos respectivos Governos, assinaram o presente Estatuto.

Feito em Roma, aos dezessete dias do mês de julho de mil novecentos e noventa e oito.



## **Anexo II**

### **Declaração do Presidente Bill Clinton sobre a assinatura do Tratado do Tribunal Penal Internacional:**

“The United States is today signing the 1998 Rome Treaty on the International Criminal Court. In taking this action, we join more than 130 other countries that have signed by the December 31, 2000 deadline established in the Treaty. We do so to reaffirm our strong support for international accountability and for bringing to justice perpetrators of genocide, war crimes, and crimes against humanity. We do so as well because we wish to remain engaged in making the ICC an instrument of impartial and effective justice in the years to come.

The United States has a long history of commitment to the principle of accountability, from our involvement in the Nuremberg tribunals that brought Nazi war criminals to justice, to our leadership in the effort to establish the International Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and Rwanda. Our action today sustains that tradition of moral leadership.

Under the Rome Treaty, the International Criminal Court (ICC) will come into being with the ratification of 60 governments, and will have jurisdiction over the most heinous abuses that result from international conflict, such as war crimes, crimes against humanity and genocide. The Treaty requires that the ICC not supercede or interfere with functioning national judicial systems; that is, the ICC Prosecutor is authorized to take action against a suspect only if the country of nationality is unwilling or unable to investigate allegations of egregious crimes by their national, The

U.S. delegation to the Rome Conference worked hard to achieve these limitations, which we believe are essential to the international credibility and success of the ICC.

In signing, however, we are not abandoning our concerns about significant flaws in the Treaty. In particular, we are concerned that when the Court comes into existence, it will not only exercise authority over personnel of states that have ratified the Treaty, but also claim jurisdiction over personnel of states that have not. With signature, however, we will be in signature, we will not.

Signature will enhance our ability to further protect U.S. officials from unfounded charges and to achieve the human rights and accountability objectives of the ICC. In fact, in negotiations following the Rome Conference, we have worked effectively to develop procedures that limit the likelihood of politicized prosecutions. For example, U.S. civilian and military negotiators helped to ensure greater precision in the definitions of crimes within the Court's jurisdiction.

But more must be done. Court jurisdiction over U.S. personnel should come only with U.S. ratification of the Treaty. The United States should have the chance to observe and assess the functioning of the Court, over time, before choosing to become subject to its jurisdiction. Given these concerns, I will not, and do not recommend that my successor, successor, submit the Treaty to the Senate for advice and consent until our fundamental concerns are satisfied.

Nonetheless, signature is the right action to take at this point. I believe that a properly constituted and structured International Criminal Court would make a profound contribution in deterring egregious human rights abuses worldwide, and that signature increases the chances for productive discussions with other governments to advance these goals in the months and years ahead".

## **Anexo III**

### **Modelo de Acordo Recíproco**

#### **AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA AND THE GOVERNMENT OF STATE X REGARDING THE SURRENDER OF PERSONS TO THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT**

**The Government of the United States of America and the government of the State X, hereinafter “the Parties,”**

**REAFFIRMING** the importance of bringing to justice those who commit genocide, crimes against humanity and war crimes,

**RECALLING** that the Rome Statute of the International Criminal Court done at Rome on July 17, 1998 by the United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court is intended to complement and not supplant national criminal jurisdiction,

**CONSIDERING** that the Parties have each expressed their intention to investigate and to prosecute where appropriate acts within the jurisdiction of the International Criminal Court alleged to have been committed by its officials, employees, military personnel or other nationals,

**BEARING IN MIND** Article 98 of the Rome Statute,

**HEREBY AGREE AS FOLLOWS:**

1. For purposes of this agreement, “persons” are current or former Government officials, employees (including contractors), or military personnel or nationals of one Party.
2. Persons of one Party present in the territory of the other shall not, absent the expressed consent of the first Party,
  - (a) be surrendered or transferred by any means to the International Criminal Court for any purpose, or
  - (b) be surrendered or transferred by any means to any other entity or third country, or expelled to a third country, for the purpose of surrender to or transfer to the International Criminal Court.
3. When the United States extradites, surrenders, or otherwise transfers a person of the other Party to a third country, the United States will not agree to the surrender or transfer of that person to the International Criminal Court by the third country, absent the expressed consent of the Government of **State X**.
4. When the Government of **State X** extradites, surrenders, or otherwise transfers a person of the United States of America to a third country, the Government of **State X** will not agree to the surrender or transfer of that person to the International Criminal Court by a third country, absent the expressed consent of the Government of the United States.
5. Each Party agrees, subject to its international legal obligations, not to knowingly facilitate, consent to, or cooperate with efforts by any third party or country to effect the extradition, surrender, or transfer of a person of the other Party to the International Criminal Court.
6. This Agreement shall enter into force upon an exchange of notes confirming that each Party has completed the necessary domestic legal requirements to bring the Agreement into force.

It will remain in force until one year after the date on which one Party notifies the other of its intent to terminate this Agreement. The provisions of this Agreement shall continue to apply with respect to any act occurring, or any allegation arising, before the effective date of termination.

**DONE** at Washington, D.C. this **date**, in duplicate, in the English language.

**SIGNATORIES:**

**FOR THE GOVERNMENT OF UNITED STATES OF AMERICA**

**FOR THE GOVERNMENT OF STATE X**



## **Anexo IV**

### **Modelo de Acordo Não Recíproco**

#### **AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA AND THE GOVERNMENT OF STATE X REGARDING THE SURRENDER OF PERSONS TO THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT**

The Government of the United States of America and the Government of State X, hereinafter “the Parties,”

**REAFFIRMING** the importance of bringing to justice those who commit genocide, crimes against humanity and war crimes,

**RECALLING** that the Rome Statute of the International Criminal Court done at Rome on July 17, 1998 by the United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court is intended to complement and not supplant national criminal jurisdiction,

**CONSIDERING** that the Parties have each expressed their intention to investigate and to prosecute where appropriate acts within the jurisdiction of the International Criminal Court alleged to have been committed by their officials, employees, military personnel or other nationals,

**BEARING IN MIND** Article 98 of the Rome Statute,

**HEREBY AGREE AS FOLLOWS:**

1. For the purposes of this Agreement, “U.S. person” includes all U.S. nationals, as well as current and former non-U.S. national U.S. military personnel with respect to acts or omissions allegedly committed or occurring while they are or were U.S. military personnel.
2. U.S. persons present in the territory of **State X** shall not, absent the express consent of the Government of the United States of America,
  - (a) be surrendered or transferred by any means to the International Criminal Court for any purpose, or
  - (b) be surrendered or transferred by any means to any other entity or third country, or expelled to a third country, for the purpose of surrender to or transfer to the International Criminal Court.
3. When the Government of **State X** extradites, surrenders, or otherwise transfers a U.S. person to a third country, the Government of **State X** will not agree to the surrender or transfer of that person to the International Criminal Court by a third country, absent the express consent of the Government of the United States of America.
4. This Agreement shall enter into force upon an exchange of notes confirming that each Party has completed the necessary domestic legal requirements to bring the Agreement into force. It will remain in force until one year after the date on which one Party notifies the other of its intent to terminate this Agreement. The provisions of this Agreement shall continue to apply with respect to any act occurring, or any allegation arising, before the effective date of termination.

DONE at Washington, DC, this date, in duplicate, in the English language

**FOR THE GOVERNMENT OF UNITED STATES OF AMERICA**

**FOR THE GOVERNMENT OF STATE X**



Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3cm
Papel	pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)
Fontes	Verdana 13/17 (títulos), Book Antiqua 10,5/13 (textos)