



Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Jurídicas e Políticas

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Mário César Cajé Silva Júnior

Adesão e resistência ao Tribunal Penal Internacional: limites e contribuições do institucionalismo e do realismo

Rio de Janeiro

2022

Mário César Cajé Silva Júnior

Adesão e resistência ao Tribunal Penal Internacional: limites e contribuições do institucionalismo e do realismo

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Política Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Quintana

Rio de Janeiro

2022

C341 Cajé Silva Júnior, Mário César
Adesão e resistência ao Tribunal Penal
Internacional: limites e contribuições do
institucionalismo e do realismo / Mário César Cajé
Silva Júnior. -- Rio de Janeiro, 2022.
182

Orientador: Fernando Quintana.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do
Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política, 2022.

1. Tribunal Penal Internacional (TPI). 2.
Institucionalismo. 3. Realismo. 4. Soberania. 5.
Segurança Nacional. I. Quintana, Fernando , orient.
II. Título.

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta
dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Mário César Cajé Silva Júnior

Adesão e resistência ao Tribunal Penal Internacional: limites e contribuições do institucionalismo e do realismo

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Política Internacional.

Aprovada em 19 de maio de 2022.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Fernando Quintana
Escola de Ciência Política – Unirio

Prof. Dr. André Coelho
Escola de Ciência Política – Unirio

Prof. Dra. Danielle Annoni
Faculdade de Direito - UFPR

Rio de Janeiro

2022

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho a Nilza Cajé, a pessoa mais bondosa e altruísta do mundo, a quem tenho o privilégio de chamar de mãe.

AGRADECIMENTOS

Ao Autor da Vida.

A meus pais, que sempre acreditaram na potência dos meus sonhos e fizeram tudo que estava ao seu alcance para torná-los reais. Centenas de páginas não seriam suficientes para expressar a minha gratidão a quem do pouco tanto fez.

Escrever uma dissertação é um trabalho, ao mesmo tempo, solitário e coletivo. Há momentos em que lidamos com as nossas angústias, limitações, dúvidas e bloqueios completamente sós. Em tantos outros, a empatia de quem está ao redor torna essa jornada menos dolorosa e o fardo, menos pesado.

Aos amigos com que a vida me presenteou: essa conquista só foi possível graças ao apoio de vocês.

Àqueles que, como eu, conhecem bem o desafio de equilibrar trabalho e obrigações acadêmicas: Adão Osdayan, Daniel Monnerat e Igor de Assis: o caminho é árduo, mas o sabor da vitória é proporcional à dificuldade do percurso.

Quem também se divide entre jornalismo e academia é Thais Fascina, que me conhece como poucos no mundo, a ponto de se comunicar comigo pelo olhar. És uma mulher admirável, inspiradora e que sabe que *hay que endurecer, pero sin perder la ternura jamás*.

A Carolina Labanca e Luiza Toaldo, presentes na celebração das pequenas e grandes conquistas e no afogamento das pequenas e grandes mágoas. Vocês me fazem enxergar com clareza os melhores caminhos diante das encruzilhadas da vida.

A Marita Graça Bittencourt, que contribuiu decisivamente para o meu desenvolvimento intelectual e profissional e que está sempre presente para celebrar minhas conquistas – muitas delas possíveis graças a ela.

A Marina Guimarães, que chegou há pouco na minha vida, mas que se tornou companhia constante. Sua generosidade é inspiradora.

Aos colegas de trabalho da GloboNews: obrigado por me mostrar o valor do trabalho em equipe, lição da qual pretendo nunca me esquecer.

Aos colegas de turma na Unirio: nosso curso coincidiu com um momento atípico para a humanidade, para dizer o mínimo, mas juntos fomos mais fortes.

Ao professor Dr. Fernando Quintana: sou grato pelo rigor durante este processo e pela generosidade e paciência com que tanto me ensinou. Posso dizer que navegamos por águas tranquilas. Sua dedicação à leitura ágil e, ao mesmo tempo, criteriosa dos meus escritos foi fundamental. Que sorte a minha poder contar com seu vasto repertório teórico!

À professora Enara Echart Muñoz, que coorientou este trabalho nas primeiras etapas e participou da banca de qualificação: suas recomendações de leitura foram valiosas.

Aos demais componentes das bancas de qualificação e defesa: Prof. Dr. André Coelho, um excelente ouvinte e conselheiro, e Prof. Dra. Danielle Annoni, cujas críticas e apontamentos, apesar de indigestos, foram decisivos para o encaminhamento da pesquisa para terrenos mais seguros.

A todos que lutam incansavelmente pela educação pública, gratuita e de qualidade, valor precioso que deve ser preservado para as futuras gerações.

Aos profissionais do Sistema Público de Saúde (SUS), que tantas vidas salvaram e por tantas outras choraram na pior crise sanitária da nossa geração. Para milhões de pessoas, a atuação de vocês fez a diferença entre vida e morte.

Plus ça change, plus c'est la même chose.

Jean-Baptiste Alphonse Karr

RESUMO

CAJÉ SILVA JÚNIOR, Mário César. *Adesão e resistência ao Tribunal Penal Internacional: limites e contribuições do institucionalismo e do realismo*. 2022. 182f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Escola de Ciência Política, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

Vinte anos depois do início de suas atividades, o Tribunal Penal Internacional (TPI) conta com a adesão de 123 países. Na Conferência de Roma, evento de fundação da corte, entraram em disputa o “Grupo do Consenso”, que reunia delegações favoráveis à criação do tribunal – e que contou com o apoio de dezenas de ONGs – e o “Movimento Não-Alinhado”, formado por países que resistem à ideia de uma corte penal com jurisdição internacional. Apesar da aprovação do Estatuto de Roma, o TPI vê seu potencial de atuação limitado pela oposição de nações poderosas do ponto de vista militar. Dentre os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU (CSNU), apenas Reino Unido e França ratificaram o Estatuto. Diante deste quadro, o problema de pesquisa é o fato de a adesão à corte não ter sido unânime. O objetivo da dissertação é investigar os principais aspectos relacionados à resistência ao TPI. Nossa hipótese é que existe uma correlação negativa entre o nível de força militar e a aceitação à corte. Ou seja, quanto maior o poderio bélico de um Estado, menor a tendência de ratificação do Estatuto de Roma. Após recorrer à análise de dados quantitativos, a pesquisa indica que esta correlação se confirma em relação às variáveis “tamanho do exército” e “posse de arsenal nuclear”. No campo teórico, analisamos o debate entre duas correntes antagônicas nas Relações Internacionais: o institucionalismo e suas variações – que apregoam que as instituições podem afetar o comportamento dos Estados em favor da cooperação internacional – e o realismo – que sustenta que a busca por poder e segurança restringe as possibilidades de acordos em áreas consideradas vitais aos interesses estatais. Neste sentido, as potências militares enxergam a soberania como sinônimo de defesa da segurança nacional. Para compreender como essa constatação se traduz na oposição à corte, recorreremos às contribuições da Escola de Copenhague, grupo de intelectuais que decifra as dinâmicas da securitização, fenômeno observado quando os Estados delineiam ameaças existenciais – a partir de elementos objetivos e subjetivos. Chegamos à conclusão de que, em situações de risco iminente, o Estado se vê compelido a recorrer a medidas excepcionais, que podem vir a ser configuradas como violações a direitos humanos ou crimes internacionais. Portanto, a rejeição ao TPI é uma estratégia de blindagem de indivíduos envolvidos em supostos mecanismos de proteção do Estado.

Palavras-chave: Tribunal Penal Internacional (TPI). Institucionalismo. Realismo. Soberania. Segurança Nacional.

ABSTRACT

CAJÉ SILVA JÚNIOR, Mário César. *Accession and resistance to the International Criminal Court: limits and contributions of institutionalism and realism*. 2022. 182f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Escola de Ciência Política, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

Twenty years after the beginning of its activities, 123 countries have joined the International Criminal Court (ICC). At the Rome Conference, the court's founding event, the "Like-Minded Group" - which brought together delegations which were favourable to the creation of the court and had the support of dozens of NGOs – came into dispute with the "Non-Aligned Movement", formed by countries that resist the idea of a criminal court with international jurisdiction. Despite the approval of the Rome Statute, the ICC sees its possibilities of action limited by the opposition of military powers. Among the five permanent members of the UN Security Council (UNSC), only the United Kingdom and France have ratified the Statute. Bearing in mind this situation, the research problem is the fact that accession to the court was not unanimous. The goal of the dissertation is to investigate the main aspects related to the resistance towards ICC. Our hypothesis is that there is a negative correlation between the level of military force and the acceptance of the court. In other words, the greater the war power of a State, the lower the tendency to ratify the Rome Statute. After resorting to the analysis of quantitative data, the research indicates that this correlation is confirmed in relation to the variables "army size" and "possession of nuclear arsenal". In the theoretical field, we analyse the debate between two antagonistic approaches in International Relations: institutionalism and its variations – which claim that institutions can affect the behaviour of States in favour of international cooperation – and realism – which maintains that the pursuit of power and security limits the possibilities of treaties in areas seen as vital to the State interests. In this sense, military powers see sovereignty as synonymous with national security defence. To understand how this finding translates into the opposition to the court, we turn to the contributions of the Copenhagen School, a group of intellectuals who decipher the dynamics of securitization, a phenomenon observed when States outline existential threats – based on objective and subjective elements. We concluded that, in the face of imminent risk, States are compelled to resort to exceptional measures, which may be configured as violations of human rights or international crimes. Therefore, the rejection of the ICC is a shielding strategy of individuals involved in alleged State protection mechanisms.

Keywords: International Criminal Court (ICC). Institutionalism. Realism. Sovereignty. National Security.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Aspectos jurídicos do TPI	38
Quadro 2 – Fases que antecederam o TPI	47
Quadro 3 – Mapas e paradigmas da política mundial	70
Quadro 4 – Envolvimento das ONGs na Conferência de Roma	83
Quadro 5 – Discurso de George W. Bush em 2001	122
Quadro 6 – Discurso de Vladimir Putin em 2022	123
Figura 1 – Etapas do estabelecimento do TPI	44
Figura 2 – Antecedentes do TPI	46
Figura 3 – Países que aprovaram e ratificaram o Estatuto de Roma	48
Figura 4 – Surgimento de um regime internacional na Conferência de Roma	59
Figura 5 – Argumentos e críticas apresentados por países contrários ao TPI na Conferência de Roma	107
Figura 6 – Interseção entre as delegações em relação aos principais argumentos e críticas apresentados por países contrários ao TPI na Conferência de Roma	108
Figura 7 – Etapas de securitização	126
Gráfico 1 – Número de democracias por ano (2015-2020)	65
Gráfico 2 – Ocorrência dos seguintes termos em relatórios anuais do CSONU: tribunais penais, soberania, segurança, proteção, paz, estabilidade/instabilidade	100

Gráfico 3 – Ocorrência dos seguintes termos em relatórios anuais do CSONU: tribunais penais, soberania, segurança, proteção, paz, estabilidade/instabilidade	101
Gráfico 4 – Países com arsenal nuclear e sua relação com o TPI	143
Gráfico 5 – “Treemap” cruzando as variáveis tamanho do exército do país e adesão ou não ao TPI	146
Gráfico 6 – Boxplot cruzando as variáveis tamanho do exército e adesão ou não ao TPI	146
Gráfico 7 – Gráfico de dispersão cruzando as variáveis tamanho do exército e adesão ou não ao TPI	147
Gráfico 8 – Gráfico de dispersão cruzando as variáveis gasto anual com as forças armadas e adesão ou não ao TPI	148
Gráfico 9 – Gráfico de dispersão com retas de regressão cruzando as variáveis tamanho do exército, gasto anual com as forças armadas e adesão ou não ao TPI	149

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Países com os maiores exércitos do mundo e sua relação com TPI	139
Tabela 2 – Países com os maiores gastos anuais com as forças armadas e sua relação com TPI	140
Tabela 3 – Países detentores de arsenal nuclear e sua relação com o TPI	142

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
CDI	Comissão de Direito Internacional
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CSNU	Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas
CTPI	Coalizão para o Tribunal Penal Internacional
DPI	Direito Penal Internacional
ECOSOC	Conselho Econômico e Social
EUA	Estados Unidos da América
ICTR	Tribunal Penal Internacional para Ruanda
ICTY	Tribunal Penal Internacional para a Antiga Iugoslávia
KFOR	Kosovo Force
ONGs	Organizações não-governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
Otan	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia
PESC	Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia
PrepCom	Comitê Preparatório para a Conferência de Roma
RI	Relações Internacionais
R2P	Responsibility to Protect
TUE	Tratado da União Europeia (Tratado de Lisboa)
TPI	Tribunal Penal Internacional
UE	União Europeia
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	15
1	ANTECEDENTES DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL (TPI) .	21
1.1	Etapas da sistematização do TPI	23
1.1.1	<u>Fase pré-sistemática</u>	23
1.1.2	<u>Processo de sistematização 1: os tribunais militares de Nuremberg e Tóquio</u> .	25
1.1.3	<u>Processo de sistematização 2: os tribunais para Ruanda e a Antiga Iugoslávia</u> ..	32
1.1.4	<u>O ápice da sistematização: o Estatuto de Roma e o TPI</u>	36
1.2	O neoinstitucionalismo e o conceito de regime internacional	50
1.2.1	<u>A importância das instituições para o campo das Relações Internacionais e o conceito de regime internacional</u>	53
2	A ORDEM INTERNACIONAL PÓS-GUERRA FRIA E O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL	62
2.1	O mundo pós-Guerra Fria	63
2.2	A atuação das organizações não-governamentais e a criação do TPI	76
2.3	A Conferência de Roma e o embate entre forças de coesão e de fragmentação	93
3	O TPI E AS POTÊNCIAS MILITARES: A QUESTÃO DA SEGURANÇA NACIONAL À LUZ DO REALISMO E DO CONSTRUTIVISMO	112
3.1	A segurança nacional: um entrave para a adesão ao TPI	114
3.2	O comportamento das potências militares à luz do realismo	130
3.3	Pesquisa Empírica: apresentação e análise de dados	136
	CONCLUSÕES	152
	REFERÊNCIAS	159

APÊNDICE – Banco de dados	166
ANEXO A – Discurso de George W. Bush em 2001	173
ANEXO B - Discurso de Vladimir Putin em 2001	181

INTRODUÇÃO

Em 2012, dez anos depois do início das suas atividades, o Tribunal Penal Internacional (TPI) deu seu primeiro veredito. Em decisão unânime, considerou culpado o congolês Thomas Lubanga Dyilo por recrutar crianças menores de 15 anos para lutar em conflitos étnicos no grupo armado que liderava. A pena, de 14 anos de prisão, foi anunciada depois de seis anos de investigação e audiências, a coleta de 220 depoimentos, a contribuição de 150 testemunhas e um processo que totalizou 53 mil páginas. Para os entusiastas do direito penal internacional, este foi um capítulo importante para a demarcação dos direitos humanos como campo de interesse supranacional e, portanto, digno de transcender as barreiras impostas pela soberania nacional.

Sediado na cidade holandesa de Haia, o TPI foi estabelecido por meio do Estatuto de Roma¹, resultante de um acordo internacional alcançado em julho de 1998. Ainda foram necessários mais quatro anos para que 60 países, incluindo o Brasil, ratificassem o documento. O Estatuto prevê como crimes sob a jurisdição do tribunal o genocídio (ato praticado com a intenção de destruir total ou parcialmente grupo nacional, étnico, racial ou religioso), os crimes contra a humanidade (que correspondem a qualquer ato praticado como parte de um ataque generalizado ou sistemático contra uma população civil e com o conhecimento de tal ataque), os crimes de guerra (violações graves às leis aplicáveis aos conflitos armados) e o crime de agressão (cometido pelo chefe de Estado que determina ataque armado a outro país sem justificativa de legítima defesa nem prévia autorização da ONU).

No entanto, apesar de uma proposta de atuação global, o TPI esbarra na resistência de várias nações poderosas, que consideram que nenhum ator externo deve interferir nos rumos políticos e jurídicos de um Estado, um dos princípios mais tradicionais da diplomacia e das relações internacionais.

Levando em consideração este contexto, o objetivo da dissertação é investigar os principais aspectos relacionados à resistência ao TPI. O problema de pesquisa pode ser resumido através da seguinte questão: “Por que a adesão à corte não foi unânime?”

Avaliamos a oposição ao tribunal, sobretudo, como uma marca de países que enxergam ameaças importantes à segurança nacional, ou seja, aqueles que, em geral, traduzem esses temores em força bélica. Portanto, nossa hipótese é que existe uma correlação negativa entre

¹ Aprovado pelo Brasil através do Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002.

força militar e aceitação à corte. Em outras palavras, supomos que, quanto maior o poderio bélico de um Estado, menor a tendência de ratificação do Estatuto de Roma.

Esse comportamento foi decifrado, no campo das Relações Internacionais, pela corrente realista, que destaca a condição de anarquia do sistema internacional e a conseqüente disputa de poder e o comportamento autocentrado dos Estados, elementos que asfixiariam as iniciativas de cooperação interestatal.

Em resumo, o pessimismo dos realistas se explica pelas cinco principais premissas desta corrente teórica: 1) o sistema internacional é anárquico; 2) os Estados precisam ter alguma capacidade militar para, se necessário, atingir os outros Estados ou se defender deles; 3) os Estados nunca podem ter plena certeza a respeito das intenções dos outros Estados; 4) a motivação mais básica dos Estados é sobrevivência e 5) os Estados pensam estrategicamente, de maneira racional em como sobreviver no sistema internacional. Quando considerados em conjunto essas premissas criam motivações para um comportamento agressivo (MEARSHEIMER, 1994-95).

No entanto, do outro lado da arena teórica, os pensadores liberais resistem a esta tese e vislumbram a cooperação entre os países como essencial para a concretização da paz. (ECHART MUÑOZ, 2017). Trata-se de um debate que perpassa a história das RI desde o seu surgimento como disciplina autônoma, no período entre as duas guerras mundiais.

Os adeptos do realismo voltam suas atenções para o Estado nacional como único ator verdadeiramente relevante para a política internacional. De acordo com os realistas, um dos valores mais importantes a serem preservados no sistema internacional é o da soberania estatal, cuja consolidação remonta aos acordos da Paz de Vestfália, que deram fim à Guerra dos Trinta Anos (1618-1648). Foi quando a soberania passou a ser encarada, ao lado das categorias povo, território e governo, como um dos elementos constitutivos do Estado nacional (ROSENFELD, 2003). Na ocasião, pela primeira vez:

[...] se pôde distinguir nitidamente um cenário onde vários sujeitos se reconhecem reciprocamente como detentores de determinadas prerrogativas comuns e atuam em condições de igualdade, firmando acordos e estabelecendo relações segundo suas próprias vontades soberanas (SILVA & PICININ, 2015, p. 130).

Quase três séculos depois, a centralidade deste conceito para a diplomacia se refletiu na elaboração do documento fundador da ONU, a Carta das Nações Unidas, em 1945, que prevê os princípios da igualdade soberana e da autodeterminação dos povos: os Estados, em igual

condição, não devem se submeter a outros e gozam de legitimidade para tomar as próprias decisões como bem lhes aprouver, sem quaisquer intervenções externas.

No entanto, nos últimos anos do século XX, processos como o aprofundamento da globalização e o fortalecimento dos mecanismos de cooperação internacional têm minado a ideia de que o Estado nacional é o único ator determinante para as relações internacionais. Para Fraga (1998), este é um processo natural, já que a soberania não é um conceito estático, mas que se modifica conforme mudam as necessidades da sociedade internacional: da ideia de Estado como poder supremo à ideia de Estado como poder limitado à ordem jurídica internacional.

Com efeito, na década de 1990, as imagens de horror das “limpezas étnicas”, massacres tribais e genocídios fragilizaram o princípio da não-intervenção e ajudaram a criar um ambiente favorável para que a chamada comunidade internacional passasse a refletir de maneira mais sistemática se, de fato, seria aceitável, do ponto de vista ético, que os Estados possam tudo dentro das linhas de seus territórios.

No início da terceira década do século XXI, ganha força a ideia de que alguns muros da soberania tradicional de origem vestfaliana precisam cair. O mais urgente é o da garantia de direitos humanos. A implementação dos tribunais penais internacionais *ad hoc* para a Antiga Iugoslávia e Ruanda e, posteriormente, o estabelecimento do Tribunal Penal Internacional, em 2002, contribuíram para o fortalecimento do preceito de que há crimes que ultrapassam as barreiras do Estado. Representam um atentado contra a humanidade.

A percepção de que a Organização das Nações Unidas (ONU) não foi capaz de evitar ou intervir de maneira decisiva em conflitos e massacres é recorrente por parte da opinião pública. Thakur (2011) destaca que a ONU falhou ao dar respostas a abusos cometidos por governos em regiões como a África e os Bálcãs, nos anos 1990, devido a uma série de deficiências estruturais, políticas e operacionais. Na prática, em muitos casos, as Nações Unidas não conseguiram salvar pessoas da morte ou de situações de sofrimento extremo impostas por governos que, em tese, as deveriam proteger.

A frustração de indivíduos, organizações internacionais e atores transnacionais se traduziu em apelos para que as possibilidades de intervenção da comunidade internacional fossem ampliadas. Essa paulatina alteração fortaleceu, inclusive, o intervencionismo militar com motivação humanitária. A Guerra do Kosovo foi o exemplo mais significativo desta virada. Entre 24 de março e 10 de junho de 1999, a Otan (Organização do Tratado do Atlântico Norte) atacou a ex-Iugoslávia, obrigando-a a retirar suas tropas da província do Kosovo, onde a população da minoria albanesa era vítima de graves violações de direitos humanos coordenadas

pelo regime de Slobodan Milošević. O poder foi transferido das autoridades iugoslavas para a KFOR (Força de Paz no Kosovo), liderada pela Otan, e para a administração instalada pela ONU.

Como se pode constatar, diferentemente do que previra o cientista político norte-americano Francis Fukuyama, o colapso do bloco soviético e a superação da bipolaridade que marcava a ordem internacional não significaram a chegada de dias melhores para grande parte da população mundial. Usando os mesmos termos do autor, não foi o “fim da História”, mas um importante ponto de inflexão para as relações internacionais.

Estas são algumas questões que esta dissertação irá perpassar. A pesquisa traz uma revisão bibliográfica de obras clássicas e contemporâneas na área de Relações Internacionais e recorre aos enfoques quanti e qualitativo, com prevalência do segundo, a partir, principalmente, dos métodos descritivo e analítico. Além disso, recorreremos à análise de fontes primárias, como as transcrições dos debates da Conferência de Roma.

O primeiro capítulo apresenta os antecedentes do TPI em quatro fases, de acordo com o grau de sistematização ou organização², considerando-se as principais cortes criadas ao longo da história. O TPI é herdeiro das experiências dos julgamentos militares de Nuremberg e Tóquio, realizados depois da Segunda Guerra Mundial, e dos tribunais *ad hoc* para a Antiga Iugoslávia (TPIY) e Ruanda (TPIR), criados na década de 1990. O auge desta sucessão de acontecimentos se dá com as discussões da Conferência de Roma, que culminaram com o estatuto que deu origem ao TPI.

Na etapa seguinte, apresentamos as contribuições teóricas do institucionalismo, em busca de elementos que possam nos ajudar a compreender de que maneira as instituições afetam o comportamento dos Estados (HALL & TAYLOR, 2003). Mais especificamente, o chamado institucionalismo da escolha racional desvenda a formação dos regimes internacionais, definidos por Krasner (1982) como conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões em torno dos quais convergem as expectativas dos atores. Nos valendo desta definição, defendemos a ideia de que a Conferência de Roma estabeleceu um regime internacional em que a maioria dos Estados decidiu cooperar em prol da criação de uma corte penal internacional, graças, em parte, às condições proporcionadas pela intermediação da ONU.

O segundo capítulo aborda algumas das principais interpretações teóricas a respeito das transformações da ordem internacional provocadas pelo colapso da União Soviética e o consequente fim do mundo bipolar.

² Seguimos a definição do termo “sistematizar” adotada na versão *online* do Dicionário Aurélio, disponível em: <https://www.dicio.com.br/sistematizar/>. Acesso em: 01 abril 2022.

Comungamos da ideia de que o fim da Guerra Fria, em 1991, é um marco histórico que abre caminho para uma série de rupturas e algumas continuidades. Em um cenário marcado por novas ameaças, a ideia de segurança, tão cara aos realistas, passa a ser revisada, incorporando não apenas aspectos militares, mas também sociais e humanitários. Além disso, atores não-estatais passam a ter mais relevância na definição dos rumos da política internacional.

Depois do mapeamento de alguns paradigmas teóricos, analisamos a Conferência de Roma, evento fundador do TPI, a partir de duas premissas teóricas: a posição cada vez mais preponderante dos atores transnacionais, com destaque para o papel desempenhado pelas organizações não-governamentais, e a intensificação do embate entre as chamadas forças de coesão e de fragmentação. Por fim, buscamos nas transcrições dos debates da Conferência os principais argumentos apresentados pelas delegações dos países que votaram contra a fundação do TPI.

O terceiro capítulo se dedica à análise das razões que ajudam a explicar a oposição das potências militares ao TPI. Começamos com uma discussão em torno do conceito de segurança nacional, um dos temas que estão na fronteira entre assuntos internacionais e domésticos. Entre outros motivos, porque, cada vez mais, os Estados enxergam ameaças vindas não apenas do exterior, mas também surgidas a partir de dinâmicas internas, como rebeliões ou movimentos separatistas.

Grosso modo, enquanto a teoria realista nos ajuda a entender o que faz com que as nações, sobretudo as potências militares, rejeitem o Tratado de Roma e o TPI, o institucionalismo esclarece os aspectos relacionados à adesão de várias outras nações à corte, entre elas algumas poderosas. Trazemos no capítulo também uma terceira vertente em construção no campo das RI, o construtivismo, que “tira a máscara”, trazendo luz a componentes que vão além das variáveis objetivas e propondo um papel de destaque para a construção de discursos e sentidos.

Enquanto o realismo nos ajuda a interpretar o comportamento das potências militares, o construtivismo esclarece, entre outros aspectos, os mecanismos envolvidos na definição de ameaças existenciais à segurança nacional. Trata-se do fenômeno de securitização, elucidado por Wæver (1998), que cria um cenário que demanda ações de caráter excepcional, que ultrapassam as barreiras da política tradicional e até mesmo eventuais considerações éticas.

Na segunda parte do capítulo, analisamos o comportamento das potências militares à luz do realismo, que defende que a única forma de garantir a segurança é através do incremento

da força militar, ao contrário dos liberais, que avaliam o fortalecimento das organizações internacionais como o caminho mais seguro para a constituição de uma ordem internacional pacífica e mais regulada.

O que nos parece claro é que, mesmo os entusiastas do estabelecimento contínuo de normas internacionais, não podem ignorar as relações de poder. Assim, considerando o caráter anárquico do sistema internacional, o que mais importa para as RI é investigar a configuração de forças e as disputas de poder.

Encerramos o capítulo com a pesquisa quantitativa. A partir de três variáveis – tamanho do exército, gasto militar e posse de armas nucleares –, buscamos verificar a validade da hipótese de que existe uma correlação negativa entre poderio militar e a tendência de adesão ao TPI.

1. ANTECEDENTES DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL (TPI)

Muitos pensaram, sem dúvida, que os horrores da Segunda Guerra Mundial - os campos (de concentração), a crueldade, os extermínios, o Holocausto - nunca poderiam acontecer novamente. E ainda assim aconteceram. No Camboja, na Bósnia e Herzegovina, em Ruanda. Nosso tempo - esta década mesmo - nos mostrou que a capacidade do homem para o mal não conhece limites. Genocídio - a destruição de um povo inteiro com base em origens étnicas ou nacionais - é agora uma palavra do nosso tempo também, um lembrete nítido e assustador do motivo por que nossa vigilância deve ser eterna.³

Koffi Annan

Nobel da Paz em 2001, Koffi Annan foi o primeiro negro e representante da África subsaariana a ocupar o cargo de secretário-geral da Organização das Nações Unidas. Liderou a ONU de 1997 a 2006. Antes disso, porém, quando estava à frente das operações de paz da organização, Annan foi criticado por ter feito muito pouco para tentar impedir o genocídio em Ruanda, em que 800 mil tutsis e hutus moderados foram massacrados em pouco mais de três meses. O departamento liderado por ele foi acusado de ignorar indícios de que o genocídio estava sendo planejado. No ano seguinte, o setor de operações de paz voltou a ser alvo de críticas, desta vez durante os conflitos separatistas na antiga Iugoslávia, quando 8.000 muçulmanos foram mortos por milicianos sérvios em uma área supostamente protegida pela ONU na Bósnia. Em 2004, quando o genocídio de Ruanda completou dez anos, Annan reconheceu que sua atuação ficou aquém do necessário. "Eu poderia e deveria ter feito mais para ligar o alarme e arregimentar apoio. Essa memória dolorosa, ao lado daquela da Bósnia, influenciou muito do meu pensamento como secretário-geral", disse⁴.

A declaração de Annan que abre este capítulo aconteceu durante as celebrações do 50º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em dezembro de 1998. Foi um

³ O texto em língua estrangeira é: "Many thought, no doubt, that the horrors of the Second World War -- the camps, the cruelty, the exterminations, the Holocaust -- could never happen again. And yet they have. In Cambodia, in Bosnia and Herzegovina, in Rwanda. Our time -- this decade even -- has shown us that man's capacity for evil knows no limits. Genocide -- the destruction of an entire people on the basis of ethnic or national origins -- is now a word of our time, too, a stark and haunting reminder of why our vigilance must be eternal." Disponível em <https://www.un.org/press/en/1998/19981208.sgsm6825.html>. Acesso em 29 de maio de 2021.

⁴ Declaração disponível em <https://oglobo.globo.com/mundo/morre-kofi-annan-primeiro-negro-secretario-geral-da-onu-nobel-da-paz-22990887>. Acesso em: 23 jun. 2021.

alerta para que as lições da História não fossem desprezadas e inspirassem ações para evitar a repetição de traumas como os de Auschwitz, Srebrenica, Hiroshima, Nagasaki ou Ruanda. A mensagem foi divulgada à imprensa poucos meses depois da assinatura do Estatuto de Roma, que assentou as bases para a criação do Tribunal Penal Internacional (TPI), uma corte que assumiu, a partir de 2002, a missão de investigar e punir crimes de altíssima gravidade, contribuindo, assim, de acordo com os mais idealistas, para fazer da justiça um instrumento para a paz mundial.

Stahn (2018) argumenta que o Direito Penal Internacional (DPI) se baseia em ambição moral, fé e promessas. Consequentemente, recaem sobre ele inúmeras expectativas.

Muito além dos objetivos dos sistemas nacionais de justiça criminal, na verdade, o TPI professa propagar os valores dos direitos humanos e reforçar a consciência civil global em torno deles, fornecer um fórum para a voz das vítimas de crimes fundamentais internacionais, produzir um registro histórico confiável dos crimes perpetrados e do contexto em que foram cometidos, fortalecer a paz e a segurança do mundo (DANIELE, 2018, p. 372, tradução nossa)⁵.

Para atender aos propósitos desta pesquisa, apresentamos, em primeiro lugar, os antecedentes que culminaram com a criação do TPI. Dividimos este percurso em quatro etapas: (1) pré-sistemática, (2) o processo de sistematização 1 (ou fase militar), (3) o processo de sistematização 2 (ou fase *ad hoc*) e (4) sistemática. Trata-se de uma abordagem didática, planejada para facilitar a avaliação da importância de cada etapa para a consolidação dos princípios que atualmente regem a atuação do TPI. É também um esforço de síntese, levando-se em consideração a proposta e os limites desta pesquisa.

Na segunda parte do capítulo, recorreremos a contribuições do institucionalismo no campo das Relações Internacionais, a fim de compreender de que maneira a ONU criou as condições necessárias para a formação de um regime internacional na Conferência de Roma. Portanto, o institucionalismo lança luz sobre as possibilidades de cooperação entre os Estados, o que se mostra útil quando se pergunta como foi possível agrupar a maioria dos países do mundo em torno de um projeto que visa a combater a impunidade dos crimes internacionais.

⁵ O texto em língua estrangeira é: “Much beyond the objectives of national criminal justice systems, in fact, the ICC professes to propagate human rights values and reinforce global civil conscience around them, to provide a forum for the voice of victims of international core crimes, to produce a reliable historical record of the crimes perpetrated and the context in which they were committed, to strengthen peace and security of the world.”

1.1 Etapas da sistematização do TPI

Como destaca Glasius (2017), a ideia de um tribunal penal internacional é revolucionária justamente por se tratar de uma corte que é, ao mesmo tempo, “internacional” e “penal”, o que soaria como uma utopia há algumas décadas. No âmbito do percurso de sistematização do TPI, realizamos uma divisão analítica em quatro fases, a fim de trazer ao debate processos que perpassam esta trajetória - como institucionalização, organização e reconhecimento por parte da comunidade internacional.

1.1.1 Fase pré-sistemática

Apesar de o julgamento do comandante germânico Peter Von Hagenbach, em 1474, realizado na Alsácia, ser comumente apontado como o primeiro tribunal internacional da história⁶, foi um processo que não partiu de nenhum acordo internacional que previsse regras mínimas. Portanto, consideramos mais adequado eleger o século XIX como o ponto de partida para o percurso que aqui propomos. Foi quando o suíço Gustave Moynier, um dos fundadores do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), propôs a inclusão de crimes internacionais como um complemento da Convenção de Genebra para a Melhoria da Condição dos Feridos em Exércitos em Campanha (1864):

Embora a Convenção tenha sido assinada por muitas nações civilizadas na época, membros do movimento da Cruz Vermelha, que surgia, descobriram, para seu horror, que ela tinha sido amplamente ignorada e que atrocidades tinham sido cometidas por ambos os lados na Guerra Franco-Prussiana, em 1870. Muitos declararam que a Convenção de Genebra era letra morta e sugeriram que os “vermelhos” de agora em diante se concentrassem apenas em cuidar dos feridos, não em redigir regras. Gustave Moynier, advogado de Genebra, no entanto, argumentou que a Convenção permanecia válida, mas precisava de um complemento: o estabelecimento de um tribunal penal internacional para deter as violações à Convenção e levar à justiça todos os responsáveis por tais violações. Ele não previa um tribunal permanente. Em vez disso, assim que um conflito eclodisse, os lados em disputa escolheriam cada um juiz e os

⁶ Como contextualiza Gordon (2012): “Hagenbach foi julgado por um tribunal *ad hoc* de 28 juízes de várias Cidades-Estados regionais por crimes como assassinato e estupro, que ele supostamente cometeu como governador dos Territórios da Alsácia entre 1469 e 1474. Embora permaneça obscuro no imaginário popular, a maioria dos estudiosos do direito considera o julgamento um evento marcante. Alguns o valorizam por ter formulado uma versão embrionária dos crimes contra a humanidade. Outros o elogiam por ter acusado ostensivamente o estupro como um crime de guerra. E todos concordam que é o primeiro caso registrado na história que rejeita a defesa a partir do cumprimento de ordens superiores” (GORDON, 2012, p. 1, tradução nossa). Não existe, no entanto, um consenso em relação à definição deste marco histórico. Para um aprofundamento, cf. Glasius (2017).

dois seriam complementados por três juízes de países neutros⁷. (HALL, 1997; BOISSIER, 1963 apud GLASIUS, 2017, p. 5, tradução nossa).

A proposta de Moynier foi ignorada pelos Estados, por juristas e até mesmo por parte de seus companheiros na Cruz Vermelha (GLASIUS, 2017; IKAWA; PIOVESAN, 2012). Apesar do fracasso inicial, ao longo dos anos, a Cruz Vermelha Internacional manteve a pressão para que houvesse alguma previsão legal para a punição de crimes de guerra. Como consequência, acordos firmados em 1899 e 1907, conhecidos como Convenções de Paz de Haia⁸, ofereceram uma fundamentação sólida para o direito internacional humanitário (GLASIUS, 2017).

Algumas tentativas de criação de um tribunal internacional surgiram depois da Primeira Guerra Mundial (1914-1919): mobilizações como o Tratado de Sèvres⁹, o Tratado de Versalhes¹⁰ e a Convenção contra o Terrorismo, adotada pela Liga das Nações em 1937. Como apenas a Índia ratificou a Convenção, a corte nunca foi instituída. Estes esforços foram sufocados por visões conservadoras a respeito da soberania nacional (IKAWA; PIOVESAN, 2012).

O Tratado de Versalhes e o Tratado de Sèvres demonstram a intenção dos Aliados de processar aqueles que cometeram atrocidades durante a Primeira Guerra Mundial. No

⁷ O texto em língua estrangeira é: “While the Convention was signed by a large number of ‘civilised nations’ at the time, members of the emerging Red Cross movement found to their horror that it was widely ignored, and that atrocities were committed by both sides, in the Franco Prussian War in 1870. Many declared the Geneva Convention to be a dead letter, and suggested that the Red Cross should henceforth just concentrate on tending to the wounded, not on drafting rules. Gustave Moynier, a lawyer from Geneva, however, argued that the Convention remained valid, but it needed a complement: the establishment of an international criminal court to deter violations of the Convention, and to bring to justice anyone responsible for such violations. He did not envisage a permanent court. Instead, as soon as a conflict broke out, the warring sides would each choose a judge, and the two would be complemented by three judges from neutral countries. While the panel would pass sentences, the implementation of the sentences would be left to the states themselves.”

⁸ As duas conferências foram impulsionadas pelos movimentos pacifistas do século XIX, que se organizaram no âmbito da sociedade civil em reação aos horrores da guerra. Tanto a Primeira quanto a Segunda Conferência de Haia foram regidas pelo princípio igualitário de um voto para cada delegação. Além disso, anteciparam a presença das organizações não-governamentais na agenda da vida internacional por meio do ativismo dos movimentos pacifistas. (CPDOC-FGV).

⁹ Criada em 1919, a Comissão para a Responsabilização dos Autores da Guerra e para a Execução de Penas por Violações a Leis e Costumes de Guerra pretendia punir os responsáveis pelo massacre de 600 mil armênios na Turquia. Os Estados Unidos da América se opuseram ao tribunal, alegando a inexistência de lei internacional positiva que previsse tais crimes e a violação ao princípio da soberania. O Tratado de Sèvres, que serviria de base ao tribunal, não foi ratificado pela Turquia, tendo sido substituído, em 1927, pelo Tratado de Lausanne, que concedeu anistia geral aos oficiais turcos (IKAWA; PIOVESAN, 2012).

¹⁰ Também em 1919, o Tratado de Versalhes “previu a constituição de um ‘tribunal especial’ para julgar o Kaiser Wilhelm II, assim como soldados alemães acusados de crimes de guerra. O tribunal, contudo, não se efetivou, seja porque Wilhem II fugiu para a Holanda, país que não concordou em entregá-lo, seja porque a Alemanha nunca aceitou os termos do tratado” (ibidem p. 156).

entanto, as ações dos Aliados demonstram como a política, a história monárquica da Europa, a situação embrionária do direito penal internacional e a falta de um tribunal internacional independente, capaz de julgar imparcialmente os supostos crimes, conspiraram para impedir o julgamento de criminosos depois da Primeira Guerra Mundial¹¹ (COHEN, 2018, p. 325, tradução nossa).

A partir dos anos 1920, juristas e organizações não-governamentais se dedicaram ainda mais ao desenvolvimento da ideia de um tribunal internacional, o que culminou, em 1945, com a criação da Corte Internacional de Justiça (CIJ), estabelecida pela Carta das Nações Unidas. Sediada em Haia, a CIJ é o principal órgão judicial da ONU e se dedica a solucionar disputas jurídicas entre Estados e emitir pareceres técnicos, quando provocada por outros órgãos das Nações Unidas.

Apesar de representar um avanço significativo para a solução de impasses e a arbitragem de disputas entre os países, a CIJ tem uma prerrogativa bastante diversa da almejada por aqueles que defendiam a criação de um órgão judicial capaz de aplicar o direito penal a nível internacional. Glasius (2017) afirma que as contribuições mais decisivas neste sentido vieram da *International Law Association* (ILA), que surgiu em 1873, em Bruxelas, com o objetivo de colaborar com o desenvolvimento do direito internacional, público e privado¹².

Apesar de algum avanço na difusão do projeto de um tribunal penal internacional, o principal catalisador para as primeiras experiências relativamente sistemáticas neste sentido foi um dos conflitos mais graves da história. As dezenas de milhões de mortes da Segunda Guerra Mundial criaram um clima de indignação e um desejo de vingança tamanhos que a criação de uma corte penal internacional não seria mais adiada.

1.1.2 Processo de sistematização 1: os tribunais militares de Nuremberg e Tóquio

Uma das análises mais originais dos julgamentos de assassinos da Segunda Guerra Mundial está no livro “Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal”, de Hannah Arendt. Nele, a filósofa alemã desconstrói o mito do assassino diabólico, sanguinário e desalmado. O mal banalizado cometido por Adolf K. Eichmann, organizador da logística de

¹¹ O texto em língua estrangeira é: “The Treaty of Versailles and the Treaty of Sèvres demonstrate the Allies intention to prosecute those who had committed atrocities during the First World War. However, the Allies actions demonstrate how politics, the monarchical history of Europe, the embryonic State of international criminal law, and the lack of an independent international tribunal able to impartially adjudicate the alleged crimes, all conspired to prevent the criminal prosecution of war criminals following First World War.”

¹² Informações disponíveis em: <<https://www.ila-hq.org/index.php/about-us/aboutus2>>. Acesso em 23 jun. 2021.

deportação para os campos de concentração, não é consequência de sua natureza perversa *a priori*, mas fruto de atitudes irrefletidas e burocráticas diante das ordens que recebera. Ficou claro no julgamento, ocorrido em 1961, que Eichmann se mostrava incapaz de compreender a magnitude de suas ações, era desprovido de senso moral (CORREIA, 2013).

O problema com Eichmann era exatamente que muitos eram como ele, e muitos não eram nem pervertidos, nem sádicos, mas eram e ainda são terrível e assustadoramente normais. Do ponto de vista de nossas instituições e de nossos padrões morais de julgamento, essa normalidade era muito mais apavorante do que todas as atrocidades juntas, pois implicava que - como foi dito insistentemente em Nuremberg [no tribunal] pelos acusados e seus advogados - esse era um tipo novo de criminoso, efetivamente *hostis generis humani* [inimigo de toda a humanidade, em latim], que comete seus crimes em circunstâncias que tornam praticamente impossível para que ele saiba ou sinta que está agindo de modo errado (ARENDR, 1999, p. 166).

A lógica apresentada por Arendt aponta para um quadro extremamente desafiador para o arcabouço de proteção dos direitos humanos. Atrocidades como as das décadas de 1940 voltariam ocorrer, porque dependem tão somente de “homens normais” obedientes e acríticos em um contexto de totalitarismo.

Alguns anos antes do julgamento de Eichmann, os Aliados se mobilizaram para criar cortes militares. “A magnitude das atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial, marcadas por uma lógica de descartabilidade dos seres humanos, instigou os Aliados, todavia, a constituírem dois tribunais penais internacionais: em Nuremberg e em Tóquio.” (IKAWA; PIOVESAN, 2012, p. 156).

Os vencedores do conflito buscavam soluções para a punição dos algozes do lado inimigo. Era preciso não apenas castigar os Estados por trás dos grandes massacres que chocaram o mundo, mas punir os **indivíduos** envolvidos. A resposta deveria ser tão objetiva quanto possível: exibir nomes em manchetes de jornais, mostrar rostos e definir penas para os autores das barbáries.

Os Julgamentos de Nuremberg foram consequência do Acordo de Londres¹³, assinado em 8 de agosto de 1945 por representantes dos Estados Unidos da América (EUA), Reino Unido, França e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS): os Aliados. O pacto, que mais tarde passou a ser adotado por mais 19 países, previa a punição dos crimes contra a paz, dos crimes de guerra e dos crimes contra a humanidade. O objetivo era solucionar o problema

¹³ Oficialmente chamado de Acordo para Processo e Punição dos Principais Criminosos de Guerra das Potências do Eixo Europeu.

da falta de soberania da Alemanha derrotada para punir os criminosos de guerra do país que haviam sido capturados. Três meses depois da assinatura do Acordo, os julgamentos começaram. Em outubro de 1946, os trabalhos foram concluídos.

Já o Tribunal de Tóquio foi baseado na declaração de rendição dos japoneses, que continha como anexo uma carta para o estabelecimento de uma corte (STAHN, 2018). O tribunal, que se baseou na experiência de Nuremberg, iniciou suas atividades em maio de 1946 e foi encerrado em novembro de 1948. Apesar de nesta época já haver propostas para o estabelecimento de uma corte permanente, este movimento foi derrotado e as cortes criadas para julgar os criminosos do Eixo (Alemanha, Itália e Japão) tiveram atuação limitada (GLASIUS, 2017).

De acordo com Leyh (2016 apud Cohen, 2018), a decisão dos Aliados de julgar criminosos dos países derrotados, e não simplesmente executá-los, representou uma enorme mudança em relação às normas anteriores. “Foi o início de uma era em que os autores de atrocidades em massa passariam a ser responsabilizados”¹⁴ (COHEN, 2018, p. 319, tradução nossa). É importante destacar que foi durante os trabalhos do Tribunal de Nuremberg que apareceu pela primeira vez a definição de crime internacional, com três características:

a) O reconhecimento universal do ato como crime; b) A natureza excepcionalmente grave do crime em relação aos danos por ele causados; c) A existência de um motivo válido que justifique o fato de o crime não poder ser deixado sob a jurisdição exclusiva de um determinado Estado¹⁵ (TSILONIS, 2019, p. 5, tradução nossa)¹⁶.

Outra contribuição fundamental desta corte foi a distinção entre as responsabilidades do Estado e do indivíduo. A primazia da responsabilização individual, como veremos mais adiante, resistiu à prova do tempo e perseverou no Estatuto de Roma, como expressa claramente o documento intitulado “Aplicando os Princípios de Nuremberg ao TPI”, divulgado em 2006, quando o célebre julgamento completou 60 anos: “Os crimes contra o direito internacional são cometidos por homens, não por entidades abstratas, e só com a punição dos indivíduos que

¹⁴ O texto em língua estrangeira é: “The Nuremberg trials marked the beginning of an era where mass atrocities are accounted for.”

¹⁵ O texto em língua estrangeira é: “a) The universal recognition of an act as an offence; b) The exceptionally grave nature of the crime in relation to the damage caused by it; c) The existence of a valid reason which would justify why the offence could not be left within the exclusive jurisdiction of one specific State.”

¹⁶ Para uma discussão mais aprofundada sobre o conceito de crime internacional, cf. Tsilonis (2019).

cometem estes crimes é que as disposições do direito internacional podem ser aplicadas”¹⁷. Para Stahn (2018), a primazia da responsabilização individual é coerente.

Os Estados podem violar obrigações legais, mas estas violações não são, por natureza, crimes. A responsabilização estatal é predominantemente civil. É expressa, tipicamente, em termos de responsabilidade e reparações, enquanto a responsabilidade de indivíduos é expressa em termos de punição (STAHN, 2018, p. 120, tradução nossa)¹⁸.

No entanto, alguns autores avaliam que uma das consequências negativas da individualização excessiva foi a dificuldade que as vítimas dos crimes encontraram para buscar reparação junto a governos através de processos judiciais. Como afirma Cohen (2018, p. 319), “os julgamentos de Nuremberg e Tóquio se concentraram nos infratores e na sua punição e, portanto, deixaram uma lacuna em relação às reparações das vítimas.”¹⁹ De acordo com Stahn (2018), mesmo atualmente, apesar de alguns avanços em relação às possibilidades de compensação, como veremos a seguir, os mecanismos existentes podem apenas instruir os Estados a reparar as vítimas e aconselhá-las sobre a melhor forma de proceder. Tallgren (2001), por sua vez, chama a atenção para outro problema: a criminalização individual oculta as causas estruturais das violações aos direitos humanos, orquestradas, em muitos casos, nos gabinetes dos governos.

Ao se concentrar na responsabilidade individual, o direito penal está reduzindo a perspectiva do fenômeno para torná-lo mais fácil para os olhos. Desse modo, está reduzindo a complexidade e a escala de responsabilidades múltiplas a um mero pano de fundo. O exercício a que o direito penal internacional induz é o de monopolizar a violência como instrumento legítimo da política e privatizar a responsabilidade e o dever de indenizar os danos causados (TALLGREN, 2001, p. 38-39, tradução nossa)²⁰.

¹⁷ O texto em língua estrangeira é: “[c]rimes against international law are committed by men, not by abstract entities, and only by punishing individuals who commit such crimes can the provisions of international law be enforced.” Disponível em: https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/ED2F5177-9F9B-4D66-9386-5C5BF45D052C/146323/PK_20060930_English.pdf. Acesso em: 24 jun. 2021.

¹⁸ O texto em língua estrangeira é: “State criminality retains value as a criminological concept, but it is widely accepted today that only individuals can be accused of international crimes. States may violate legal obligations but such violations are not criminal in nature. State liability is predominantly civil. It is typically expressed in terms of state responsibility and reparations, while responsibility of individuals is expressed in terms of punishment.”

¹⁹ O texto em língua estrangeira é: “[...] the Nuremberg and Tokyo trials focused on the offenders and their punishment and thus left a gap in relation to reparations for victims.”

²⁰ O texto em língua estrangeira é: “By focusing on individual responsibility, criminal law is reducing the perspective of the phenomenon to make it easier for the eye. Thereby it is reducing the complexity and scale of multiple responsibilities to a mere background. The exercise in which the international criminal law induces is that

Apesar da atuação circunscrita aos interesses dos Aliados, vários autores enxergam um valor simbólico importante nos tribunais de Nuremberg e Tóquio. Isso porque foram os primeiros julgamentos internacionais em que violações em massa dos direitos humanos foram levadas em consideração e os envolvidos, responsabilizados. Nas palavras de Sartre (1968 apud Glasius, 2017), as duas cortes representaram “o embrião de uma tradição”.

Nuremberg se integrou aos esforços de restauração do continente europeu, destruído, no mais amplo sentido da palavra, por anos de guerra e traumatizado por cenas de horror (KYRIAKIDES; WEINSTEIN, 2005 apud COHEN, 1998). Além disso, como lembra Morrisson (1995 apud Cohen, 2018), a criação da corte foi o último episódio relevante de cooperação entre o Ocidente e a União Soviética antes do fim do “casamento de conveniência” firmado durante a Segunda Guerra Mundial. No campo institucional, “o Tribunal de Nuremberg e a Organização das Nações Unidas ‘eram praticamente filhos gêmeos’ das negociações e acordos aliados destinados a garantir a paz” (MORRISSON, 1995 apud COHEN, 2018, p. 327).

As cortes criadas depois da Segunda Guerra Mundial, porém, não estão isentas de críticas e ficaram marcadas na história como “tribunais dos vencedores”. Nas palavras do filósofo francês supramencionado Jean-Paul Sartre²¹, “nasceram do direito dos mais fortes” (SARTRE, 1968 apud GLASIUS, 2017, p. 8). Ou seja, houve uma instrumentalização da justiça a fim de limitar a punição a cidadãos dos países derrotados no conflito, quando, na realidade, houve claras violações também por parte dos países vencedores. Como se vê, a vitória no campo de batalha também deu direito ao domínio da narrativa e à prerrogativa de julgar as atrocidades cometidas apenas pelo inimigo. O tabuleiro geopolítico formado depois da guerra não deixou espaço para uma justiça internacional verdadeiramente imparcial.

De fato, segundo William Schabas, o Tribunal [de Nuremberg] se recusou a condenar soldados americanos e ingleses em *France v. Goering et al.* por crimes de guerra, processo em que as provas de acusação se assemelhavam àquelas acolhidas no caso de soldados não-aliados. A Carta do Tribunal Internacional Militar para o Extremo Oriente, adotada em 19 de janeiro de 1946, seguiu regras semelhantes às de Nuremberg, tendo sofrido, conseqüentemente, as mesmas críticas. Ilustrativamente, reafirmou-se também naquele caso a característica de “tribunal dos vencedores”, especialmente ao serem desconsiderados os bombardeios de Hiroshima e de Nagasaki na análise dos crimes perpetrados durante a guerra (IKAWA; PIOVESAN, 2012, p. 157).

of monopolising violence as a legitimate tool of politics and privatising the responsibility and duty to compensate the damages caused.”

²¹ Uma iniciativa interessante capitaneada por Jean-Paul Sartre e pelo matemático e filósofo Bertrand Russell foi o Tribunal Russell, que, na prática, nunca foi um tribunal. Foi, na verdade, um protesto contra a Guerra do Vietnã. O projeto simulava as ações de um tribunal para analisar evidências de que os EUA estariam violando o direito humanitário. Apesar de impotente, serviu como um canal para denunciar violações de guerra (GLASIUS, 2017).

Como destacam as autoras, diferentemente dos assassinos dos países do Eixo, os estadunidenses que planejaram e realizaram o lançamento das bombas atômicas sobre as cidades japonesas de Hiroshima e Nagasaki nunca se sentaram no banco dos réus de nenhuma corte. A chamada comunidade internacional nunca se mobilizou para punir um dos ataques contra civis mais chocantes da história. Isso revela parte da hipocrisia dos detentores do discurso hegemônico, tendência que marcaria não só o período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial como as décadas seguintes.

No intervalo cronológico entre Nuremberg e Tóquio, na década de 1940, e Haia, na década de 1990, ocorreram grandes conflitos armados com atrocidades e vitimização massiva de civis, sem esforços relevantes para promover a responsabilização criminal internacional dos responsáveis: Coreia, Argélia, Angola, Vietnã, Camboja, El Salvador, Nicarágua, Irã, Iraque, Afeganistão, Somália e a lista continua (TALLGREN, 2014, p. 78, tradução nossa)²².

Assim, nos parece exagerada a ideia de que a criação do Tribunal de Nuremberg representa uma espécie de transição de um sistema internacional marcado pela primazia da soberania nacional em direção a uma ordem mundial de caráter cosmopolita, em que estariam sedimentados valores universais, a promoção da paz e a responsabilização de criminosos, independentemente de sua nacionalidade. Cohen (2018) chega a falar na superação da dicotomia entre soberania do Estado e responsabilidade individual. No entanto, a realidade é mais complexa: o princípio *dura lex sed lex*²³ se depara com desafios gigantescos.

Em 1944, um ano antes do fim do conflito, o jurista polonês Raphael Lemkin, que atuaria como conselheiro da equipe jurídica americana em Nuremberg, criou o termo “genocídio”. Lippi (2011) conta que Lemkin era judeu e perdeu vários familiares na guerra. Ele foi obrigado a se mudar para os Estados Unidos como refugiado depois da invasão alemã à Polônia e lá passou a lecionar na Duke University. Sem sua valiosa contribuição, possivelmente a Convenção sobre Genocídio de 1948, mesmo ano da Declaração Universal de Direitos Humanos, não teria acontecido.

Lemkin criou uma palavra que tinha o prefixo grego *genos* (que significa raça ou tribo) com o sufixo de origem latina *cídio* (em inglês, *cide*), que deriva do vocábulo latino *caedere*, que significa matar. Ele caracterizou o delito de genocídio como uma velha prática que estava em sua etapa de desenvolvimento moderno, constituída por um plano coordenado que busca a destruição das bases fundamentais da vida dos grupos atacados, destruição essa que implica usualmente a desintegração das instituições

²² O texto em língua estrangeira é: “In the chronological slot from Nuremberg and Tokyo in the 1940s to The Hague in the 1990s, major armed conflicts with atrocities and massive victimization of civilians took place, without audible efforts to entail international criminal responsibility for those responsible: Korea, Algeria, Angola, Vietnam, Cambodia, El Salvador, Nicaragua, Iran, Iraq, Afghanistan, Somalia, and the list goes on.”

²³ Expressão em latim que significa “a lei é dura, mas é a lei”.

políticas e sociais, da cultura do povo, de sua linguagem, de sua religião. A destruição do grupo seria o objetivo principal desse crime. Os atos seriam sempre direcionados aos grupos, e aos indivíduos que são selecionados por fazerem parte desses grupos (LIPPI, 2011 p. 3-4, grifos nossos).

Também em 1948, uma resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas solicitou à Comissão de Direito Internacional (CDI)²⁴ que preparasse um estatuto para a criação de um tribunal penal internacional. (DANIELE, 2018). Três anos depois, um Comitê estabelecido pela CDI apresentou uma primeira versão do estatuto. Dois anos depois, o texto foi revisado e aprovado. Contudo, o acirramento das tensões no contexto da Guerra Fria dificultou o avanço de propostas para a criação de uma corte permanente e a iniciativa não obteve apoio suficiente. Os dois protagonistas da disputa geopolítica, EUA e URSS, apesar de adversários, tinham algo em comum: ambos eram contrários à ideia (GLASIUS, 2017; DANIELE, 2018). Como consequência, os trabalhos para a constituição de uma corte penal internacional só foram retomados pouco mais de 35 anos depois.

Apesar da escassez de avanços práticos, atores não-estatais se movimentaram neste período. Especialistas persistiram em tarefas árduas, como a codificação dos crimes internacionais. Organizações não-governamentais (ONGs), como a *Association Internationale de Droit Pénal*, a *International Law Association* e o Movimento Federalista Mundial promoveram congressos sobre o tema com certa regularidade, a fim de manter o assunto de alguma forma no debate público. Alguns intelectuais dedicaram suas vidas à promoção dessa ideia. Importantes exemplos são os do estadunidense Benjamin Ferencz, que foi procurador do Tribunal de Nuremberg, e do egípcio Cherif Bassiouni, professor de direito na Itália e nos EUA. (GLASIUS, 2017).

No entanto, ainda demoraria vários anos para que a ideia de um tribunal penal internacional permanente se tornasse real. Antes, porém, novas cortes contribuíram decisivamente para que isso fosse possível.

²⁴ O Estatuto da Comissão de Direito Internacional (CDI) prevê que os seus membros devem ser pessoas de reconhecida competência na área, provenientes de diversos segmentos da comunidade jurídica internacional, como Academia, corpo diplomático, ministérios de governos e organizações internacionais. Os componentes não são representantes de países, o que lhes confere certo grau de autonomia. Na composição dos 34 integrantes do CDI não pode haver duas pessoas do mesmo país. Estas e as demais normas que regem a Comissão estão previstas em seu estatuto, disponível em: <https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/statute/statute.pdf>.

1.1.3 Processo de sistematização 2: os tribunais para Ruanda e a Antiga Iugoslávia

Era mais um dia comum na vida de um adolescente de 15 anos. A mesma correria de sempre para não chegar atrasado à escola. O professor de História daquele colégio de Cabo Frio tinha prometido passar um filme. O nome? O garoto não se lembrava, mas qualquer coisa que fosse diferente da aula "cuspe e giz" seria lucro. Depois de algum atraso, o filme começou e a turma barulhenta reunida na sala de audiovisual silenciou.

O televisor de tubo de 29 polegadas exibia Paul Rusesabagya, gerente de um hotel controlado por uma empresa belga em Kigali, capital de Ruanda. Rusesabagya, da etnia hutu, abrigou 1.200 tutsis no Hotel Ruanda durante o genocídio em que mais de um milhão de pessoas foram assassinadas. Sem o auxílio de tropas internacionais, os tutsis tinham apenas o hotel para se refugiar, local protegido graças ao pagamento de suborno à polícia. O filme *Hotel Ruanda*, dirigido por Terry George, mostrou uma realidade ao mesmo tempo assustadora e intrigante àqueles jovens que tinham imagens difusas sobre o continente africano: nada além de fome, miséria e safáris. Mal sabia um deles que a temática mostrada no filme atravessaria decisivamente sua trajetória.

A história narrada no filme se insere em um contexto mais amplo: com o fim da Guerra Fria, o temor de uma hecatombe nuclear foi substituído pelas imagens de horror registradas em conflitos internos. As guerras passaram a ser motivadas pela destruição de um “outro” que vivia no mesmo território. Como resposta, “[...] após décadas de relativa indiferença, o DPI foi redescoberto no início da década de 1990, no contexto das guerras na ex-Iugoslávia e do genocídio em Ruanda [...]”²⁵ (TALLGREN, 2014, p. 78).

Assim como o horror da Segunda Guerra Mundial gerou uma resposta dos Aliados, os conflitos étnicos da última década do século XX causaram perplexidade ao redor do mundo e motivaram ações práticas, apesar de tardias, por parte do Conselho de Segurança da ONU. Os tribunais penais internacionais *ad hoc*²⁶ para a Antiga Iugoslávia (ICTY) e Ruanda (ICTR) foram estabelecidos por meio de duas resoluções²⁷, a partir de uma prerrogativa prevista no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

²⁵ O texto em língua estrangeira é: “[...] after the decades of relative indifference towards it, ICL was rediscovered in the early 1990s faced with the wars in the former Yugoslavia and the Rwandan genocide [...]”.

²⁶ Definição do Dicionário da Universidade de Cambridge, disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/us/dictionary/english/ad-hoc>. Acesso em 29 de maio de 2021.

²⁷ Resoluções 827 (de 1993), no caso da Antiga Iugoslávia, e 955 (de 1994), no caso de Ruanda.

Artigo 39: O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Artigo 41. O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas [...] (BRASIL, 1945).

De acordo com Stahn (2018), a criação destas cortes foi um momento crucial para a emancipação de tribunais internacionais diante das jurisdições domésticas devido à previsão, entre outros princípios, de que os Estados-membros da ONU seriam obrigados a cooperar. Em um sistema internacional historicamente marcado pela primazia da ação estatal, de fato este foi um feito disruptivo. De certa forma, diante de violações tão graves, quem resistisse à ideia de um corte penal com jurisdição global estaria sujeito a *shaming*²⁸.

[...] tornou-se extremamente inovador insistir que os envolvidos fossem punidos, qualquer que fossem as suas posições; que as barreiras da soberania do Estado fossem quebradas; que a paz e o desenvolvimento fossem baseados em julgamentos criminais. Quem fosse crítico dessa poderosa redescoberta era facilmente enquadrado em uma das seguintes categorias: conservador, em relação à defesa da soberania do Estado e do princípio da não-interferência; alguém a serviço de interesses nacionais particulares; ou sem visão e fé, sendo cínico, até mesmo "pós-moderno" (TALLGREN, 2014, p. 78, tradução nossa)²⁹.

Mesmo com a mudança gradual no discurso hegemônico em relação a intervenções jurídicas em casos de crimes de grande vulto, a criação de uma corte internacional continuava a ser interpretada por alguns como um atentado à soberania nacional. A Câmara de Apelação do Tribunal para a Antiga Iugoslávia se pronunciou com veemência a este respeito, durante o julgamento do caso Duško Tadić, ex-integrante das forças paramilitares que deram apoio ao ataque ao distrito de Prijedor, no atual território da Bósnia e Herzegovina:

Seria uma caricatura da lei e uma traição à necessidade universal de justiça se o conceito da soberania do Estado pudesse ser reivindicado com sucesso contra os direitos humanos [...] Quando um tribunal internacional como o atual é criado, deve ser dotado de primazia sobre os tribunais nacionais. Caso contrário, sendo a natureza humana como é, haveria um perigo perene de crimes internacionais serem

²⁸ De acordo com Mohamed (2013, p. 1191), "*shaming* - uma expressão de crítica moral destinada a induzir uma mudança em alguma prática do Estado - é considerada por acadêmicos e profissionais uma força poderosa no direito internacional em geral e no contexto da intervenção humanitária, especificamente.

²⁹ O texto em língua estrangeira é: "[...] it became supremely progressive to insist that the perpetrators be punished, whatever their official position; that the barriers of state sovereignty be broken; that peace and development be grounded on criminal trials. Being critical of this powerful rediscovery was easily seen to fall into one of the following categories: conservative in the sense of defence of state sovereignty and non-interference; serving some particular national interests; or lacking vision and faith, being cynical, even 'post-modern'."

caracterizados como 'crimes comuns', ou procedimentos serem adotados a fim de proteger o acusado, ou casos não serem diligentemente processados³⁰.

O ICTR conduziu processos contra 85 acusados, enquanto o ICTY conseguiu assegurar a prisão de todas as 161 pessoas indiciadas³¹. O legado das duas cortes vai além desses números. Alguns autores enxergam uma contribuição valiosa para o desenvolvimento do direito humanitário³². Além disso, os tribunais agiram em estreita cooperação com os sistemas nacionais de justiça³³ e foram fundamentais para o avanço institucional da ideia de uma corte permanente.

A existência dos tribunais *ad hoc* teve um efeito de fortalecimento para os apoiadores [da criação de um tribunal penal internacional]. Disposições criminais, procedimentos e a infraestrutura mais ampla do direito penal internacional tinham ganhado vida. Representantes dos países e ONGs já não contavam apenas com dados históricos, esboços de códigos ou a herança dos Julgamentos de Nuremberg para negociar um tratado, mas passaram a contar com experiências mais recentes e uma cultura de responsabilização em desenvolvimento³⁴ (STAHN, 2018, p. 195, tradução nossa).

O Tribunal para Ruanda foi o primeiro da história a interpretar e julgar o crime de genocídio, definido na Convenção de Genebra, em 1948. Isso aconteceu no julgamento de Jean-Paul Akayesu, condenado em 1998, cuja pena de prisão perpétua foi confirmada pela Câmara

³⁰ Esse trecho faz parte da transcrição do julgamento de Duško Tadić pelo ICTY. O texto em língua estrangeira é: “It would be a travesty of law and a betrayal of the universal need for justice, should the concept of State sovereignty be allowed to be raised successfully against human rights ... when an international tribunal such as the present one is created, it must be endowed with primacy over national courts. Otherwise, human nature being what it is, there would be a perennial danger of international crimes being characterised as ‘ordinary crimes’, or proceedings being ‘designed to shield the accused’, or cases not being diligently prosecuted.” Disponível em <<https://casebook.icrc.org/case-study/icty-prosecutor-v-tadic>>. Acesso em 29 de maio de 2021.

³¹ Dados disponíveis em: <<http://unictr.unmict.org/en/cases/key-figures-cases>>. Acesso em: 29 de maio de 2021.

³² Swinarski (2003, p. 35) oferece uma definição deste ramo do direito: “O que costuma ser chamado hoje em dia ‘Direito Internacional Humanitário’ ou, de maneira mais técnica, Direito Internacional aplicável em situações de conflitos armados, é ‘o corpo de normas internacionais de origem convencional ou consuetudinária especificamente destinado a ser aplicado aos conflitos armados, internacionais ou não internacionais, que limita, por razões humanitárias, o direito das partes em conflito escolherem livremente os métodos e meios utilizados na guerra ou que protege as pessoas ou os bens afetados, ou que possam ser afetados pelo conflito’”.

³³ De acordo com Sterio (2018), vários países assinaram acordos para ratificar a aplicação das sentenças do ICTR (Mali, Benin, França, Itália, Mali, Ruanda, Senegal, Eswatini e Suécia). Esse esforço se explica pela impossibilidade de punição efetiva dos condenados sem a participação das autoridades, ideia que viria a se desenvolver durante os debates para a elaboração do Estatuto de Roma. Além disso, houve uma importante transferência de conhecimentos jurídicos, o que contribuiu para o desenvolvimento dos sistemas nacionais de justiça, fazendo com que, em alguns casos, os próprios Estados processassem e julgassem os suspeitos. Já o ICTY trabalhou ativamente com os países surgidos depois do fim da Iugoslávia, contribuindo, inclusive, para promover a cooperação regional dos sistemas domésticos de justiça dos diferentes Estados.

³⁴ O texto em língua estrangeira é: “The existence of the ad hoc tribunals had an empowering effect on supporters. Crime provisions, procedures and the broader infrastructure of international criminal law had come to life. State representatives and NGOs could not only rely on historical draft codes or the Nuremberg heritage to negotiate a treaty, but on more recent precedents, and a developing accountability culture.”

de Recursos do ICTR, em 2001³⁵. O Tribunal para Ruanda também foi inovador ao se tornar a primeira corte a condenar um chefe de Estado desde Nuremberg: o ex-primeiro-ministro Jean Kambanda se declarou culpado também por genocídio, se tornando a primeira pessoa da História a admitir que é genocida diante de uma corte.

O ICTY, por sua vez, foi o primeiro tribunal a julgar o crime de genocídio na Europa. Em abril de 2004, o ex-general servo-bósnio Radislav Krstić foi considerado culpado pela Câmara de Apelações, que confirmou que houve um genocídio em Srebrenica, em 1995, quando mais de 7.000 mil muçulmanos bósnios foram executados, depois de a cidade ser tomada pelas forças sérvias.

Os dois tribunais também foram pioneiros ao tratar dos crimes sexuais cometidos no contexto das violações originalmente previstas em sua jurisdição, como estupro, escravidão sexual, prostituição, esterilização forçada e mutilação genital. No caso Akayesu, por exemplo, o Tribunal de Ruanda definiu, pela primeira vez, o crime de estupro no DPI e o reconheceu como um meio de perpetrar o genocídio. A corte criou, inclusive, uma unidade especial para questões de gênero e assistência às vítimas.

O ICTY também desempenhou um papel histórico no julgamento da violência sexual durante a guerra na ex-Iugoslávia. Mais de um terço dos condenados pelo ICTY foi considerado culpado de crimes envolvendo violência sexual. Com isso, convenções que, até então, existiam apenas no papel foram colocadas em prática. O Tribunal para a Antiga Iugoslávia também foi o primeiro a emitir condenações por estupro como forma de tortura e por escravidão sexual como crime contra a humanidade (STERIO, 2018).

Outro legado que se mostraria fundamental foi a abertura de canais de participação para as vítimas nos julgamentos. Este princípio parte da ideia de que, para que a justiça possa ser efetivamente alcançada, estas pessoas devem ter voz nos processos, além de direito a atendimento psicológico e a aconselhamento para a resolução de questões de ordem prática.

Estes avanços contribuíram para o amadurecimento da ideia de uma corte penal internacional de caráter permanente, que partiria das experiências dos tribunais *ad hoc* para atingir o grau de sistematização necessário para cumprir seus propósitos.

³⁵ Informações do Centro de Recursos da Justiça Internacional. Disponível em: <https://ijrcenter.org/international-criminal-law/ictcr/case-summaries/akayesu/>. Acesso em: 25 jun. 2021.

1.1.4 O ápice da sistematização: o Estatuto de Roma e o TPI

Em novembro de 1989, a destruição a marretadas do Muro de Berlim, cortina de ferro que dividia a Alemanha e representava um dos principais símbolos da Guerra Fria, entrou para a História como uma das cenas mais emblemáticas do século XX. O mundo jamais seria o mesmo. Meses antes, em junho, uma iniciativa capitaneada por um pequeno país do Caribe na Assembleia Geral da ONU também geraria impacto nas relações internacionais, evidentemente não na mesma medida. Uma coalizão de 16 países caribenhos e africanos, liderada por Trinidad e Tobago, abriu um debate a respeito da criação de uma corte penal internacional permanente. A grande preocupação dos trinitinos era com a necessidade de coibir o tráfico internacional de drogas. Em resposta, a ONU solicitou à CDI, a mesma comissão cujo relatório havia sido arquivado 35 anos antes, a elaboração do estatuto para um novo tribunal, que incluiria o tráfico internacional de drogas, mas que teria uma jurisdição muito mais ampla. (DANIELE, 2018).

A CDI aprovou um esboço para o estatuto em 1994, pouco depois do estabelecimento dos tribunais para a Antiga Iugoslávia e Ruanda. Stahn (2018), assim como Ikawa e Piovesan (2012), defende a ideia de que a atuação relativamente bem-sucedida das cortes *ad hoc* conduziu ao momento histórico oportuno para a criação do TPI, uma corte permanente, baseada em um acordo entre Estados e com alcance “global”.

A principal contribuição dos tribunais *ad hoc* [para a Antiga Iugoslávia e Ruanda] ao TPI foi servir como prova de que a instituição de um tribunal penal internacional, superando a falta de precedente e os conflitos entre diferentes sistemas jurídicos, era possível na prática. As cortes também formaram um campo de treinamento valioso para aqueles na sociedade civil global que pressionavam, simultaneamente, por um tribunal criminal internacional permanente³⁶ (GLASIUS, 2017, p. 13, tradução nossa).

O esboço preparado pela CDI foi o ponto de partida para o estabelecimento de um Comitê Preparatório para a realização de uma conferência em Roma, o PrepCom. Apesar dos avanços do Comitê, como observa Glasius (2017), ficou claro que algumas delegações participavam das reuniões com o único propósito de atrasar os trabalhos e enfraquecer a iniciativa, enquanto outros países disputavam entre si para definir qual deveria ser o formato do futuro tribunal.

³⁶ O texto em língua estrangeira é: “The main contribution of the ad hoc tribunals to the ICC was that they provided proof that the institution of an international criminal court, overcoming the lack of any precedent and conflicts between different legal systems, was practically possible. They also formed a valuable training ground for those in global civil society who were at the same time pushing for a permanent international criminal court.”

Em dezembro de 1996, a Assembleia Geral da ONU determinou que a conferência diplomática para a criação do TPI deveria ser realizada dois anos depois, justamente quando a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio e a Declaração Universal dos Direitos Humanos completariam 50 anos. Entre 1996 e 1998, o PrepCom se reuniu seis vezes (IKAWA; PIOVESAN, 2012).

O texto entregue pelo comitê serviu como base para o início das discussões para a redação do Estatuto de Roma. Como explica Daniele (2018), apesar dos progressos significativos alcançados pelo PrepCom, as negociações foram árduas. Duraram cinco meses. As delegações se depararam com questões controversas de natureza jurídica, política e até mesmo linguística. Sinal disso é que, do texto elaborado pelo Comitê Preparatório, 116 artigos não foram incluídos na versão final do Estatuto de Roma. Além disso, houve 1.400 acréscimos e mais de 200 sugestões relacionadas a temas fundamentais (TSILONIS, 2019).

A Conferência de Roma, realizada entre 15 de junho e 17 de julho de 1998, contou com a participação de representantes de 160 países, além de observadores de 250 organizações não-governamentais. De acordo com Tallgren (2001), as negociações para a elaboração do estatuto não foram marcadas nem pelo isolacionismo absoluto das delegações nem pela sua integração plena no campo jurídico. O trabalho de redação do documento refletiu a tensão entre esses dois polos. Não à toa, o documento foi cuidadosamente escrito “palavra por palavra, vírgula por vírgula” (TALLGREN, 2001, p. 20).

A temperatura das discussões para a elaboração do Estatuto de Roma deixou claro que os desafios para a criação do TPI não passariam apenas por questões jurídicas. Inevitavelmente, as dinâmicas que definem as relações internacionais entrariam em jogo. Foi um debate marcado por discordâncias entre os Estados participantes em relação a questões fundamentais, como veremos mais detalhadamente no segundo capítulo.

Depois de intensas negociações, ficou decidido que o TPI, além de agir a partir da provocação de algum Estado-membro, teria a prerrogativa de iniciar investigações por iniciativa própria. “Esta decisão tem enorme significado conceitual. Significa que a autoridade para investigar e processar crimes internacionais não é mais exclusiva dos Estados”³⁷ (STAHN, 2018, p. 195, tradução nossa). Daniele (2018) defende a ideia de que, ao assinar e ratificar o Estatuto de Roma, pela primeira vez, os países aceitaram voluntariamente limitar sua soberania e conferir jurisdição, mesmo que complementar, a uma corte supranacional.

³⁷ O texto em língua estrangeira é: “This decision has enormous conceptual significance. It means that the authority to investigate and prosecute international crimes is no longer exclusively triggered by states.”

Estão sintetizados a seguir os principais aspectos jurídicos definidos na Conferência de Roma:

Quadro 1 – Aspectos jurídicos do TPI

Crítérios para ativação	Quando um ou mais dos seguintes Estados forem signatários do Estatuto de Roma ou aceitarem a jurisdição do TPI em relação a um caso: (a) O Estado em cujo território ocorreu a conduta em questão ou, se o crime tiver sido cometido a bordo de uma embarcação ou aeronave, o Estado de registro dessa embarcação ou aeronave; (b) O Estado do qual a pessoa acusada do crime é nacional.
Crimes investigados	a) genocídio; b) crimes contra a humanidade; c) crimes de guerra; d) crime de agressão.
Atores de provocação	a) Estado-membro do Estatuto de Roma; b) Promotor do tribunal (por iniciativa própria); c) Conselho de Segurança da ONU.
Temporalidade	a) Casos anteriores a 1º de julho de 2002 (data de início das atividades da corte) nunca poderão ser investigados; b) A jurisdição do tribunal passa a valer a partir da ratificação do Estatuto de Roma por parte do Estado, a não ser que o país em questão concorde oficialmente com uma investigação retroativa.
Princípio da complementariedade	A corte não poderá exercer sua jurisdição quando o Estado onde ocorreu o crime ou o Estado de cujo acusado é nacional estiverem investigando, processando ou já houverem julgado a pessoa em questão. Há duas exceções: quando o Estado não possuir a intenção de investigar, ou quando for considerado incapaz de fazê-lo.
Princípio da cooperação	Os Estados-membros do Estatuto de Roma são obrigados a cooperar com as atividades do TPI. Os outros podem colaborar voluntariamente.
Penas	a) prisão até o limite de 30 anos; b) prisão perpétua; c) multa; d) perda de bens.
Local de cumprimento da pena	Estado indicado pelo TPI a partir de uma lista de países que tenham manifestado disponibilidade.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Estatuto de Roma.

Os principais critérios para a aplicação da jurisdição do TPI são **a nacionalidade do infrator e a territorialidade do crime**³⁸, o que cria situações em que a impunidade é inevitável. Tsilonis (2019) dá o seguinte exemplo: cidadãos britânicos são assassinados com suas famílias em uma região de fronteira entre Iraque e Síria por um *drone* registrado nos EUA. Nesse caso, o TPI, por princípio, não poderia exercer sua jurisdição porque: a) o crime foi cometido na

³⁸ Se o crime tiver sido cometido a bordo de um navio ou de uma aeronave, o Estado de matrícula do navio ou aeronave será considerado. Importante destacar que os dois requisitos - nacionalidade e território - não são cumulativos. Ou seja, se o TPI expedir um mandado de prisão contra um cidadão de um dos países que ratificaram o Estatuto, o suspeito poderá ser detido mesmo que esteja em outro território. Nestes casos, o tribunal depende da cooperação do país em que o indivíduo for localizado. De acordo com Ikawa e Piovesan (2012), isso pode ocorrer mesmo que o Estado do qual o acusado seja nacional não tenha ratificado o Estatuto nem aceitado a jurisdição do TPI para o julgamento do crime em questão.

fronteira entre dois países não-signatários do tribunal; b) o cidadão americano que controlava o *drone* e que deu o comando para que a aeronave não-tripulada realizasse o disparo também é nacional de um país que não ratificou o Estatuto e c) o militar está fisicamente no território de um país que não reconhece a jurisdição da corte, novamente os EUA.

Interessante sublinhar que a nacionalidade da vítima não é considerada na determinação da competência do TPI para o início de alguma investigação. Além disso, nos casos em que um crime for cometido no território de um país que não se submete à autoridade jurídica do tribunal ou por cidadãos deste país, a corte não vai ser capaz de atuar, a não ser que haja uma recomendação de abertura de investigação por parte do Conselho de Segurança da ONU, independentemente da anuência do Estado. Neste caso, o TPI se torna uma espécie de tribunal *ad hoc*.

O Artigo 12 do Estatuto de Roma prevê também a possibilidade de um país não-signatário do Estatuto de Roma apresentar uma declaração aceitando que algum crime sob a jurisdição do TPI seja investigado isoladamente pela corte. É uma espécie de concessão limitada. Neste caso, deverá se submeter às regras previstas no Estatuto, a exemplo dos países-membros.

Para resolver grande parte dos dilemas que surgiram durante os debates da Conferência de Roma, uma solução fundamental foi a adoção do **princípio da complementariedade**, que diz respeito à “coordenação das tarefas entre as jurisdições internacional e doméstica” (TALLGREN, 2001, p. 28-29).

A complementariedade é o princípio fundamental sobre o qual se baseia a jurisdição do TPI, que rege a relação entre o próprio Tribunal e as ordens jurídicas nacionais. O Tribunal pretende ser um instrumento de último recurso, uma vez que - conforme afirma o Preâmbulo do Estatuto de Roma - é “dever de cada Estado exercer a sua jurisdição penal sobre os responsáveis por crimes internacionais”. Os Estados permanecem, portanto, como os principais atores na prevenção e controle dos crimes internacionais centrais (DANIELE, 2018, p. 369, tradução nossa)³⁹.

Esta foi uma inovação em relação às cortes *ad hoc* para a Antiga Iugoslávia e Ruanda. Aqueles tribunais, como esclarecem De Vos, Kendall e Stahn (2015), desfrutavam de primazia em relação às jurisdições nacionais. Qualquer possibilidade de manter esse *status* se mostrou inviável diante da oposição de vários países no âmbito da Conferência de Roma. Portanto, o

³⁹ O texto em língua estrangeira é: “Complementarity is the fundamental principle upon which the jurisdiction of the ICC is based, governing the relationship between the Court itself and the national legal orders. The Court is intended as an instrument of last resort, since – as stated in the Preamble of the Rome Statute – it is “duty of every State to exercise its criminal jurisdiction over those responsible for international crimes.” States remain therefore the main actors in the prevention and control of international core crimes.”

princípio da complementariedade foi um esforço de concessão, a fim de tornar um projeto audacioso mais viável. Foi, portanto, uma solução para tentar agradar “gregos e troianos”.

Grosso modo, a complementariedade prevê que, mesmo os crimes sob a jurisdição do tribunal devem ser, prioritariamente, investigados e processados a nível nacional. Em outras palavras, o TPI não existe para substituir os sistemas nacionais de justiça e entra em ação apenas quando os Estados se mostram omissos ou incapazes de investigar e julgar indícios dos crimes previstos em sua jurisdição. A omissão ocorre, por exemplo, quando há atuação jurídica parcial, blindagem de acusados ou demora injustificada para realizar procedimentos de investigação.

A responsabilidade primária, portanto, continua com os Estados. É o que autores como Stahn (2018) chamam de “justiça híbrida”, um esforço para acomodar as disputas políticas em torno do direito internacional. “Dessa forma, o Estatuto busca equacionar a garantia do direito à justiça, o fim da impunidade e a soberania do Estado [...]” (IKAWA; PIOVESAN, 2012, p. 164).

Ao lado da complementariedade, o outro princípio fundamental para o funcionamento do TPI é a cooperação. Na verdade, trata-se neste caso de um eufemismo, já que, de acordo com o Estatuto de Roma, os Estados-membros são obrigados a fazer o que estiver a seu alcance para facilitar a ação do tribunal. Como um órgão judicial, o TPI não dispõe de força policial ou órgãos de fiscalização próprios. Depende, portanto, dos países-membros para tarefas como efetuar prisões, transferir presos para o centro de detenção, coletar provas, realizar buscas e apreensões, proteger testemunhas, congelar bens de suspeitos e cumprir sentenças.

Importante destacar que existe uma diferença essencial em relação ao princípio da cooperação aplicado nas cortes *ad hoc* do início dos anos 1990. Nos Tribunais para Ruanda e a Antiga Iugoslávia, a obrigação de cooperar se estendia a todos os Estados-membros das Nações Unidas, porque as cortes haviam sido criadas pelo Conselho de Segurança. A desobediência, portanto, poderia acarretar aplicação de sanções por parte do CSNU. Já no caso do TPI, a obrigação se restringe aos países que ratificaram o Estatuto de Roma⁴⁰. Mesmo assim, o máximo que o tribunal pode fazer em relação a um país que ratificou o acordo e se recusa a cooperar é remeter a questão à Assembleia dos Estados-membros da corte. Não há poder de sanção, o que limita consideravelmente a sua autoridade. Naturalmente, o CSNU só irá agir para pressionar

⁴⁰ Embora os Estados-membros do Estatuto de Roma tenham a obrigação de cooperar com o TPI, outros países também podem oferecer cooperação voluntária temporária.

países a cooperar quando ele próprio houver remetido a investigação ao TPI⁴¹. Há, ainda, outro problema relacionado ao princípio da cooperação:

[...] a conjugação do princípio da complementaridade com o princípio da cooperação parece conter um paradoxo. Isso porque se requer que o Estado incapaz ou isento da intenção de investigar (condição para o exercício da jurisdição do Tribunal Penal Internacional), colabore com o Tribunal, inclusive no que tange às investigações (IKAWA & PIOVESAN, 2012, p. 168).

O que o Estatuto de Roma define como “cooperação” nada mais é, na visão de Stahn (2018), que uma relação de dependência:

Na prática, a cooperação provou ser altamente dependente das dinâmicas da política interna e de apoio internacional. Nos casos em que os processos do TPI foram acionados por governos no poder, atingiram grupos rebeldes ou coincidiram com interesses governamentais (por exemplo, em Uganda, República Democrática do Congo e Costa do Marfim), o TPI pôde contar com a cooperação interestatal. Algumas das prisões e transferências para o Tribunal (por exemplo, as de Lubanga, Ntaganda e Ongwen) foram facilitadas pelas grandes potências ou pela ONU. Nos casos em que o TPI desafiou as elites políticas governantes, como no Sudão e no Quênia, não conseguiu obter a cooperação e a assistência necessárias. Não apenas os regimes jurídicos afetados, mas vários Estados-membros não cumpriram sua obrigação de cooperar ou contestaram a autoridade do TPI. **Existe, portanto, uma grande discrepância entre obrigação legal e conformidade.** (STAHN, 2018, p. 246, grifo nosso, tradução nossa)⁴².

A princípio, três crimes ficaram sob jurisdição do TPI: o genocídio⁴³, os crimes contra a humanidade e os crimes de guerra. Em 2010, um quarto crime foi incorporado à jurisdição: o crime de agressão⁴⁴:

⁴¹ Em tese, mesmo os Estados não-signatários do Estatuto de Roma são virtualmente obrigados a investigar, processar e punir os crimes internacionais em seus tribunais internos. Este é um legado do Tribunal Militar de Nuremberg e está previsto na Convenção de Genocídio de 1948 e nas quatro convenções de Genebra de 1949.

⁴² O texto em língua estrangeira é: “In practice, cooperation proved to be highly dependent on domestic political dynamics and international support. In cases where ICC proceedings were triggered by governments in power, targeted rebel groups or coincided with governmental interests (e.g. Uganda, DRC, Ivory Coast), the ICC was able to rely in state cooperation. Some of the arrests and transfers to the Court (e.g. Lubanga, Ntaganda, Ongwen) were facilitated by major powers or the UN. In cases where the ICC challenged ruling political elites, such as in Sudan and Kenya, it failed to get the necessary cooperation and assistance. Not only the affected legal regimes, but a number of states parties failed to abide by their obligation to cooperate or contested the authority of the ICC. There is thus a deep discrepancy between legal obligation and compliance.”

⁴³ O Estatuto acolheu a mesma definição de genocídio estipulada pelo artigo 2 da Convenção para a Prevenção e Repressão do Genocídio adotada pelas Nações Unidas, em 9 de dezembro de 1948, e ratificada pelo Brasil em 4 de setembro de 1951 (IKAWA; PIOVESAN, 2012)

⁴⁴ O crime de agressão, foi incorporado através de uma emenda ao Estatuto de Roma aprovada na primeira Conferência de Revisão do Estatuto em Kampala, Uganda, em 2010. Ainda levaria mais sete anos para que a Assembleia dos Estados-membros adotasse, por consenso, uma resolução para ativar a jurisdição do Tribunal em relação a este crime, que passou a vigorar em julho de 2018.

1. **Genocídio:** Crime praticado com intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, enquanto tal com os seguintes atos:
 - 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 de um grupo para outro;
2. **Crimes contra a humanidade:** Trata-se de um ataque sistemático, em grande escala, contra civis, considerando também, a exemplo do que ocorreu nos tribunais *ad hoc* do início da década de 1990, os crimes sexuais e de gênero. O Estatuto prevê 15 tipos de crimes contra a humanidade:
 - 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, escravidão 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; 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.
3. **Crimes de guerra:** Extensamente definidos no Artigo 8º do Estatuto de Roma a partir das contribuições das Convenções de Genebra, de 1949, e da Convenção de Haia IV, de 1907. Alguns exemplos são o uso de crianças-soldados, o assassinato ou tortura de civis ou prisioneiros de guerra e o direcionamento de ataques que alvejem, intencionalmente, locais como hospitais, monumentos históricos ou edifícios dedicados à religião, educação, arte, ciência ou caridade.
4. **Crime de agressão:** Uso de força armada por um Estado contra a soberania, integridade ou independência de outro Estado. Envolve o planejamento, preparação, início ou execução de ato que, por sua natureza, gravidade e impacto, constitua uma violação à Carta da ONU por parte de pessoa que esteja efetivamente no exercício

do controle do Estado ou que tenha diretamente o controle político ou militar do Estado⁴⁵.

Os quatro crimes sob a jurisdição do TPI não prescrevem e representam a “área de fronteira entre criminologia e estudos de paz”⁴⁶ (JÄGER, 1998 apud TALLGREN, 2001, p. 7).

O Estatuto de Roma promoveu inovações importantes em relação à tipificação destes crimes. O conceito de genocídio, por exemplo, foi ampliado para incluir violações cometidas mesmo em tempos de paz. Os crimes contra a humanidade, por sua vez, receberam definição mais ampliada que a adotada em Nuremberg, décadas antes. Em relação aos crimes de guerra, o documento prevê a punição de violações cometidas contra combatentes e não-combatentes. Além disso, o Estatuto de Roma passou a considerar que os crimes de guerra estariam previstos não apenas nos casos de conflitos internacionais, mas também internos (IKAWA; PIOVESAN, 2012). Tal ampliação é uma resposta a um momento histórico em que guerras civis e conflitos étnicos são mais frequentes que agressões entre países.

O acordo final para a votação do Estatuto de Roma foi definido na noite de 16 de julho de 1988, dia anterior ao prazo final para a conclusão dos trabalhos da Conferência. Houve uma série de reuniões secretas e acordos foram costurados longe dos holofotes. Tsilonis (2019) conta que os momentos finais que levaram à aprovação do documento ainda são cercados de mistério. De acordo com ele, “o que aconteceu exatamente na última semana da Conferência, especialmente entre os dias 16 e 17 de julho de 1998, permanece aberto à especulação [...]”⁴⁷.

Como afirma Glasius (2017), à medida que o evento se aproximava do fim, aumentava o desespero dos observadores de ONGs e representantes das delegações favoráveis ao estabelecimento do TPI. Eles temiam a possibilidade de fracasso da Conferência. Não era possível saber quando uma oportunidade como aquela se abriria novamente. Mas, apesar das preocupações, o Estatuto de Roma foi aprovado em 17 de julho de 1998 por 122 Estados. Foram sete votos contrários⁴⁸ e 21 abstenções. A salva de palmas que se seguiu à aprovação durou dez minutos.

⁴⁵ Disponível em: https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/RC2010/AMENDMENTS/CN.651.2010-ENG-CoA.pdf. Acesso em: 27 jun. 2021.

⁴⁶ O texto em língua estrangeira é: "Grenzbereich zwischen Kriminologie und Friedensforschung."

⁴⁷ O texto em língua estrangeira é: "what exactly took place in the last week of the Conference and especially between the 16 and 17 July 1998 remains open to speculation [...]".

⁴⁸ China, Estados Unidos, Filipinas, Índia, Israel, Sri Lanka e Turquia votaram contra a aprovação.

Depois da Conferência de Roma, um novo Comitê Preparatório se reuniu nos quatro anos seguintes para redigir os textos jurídicos secundários do tribunal. Em 11 de abril de 2002, 66 Estados já haviam ratificado o Estatuto, ultrapassando as 60 ratificações necessárias para sua entrada em vigor. O Brasil ratificou o documento em 20 de junho de 2002. Onze dias depois, em 1º de julho, o Estatuto de Roma entrou em vigor. No entanto, o tribunal só começaria a funcionar, na prática, no ano seguinte, depois da eleição dos juízes e procuradores e da seleção e contratação de funcionários essenciais para o seu funcionamento.

A seguir, apresenta-se uma breve cronologia dos principais marcos da fundação do TPI:

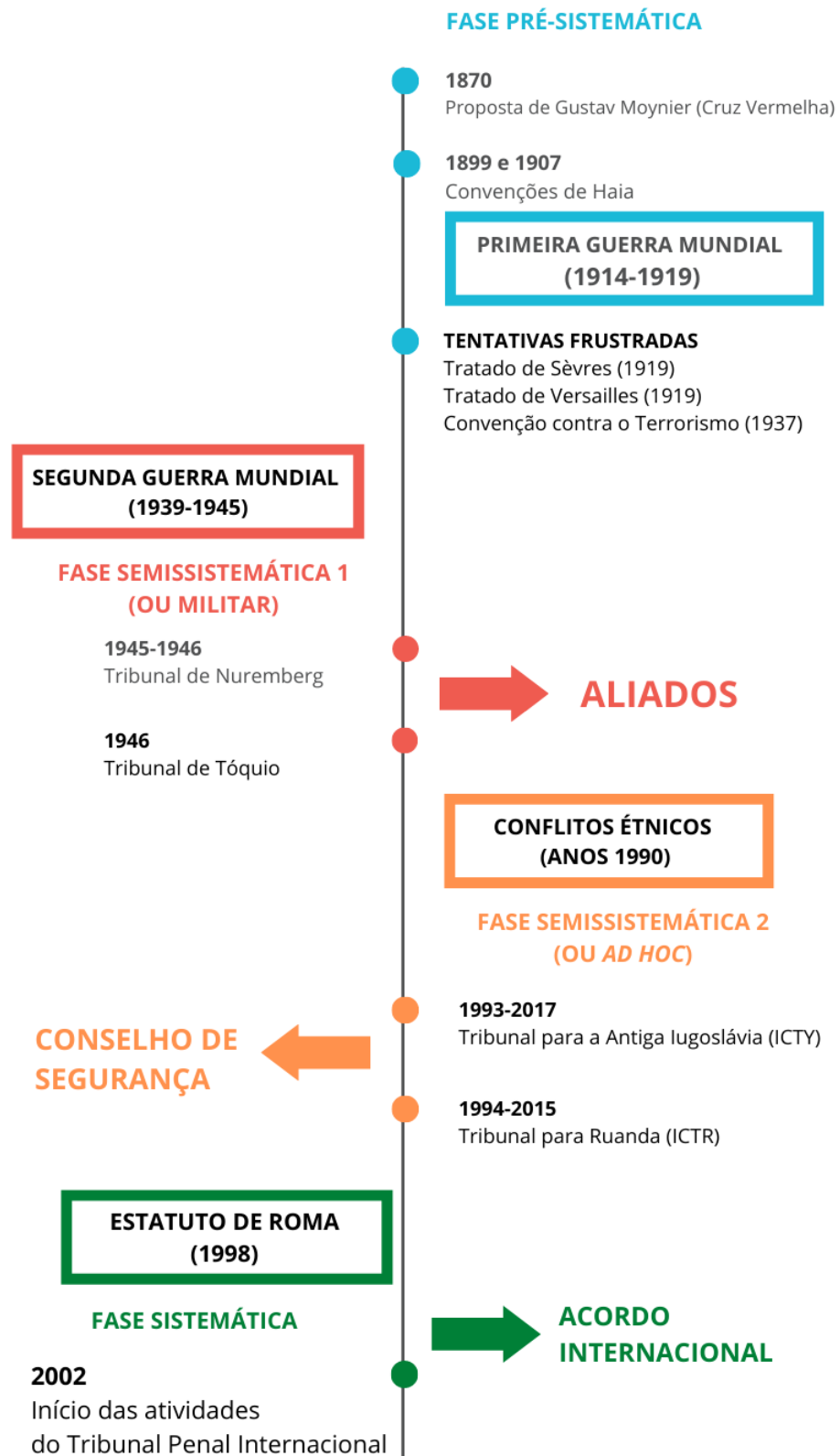
Figura 1 – Etapas do estabelecimento do TPI



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

A figura seguinte sintetiza o que foi tratado até esta etapa da pesquisa: a divisão dos antecedentes do TPI em etapas, de acordo com a ideia de sistematização proposta:

Figura 2 – Antecedentes do TPI



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Na fase pré-sistemática, havia propostas esparsas, embrionárias e que contavam com o apoio de poucos países. Foi um período em que os avanços ocorreram sobretudo no campo intelectual. Em seguida, na década de 1940, depois da Segunda Guerra Mundial, a criação dos tribunais militares de Nuremberg e Tóquio, pelos Aliados, representou uma etapa decisiva neste trajeto de sistematização. Apesar de importantes contribuições, o fato de as cortes militares terem sido “tribunais dos vencedores” maculou uma premissa fundamental do direito: o julgamento imparcial.

No início da década de 1990, depois de quase 50 anos sem um tribunal internacional, as cortes para Ruanda e a Antiga Iugoslávia deixaram um legado fundamental para criação do TPI, em 1998.

Uma diferença fundamental em relação às cortes anteriores foi a preocupação em transmitir uma imagem de racionalidade baseada em princípios como legitimidade e devido processo legal. Tratava-se de um esforço para se livrar da natureza eminentemente política dos tribunais militares de Nuremberg e Tóquio, bem como do ICTY e do ICTR (BUIS, 2020). Isso porque o TPI foi fruto de um acordo internacional, não resultado da ação de vencedores de guerra ou da imposição do CSNU.

O quadro a seguir traz uma comparação entre as etapas delineadas, com exceção da pré-sistemática, justamente pela ausência de elementos de comparação com as fases subsequentes:

Quadro 2 – Fases que antecederam o TPI

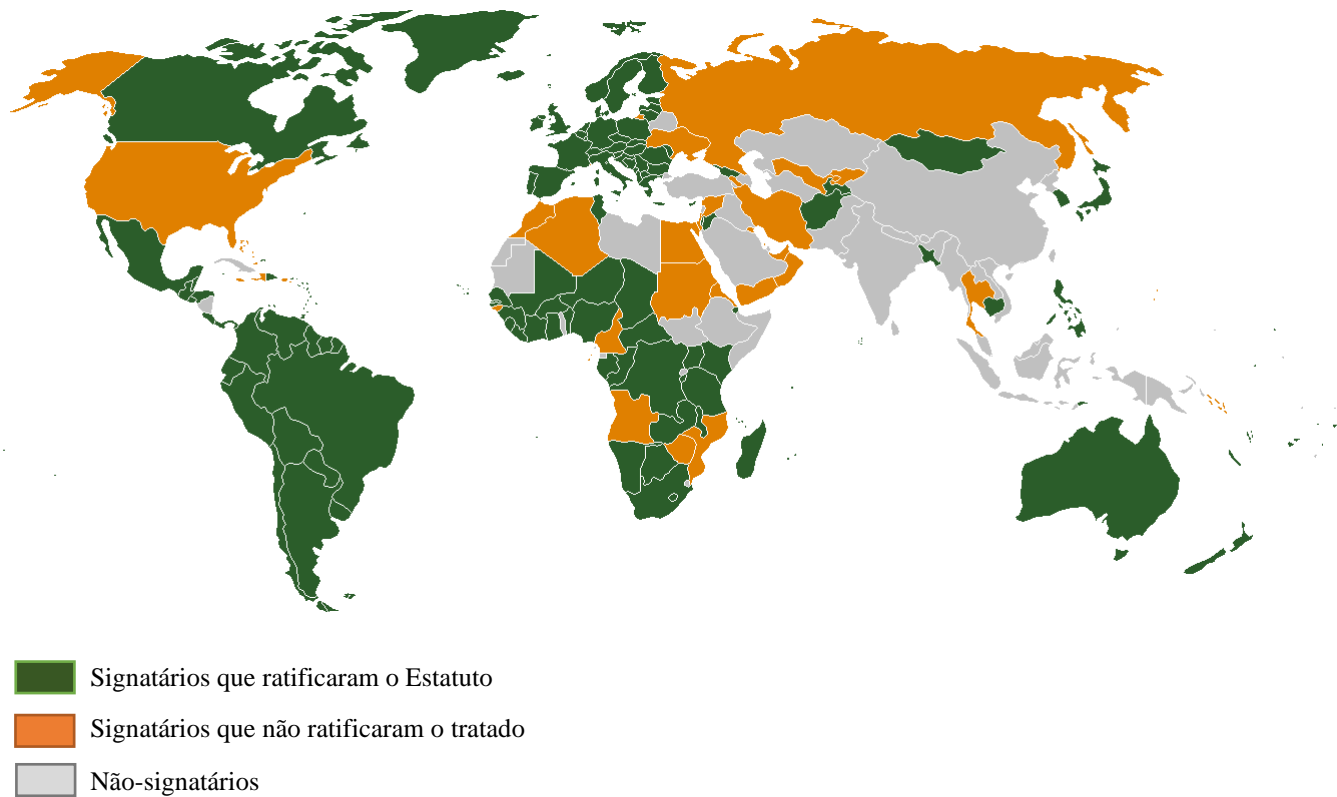
	Processo de sistematização 1	Processo de sistematização 2	Fase sistemática
Tribunais	Nuremberg e Tóquio	Ruanda e Antiga Iugoslávia	Tribunal Penal Internacional
Criadores	Vencedores da Segunda Guerra Mundial (Aliados)	Conselho de Segurança da ONU	Acordo internacional
Alvos	Criminosos do Eixo	Indivíduos envolvidos em massacres durante conflitos étnicos nos dois países	Qualquer cidadão maior de 18 anos de Estado-membro ou que cometa crime em território de Estado-membro
Fonte jurídica	Acordo de Londres (Nuremberg) e declaração de rendição dos japoneses (Tóquio)	Resoluções do CSNU	Estatuto de Roma
Principais contribuições	a) definição de crime internacional; b) responsabilização individual.	a) primeira condenação por genocídio; b) previsão de crimes sexuais; c) cooperação com sistemas nacionais de justiça;	a) maior participação das vítimas; b) criação de fundo para reparação das vítimas; c) autonomia da corte para iniciar processos por conta própria;

	d) primeira condenação de chefe de Estado desde Nuremberg.	d) inclusão do crime de agressão; e) princípio da complementariedade; f) princípio da cooperação; g) ampliação da tipificação dos crimes.
--	--	--

Fonte: Elaboração própria.

Atualmente, 122 países integram o TPI⁴⁹, como mostra o mapa a seguir:

Figura 3 – Países que aprovaram e ratificaram o Estatuto de Roma



Fonte: Página oficial do Tribunal Penal Internacional.

A maioria dos países em regiões como América Latina e Europa decidiu ratificar o Estatuto de Roma. Boa parte da Ásia, por outro lado, está fora da jurisdição do TPI. Grandes potências como EUA e Rússia chegaram a se tornar signatárias do acordo, mas sem o ratificar. No primeiro caso, o ex-presidente democrata Bill Clinton assinou o documento, mas os republicanos, maioria no Congresso à época, sequer votaram um projeto de ratificação. Como

⁴⁹ Disponível em: https://asp.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx. Acesso em: 27 jun. 2021.

esperado, o presidente seguinte, George W. Bush, suspendeu completamente o apoio americano ao TPI. Já a Rússia, que também nunca havia chegado a ratificar o Estatuto, revogou sua assinatura em 2016. A decisão foi divulgada um dia após o Comitê de Direitos Humanos da Assembleia Geral da ONU aprovar uma resolução condenando o país pela ocupação da região da Crimeia, no território da Ucrânia.

Fato é que para que o TPI possa ter uma atuação efetiva e dar conta das expectativas nele depositadas depende de uma abrangência universal, ou o mais próximo possível disso. Até certo ponto, houve uma ampliação gradual do número de países-membros do Estatuto de Roma, o que se explica, de acordo com Tsilonis (2019), pelo fato de vários deles lidarem com conflitos internos ou terem sido vítimas de crimes de guerra e de crimes contra a humanidade.

É possível também que esse reconhecimento tenha relação com o movimento do TPI em direção às vítimas, reconhecendo seus direitos no curso dos processos e realizando esforços de reparação. Esta premissa, prevista no Estatuto de Roma, é “um dos avanços mais originais e importantes em favor das vítimas no campo do direito penal internacional⁵⁰” (CHUNG, 2019, p. 15, tradução nossa).

O trabalho do Tribunal se estende para além do julgamento e da punição e busca incorporar dimensões restaurativas que estabelecem de forma mais explícita uma relação com o campo da justiça de transição⁵¹. A estrutura institucional do TPI é projetada com um grau de porosidade incomum para um tribunal criminal: atores da sociedade civil bem como sobreviventes de conflitos são trazidos para dentro de suas operações formais e as atividades judiciais domésticas desempenham uma função para determinar se os casos são ou não admissíveis (DE VOS; KENDALL; STAHN, 2015, p. 4, tradução nossa)⁵².

No entanto, Chung (2019) salienta a necessidade de o tribunal fazer mais para que as comunidades vitimizadas sejam incluídas de maneira profunda. O autor sugere que certos

⁵⁰ O texto em língua estrangeira é: “[...] one of the most unique and important advances in the role of victims under international criminal law.”

⁵¹ Justiça de transição diz respeito a uma série de medidas que visam à superação de momentos históricos marcados por conflitos internos, governos ditatoriais e violações sistemáticas de direitos humanos. O conceito surgiu na fronteira entre direito e ciência política, a partir da década de 1990. "Mais do que algumas dimensões ou eixos, a justiça de transição é um capítulo privilegiado da internacionalização dos campos jurídicos, em especial dos direitos humanos, que reduzem a capacidade política do Estado e dos atores nacionais no que se refere às garantias mínimas e liberdades fundamentais dos seus cidadãos. Esse é seu sentido maior" (QUINALHA, 2012, p. 158).

⁵² O texto em língua estrangeira é: “The Court’s work extends beyond judgment and punishment, and it seeks to incorporate restorative dimensions that bring it more explicitly into a relationship with the field of transitional justice. The ICC’s institutional structure is designed with a degree of porousness that is unusual for a criminal court: civil society actors as well as conflict survivors are brought into its formal operations, and domestic judicial activity plays a role in determining whether or not cases are admissible.”

juízos do TPI podem ser realizados *in loco*, ou mesmo que cerimônias de abertura e encerramento dos trabalhos podem ocorrer nos países em que os crimes foram cometidos. Outra possibilidade seria a instituição de um júri misto, que incorporasse pelo menos um magistrado do país onde o eventual crime a ser investigado ocorreu. Além disso, é fundamental que a corte não perca do horizonte a missão de contribuir para que haja autonomia por parte dos sistemas judiciais domésticos. Tallgren (2001) explica que um dos principais argumentos para justificar a existência de um sistema penal internacional é justamente que este pode servir como uma espécie de referência para as cortes nacionais.

É necessário compartilhar o conhecimento que foi desenvolvido na corte e nos diferentes Estados em áreas como gestão de tribunais, proteção de testemunhas, participação e reparação de vítimas, contato com as comunidades afetadas, detenção etc. O Tribunal deve estar sempre disponível quando os Estados solicitarem este tipo de apoio, a fim de aprimorar seus mecanismos judiciais nacionais. [...] Os juízes do TPI e o Tribunal em si também devem contribuir para a reconciliação de sociedades divididas em um nível mais fundamental, abordando as causas profundas da prática de crimes essenciais, inclusive por meio de atividades de extensão, iniciativas educacionais e disseminação de informações. Este elemento deve ser incluído nas estratégias desenvolvidas para atingir outras prioridades⁵³ (CHUNG, 2019, p. 17, tradução nossa).

A seguir, abordamos a Conferência de Roma à luz do neoinstitucionalismo enquanto marco teórico-metodológico que explica a formação de regimes internacionais. Como veremos, a aprovação do Estatuto de Roma, em 1998, trouxe à existência uma corte penal com ambições de abrangência global.

1.2 O neoinstitucionalismo e o conceito de regime internacional

Dimensionar a importância das instituições para a definição dos rumos da política – tanto no campo doméstico quanto internacional – é uma preocupação de muitos cientistas políticos. Dizer que as instituições importam pode parecer, à primeira vista, uma

⁵³ O texto em língua estrangeira é: “There is a need to exchange the knowledge that has been developed at the Court and in the different States in areas such as court management, witness protection, victims’ participation and reparation, outreach to affected communities, detention, etc. The Court should always be available for States when they request this type of support in order to enhance their national judicial mechanisms [...] the ICC judges and the Court also should contribute to the reconciliation of divided societies at a more fundamental level by addressing the root causes to the commission of core crimes, including through outreach activities, educational initiatives and information dissemination. This element should be included in the strategies developed to achieve other priorities.”

afirmação banal, mas, na verdade, traz consigo uma série de premissas que nunca alcançaram consenso na Academia.

Hall e Taylor (2003, p. 196) sintetizam as diferentes definições de instituição como “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política”. Os autores deixaram uma contribuição valiosa para este debate ao agrupar as diversas tendências que surgiram a partir dos anos 1980 com o rótulo de neoinstitucionalismo em três métodos de análise – o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico.

As três vertentes compartilham uma premissa central: as instituições importam porque influenciam o comportamento dos atores. No entanto, cada perspectiva adota abordagens teóricas diversas para responder como os atores são influenciados pelas instituições.

Para o institucionalismo sociológico, até mesmo agentes com comportamentos comumente encarados como utilitários podem sofrer influências do ambiente institucional na tomada de decisões estratégicas. Neste sentido, os teóricos desta linha se atentam menos para a busca de eficácia nos arranjos institucionais e mais para os esforços de interpretação e a preocupação com a legitimidade social. As instituições afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação dos atores, ao fornecerem paradigmas morais e cognitivos. Ou seja, o ator está envolvido em mundo de instituições compostas de símbolos que fornecem filtros de interpretação a partir dos quais se define uma linha de ação.

A crítica que Hall e Taylor (2003) fazem à abordagem é que, para o campo da Ciência Política, esta seria uma perspectiva intangível e muito pouco definida. O institucionalismo sociológico deixa de fora categorias objetivas, como o jogo de interesses e a disputa de poder entre os atores arrolados a uma instituição. “De maneira geral, seu enfoque poderia beneficiar-se de uma maior atenção ao modo como os esquemas de significados, os cenários e os símbolos nascem não somente de processos de interpretação, mas também de processos de conflito” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 218).

O institucionalismo histórico, por sua vez, mergulha nos arquivos em busca de indícios que expliquem o comportamento dos atores. Diferentemente dos adeptos do institucionalismo sociológico, os institucionalistas históricos se preocupam em avaliar como as relações nas instituições existentes se reproduzem na desigualdade de poder durante a criação de novas. Trata-se de um esforço para destacar os contextos e as condições históricas em que os fatos ocorrem (LIMA; MÖRSCHBÄCHER, 2017).

Por fim, o institucionalismo da escolha racional defende que a intencionalidade humana determina as situações políticas a partir, necessariamente, de cálculos estratégicos. Ou seja, os atores buscam maximizar seu rendimento a partir do exame de todas as escolhas possíveis, ao optar por aquela que oferece o maior benefício. Neste cenário, as instituições afetam o comportamento dos atores envolvidos ao diminuir a incerteza em relação ao comportamento dos outros atores. Como consequência, quanto mais uma instituição for capaz de resolver dilemas relativos à ação coletiva, mais robusta será.

O “calcanhar de Aquiles” da escolha racional, porém, é a imagem simplista que apresenta a respeito das motivações humanas, negligenciando aspectos importantes para a compreensão da relação entre os atores e as instituições.

Os defensores desse enfoque inclinam-se a compará-lo a um conjunto de equações de forma reduzida, que convém julgar não tanto pela exatidão dos seus postulados quanto à luz da capacidade de predição de seus modelos [...] A utilidade desse enfoque ainda é limitada pela necessidade de especificar as preferências ou os objetivos subjacentes dos atores de modo exógeno em relação à análise, em particular em situações empíricas nas quais essas preferências apresentam facetas múltiplas e são ambíguas ou difíceis de identificar *ex ante* (HALL; TAYLOR, 2003, p. 213-214).

Ao considerarmos especificamente a nossa pesquisa, é possível dizer que o institucionalismo histórico acerta ao relacionar as instituições ao contexto geral em que surgem. Assim, não é possível compreender a criação dos tribunais militares sem associá-la ao momento histórico que sucedeu a Segunda Guerra Mundial. Da mesma forma, as cortes *ad hoc* são resultado da eclosão de conflitos internos que marcou os anos 1990 e do clamor da chamada comunidade internacional para que a soberania estatal fosse limitada durante a ocorrência de crises humanitárias.

Já o institucionalismo da escolha racional foi capaz de produzir as respostas mais bem elaboradas para o surgimento das instituições, com uma preocupação especial para as funções que cumprem e as vantagens que oferecem.

Das três abordagens teóricas dentro do institucionalismo, vamos nos concentrar nesta última por duas razões principais. A primeira delas é que os teóricos da escolha racional atribuem uma intencionalidade decisiva dos agentes no processo de criação das instituições. É um cenário em que atores dotados de consciência a respeito dos efeitos futuros da instituição a criam justamente para cumprir certos propósitos.

Mais precisamente, seu alcance teórico [do institucionalismo da escolha racional] é maior em contextos nos quais o consenso entre os atores dispostos à ação estratégica e de estatuto relativamente idêntico é indispensável para assegurar uma mudança

institucional, como em certas assembleias legislativas ou em arenas internacionais (HALL; TAYLOR, 2003, p. 217).

Apesar de reconhecermos que a intencionalidade nem sempre está presente na criação de instituições e que os contextos são os mais variados, o TPI, como demonstramos anteriormente neste capítulo, surgiu das negociações do Estatuto de Roma. Portanto, os atores envolvidos, ou seja, os Estados, tinham diante de si com muita clareza o que estava em jogo e quais seriam as consequências práticas da aprovação de um acordo para a criação da corte.

A outra razão para concebermos esta como a perspectiva mais adequada é que, no campo das Relações Internacionais, o que Hall e Taylor (2003) chamam de institucionalismo da escolha racional influenciou decisivamente a criação da teoria dos regimes internacionais, arranjos que, por intermédio de organizações internacionais, favorecem a cooperação para a busca de benefícios coletivos. A nosso ver, foi o que aconteceu com a aprovação do Estatuto de Roma, em 1998, como veremos a seguir.

1.2.1 A importância das instituições para o campo das Relações Internacionais e o conceito de regime internacional

As premissas do institucionalismo e do neoinstitucionalismo nos ajudam a compreender como as instituições influenciam o comportamento dos atores envolvidos nos diferentes processos políticos, tanto no âmbito doméstico quanto nas dinâmicas próprias das Relações Internacionais.

De um lado, os realistas privilegiam o Estado nacional em suas análises; do outro, os liberais investem suas energias nas possibilidades de articulação entre as nações como catalisadoras dos avanços de que a humanidade necessita.

Como destacam Nogueira & Messari (2005), uma diferença fundamental entre as duas vertentes é que, enquanto os realistas enfatizam os ganhos relativos (quanto um Estado ganha em relação aos demais), os liberais priorizam os ganhos absolutos (quando todos ganham em conjunto). Por causa deste viés, o pensamento liberal recebeu, por parte de autores realistas, a alcunha de *idealismo*. Ou seja, tratar-se-ia de uma perspectiva que olha para um mundo ideal, que pouco ou nada tem a ver com a realidade concreta das relações internacionais. Por isso, sustentam os realistas, o idealismo não seria capaz de explicar o mundo tal como ele é.

Atualmente, os liberais, em geral, concordam que o sistema internacional é anárquico, mas, diferentemente dos realistas, não consideram este contexto imutável, sendo possível tornar a relação entre os Estados mais cooperativa. E as instituições podem contribuir justamente neste sentido (NOGUEIRA & MESSARI, 2005).

Passada a Segunda Guerra Mundial, o liberalismo amargou um período de considerável descrédito. Os liberais foram acusados de não terem sido capazes de decifrar o contexto internacional que causou um dos conflitos mais graves da história da humanidade porque estavam presos à utopia de um mundo ideal.

De acordo com Echart Muñoz (2017), o início da Guerra Fria, pouco depois do fim da Segunda Guerra, foi outro evento histórico que fortaleceu a hegemonia realista nas Relações Internacionais. De certa forma, o noticiário confirmava os preceitos da teoria: Estados Unidos e União Soviética faziam alianças que atendiam a seus interesses e investiam em tecnologias diversas para aumentar seu poder bélico e influência ideológica. Apesar de nenhuma bomba ter sido lançada, o sentimento de medo do rival era constante e a hecatombe nuclear não parecia tão distante.

Se a realidade concreta favorecia o realismo, segundo o qual a política internacional praticamente se restringe à luta por poder, o liberalismo, apesar de “ferido”, não haveria de “morrer”. No campo diplomático, os princípios do institucionalismo ganharam força com a retomada das atividades da Liga das Nações e sua posterior transformação na Organização das Nações Unidas, em 1945.

Décadas mais tarde, o fim do século XX desafiou, de diferentes maneiras, a dominação realista no campo teórico das Relações Internacionais. Conceitos como soberania nacional, território e autodeterminação passaram por revisões. A crise epistemológica criou espaço para novos atores, novos problemas, novas ideias, novas leituras.

Na esteira destas transformações, o liberalismo passou por uma reinvenção que lhe renovou o fôlego, sobretudo a partir dos anos 1970, quando novas vertentes passaram a levar em consideração as dinâmicas do processo de globalização e a defender a ideia de que a ação de atores transnacionais – organizações não-governamentais e empresas multinacionais – estaria mudando o sistema internacional.

Essa configuração da política mundial, definida como interdependência complexa por Keohane e Nye (2000), se caracterizava pela existência de múltiplos canais de comunicação e negociação entre as sociedades, de diversos atores para além dos Estados (empresas, organizações internacionais etc.) e de uma agenda múltipla (na qual a segurança militar não é o único tema, sendo importantes também a economia, o meio ambiente, a tecnologia ou a cultura, dentre outras). O objetivo destas teorias é analisar a forma de influenciar decisões e processos que ocorrem e que têm efeitos

recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países (por exemplo, o impacto das decisões dos países produtores de petróleo as economias dos países ricos). Recuperavam, para isso, o papel das organizações internacionais como arenas de negociação que permitem diminuir a incerteza nesse cenário complexo de tomada de decisões (ECHART MUÑOZ, 2017, p. 6).

Naquele período, alguns autores liberais, incomodados com a acusação de serem utópicos, passaram a se preocupar com um programa de estudos mais conectado com “o mundo como ele é”. Neste sentido, o funcionalismo (um desdobramento do liberalismo) adotou objetivos mais modestos, menos idealistas, admitindo que a cooperação entre os países pode acontecer mais facilmente em áreas específicas. A realidade mostrou que os governos aceitaram ceder parte de sua soberania para tratar coletivamente de questões de interesse coletivo. Assim, defendiam os funcionalistas, o alcance das organizações internacionais aumentaria paulatinamente, em direção a uma espécie de “soberania compartilhada” (NOGUEIRA & MESSARI, 2005, p. 76-77). Afinal, se é verdade que estamos em mundo cada vez mais marcado pela interdependência complexa, o número de áreas em que a cooperação passa a ser decisiva tende a crescer.

Os ventos que passaram a soprar nos debates das Relações Internacionais trouxeram denominações renovadas, agora com o prefixo “neo”. Salomón González (2001-2002) avalia que neorrealistas e neoliberais estavam mais abertos ao diálogo que as correntes teóricas anteriores e descobriram mais pontos em comum que divergências. Um dos principais responsáveis por esta aproximação “neo-neo” foi Robert O. Keohane, que, para superar o estruturalismo tradicional, propôs a criação de um “programa de investigação estrutural modificado”, que assumia as seguintes premissas:

1. A premissa de que os Estados são os principais atores internacionais, apesar de não serem os únicos; 2. A premissa de que os Estados atuam racionalmente, apesar de não atuarem a partir de uma informação completa nem com preferências imutáveis; 3. A premissa de que os Estados buscam poder e influência, mesmo que nem sempre nos mesmo termos (em diferentes condições sistêmicas, os Estados definem seus interesses de maneira diferente) (KEOHANE, 1983 apud SALOMÓN GONZÁLEZ, 2001-2002, p. 15, tradução nossa)⁵⁴.

⁵⁴ O texto em língua estrangeira é: “1. La premisa de que los estados son los principales actores internacionales, aunque no los únicos. 2. La premisa de que los estados actúan racionalmente, aunque no a partir de una información completa ni con preferencias incambiables. 3. La premisa de que los estados buscan poder e influencia, aunque no siempre em los mismos términos (en diferentes condiciones sistémicas, los estados definen sus intereses de manera diferente)”.

Além da manutenção de conceitos importantes para o realismo clássico, como a anarquia do sistema internacional⁵⁵ e a busca dos Estados pela expansão de poder, a obra de Keohane (1983) recorreu a alguns elementos do pensamento liberal, como o desejo de analisar as instituições internacionais (formais e informais) e a defesa da ideia de que elas são capazes de modificar a percepção que os Estados têm de seus próprios interesses. O autor avalia que cooperação e harmonia não são sinônimos e que é possível cooperar mesmo em um ambiente marcado por interesses divergentes (SALOMÓN GONZÁLEZ, 2001-2002).

Apesar de certas aproximações teóricas, o debate “neo-neo” não foi capaz de superar por completo uma questão que ainda divide realistas e liberais: a atuação das organizações internacionais pode mudar o quadro de anarquia que marca o sistema internacional? Os neorrealistas, apesar de passarem a atribuir alguma importância a estas instituições, vão sustentar que o quadro de anarquia não tende a se alterar, independentemente do esforço que façam. Os neoliberais, ao contrário, acreditam que a atuação das organizações pode atenuar a condição anárquica que marca a relação entre os Estados (SALOMÓN GONZÁLEZ, 2001).

Um desdobramento das contribuições de Keohane e Nye (2001) é a sistematização do chamado “institucionalismo neoliberal” nas Relações Internacionais, que sintetizou as contribuições centrais das duas principais correntes teóricas do debate “neo-neo”.

Em um mundo de múltiplas questões imperfeitamente vinculadas, em que coalizões são formadas de forma transnacional e transgovernamental, o papel potencial das instituições internacionais na negociação política aumenta enormemente. Em particular, elas ajudam a definir a agenda internacional e atuam como catalisadoras para a formação de coalizões como arenas para iniciativas políticas e conexão de Estados fracos (KEOHANE; NYE, 2001, p. 82, tradução nossa)⁵⁶.

Para os pensadores desta vertente, o comportamento dos Estados é voltado, necessariamente, para a ampliação do seu bem-estar. Trata-se de um viés claramente utilitarista. No entanto, enquanto os neorrealistas acreditam que o resultado lógico da busca incessante dos Estados pelo interesse próprio é o conflito permanente e a impossibilidade de arranjos estáveis, os institucionalistas fazem uma leitura diferente do cenário: apesar de o sistema internacional

⁵⁵ O conceito de anarquia do sistema internacional diz respeito à ideia de que não existe, a nível internacional, nenhuma força capaz de regular ou punir a ação dos Estados, o que cria um cenário muito mais imprevisível e incerto que no âmbito doméstico.

⁵⁶ O texto em língua estrangeira é: “[...] in a world of multiple issues imperfectly linked, in which coalitions are formed transnationally and transgovernmentally, the potential role of international institutions in political bargaining is greatly increased. In particular, they help set the international agenda, and act as catalysts for coalition formation and as arenas for political initiatives and linkage by weak states”.

ser anárquico, há um eterno fértil para a cooperação entre os países, desde que eles consigam identificar **interesses comuns**.

A prevalência da competição ou da cooperação não é dada *a priori*, mas é resultado do contexto específico. A relação entre conflito e cooperação é simbiótica: só pode haver cooperação se houver, em um primeiro momento, conflito. Em outras palavras, não há lógica em discutir um acordo internacional, por exemplo, sobre temas em que não há disputa. Parte-se da divergência para construir um caminho que possa satisfazer em alguma medida os atores envolvidos. Neste contexto, de acordo com Keohane e Nye (2001), as organizações internacionais podem ativar potenciais coalizões na política internacional.

Ao analisar este embate, o teórico institucionalista Arthur Stein faz um comentário interessante: “As relações internacionais envolvem cooperação e conflito, mais cooperação do que os realistas admitem e mais conflito do que os liberais reconhecem” (STEIN, 1990 apud SLAUGHTER, [s.d.]).

Durante a Conferência de Roma, por exemplo, apesar do conflito entre os entusiastas do TPI e os mais apegados a concepções tradicionais de soberania nacional, a maioria dos países votou a favor da criação da corte. Como veremos mais detalhadamente no próximo capítulo, os debates expuseram os pontos de vista conflitantes e, por fim, chegou-se a um termo que atendia, na medida do possível, aos interesses da maioria das delegações. A nosso ver, a “calibragem” foi feita através do princípio da complementariedade, que, de certa forma, acomodou os interesses dos lados em disputa e funcionou como um elemento de conciliação em um debate extremamente delicado. Apesar disso, vale destacar novamente que a votação não foi unânime.

Para tentar compreender em que condições os Estados estariam dispostos a cooperar, os institucionalistas avançaram na conceituação de um termo que vinha sendo disputado desde o debate “neo-neo”: **regime internacional**. A definição que adotamos sintetiza, novamente, as contribuições das duas principais vertentes teóricas – o (neor)realismo e o (neo)liberalismo.

Regimes podem ser definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões, implícitos ou explícitos, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em determinada área das relações internacionais. Normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proibições de ação específicas. Os procedimentos de tomada de decisão são práticas prevalentes para fazer e implementar a escolha coletiva⁵⁷ (KRASNER, 1982, p.186).

⁵⁷ O texto em língua estrangeira é: “Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice”.

Mendes e Lima (2005) defendem que esses quatro elementos da definição de Krasner (1982) – princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões – atuam sobre o comportamento dos Estados. Ou seja, os institucionalistas creem que as organizações e os regimes internacionais podem desempenhar uma ação decisiva para que a cooperação seja possível mesmo em um cenário incerto. Isso porque teriam a capacidade de diminuir a nebulosidade, tornando o céu mais limpo, o terreno mais seguro para que os Estados, apesar de buscarem anseios egoístas, sejam capazes de identificar pontos de convergência na busca por estes interesses. Em outras palavras, os regimes amenizariam os efeitos da anarquia internacional porque, entre outros motivos, oferecem segurança, um valor fundamental para os Estados.

[...] se o egoísmo monitora o comportamento um do outro e se um número suficiente deles [dos Estados] estiver disposto a cooperar com a condição de que outros cooperem também, eles podem ser capazes de ajustar seu comportamento para reduzir a discórdia. Eles podem até criar e manter princípios, normas, regras e procedimentos - instituições referidas como regimes internacionais... instituições devidamente projetadas podem ajudar os egoístas a cooperar mesmo na ausência de um poder hegemônico⁵⁸ (KEOHANE, 1984, p. 83-84, tradução nossa).

Krasner (1982) também acredita que, sob certas condições, quando os Estados não são capazes de alcançar o melhor resultado possível individualmente, os regimes internacionais podem ter um impacto significativo. Em suma, os regimes seriam variáveis intervenientes entre: 1) as variáveis causais básicas (poder e interesses), que os Estados visam a maximizar, e 2) os resultados obtidos e o comportamento.

Na maioria das situações, existe uma ligação direta entre as variáveis causais e o comportamento. Mas, em situações em que as decisões individuais são descoordenadas e incapazes de gerar os melhores resultados, os regimes podem desempenhar um papel relevante porque são mais fortes que arranjos temporários, que não resistem a alterações de poder e interesses.

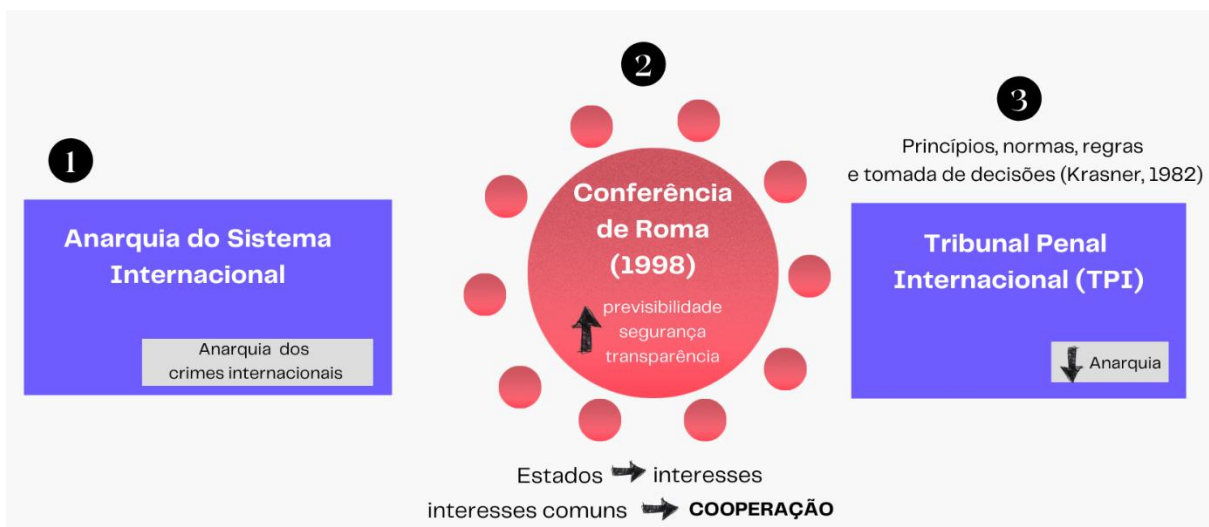
Como, afinal, os regimes internacionais são capazes de influenciar o comportamento dos Estados? Nogueira & Messari (2005, p. 94) esclarecem que, de acordo com o argumento neoinstitucionalista, a interação estratégica propiciada pelas instituições desempenha três funções básicas para a formação das preferências dos atores. As instituições:

⁵⁸ O texto em língua estrangeira é: “[...] if the egoism monitors each other’s behavior and if enough of them are willing to cooperate on condition that others cooperate as well, they may be able to adjust their behavior to reduce discord. They may even create and maintain principles, norms, rules and procedures – institutions referred as international regimes [...] properly designed institutions can help egoists to cooperate even in the absence of a hegemonic power.”

[1] aumentam o fluxo de informações, permitindo maior transparência acerca das intenções, interesses e preferências dos Estados, contribuindo para a redução da incerteza que caracteriza o ambiente anárquico. A comunicação entre os atores cria condições para a coordenação de estratégias que aumentem o ganho conjunto das partes por meio da cooperação; [2] permitem o controle do cumprimento de compromissos. As instituições estabelecem mecanismos de monitoramento e controle que visam a verificar se as partes de um regime estão, de fato, cumprindo os acordos firmados. Um dos maiores obstáculos à cooperação é o medo da trapaça; [3] Instituições mudam as expectativas dos atores a respeito da solidez dos acordos ao longo do tempo. A incerteza quanto ao futuro é outro grande obstáculo à cooperação, como ilustra o conhecido dizer realista: “o amigo de hoje pode ser o inimigo de amanhã”. A existência de regras e procedimentos que moldam o comportamento dos atores diminui a sombra do futuro, ou seja, a falta de clareza sobre como se comportarão esses mesmos autores ao longo do processo de interação no contexto de um regime [...]

Acreditamos haver elementos suficientes para defender a tese de que o Estatuto de Roma se encaixaria em um regime internacional. Acompanhando a definição de Krasner (1982), se houver alguma alteração substancial nos princípios da complementariedade e da cooperação, por exemplo, o atual regime terá sido encerrado ou alterado para um outro. Já mudanças em regras e procedimentos de tomada de decisão são operadas dentro do mesmo regime. São alterações secundárias, incapazes de encerrá-lo ou transformá-lo de maneira profunda. Neste sentido, é possível dizer que a inclusão do crime de agressão na jurisdição do TPI, por exemplo, não foi uma mudança de regime, mas uma alteração nas regras dentro do mesmo regime, uma vez que as normas e princípios permaneceram os mesmos. Apresentamos a seguir uma proposta de representação deste argumento:

Figura 4 – Surgimento de um regime internacional na Conferência de Roma



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Com a aprovação do Estatuto de Roma, obteve-se uma norma vinculante com alto grau de sistematização a partir de um acordo internacional com impacto no comportamento dos Estados-membros. A Conferência de Roma aumentou o grau de previsibilidade entre os países signatários em relação ao julgamento de crimes internacionais, diminuiu a incerteza do cenário, foi capaz de criar as condições necessárias para que os atores chegassem à conclusão de que valia a pena cooperar em busca de um interesse comum, que, neste caso em particular, seriam a punição de crimes internacionais. De acordo com a abordagem institucionalista, tudo isso contribuiu para atenuar os efeitos da anarquia do sistema internacional.

Como vimos, os institucionalistas vão tentar entender os mecanismos que reduzem a imprevisibilidade e aumentam a segurança para a adoção de compromissos viáveis. Quando olhamos para as negociações do Estatuto de Roma, por exemplo, nos parece claro que o princípio da complementariedade foi uma das chaves para o acordo que criou o TPI. Além disso, não seria exagero supor que os Estados nunca chegariam a um acordo para o estabelecimento de um tribunal penal internacional sem a intermediação das Nações Unidas. É um claro exemplo do poder mobilizador das organizações internacionais para diminuir o abismo deixado pela ausência de uma autoridade supraestatal capaz de regular as relações internacionais.

Contudo, o entusiasmo com o sucesso de certos acordos não anula o fato de que o sistema internacional não deixou de ser anárquico. Na prática, as instituições são incapazes de obrigar os Estados a cumprir quaisquer acordos. Na opinião de Martin (1992), este tipo de limitação é um problema grave. A autora acredita, no entanto, que, mesmo considerando essa realidade, as instituições podem ter sucesso se forem capazes de desenvolver mecanismos para a retaliação de práticas que não condizem com os regimes. Outra garantia fundamental seria a igualdade no cumprimento de normas e regras a que, oficialmente, estão submetidos todos os atores.

No caso do TPI, é evidente a inexistência de mecanismos coercitivos, o que se revela nas limitações para a aplicação de qualquer tipo de sanção a países que venham a descumprir o princípio da cooperação. Isso, evidentemente, limita muito o poder de atuação da corte, que pretende ser um órgão com alcance efetivamente global. No entanto, a Assembleia dos Estados-membros, que se reúne anualmente, é um fórum importante para os esforços de manutenção do TPI, justamente porque funciona como um espaço privilegiado de autorregulação, autoanálise, correção de eventuais desvios e discussão de novos rumos, o que tem, potencialmente, um efeito positivo para manter a confiança dos Estados-membros. O maior desafio, talvez, diga respeito ao princípio da equidade entre os integrantes, o que não se observa na prática quando se leva

em consideração, por exemplo, a relação entre o TPI e o Conselho de Segurança da ONU, prevista no Estatuto de Roma. Apesar de terem poder para iniciar ou barrar uma investigação, dos cinco membros permanentes do CSNU, apenas França e Reino Unido ratificaram o TPI. Ou seja, EUA, Rússia e China não se submetem ou sequer reconhecem as decisões da corte, o que limita bastante o seu poder de atuação.

Ademais, os teóricos do institucionalismo neoliberal condicionam a manutenção das instituições, em muitos casos, à sua capacidade de oferecer as vantagens prometidas aos atores. Ou seja, de acordo com essa interpretação, o TPI precisa se mostrar constantemente efetivo no cumprimento das promessas feitas na Conferência de Roma. Trata-se de um desafio enorme quando se considera que este é um tribunal de manutenção cara e cujos resultados, até então, se mostraram tímidos diante da expectativa de boa parte da chamada comunidade internacional. Em que pese o fato de que muitas de suas limitações só podem ser devidamente compreendidas quando se considera a complexidade das relações internacionais, existe, nos parece, o risco de um desgaste futuro se a corte não for capaz de realizar mais. Como pontua Krasner (1982), regimes tendem a sobreviver se forem capazes de demonstrar que os benefícios oferecidos superam os custos de sua manutenção – leia-se aqui custo não apenas financeiro, mas a própria cessão de parte da soberania.

Apesar das portas abertas pela teoria dos regimes internacionais, nos parece haver limitações importantes. A principal delas é a desconsideração de valores mais subjetivos e menos pragmáticos. Como vimos, de acordo com Krasner (1982), os fatores mais importantes para o desenvolvimento de regimes são o autointeresse, o desejo de maximizar a própria função utilitária, e o poder político, que pode ser empregado a fim de satisfazer interesses particulares ou a serviço do bem comum. O autor chega a admitir que valores e normas difusos, assim como usos, costumes e conhecimentos podem contribuir para a tomada de decisões, mas não há grandes avanços neste sentido.

Trata-se de uma definição bastante simplista. É possível admitir que os atores vislumbrassem tão somente a satisfação de seu autointeresse ou a ampliação do poder ao ratificar o Estatuto de Roma? Não nos parece. Entre os valores mais importantes da corte estão a necessidade de punição dos crimes internacionais mais graves e a consolidação da associação entre justiça e paz - e entre justiça e direitos humanos, princípios disseminados graças à pressão exercida por atores transnacionais e organizações internacionais. A adesão a estes valores desempenhou um papel fundamental para a formação do regime inaugurado pelo TPI, algo a que o estruturalismo modificado de Keohane e Nye não deu a devida atenção.

2. A ORDEM INTERNACIONAL PÓS-GUERRA FRIA E O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL

After the Berlin Wall came down and Communism was on the run, I looked around and wondered what the next threat to the United States would be.

Brad Thor

O fim da chamada Guerra Fria entre Estados Unidos e a antiga União Soviética, no início da década de 1990, desorganizou e reorganizou o sistema internacional como poucas vezes na história. Como defende Barbé (1997), o quadro de referências se alterou completamente. Desde então, processos de mudança e continuidade se articulam.

O propósito deste capítulo é analisar a articulação entre os debates da Conferência de Roma e as dinâmicas da ordem internacional que foram aprofundadas a partir da década de 1990. É um esforço alinhado com os ensinamentos do institucionalismo histórico, apresentado na seção anterior: analisar as instituições considerando o contexto histórico em que surgem.

Na primeira seção, abordamos o pensamento de alguns autores que explicam o impacto das alterações causadas pelo fim do mundo bipolar. Nas duas seções seguintes, avaliamos os debates da Conferência a partir de duas posições teóricas que consideramos fundamentais: 1) a posição cada vez mais preponderante dos atores transnacionais na definição dos rumos da política internacional, com destaque para o papel desempenhado pelas organizações não-governamentais (ONGs) e 2) a intensificação do embate entre forças de coesão e de fragmentação no campo das relações internacionais.

Em relação ao primeiro ponto, consideramos que os registros das negociações da Conferência de Roma oferecem valioso material documental que evidencia que as ONGs podem, de fato, influenciar de alguma forma o comportamento dos Estados, que detêm, em última instância, a posição de protagonistas das relações internacionais e a palavra final para a celebração de acordos.

Quanto ao segundo ponto, identificamos na Conferência a disputa entre forças de coesão e de fragmentação no embate entre o chamado “Grupo do Consenso”, que reunia países favoráveis à criação de uma corte internacional com alto grau de autonomia e jurisdição mais ampla, e o “Movimento Não-Alinhado”, que enxergava a tentativa de criação do tribunal como um ataque ao princípio da soberania nacional ou se mobilizava para que o TPI tivesse uma atuação tão limitada quanto possível.

2.1 O mundo pós-Guerra Fria

Nas últimas páginas do clássico “Era dos Extremos”, o historiador egípcio-britânico Eric Hobsbawm argumenta que, na década de 1990, faltava ao mundo qualquer sistema ou estrutura internacional. Com o fim da União Soviética, a única grande potência que restava eram os EUA. A Rússia, apesar de ainda gigante, fora reduzida ao tamanho que tinha no século XII. Grã-Bretanha e França não passavam de potências regionais. Já Alemanha e Japão tinham bastante força do ponto de vista econômico, mas lhes faltavam grandes ambições militares. O projeto da União Europeia, por sua vez, ainda era bastante incipiente e até então tinha uma atuação praticamente circunscrita ao campo econômico.

Tratava-se, no entendimento do autor, de um cenário nebuloso e desorganizado – não só em relação às potências, mas também às ameaças globais. O fim da Guerra Fria não representaria o fim dos conflitos armados, mas uma transformação profunda em seu caráter.

Os anos que se seguiram a 1989 viram mais operações militares em mais partes da Europa, Ásia e África do que qualquer um pode lembrar, embora nem todas elas fossem oficialmente classificadas como guerras [...] Muitas vezes não era claro quem combatia quem porque nas cada vez mais frequentes situações de colapso e desintegração nacionais, essas atividades, na verdade, não se encaixavam em nenhuma das classificações clássicas de ‘guerra’, internacional ou civil. Contudo, os habitantes das regiões envolvidas dificilmente poderiam sentir-se vivendo em tempos de paz, sobretudo quando, como na Bósnia, Tadjiquistão ou Libéria, viviam em paz indiscutível não muito tempo antes. Além disso, como demonstraram os Balcãs no início da década de 1990, não havia linha nítida entre lutas intestinas nacionais e guerras mais reconhecidas, como as do velho tipo, nas quais podiam muito facilmente transformar-se. Em suma, o perigo de guerra global não havia desaparecido. Apenas mudara” (HOBSBAWM, 2003, p. 538-539).

Como se vê, Hobsbawm (2003) faz uma leitura bastante pragmática e cautelosa a respeito do mundo que surgira depois da Guerra Fria. Há autores, porém, que apontam para um cenário mais promissor. Um exemplo é o cientista político Francis Fukuyama, que se tornou célebre por uma visão extremamente otimista em relação ao fim do mundo bipolar. Para ele, os governos chegariam a um consenso em relação à legitimidade da democracia liberal como sistema de governo, o que enterraria de maneira definitiva outras configurações políticas, como a monarquia hereditária, o fascismo ou o comunismo. A democracia liberal representaria o ponto final da evolução ideológica da humanidade por se tratar de um sistema político desprovido dos elementos que teriam levado outros modelos ao colapso. Isso não quer dizer, entretanto, que alguns países não manteriam, por algum tempo, formas políticas mais primitivas

ou instáveis, como a teocracia ou a ditadura militar. No artigo em que expunha estas ideias, Fukuyama (1989) denominava a suposta vitória definitiva da democracia liberal como “fim da história”, termo que criou celeuma no meio acadêmico.

Diante de críticas ferrenhas, o autor escreveu um livro, em 1992, intitulado “The End of History and the Last Man”. Fukuyama argumenta, porém, que o novo texto não se tratava de uma correção do artigo publicado três anos antes e nem um esforço de réplica direcionado aos numerosos críticos de sua obra, mas sim um delineamento mais claro do seu ponto de vista. Neste sentido, o autor afirma que não era a história como sucessão de acontecimentos que havia chegado ao fim, mas sim a história enquanto processo de evolução. Não é que os ciclos históricos deixariam de ocorrer, mas não haveria mais nenhum progresso em relação aos princípios e instituições, uma vez que as questões fundamentais já haviam sido resolvidas. Ou seja, o grande objetivo de Fukuyama (1992) neste novo texto é argumentar que existe uma lógica evolutiva que ele chama de História Universal - e que poderia ser decifrada a partir dos mesmos princípios e métodos das ciências naturais.

Para reforçar este argumento, o autor recorre a Friedrich Hegel e Karl Marx, que acreditavam que a evolução das sociedades chegaria ao fim quando a humanidade alcançasse uma fórmula político-social capaz de satisfazer seus anseios mais fundamentais.

Para esses dois pensadores, houve um desenvolvimento coerente das sociedades humanas, desde as simples sociedades tribais baseadas na escravidão e na agricultura de subsistência, passando por várias teocracias, monarquias e aristocracias feudais, até alcançar a democracia liberal moderna e o capitalismo impulsionado pela tecnologia. Esse processo evolutivo não foi aleatório nem ininteligível, mesmo que não tenha ocorrido em linha reta, e mesmo que fosse possível questionar se o homem era mais feliz ou melhor como resultado do 'progresso' histórico⁵⁹ (FUKUYAMA, 1992, p. xii, tradução nossa).

Evidentemente, o ápice da evolução política, econômica e social a que Marx se referia não seria o liberalismo, mas o comunismo. Fukuyama (1989) adaptou esse princípio para construir uma argumentação favorável ao capitalismo e à democracia liberal. Este caminho representaria uma via coerente e unidirecional para onde a humanidade caminharia, apesar das diferenças culturais que marcam as diversas regiões do mundo. Apesar de admitir que as democracias liberais enfrentam desafios e contradições imensas, o autor argumenta que estes

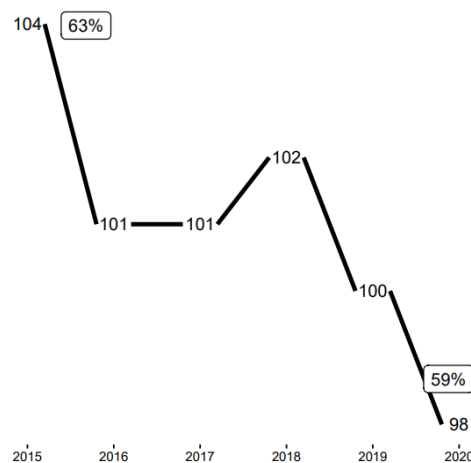
⁵⁹ O texto em língua estrangeira é: “For both of these thinkers, there was a coherent development of human societies from tribal ones based on slavery and subsistence agriculture, through various theocracies, monarchies, and feudal aristocracies, up through modern liberal democracy and technologically driven capitalism. This evolutionary process was neither random nor unintelligible, even if it did not proceed in a straight line, and even if it was possible to question whether man was happier or better off as a result of historical ‘progress’.”

problemas não são insolúveis e nem suficientemente graves a ponto de causar um colapso do sistema, como o que ocorreu com o socialismo na URSS.

Progressivamente, defende Fukuyama, a maior parte da humanidade caminharia em direção à democracia liberal, em um processo contínuo de uniformização das sociedades mundo afora. No entanto, a realidade dá sinais que contradizem o entusiasmo de Fukuyama. Senão, vejamos:

O relatório “Estado Global da Democracia” de 2021, publicado pelo Instituto para a Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA)⁶⁰, sediado em Estocolmo, revela que o sistema democrático não tem se fortalecido globalmente. Pelo contrário. Entre outras conclusões, o estudo aponta que, em 2020 e 2021, movimentos pró-democracia foram reprimidos em vários países, como Belarus, Cuba, Eswatini, Hong Kong e Mianmar. Além disso, desde 2016 - e pelo quinto ano consecutivo -, o número de países caminhando em direção ao autoritarismo é aproximadamente três vezes maior que a quantidade dos que se movem em direção à democracia. Desde 1975, ano de publicação do primeiro relatório, nunca se havia observado cinco anos seguidos desta tendência negativa. O número de países que caminha em direção à democracia vem caindo desde 2005. Os exemplos preocupantes são fartos: Costa do Marfim, Mali e Sérvia abandonaram a democracia em 2020. No ano seguinte, um golpe militar encerrou o período democrático em Mianmar. Outras nações tiveram processos de democratização interrompidos, como Etiópia, Armênia, Sudão e Afeganistão. O gráfico a seguir traduz visualmente este quadro.

Gráfico 1 - Número de democracias por ano (2015-2020)



Fonte: Relatório “Estado Global da Democracia” de 2021, publicado pelo IDEA.

⁶⁰ O relatório completo está disponível em: https://www.idea.int/gsod/sites/default/files/2021-11/the-global-state-of-democracy-2021_1.pdf. Acesso em 22 dezembro 2021.

O relatório do IDEA utiliza o conceito de erosão democrática para indicar algum nível de perda na qualidade do sistema democrático a nível nacional. Em 2020, 43% das democracias tinham sofrido algum declínio nos cinco anos anteriores e a tendência é de que este quadro se agrave nos próximos anos, passando a afetar metade das democracias ao redor do mundo. Atualmente, 70% da população global vivem sob regimes não democráticos ou em países marcados por algum retrocesso democrático. Além disso, a porcentagem da população mundial em regiões de democracias de alto desempenho é de apenas 9%.

Alguns países experimentaram retrocessos sutis em um ou poucos aspectos considerados pelos pesquisadores do IDEA. Outros, no entanto, tiveram quedas profundas em várias categorias. O Brasil, por exemplo, piorou em oito dos 16 atributos analisados pelo instituto. Está no rol dos países que mais regrediram, ao lado de nações como Turquia, Nicarágua, Sérvia e Polônia. Ao contrário de regimes totalmente autoritários ou híbridos, em democracias em retrocesso, em geral, governos democraticamente eleitos agem para enfraquecer instrumentos de controle, atacam a liberdade de expressão e de imprensa e os direitos das minorias a partir de dentro do próprio sistema. Em linguagem figurada, trata-se mais de uma “implosão” que de uma “explosão”. Ademais, o processo de erosão democrática é gradual. Leva, em média, nove anos, de acordo com o relatório, para que venha a culminar com um colapso democrático ou, no melhor dos cenários, com um retorno paulatino aos trilhos da democracia.

É importante destacar que o processo de erosão democrática também é uma realidade em parte do Hemisfério Norte. Pela primeira vez desde que o relatório do IDEA foi publicado, os Estados Unidos passaram a integrar a lista das democracias em retrocesso, tendo a invasão do Capitólio, em janeiro de 2021, como o principal símbolo da ameaça às instituições democráticas. A mesma tendência foi observada em três países-membros da União Europeia: Hungria, Polônia e Eslovênia.

Por mais que se possa questionar alguns aspectos metodológicos adotados pelo relatório, é lugar-comum entre os analistas políticos que a democracia enfrenta uma profunda crise global, ao contrário do que sugere a teoria de Fukuyama.

O pensamento do autor nos parece excessivamente otimista, não só em relação à força da democracia em si, mas também no que tange às promessas do livre mercado. Fukuyama (1992) enxerga uma relação lógica entre a democracia liberal e o desenvolvimento do sistema capitalista, argumentando que os países mais desenvolvidos do ponto de vista econômico são também as democracias mais bem-sucedidas. Ele argumenta, ainda, que a disseminação do modelo econômico neoliberal geraria níveis de prosperidade material sem precedentes - não

apenas nos países desenvolvidos. Mais uma vez, uma análise rápida da realidade refuta esta tese:

Em outubro de 2020, o Banco Mundial divulgou um relatório que revelou que a pobreza extrema global teria aumentado pela primeira vez em mais de duas décadas⁶¹. De acordo com o estudo, a pandemia de Covid-19 não foi o único fator responsável pelo agravamento da situação. O documento aponta os conflitos e as mudanças climáticas como outros aspectos fundamentais. Outro relatório, divulgado pela ONU em julho de 2021, chamado “The State of Food Security and Nutrition in the World”⁶², revelou um agravamento dramático da fome em 2020. A partir de dados de várias agências das Nações Unidas, constatou-se que um décimo da população global, ou seja, cerca de 810 milhões de pessoas, passa fome.

Outro aspecto do pensamento de Fukuyama que merece ser analisado é a ideia de que a disseminação da democracia liberal conduziria a humanidade a um futuro de paz. O autor constrói sua argumentação a partir da obra de Hegel, que defende que o motor da história é a busca por reconhecimento. Ao adaptar essa linha de raciocínio para as relações internacionais, essa busca por reconhecimento se traduziria no nacionalismo, principal fonte dos graves conflitos armados que marcaram o século passado.

O reconhecimento é o problema central da política porque é a origem da tirania, do imperialismo e do desejo de dominar. Mas, embora tenha um lado sombrio, o reconhecimento não pode simplesmente ser abolido da vida política, porque é simultaneamente o terreno psicológico para virtudes políticas como coragem, espírito público e justiça. Todas as comunidades políticas devem fazer uso do desejo de reconhecimento, ao mesmo tempo que se protegem de seus efeitos destrutivos. Se o governo constitucional contemporâneo realmente encontrou uma fórmula pela qual todos são reconhecidos de uma forma que evita o surgimento da tirania, então ele teria de fato uma reivindicação especial de estabilidade e longevidade entre os regimes que surgiram na terra⁶³. (FUKUYAMA, 1992, p. xxi, tradução nossa).

Com efeito, para Fukuyama, no campo diplomático, a democracia substitui o desejo irracional de ser reconhecido como maior que os outros por um desejo racional de ser reconhecido como igual. O primeiro tipo de reconhecimento se daria pela dominação e,

⁶¹ O relatório completo está disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>. Acesso em 22 dezembro 2021.

⁶² O relatório completo está disponível em: <https://data.unicef.org/resources/sofi-2021/>. Acesso em 22 dezembro 2021.

⁶³ O texto em língua estrangeira é: “Recognition is the central problem of politics because it is the origin of tyranny, imperialism, and the desire to dominate. But while it has a dark side, it cannot simply be abolished from political life, because it is simultaneously the psychological ground for political virtues like courage, public-spiritedness, and justice. All political communities must make use of the desire for recognition, while at the same time protecting themselves from its destructive effects. If contemporary constitutional government has indeed found a formula whereby all are recognized in a way that nonetheless avoids the emergence of tyranny, then it would indeed have a special claim to stability and longevity among the regimes that have emerged on earth.”

consequentemente, pela guerra, enquanto o segundo abriria caminho para a celebração de acordos e para o diálogo diplomático. Portanto, um mundo composto de democracias liberais teria menos incentivos para a guerra e seria baseado no reconhecimento recíproco de legitimidade. Para fortalecer sua argumentação, cita, ainda, dados empíricos que indicam que democracias liberais não agem umas contra as outras, mesmo que tenham capacidade militar para tal.

Este argumento está alinhado à teoria da paz cosmopolita, explorada por Kant em “A Paz Perpétua”, que sustenta que Estados baseados em ideais iluministas são menos propícios a iniciar conflitos armados uns contra os outros. Nos parece, porém, que Fukuyama não conseguiu captar as transformações ocorridas nas feições dos conflitos. De fato, o número de guerras entre países nos últimos anos do século XX e no início do século XXI diminuiu sobremaneira. Isso não representa, porém, como já discutimos no início desta seção, a partir das contribuições de Hobsbawm, que o mundo esteja mais próximo da paz. O que nos parece mais equivocado em relação ao pensamento de Fukuyama não é a relação entre democracia liberal e a ausência de conflitos entre as nações, mas a desconsideração do novo caráter das guerras e a defesa de uma espécie de processo evolutivo que culminaria com a proliferação de sistemas democráticos ao redor do mundo, o que, como já apontamos, não encontra respaldo na realidade.

É justamente esta fé quase religiosa e dogmática na democracia liberal que torna a visão de Fukuyama incapaz de dar conta da complexidade do sistema internacional. Ademais, vale acrescentar que, apesar de, em geral, democracias não se envolverem em conflitos umas contra as outras, são numerosos os exemplos de nações democráticas que patrocinaram guerras no exterior ou promoveram a instalação de regimes autoritários, o que sugere a ideia de que a guerra só é ruim quando está perto de “nós”.

Uma interpretação completamente diferente em relação aos conflitos e à paz mundial é sustentada pelo cientista político estadunidense Samuel Huntington. O autor defende a ideia de que a política mundial é a política das civilizações. Como consequência, a rivalidade entre as superpotências é substituída por um choque de civilizações, expressão que nomeia seu livro.

A política mundial está sendo reconfigurada seguindo linhas culturais e civilizacionais. Nesse mundo, os conflitos mais abrangentes, importantes e perigosos não se darão entre classes sociais, ricos e pobres, ou entre grupos definidos em termos econômicos, mas sim entre povos pertencentes a diferentes entidades culturais. (HUNTINGTON, 1997, p. 19)

Para sustentar esta tese, Huntington (1997) relembra que, nos conflitos iugoslavos, a Rússia deu apoio diplomático aos sérvios, enquanto a Arábia Saudita, a Turquia, o Irã e a Líbia forneceram fundos e armas para os bósnios. De acordo com o autor, essa configuração de forças não teria sido motivada por ideologia, política de poder ou interesse econômico, mas pelo nível de afinidade cultural. Neste sentido, Huntington (1997) interpreta a dissolução da URSS como um caso de sociedades que eram unidas pela ideologia, mas separadas pela civilização.

O que se pode extrair deste raciocínio é que países com maiores afinidades culturais tendem a cooperar mais em termos econômicos e políticos. Organizações como a União Europeia, que reúnem nações culturalmente mais próximas teriam, portanto, maiores chances de sucesso que aquelas que pretendem superar diferenças culturais relevantes.

Uma crítica recorrente ao pensamento de Huntington denuncia um determinismo pernicioso em sua obra, uma vez que o autor associa as principais diferenças em termos de desenvolvimento político e econômico entre os países à diversidade cultural. Argumenta, por exemplo, que a cultura islâmica ajuda a explicar por que a democracia deixou de emergir na maior parte do mundo muçulmano. No entanto, essa interpretação ignora fatos como a herança colonialista de algumas destas nações e a existência de alguns países democráticos de maioria muçulmana. Trata-se, portanto, de uma afirmação reducionista, para dizer o mínimo. Em última instância, preconceituosa.

Huntington (1997) admite que seu pensamento pode ser interpretado, em muitos casos, como excessivamente simplificado. O autor reconhece que a afirmação de que o quadro da política mundial pós-Guerra Fria é moldado por fatores culturais e envolve interações entre grupos de civilizações é reducionista. No entanto, defende ser esta uma simplificação necessária, mesmo diante da incapacidade de o choque de civilizações explicar um conjunto mais abrangente de fatos.

Apesar das críticas à obra de Huntington, por sua incapacidade de decifrar grande parte dos aspectos que passaram a marcar a realidade internacional depois do fim do mundo bipolar, o autor faz uma contribuição relevante ao mapear e organizar o pensamento de outros teóricos. É o que chama de mapas e paradigmas da política mundial. Tomamos a liberdade de incluir a sua teoria como o quinto mapa, como mostra o quadro a seguir:

Quadro 3 – Mapas e paradigmas da política mundial

Paradigmas	Principais pressupostos
1. Um só mundo: euforia e harmonia	O fim da Guerra Fria representou também o fim de conflitos globais significativos e o surgimento de um mundo relativamente harmônico. Conflitos isolados, principalmente fora da Europa, podem continuar existindo, mas não são mais guerras de caráter global, graças à paulatina disseminação da democracia liberal. Com o fim da URSS, a guerra ideológica ficou no passado e o futuro será dedicado a resolver problemas de ordem econômica e técnica. A ONU vai ganhar cada vez mais protagonismo e os países vão trabalhar pela manutenção da paz.
2. Dois mundos: nós e eles	Acentua diversas dualidades, como Oriente e Ocidente, Norte e Sul, centro e periferia, países desenvolvidos e em desenvolvimento, Leste e Oeste (em termos de valores e estilos de vida).
3. Teoria Realista	Os Estados são e continuarão sendo as entidades predominantes nos assuntos internacionais: mantêm exércitos, praticam diplomacia, negociam tratados, travam guerras, controlam os organismos internacionais, influenciam e, em grau considerável, moldam a produção e o comércio. As consequências do fim do mundo bipolar não causaram impactos capazes de alterar de maneira significativa este quadro.
4. Puro Caos	Acentua o caráter anárquico do sistema internacional. Em contraposição ao paradigma realista, realça as mudanças significativas que ocorreram na política mundial com o fim da Guerra Fria a fim de defender que a realidade internacional é marcada completamente pelo caos. Alguns exemplos que confirmariam este quadro pessimista seriam a quebra da autoridade governamental, a intensificação dos conflitos étnicos e religiosos, o surgimento de organizações criminosas internacionais, o aumento do número de refugiados, a proliferação de armas nucleares e a expansão do terrorismo.
5. Choque de civilizações	A política mundial é a política das civilizações. Como consequência, a rivalidade entre as superpotências foi substituída pelo choque de civilizações. Nações culturalmente mais próximas tendem a se unir e celebrar acordos e o oposto se aplica a países distantes do ponto de vista cultural.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Huntington (1997).

Ao sintetizar algumas das interpretações do mundo que surgiu depois da queda da URSS, Huntington (1997) faz críticas salutares aos quatro paradigmas desenvolvidos por outros teóricos. Vale a pena examiná-las rapidamente.

Como vimos anteriormente, o primeiro paradigma (“Um só mundo: euforia e harmonia”), representado pela obra de Francis Fukuyama, reflete o entusiasmo com que alguns autores enxergaram o momento posterior ao colapso do bloco soviético. Quintana (2020) explica que se tratava de um otimismo com o fim da chamada “guerra ideológica”, cenário que impulsionou uma concepção universalista, a crença de que a ordem internacional passaria, cada vez mais, a ser baseada na valorização dos direitos humanos.

Huntington (1997) destaca, porém, que a ilusão de que o fim da Guerra Fria conduziria a humanidade a um mundo mais harmônico não demorou para ser dissipada. Isso ocorreu em função não apenas de diversos conflitos étnicos, mas também de outros processos, como o surgimento de movimentos neocomunistas e neofascistas, a intensificação do fundamentalismo religioso e a incapacidade da ONU de resolver uma série de conflitos locais.

O pensamento de Fukuyama se provou, assim, divorciado da realidade. Nos parece, ainda, que houve uma certa precipitação por parte do autor ao fazer diagnósticos tão audaciosos. Arriscaríamos dizer que faltou a Fukuyama o distanciamento histórico necessário para compreender as reais implicações das transformações na ordem mundial de maneira mais comprometida com a realidade. O que o autor demonstrou, ao contrário, foi uma fé extrema no liberalismo como o ápice da evolução humana.

Em relação ao segundo paradigma (“Dois mundos: nós e eles”), Huntington (1997) critica o exagero nas dualidades, o que empobreceria o debate. Um exemplo é a denominação “sociedade ocidental”. O autor questiona o que, afinal, as chamadas sociedades não-ocidentais têm em comum em termos de valores, estrutura social, instituições ou religiões. A distinção fundamental se daria entre o Ocidente e todas as demais civilizações, as quais pouco ou nada têm em comum entre si. “Em suma, o mundo está dividido entre um ocidental e muitos não-ocidentais” (HUNTINGTON, 1997, p. 39).

Como solução, Huntington (1997) defende ser mais apropriado falar-se de “o Ocidente e o restante”, porque isso pressupõe, pelo menos, a existência de muitos não-Ocidentes. Para o autor, o mundo é complexo demais para ser dividido, em termos econômicos, entre Norte e Sul, ou culturais, entre Oriente e Ocidente. No entanto, essa afirmação nos parece contraditória quando observamos o fato de que Huntington reconhece que qualquer paradigma, até o mesmo o do choque de civilizações, que ele argumenta ser o mais apropriado, é marcado por limitações importantes, não sendo capaz de explicar muitos fenômenos observados a nível internacional.

Falta clareza no texto de Huntington acerca de que obras e autores se enquadrariam neste segundo mapa teórico. É possível inferir, por exemplo, que, a partir da descrição oferecida pelo autor, até mesmo pensadores críticos poderiam ser de certa forma incluídos neste paradigma, uma vez que trabalham com uma série de polaridades. Por outro lado, o pensamento crítico tem o mérito de elucidar, entre outros fenômenos, a perpetuação da desigualdade entre as nações e as relações de poder que marcam o sistema internacional.

A teoria realista, que Huntington (1997) estabelece como terceiro paradigma, minimiza as mudanças ocorridas depois do fim da Guerra Fria e defende que o conjunto de alterações na ordem internacional não foi suficiente para esvaziar o protagonismo do Estado nacional. Assim como nas décadas anteriores, os teóricos realistas destacam que as nações visam a aumentar cada vez mais sua parcela de poder. Para se contrapor a essa ideia, Huntington (1997) argumenta que os Estados não definem seus interesses apenas em termos de poder. Os valores, a cultura e as instituições (domésticas e internacionais) também influenciam o comportamento dos atores estatais.

Um dos conceitos basilares do pensamento realista, a ideia de que o sistema internacional é anárquico, foi levado às últimas consequências pelos autores de outro paradigma (“Puro Caos”), que chamam a atenção para a explosão de conflitos étnicos que se seguiu ao fim da Guerra Fria. Em resposta, Huntington (1997) argumenta que o mundo pode até ser caótico, mas não está completamente desprovido de ordem porque a imagem de um quadro de anarquia absoluta contribui pouco para a compreensão do sistema internacional. Com efeito, sem um esforço para que se possa atribuir o mínimo de sentido aos acontecimentos, torna-se impossível avaliar a importância dos eventos, prever tendências ou desenvolver linhas de orientação.

Como se vê, as críticas de Huntington (1997) aos principais paradigmas que tentam decifrar o mundo pós-Guerra Fria são bastante razoáveis. Para superar as deficiências que identificou nos mapas teóricos, o autor sugere um esforço de combinação entre eles, uma vez que o mundo está engajado em processos simultâneos de fragmentação e integração, como veremos mais adiante. O enfoque civilizacional apresentado pelo estadunidense preconiza que as forças de integração geram como resposta forças contrárias, de fragmentação, que baseiam seus argumentos em princípios como a valorização da identidade cultural.

O desafio, portanto, seria desenvolver um modelo capaz de fornecer explicações tão apuradas quanto possível a respeito dos acontecimentos mais cruciais e das tendências do sistema internacional, uma vez que, de acordo com Huntington (1997), os quatro mapas teóricos não podem ser aplicados simultaneamente por uma questão lógica: o mundo não pode ser as quatro coisas ao mesmo tempo. O novo paradigma (que apresentamos aqui como o quinto), de autoria do autor estadunidense, distingue os conflitos importantes e incorpora elementos de outros mapas.

Como vimos anteriormente, Huntington (1997) convida os analistas do sistema internacional a interpretar o mundo a partir das diferenças e similaridades civilizacionais e culturais.

Há menor probabilidade de que o público e os estadistas vejam ameaças surgindo da parte de povos que eles acham que compreendem e nos quais podem confiar devido a idioma, religião, valores, instituições e cultura compartilhados. É muito mais provável que vejam ameaças provindo de Estados cujas sociedades têm culturas diferentes e que, por isso, não compreendem e nos quais sentem que não podem confiar. Agora que uma União Soviética marxista-leninista não mais representa uma ameaça para o Mundo Livre e que os Estados Unidos não mais representam para o mundo comunista uma ameaça contraposta, os países de ambos esses mundos cada vez mais veem as ameaças provindo de sociedades que são culturalmente diferentes” (HUNTINGTON, 1997 p. 36).

Assim como os realistas, Huntington (1997) acredita que os Estados são e continuarão a ser os atores mais importantes nas relações internacionais e acrescenta que o mundo é, de fato, anárquico e amplamente marcado por conflitos étnicos. No entanto, as guerras locais representariam um perigo menor para a estabilidade mundial que os conflitos entre Estados ou grupos de diferentes civilizações.

Huntington (1997) acredita, ainda, que o enfoque civilizacional fornece alguma base para se distinguir o que é central do que é menos importante na miríade de fenômenos internacionais. “Muitos acontecimentos posteriores ao fim da Guerra Fria foram compatíveis com o paradigma civilizacional e poderiam ter sido previstos por ele” (HUNTINGTON, 1997, p. 40). Para tornar este mapa teórico mais efetivo, o autor acha necessário identificar as civilizações existentes⁶⁴, bem como suas fronteiras, centros e periferias.

Esta forma de interpretar o mundo a partir dos aspectos civilizacionais e culturais pode ser útil para a compreensão de uma série de fenômenos, mas naturalmente não se aplica a todos. Um exemplo desta inadequação é a rivalidade entre as Coreias do Norte e do Sul. Não foi o fator cultural o preponderante para o conflito entre as duas nações, e sim as divergências de ordem ideológica. Evidentemente, depois de sete décadas de separação, as culturas dos dois países já sofreram alterações e possivelmente se afastaram relativamente, mas não é a análise dessas divergências que nos ajuda a compreender as raízes desta rivalidade ou, nas palavras de Huntington (1997), deste “choque”. Outro exemplo que refuta esta tese é a proximidade estratégica entre EUA e países de maioria islâmica, como a Arábia Saudita.

Outro aspecto que também deve ser considerado é o avanço da globalização nas últimas décadas. Um dos efeitos deste processo é a aproximação cultural entre os países, a partir da massificação de certos hábitos, costumes e práticas disseminados pelos detentores dos meios de comunicação e difusão cultural. Este processo suaviza as diferenças civilizacionais e acentua outros tipos de divergências entre as nações. Ou seja, o que se tem observado é uma paulatina aproximação do ponto de vista cultural entre os países. Neste sentido, uma questão que se impõe é se – e em que medida – a globalização e o crescente compartilhamento de hábitos e costumes podem ter alguma influência na eventual condução da humanidade para um futuro de mais estabilidade e menos conflitos.

Apesar de este mapeamento teórico explorado por Huntington (1997) ser importante, o autor negligenciou o debate mais relevante no campo das Relações Internacionais: a disputa entre realistas e liberais – ou, numa leitura mais contemporânea, entre neorrealistas e

⁶⁴ O autor identifica sete ou oito grandes civilizações: ocidental, confuciana, islâmica, hindu, japonesa, eslava ortodoxa, latino-americana e africana.

neoliberais. Esta disputa ganha novos contornos graças às alterações no sistema internacional decorrentes do fim da Guerra Fria e do mundo bipolar. Um dos temas centrais passa a ser a avaliação do eventual impacto destas mudanças sobre o papel exercido pelos Estados na definição dos rumos da política internacional.

Risse (2001) explica que o estadocentrismo – ideia defendida pelos pensadores realistas de que os Estados são os únicos atores verdadeiramente relevantes nas relações internacionais – já vinha sendo questionada havia algumas décadas e o fim da Guerra Fria teria aumentado ainda mais o desgaste desta vertente teórica.

O Estado já vinha cedendo espaço a outros agentes havia algum tempo. Desde os anos 1970, a ingerência estatal sobre a economia vinha decrescendo. E, a partir dos anos 1990, reformas neoliberais em várias partes do mundo aprofundaram ainda mais este processo (BIERSTEKER, 2001). Além disso, o domínio de territórios físicos deixou de figurar entre os fatores mais importantes para a definição da posição dos países no sistema internacional.

O controle das redes - de finanças, informação, de fluxos de matéria-prima, do ciberespaço - é cada vez mais importante que o controle dos espaços físico e territorial. A importância cada vez menor da posse e controle de territórios físicos diretos removeu uma das principais fontes de conflito entre as grandes potências. Os vínculos simbólicos com lugares específicos permanecem, mas o meio para a hegemonia não é mais visto como a aquisição territorial, mas o envolvimento e controle das redes, sejam elas financeiras, informacionais ou tecnológicas (BIERSTEKER, 2001, *passim*, tradução nossa)⁶⁵.

Com o avanço da globalização e a diminuição da importância das disputas por territórios, as agressões militares interestatais se tornaram menos frequentes, enquanto o contrário ocorreu em relação aos conflitos internos. “A análise das guerras no Terceiro Mundo desde 1945 aponta nessa direção; a grande maioria são, ou foram, guerras antirregime ou guerras tribais ou similares”⁶⁶ (BARBÉ, 1997, p. 282, tradução nossa). Consequentemente, a separação entre os domínios políticos interno e externo no campo das Relações Internacionais se torna cada vez mais artificial.

⁶⁵ O texto em língua estrangeira é: “Control of networks – of finance, of information, of raw material flows, of cyberspace – is increasingly more important than control of physical, territorial space. The declining salience of direct, physical territorial possession and control has removed one of the principal sources of great power conflict. Symbolic attachments to specific places remain, but the means to hegemony is no longer believed to be through territorial acquisition, but through involvement in and control over networks be they financial, informational or technological”.

⁶⁶ O texto em língua estrangeira é: “El análisis de las guerras en el Tercero Mundo desde 1945 apunta en esa dirección; la gran mayoría son, o han sido, guerras antirrégimen o guerras tribales o similares”.

Em relação ao paulatino processo de reconfiguração da posição do Estado nacional, Hobsbawm (2003) aponta uma dupla erosão: por cima, os Estados têm perdido ou cedido poderes e funções para uma série de entidades supranacionais, justamente porque uma das respostas para este cenário de relativamente desordem é a criação e o fortalecimento de blocos regionais e globais a fim de resolver problemas coletivos. Por baixo, os Estados têm terceirizado uma série de funções para entidades privadas em diversas áreas, como segurança e comunicações. Evidentemente, o nível dessa diminuição de atribuições tem relação direta com as diferentes concepções políticas adotadas a nível doméstico: governantes que adotam uma perspectiva neoliberal promovem um esvaziamento do Estado em favor do desenvolvimento de entidades privadas. Já governos de esquerda, em geral, acentuam o papel central da ação estatal para a solução de problemas das mais diversas ordens.

Hobsbawm (2003) via o Estado nacional do fim do século XX acuado diante de uma economia mundial que não podia controlar, incapaz de dar conta do nível cada vez maior de exigências da sociedade e, em muitos casos, até mesmo de manter a lei e a ordem.

No entanto, é fundamental ter em mente que o Estado persiste como figura central para o enfrentamento das grandes questões que desafiam a humanidade. Todas essas transformações na ordem internacional mencionadas até aqui não foram capazes de torná-lo irrelevante. Pelo contrário, como salienta Hobsbawm (2003), não seria, a julgar pelo que aconteceu nas décadas de 1980 e 1990, o livre mercado, a mão invisível apregoada por Adam Smith, que corrigiria as falhas e deficiências dos atores estatais.

Nos parece mais correta a interpretação de que o cenário se tornou mais complexo, com mais atores envolvidos e múltiplas relações transnacionais que se intercalam entre os níveis interno e externo. É o que, desde os anos 1970, Keohane e Nye (2001) chamavam de interdependência complexa: um sistema mais interligado, regido por meio de organizações e regimes de cooperação e, conseqüentemente, menos anárquico, como vimos no primeiro capítulo.

A pandemia de Covid-19 é um exemplo bastante claro de como é impossível manter a segurança de uma nação sem considerar o que acontece também fora de suas fronteiras. A circulação cada vez mais intensa de pessoas, um dos sintomas mais evidentes do processo de globalização, faz com que o descontrole da crise em um país represente uma ameaça global. Neste sentido, o termo segurança sanitária foi incorporado ao vocabulário de autoridades nacionais e internacionais.

Como resposta ao enfraquecimento da capacidade do realismo de oferecer explicações plausíveis para algumas das novas questões que se impunham, correntes liberais ganharam novo

fôlego, ao destacar a ideia de que as organizações internacionais podem ajudar a apontar avenidas de cooperação entre os Estados, mesmo em um sistema internacional marcado pela anarquia. Além disso, atores não-estatais passam a assumir um engajamento cada vez mais relevante na definição dos rumos das relações entre os países.

Assim, em consonância com o propósito deste capítulo, a saber, relacionar a fundação do TPI ao contexto de transformação da ordem internacional pós-Guerra Fria, prosseguimos agora para o exame da primeira das duas grandes premissas sobre a qual nos debruçaremos: a atuação das ONGs é cada vez mais relevante para as RI. No caso específico do nosso objeto de estudo, pretendemos demonstrar como estas organizações exerceram um papel que não pode ser desconsiderado para o sucesso do acordo internacional alcançado na Conferência de Roma.

2.2 A atuação das organizações não-governamentais e a criação do TPI

Antes de analisar especificamente o papel exercido pelas ONGs durante a Conferência de Roma, convém recorrer brevemente a algumas interpretações teóricas a respeito da atuação destes atores.

Em um contexto de complexificação das questões globais e reposicionamento do Estado nacional, os atores transnacionais têm apontado caminhos e soluções. “Pode-se chegar ao ponto de argumentar que raramente houve uma nova questão normativa na agenda internacional que não tivesse sido defendida por coalizões transnacionais, ONGs ou comunidades epistêmicas” (RISSE, 2001, p. 265, tradução nossa)⁶⁷.

Segundo Herz (2004), atores estatais e não-estatais se articulam para enfrentar desafios globais, como o tráfico internacional de drogas, o esgotamento dos recursos naturais, a destinação do lixo nuclear, a proliferação de armas de destruição em massa, o aquecimento global e a regulação de mercados financeiros.

Do ponto de vista dos pensadores realistas, no entanto, a relação é menos de articulação e mais de dependência. Em outras palavras, os atores transnacionais só teriam impacto efetivo na política internacional se, primeiro, fossem capazes de influenciar o comportamento dos Estados. No entanto, não existem evidências empíricas de que as ONGs e outros atores não-

⁶⁷ O texto em língua estrangeira é: “One can probably go as far as to argue that has rarely been a new normative issue on the international agenda which has not been advocated by transnational advocacy coalitions, NGOs or epistemic communities”.

estatais precisem, necessariamente, convencer as potências para serem capazes de exercer influência política (RISSE, 2001). Mais especificamente, em relação a normas relativas aos direitos humanos, o apoio estatal a esses atores é desnecessário e insuficiente, já que:

[...] grandes potências raramente são decisivas na promoção dessas normas, porque raramente buscam políticas consistentes de direitos humanos. O realismo pode muito bem explicar que as grandes potências não promovem os direitos humanos quando isso não atende aos seus interesses estratégicos ou econômicos, mas, precisamente por essa razão, não pode explicar a influência substancial dos atores transnacionais na implementação dos direitos humanos nas práticas domésticas em todas as regiões do mundo⁶⁸ (RISSE, 2001, p 264, tradução nossa).

Os atores transnacionais fazem parte de um movimento para a formação de uma cidadania global e podem exercer influência de diferentes maneiras nos rumos da política internacional, como, por exemplo, através da prática de *lobby*, a nível doméstico, e da formação de coalizões com organizações internacionais para pressionar os Estados, a chamada *advocacy*. Um dos resultados mais evidentes dessa pressão é o aumento da importância dos valores na elaboração da política externa de alguns países e a expectativa de que os governos considerem temas como a proteção dos direitos humanos e do meio ambiente em seus discursos e práticas. Isso porque, apesar de os atores não-estatais terem posição cada vez mais destacada, “qualquer avanço moral tem que ser canalizado no mundo dos Estados” (VINCENT, 1987 apud BARBÉ, 1997, p. 296).

As ONGs disseminam padrões de comportamento que, cada vez mais, constroem a ação isolada dos Estados. Em um cenário em que a opinião pública se tornou mais relevante, estes atores pautam o debate e levantam temas para a agenda global. Os Estados, por sua vez, não podem ignorar completamente esta influência, até mesmo porque se preocupam com os possíveis efeitos de uma imagem negativa diante da comunidade internacional. Em termos pragmáticos, governos isolados ou com a imagem comprometida podem ter dificuldades para ingressar em mercados comuns ou organizações de interesse mútuo, o que traz consequências econômicas indesejadas, bem como afeta outros setores.

A articulação entre atores transnacionais e organizações internacionais tem feito avançar certas agendas e funcionado como uma força a ser considerada nas dinâmicas da

⁶⁸ O texto em língua estrangeira é: “[...] great powers are rarely decisive in promoting these norms, because they rarely pursue consistent human rights policies. Realism might well explain that great powers do not promote human rights when it does not suit their strategic or economic interests, but precisely for this reason it cannot account for the substantial TNA influence on the implementation of human rights in domestic practices across the world regions”.

política internacional, sobretudo no campo normativo. No fim da década de 1980, por exemplo, a ONG Médicos Sem Fronteiras (MSF) criou e popularizou o termo “dever de ingerência”, que, como explica Bierrenbach (2001), ganhou força depois da Guerra Fria. Foi uma resposta às atrocidades que marcaram os conflitos civis dos anos 1990 e que despertaram grande comoção, traduzindo-se em iniciativas para pressionar a chamada comunidade internacional a articular ações mais efetivas para impedir novos massacres⁶⁹.

Diante desse cenário, muitos defenderam a necessidade de revisar o conceito tradicional de soberania nacional a fim de estabelecer limites à atuação dos Estados quando houvesse riscos de violações graves a direitos humanos.

As relações na comunidade internacional não estão isentas de confrontos. Um dos mais relevantes na atualidade é o protagonizado entre a proteção dos direitos humanos por parte da comunidade internacional e a soberania dos Estados. [...] O confronto aparece quando se decide intervir em um Estado, sem o consentimento dele, o que origina uma violação à sua soberania. (ANNONI; DEL CARPIO, 2014, p. 225).

Nos anos 1990 houve avanços do ponto de vista normativo. Em 1993, a Conferência de Direitos Humanos da ONU, realizada em Viena, aprovou uma declaração que estabelecia uma tentativa de conciliação entre a ideia de universalidade dos direitos humanos e a necessidade de se considerar as especificidades nacionais e regionais, além dos diversos antecedentes históricos, culturais e religiosos. O documento não foi capaz de dirimir, porém, o conflito entre o universalismo, de um lado, e o particularismo ou culturalismo, do outro, conforme explica Quintana (2020).

Criada em 2000 por iniciativa do governo canadense, a ICISS [Comissão Internacional sobre Soberania e Intervenção Estatal] assumiu a tarefa de responder a uma questão muito em voga nas últimas décadas: em que casos se poderia justificar a intervenção externa em crises domésticas, considerando a centralidade do princípio da soberania nacional para o ordenamento das relações internacionais? O relatório apresentado pela Comissão recomenda que as crises humanitárias sejam encaradas como a justificativa necessária para a intervenção externa.

⁶⁹ O MSF defendia a ideia de que o direito internacional dos direitos humanos deveria prevalecer diante do iminente conflito com os princípios da soberania nacional, da não-intervenção e da autodeterminação dos povos, consagrados na Carta das Nações Unidas. No entanto, apesar de o dever de ingerência ter sido apoiado por um número expressivo de países e ter sido mencionado, inclusive, em resoluções da Assembleia Geral da ONU, não chegou a ter força suficiente para substituir o conceito genérico de intervenção humanitária, embora este termo também nunca tivesse alcançado consenso (BIERRENBACH, 2011).

Apesar de ter enfrentado bastante resistência, a criação e o amadurecimento do conceito de dever de ingerência contribuíram decisivamente para a elaboração de um outro princípio, adotado pela ONU em 2005: a Responsabilidade de Proteger (R2P, na sigla em inglês)⁷⁰, baseada em três pilares: a) responsabilidade dos Estados; b) assistência internacional e formação de capacidade e c) resposta oportuna e decisiva⁷¹.

Assim, de acordo com o entendimento adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, a soberania nacional deveria passar a ser compreendida não apenas como direito, mas como uma dupla responsabilidade: externa - respeitar a soberania dos outros países - e interna - o respeito à dignidade e aos direitos básicos das pessoas dentro de suas fronteiras. (ANNONI; DEL CARPIO, 2014)⁷².

Mesmo que a intervenção externa seja prevista como o último recurso, adotada apenas depois de terem sido esgotadas as possibilidades da via diplomática, a doutrina R2P foi uma resposta ao clamor dos atores não-estatais contra a omissão internacional diante de violações graves.

A aceitação do discurso dos direitos humanos foi facilitada pelo alcance global da mídia, que fez crescer a visibilidade das ações do Estado e cada vez mais os expôs a potenciais demonstrações de repúdio por parte de redes de ONGs que operam em todo o mundo. As reivindicações tradicionais do Estado em relação à autoridade soberana estão cada vez mais em disputa com outras fontes de autoridade legítima no sistema internacional, especialmente a autoridade moral emergente que vem da expertise representada por redes de temas transnacionais [...] (LIPSCHUTZ, 1996 apud BIERSTEKER, 2001, p. 169-170)⁷³.

⁷⁰ Naquele ano, a Assembleia Geral da ONU emitiu uma resolução intitulada *2005 World Summit Outcome*, que, entre outras medidas, estabeleceu o conceito de soberania como responsabilidade do Estado perante seus cidadãos.

⁷¹ O primeiro pilar determina que a responsabilidade primária para coibir o genocídio, os crimes de guerra, os crimes contra a humanidade e a limpeza étnica é dos Estados nacionais. O segundo prevê o compromisso internacional em dar apoio aos Estados no cumprimento desta obrigação. Essa assistência pode acontecer de quatro formas: (a) encorajar os Estados a que cumpram as obrigações derivadas do primeiro pilar; (b) ajudá-los a exercer essa responsabilidade; (c) ajudá-los a construir sua capacidade de proteger; e (d) ajudar aos Estados em situações de tensão antes dos conflitos começarem (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009). Por fim, o terceiro pilar prevê que os membros da ONU devem agir coletivamente quando um Estado se mostrar incapaz de cumprir sua responsabilidade de proteger. Esta ação deve ser oportuna e decisiva.

⁷² Para um aprofundamento a respeito da doutrina da Responsabilidade de Proteger, ver Thakur (2011).

⁷³ O texto em língua estrangeira é: “The global acceptance of the discourse of human rights has been facilitated by the global reach of the media that has increased the visibility of state actions and increasingly exposed them to potential opinion sanctions from NGO networks operating across the globe. Traditional state claims of sovereign authority are increasingly competing with other sources of legitimate authority in the international system, especially the emerging moral authority of expertise represented by transnational issue networks, that some observers have described as evidence of the emergence of a global civil society”.

Evidentemente, defender a soberania e a autodeterminação dos povos continua sendo necessário para a manutenção de algum nível de estabilidade no sistema internacional. O que muda relativamente é a compreensão de que o Estado não pode usar essas prerrogativas como argumentos quando os direitos básicos dos cidadãos em seus territórios estiverem ameaçados.

A adoção da doutrina R2P é um exemplo importante de como as ONGs podem ter um impacto significativo na tomada de decisões no campo normativo. Naturalmente, existem outros. Tendo em mente o nosso propósito, interessa avaliar o papel exercido por estas organizações durante a Conferência de Roma, que culminou com um acordo internacional que trouxe à existência o TPI.

O envolvimento das ONGs no âmbito da ONU está previsto desde 1945, através do artigo 71 da Carta das Nações Unidas, documento que lhes confere um *statuts* consultivo no ECOSOC:

O Conselho Econômico e Social poderá entrar nos entendimentos convenientes para a consulta com organizações não-governamentais, encarregadas de questões que estiverem dentro da sua própria competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando for o caso, com organizações nacionais, depois de efetuadas consultas com o Membro das Nações Unidas no caso⁷⁴.

Como se vê, este não é um fenômeno novo, mas que tem ganhado força nos últimos anos⁷⁵. Hill (2008) avalia que as ONGs tiveram um envolvimento bem-sucedido em coalizões que atuaram em temas como meio ambiente, desarmamento, direitos das mulheres e na campanha internacional para a proibição de minas terrestres. Um capítulo importante deste processo ocorreu em 1994, quando, estimuladas pelo Movimento Federalista Mundial⁷⁶, algumas organizações não-governamentais começaram a trabalhar em conjunto a favor da criação do TPI. A Coalizão para o Tribunal Penal Internacional (CTPI) foi formalizada em 25 de fevereiro de 1995.

⁷⁴ BRASIL. Decreto no 19.841, de 22 de outubro de 1945. **Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em: 25 jan. 2022.

⁷⁵ Na Conferência Rio-92, 1.400 ONGs estavam cadastradas para participar e 18.000 participaram de uma conferência paralela. Já na 4ª Conferência Mundial sobre as Mulheres, em Pequim, em 1995, cerca de 3.000 ongs participaram e várias outras estavam presentes em fórum específicos de ONGs (PEARSON, 2006).

⁷⁶ O site do movimento o define da seguinte maneira: “Fundado em 1947, o Movimento Federalista Mundial é uma organização sem fins lucrativos e apertidária comprometida com a realização da paz e da justiça globais por meio do desenvolvimento de instituições democráticas e da aplicação do direito internacional.” Disponível em: <<https://www.wfm-igp.org/about-us/history-members/>>. Acesso em 01 fev. 2022.

No ano seguinte, através da Resolução 50/46⁷⁷, a Assembleia Geral da ONU previu que a contribuição de organizações deste tipo fosse levada em consideração pelo Comitê Preparatório da Conferência de Roma.

Três anos depois, as Nações Unidas convidaram as ONGs para participar da Conferência e permitiram sua presença nas sessões plenárias e formais abertas. As organizações também puderam receber cópias dos documentos oficiais, disponibilizar materiais para as delegações e discursar, de maneira limitada, nas sessões de abertura e de encerramento do evento. Um total de 236 ONGs foram credenciadas para participar da Conferência, representadas por cerca de 450 pessoas.

A regra geral, esclarece Hill (2008), era que as organizações não-governamentais seriam livres para participar como observadoras, mas, se alguma delegação apresentasse uma objeção a esta presença, o dirigente do grupo de trabalho poderia pedir que os representantes das ONGs se retirassem.

Na primeira sessão plenária da Conferência de Roma, o então secretário-geral da ONU, Kofi Annan, exaltou o trabalho destas organizações: “A opinião pública mundial levou à realização da Conferência, estimulada pelo trabalho árduo da Cruz Vermelha, de muitas outras organizações não-governamentais e da comunidade humanitária⁷⁸”.

Um dos pontos que mais chamaram a atenção dos analistas foi que as ONGs se organizaram em rede, o que teria sido essencial para resistir à investida de países contrários à criação do TPI e lhes garantir visibilidade durante as negociações, aumentando suas possibilidades de interação com os Estados. A estrutura da CTPI fornecia certa coordenação e unidade, mobilizando diferentes grupos de ONGs ao longo das negociações. Quase todas as organizações não-governamentais que participaram da Conferência eram integrantes da Coalizão, que também coordenou ações para aumentar a conscientização a respeito do tribunal a níveis nacional e regional⁷⁹.

⁷⁷ Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/50/46>. Acesso em: 25 jan. 2022.

⁷⁸ Disponível na página 61 das transcrições dos resumos dos registros das reuniões plenárias da Conferência de Roma, disponíveis em: <https://legal.un.org/icc/rome/proceedings/E/Rome%20Proceedings_v2_e.pdf>. Acesso em 15 jan. 2022. O texto em língua estrangeira é: “World public opinion had led to the holding of the Conference, stimulated by the hard work of the Red Cross, of many other non-governmental organizations and of the humanitarian community.”

⁷⁹ O fato de as ONGs terem se organizado em rede sob o “guarda-chuva” da CTPI não significava que as organizações concordavam em todos os aspectos dos debates do evento. Havia, inclusive, um certo grau de autonomia para a defesa de posições particulares. O ponto em comum era o esforço de construção de um tribunal independente e efetivo. É o que Pace (1999 apud Pearson, 2006, p. 259) chama de “cooperação sinérgica”: a busca dos pontos em comum, apesar das diferenças, que se manifestavam não só na defesa de determinados pontos de vista, mas em termos de interesses políticos, tipo de expertise, foco de atuação, tamanho, representação geográfica

Hill (2008) esclarece que as manifestações das ONGs mais reconhecidas internacionalmente atraíam a atenção dos Estados e de organizações menores. Welch Junior e Walkins (2011), por exemplo, usam o termo “gorilas de 800 quilos” para se referir às gigantes Anistia Internacional e Human Rights Watch.

Assim, a CTPI se valeu do poder e do prestígio das grandes ONGs para ajudar a dar visibilidade às menos poderosas e mais limitadas em termos de recursos, chegando até mesmo a financiar o comparecimento de organizações de países em desenvolvimento à Conferência. No entanto, os esforços não foram suficientes para nivelar completamente o nível de participação das ONGs com menos recursos. Até porque estas organizações não estão imunes às relações de desigualdade de poder que perpassam o sistema internacional como um todo.

Apesar de defender três princípios basilares para o TPI (justiça, efetividade e independência), a Coalizão em si não se mostrava favorável a nenhuma posição particular em relação aos vários aspectos discutidos no Estatuto. Este esforço de neutralidade contribuiu, na visão de Hill (2008), para a coesão de seus membros, que se sentiam livres para concordar ou discordar entre si.

Uma dificuldade para o trabalho de algumas ONGs era o posicionamento político de seus países de origem. Welch Junior e Walkins (2011) chamam a atenção para o fato de que participantes da sociedade civil oriundos de nações com menor tradição na defesa de direitos humanos tinham, em geral, uma atuação menos autônoma. Como consequência, várias organizações da Ásia e da África não puderam se integrar à Coalizão ou tiveram uma participação limitada.

Hill (2008) afirma que a contribuição das ONGs durante as negociações da Conferência de Roma pode ser identificada em quatro categorias principais: 1) defesa de pontos de vista (*advocacy*); 2) educação e compartilhamento de informações; 3) organização logística e 4) imprensa e divulgação, como mostra o quadro a seguir:

e disponibilidade de recursos. Houve tensões por causa da diversidade de agendas e algumas ONGs decidiram deixar a Coalizão. Hill (2008) conta, por exemplo, que organizações como “REAL Women of Canada” eram contrárias à inclusão do termo “gênero” no Estatuto de Roma. No entanto, os atritos não foram suficientes para culminar com o colapso da CTPI.

Quadro 4 – Envolvimento das ONGs na Conferência de Roma

1. Defesa de pontos de vista (<i>advocacy</i>)	2. Educação e compartilhamento de informações	3. Organização logística	4. Imprensa e divulgação
Consultoria	Disseminação de <i>expertise</i>	Trabalho do Secretariado	Informação Eletrônica
Organização de sessões estratégicas	Educação Nacional ou Regional	Apoio a voluntários	Publicações ⁸⁰
Lobby	Reuniões Estratégicas	Apoio a redes nacionais	<i>Press Releases</i> e Entrevistas
Contribuição para as delegações dos países	Relatórios dos Encontros		Manifestações

Fonte: Elaboração própria, a partir de Hill (2008).

Pearson (2006) entrevistou uma série de participantes da Conferência de Roma e chegou à conclusão de que as ONGs tiveram participação direta - quando os Estados seguiram suas recomendações - e indireta - quando forneceram informações e aconselharam as delegações, emitindo documentos e entrando em contato com os representantes dos países. A CTPI criou grupos de trabalho para segmentar os temas presentes nos 128 artigos do esboço do Estatuto de Roma e as ONGs se mostraram especialistas em áreas críticas. Dos 1.700 diplomatas reunidos em Roma, centenas eram de delegações de países pequenos e prestes a tomar decisões cruciais. A delegação de Serra Leoa, por exemplo, submeteu uma proposta de resolução reconhecendo esta atuação⁸¹.

Para estas nações, as informações fornecidas pelas ONGs fizeram a diferença. No entanto, é impossível quantificar este nível de influência. Por isso, segundo Pearson (2006), é mais proveitoso investigar não o quanto as ONGs contribuíram, mas como foram as dinâmicas desta participação.

A estratégia de atuação destas organizações na Conferência incluía a preservação de um relacionamento amistoso com as delegações dos países. Um dos principais desafios foi justamente encontrar a fórmula correta para que as ONGs pudessem ser incisivas sem serem inconvenientes. Isso porque até mesmo delegações favoráveis à participação dessas entidades no evento enxergavam, em alguns casos, essa presença como inapropriada. Havia a necessidade

⁸⁰ Com destaque para o International Criminal Court Monitor, publicado desde julho de 1996. Disponível em: <https://www.ijmonitor.org/>. Acesso em 5 fevereiro 2022.

⁸¹ O documento está arquivado na Biblioteca Digital das Nações Unidas. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/492817?ln=en>. Acesso em 5 abril 2022.

de quebrar certos estereótipos em relação às organizações não-governamentais, como a visão que várias delegações tinham de que as ONGs estavam lá apenas para protestar.

Alguns Estados enxergavam as organizações como entidades pouco representativas, com atuação muito limitada e até mesmo agressivas, em alguns casos. A ONG argentina Associação Mães da Praça de Maio, por exemplo, foi expulsa de uma reunião plenária da Conferência de Roma depois de exibir um *banner* de protesto durante o discurso do representante do governo da Argentina (PEARSON, 2006).

Por isso, as ONGs precisavam evidenciar que eram atores confiáveis e com valioso *know how*. Uma das áreas mais sensíveis e importantes da atuação das ONGs foi o *lobby*, papel tradicionalmente desempenhado por estes agentes em arenas internacionais. Delegados ouvidos por Pearson (2006) indicavam que qualquer excesso nas ações de *lobby* poderia ser contraproducente, demonstrando um comportamento agressivo e desconectado dos processos reais de negociação e da própria perspectiva dos Estados. Assim, foi necessário moderar as posições em favor da aprovação do Estatuto. Se era impossível alcançar o máximo desejado, foi necessário se articular com destreza a fim de evitar o “mínimo denominador comum”.

Indubitavelmente, a relação da CTPI foi mais frutífera com os países que concordavam com a criação do tribunal. Os dois grupos se tornaram aliados naturais. As ONGs monitoravam o andamento das negociações, forneciam dados técnicos, análises de especialistas e avaliações de esboços, mostrando-se uma fonte confiável para as delegações, a fim de elevar o nível dos debates e aumentar seu grau de receptividade⁸². Os países favoráveis ao TPI eram apoiados e encorajados a fortalecer suas posições, utilizando as ONGs para pressionar delegações de nações mais resistentes à criação da corte a revisar seus pontos de vista. Em troca, informavam as ONGs a respeito do que era discutido a portas fechadas.

Observadores das organizações usaram o espaço que lhes foi garantido para defender pontos de vista centrais em relação a temas, como o suposto conflito entre a atuação do TPI e a defesa da soberania nacional. Em relação a isso, Benjamin Ferencz, observador do Pace Peace Center afirmou: “Tradições ultrapassadas de soberania do Estado não devem inviabilizar o movimento para a criação de um tribunal penal internacional. Desde o julgamento de

⁸² Outras atividades da CTPI incluem encontro com ministros de Estado, representantes de governos e parlamentares, reuniões abertas, conferências, programas de treinamento, concessão de entrevistas, publicação de *newsletters* e de artigos em periódicos acadêmicos, divulgação de *press releases*, organização de manifestações, entre outras.

Nuremberg, as guerras de agressão inegavelmente não correspondem a um direito da nação, mas a um crime internacional.”⁸³

Já Simonetta Sommaruga, do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), comentou a suposta solução para este dilema representada pelo princípio da complementariedade:

Embora os Estados devam continuar a assumir a responsabilidade primária pela instauração de processos judiciais e, de fato, maiores esforços devam ser feitos para incentivá-los a cumprir suas obrigações existentes e levar os suspeitos de crimes de guerra perante seus próprios tribunais, o sistema atual tinha deficiências e a impunidade de criminosos de guerra não poderia mais ser tolerada.⁸⁴

A preocupação com a possibilidade de politização do TPI marcou a fala de Iris Almeida, do Centro Internacional de Direitos Humanos e Desenvolvimento Democrático:

[...] o Tribunal Penal Internacional não deve ser um instrumento político de nenhum Estado em particular. Se alguns Estados pudessem usá-lo por motivos políticos ou se alguns indivíduos estivessem fora do alcance da Corte por causa de sua posição dentro de um Estado, o tribunal perderia credibilidade, os direitos humanos continuariam sendo violados e o desenvolvimento democrático seria sufocado.⁸⁵

A atuação das organizações não-governamentais na Conferência não foi calcada no que era ideal, mas no que era possível fazer. Um exemplo disso é que, apesar de terem ficado relativamente frustradas com o papel a elas designado, as ONGs não solicitaram acesso aos encontros informais das delegações, por exemplo. Esta postura, que pode ser interpretada como submissa, também pode ser lida como pragmática: uma participação menos exigente não incomodou as delegações mais resistentes e fez com que a atuação dos representantes da sociedade civil pudesse ser mais efetiva.

⁸³ O texto em língua estrangeira é: “Outmoted traditions of State sovereignty must not derail the movement towards establishing an international criminal court. Ever since the Nuremberg judgement, wars od aggression had undeniably been not a national right but an international crime.” Página 80 do volume 2 dos registros oficiais dos debates da Conferência de Roma. Documento disponível em: < https://legal.un.org/icc/rome/proceedings/E/Rome%20Proceedings_v2_e.pdf> Acesso em: 5 abril 2022.

⁸⁴ O texto em língua estrangeira é: “Although States must continue to bear primary responsibility for instituting legal proceedings, and indeed greater efforts must be made to encourage them to meet their existing obligations and bring suspected war criminals before their own courts, the present system had shortcomings and the imputiny of war criminals could no longer be tolerated.” Página 89 do volume 2 dos registros oficiais dos debates da Conferência de Roma.

⁸⁵ O texto em língua estrangeira é: “the Internacional Criminal Court must not be a political tool of any particular State. If some States were able to use it for political motives or if some individuals were beyond the reach of the Court because of their position within a State, the Court would lose credibility, human rights continue to be violated and democratic development would be stifled.” Página 106 do volume 2 dos registros oficiais dos debates da Conferência de Roma.

Em um cenário complexo, a CTPI demonstrou um alto grau de consciência dos processos envolvidos nas negociações da Conferência, o que foi sido decisivo para que a Coalizão fosse capaz de ter uma participação efetiva, apesar das limitações impostas pelo modelo de negociações a que estava submetida (PEARSON, 2006).

A jurista argentina Silvia Fernández, que foi presidente do TPI de 2015 a 2018, resumiu da seguinte maneira a importância das ONGs:

Estou convencida de que o sucesso na adoção do Estatuto de Roma se deve em grande parte ao trabalho da Coalizão e à parceria que vocês conseguiram desenvolver entre ONGs e governos durante os quatro anos do nosso trabalho. O diálogo fluido entre delegações e representantes da sociedade civil foi de fato essencial para identificar objetivos e preocupações e traçar a melhor estratégia para resolvê-los⁸⁶ (PEARSON, 2006, p. 265)

Hill (2008) também acredita que a atuação da CTPI na Conferência de Roma foi, em geral, bem-sucedida:

A Coalizão de ONGs para o Tribunal Penal Internacional foi reconhecida como um avanço na forma como as ONGs cooperam para levar adiante uma agenda. Além de trabalharem umas com as outras de maneiras inovadoras, as ONGs interagiram com os governos e suas delegações de formas que não eram comuns até então. A Coalizão de ONGs para o Tribunal Penal Internacional foi bem organizada e eficiente e teve um impacto significativo nas negociações que levaram a Roma e na própria Conferência de Roma⁸⁷ (HILL, 2008, p. 141, tradução nossa).

Em suma, defende Pearson (2006), a CTPI conseguiu alcançar seu objetivo principal - influenciar as negociações do Estatuto de Roma - porque foi capaz de se adaptar a estruturas baseadas na centralidade dos Estados nacionais, usando estratégias para aumentar sua visibilidade e influência sem deixar de reconhecer seus limites.

Participantes e observadores concordaram em geral que a extensão da colaboração testemunhada nessas discussões foi a mais avançada em qualquer negociação de tratado multilateral até aquele momento. De fato, as negociações para o Tribunal Penal

⁸⁶ O texto em língua estrangeira é: "I am convinced that the successful adoption of the Rome Statute is largely due to work of the Coalition and the partnership that you managed to develop between NGO's and governments during the four years of our work. The fluid dialogue between delegations and representatives of civil society was indeed essential to identify goals and preoccupations and to design the best strategy to achieve them."

⁸⁷ O texto em língua estrangeira é: "The NGO Coalition for an International Criminal Court has been recognized as a breakthrough in how NGOs co-operate to move forward an agenda. In addition to working with one another in new and innovative ways, NGOs also interacted with governments and their delegations in ways that had not been common until then. The Coalition for an International Criminal Court was well organized and efficient and had a significant impact on the talks leading up to Rome and at the Rome Conference itself."

Internacional são o ponto alto nesses esforços de colaboração⁸⁸ (HILL, 2008, p. 144, tradução nossa).

Experiências como a da Conferência de Roma revelam que a diversidade de atores tem sido cada vez mais reconhecida nos fóruns internacionais. No entanto, a fim de prevenir um entusiasmo exagerado, Hill (2008) destaca que a participação das ONGs ainda é frágil, contingente e limitada, em muitos casos, pelas estruturas tradicionais. Villa e Tostes (2006) compartilham desta visão:

[...] os Estados dificilmente poderiam ser os únicos atores a ditar regras de convívio ou princípios valorativos na sociedade internacional, mas o sistema contemporâneo ainda está baseado em formalismos institucionais e jurídicos que deixam um espaço intocável para o poder dos Estados soberanos (VILLA; TOSTES, 2006, p. 80-81).

Até os mais eufóricos com essa participação reconhecem que falta clareza na definição do espaço a ser ocupado por estas entidades. Autores como Pearson (2006) avaliam que possivelmente as ambições e as modalidades de atuação das ONGs estejam crescendo mais rapidamente que as estruturas dentro das quais estas organizações precisam agir, o que pode criar um quadro de frustração⁸⁹.

Existe, portanto, uma tensão entre a aspiração das ONGs – participação na governança do sistema internacional – e as estruturas formais do direito internacional que privilegiam mecanismos de governança centrados no Estado. Como resultado, as ONGs e a sociedade civil global mais ampla ocupam um lugar desconfortável no sistema internacional, o que limita as oportunidades de mudança e preserva o *status quo*. Nossa compreensão a respeito de como as ONGs podem contribuir para o direito internacional é observada através de uma lente centrada no Estado, que constrói para nós os parâmetros de como e com o que as ONGs (como atores não-estatais) podem contribuir, criando “pontos cegos” em nosso imaginário⁹⁰ (PEARSON, 2006, p. 249, tradução nossa).

⁸⁸ O texto em língua estrangeira é: “Participants and observers alike have generally agreed that the extent of collaboration witnessed in these discussions was the most advanced seen in any multilateral treaty negotiations to that point. Indeed, the negotiations for the International Criminal Court serve as the high-water mark for such collaborative efforts.”

⁸⁹ Interessante observar que a CTPI cresceu de cerca de 800 ONGs, no começo da Conferência de Roma, em julho de 1998, para entre 1000 e 2000 ONGs em julho de 2002, quando o Estatuto entrou em vigor. Atualmente, tem integrantes em 150 países. Informações disponíveis em: <<https://www.coalitionfortheicc.org/node/847>>. Acesso em 29 jan. 2022.

⁹⁰ O texto em língua estrangeira é: “A tension therefore exists between the aspiration of NGOs – participation in the governance of the international system – and the formal structures of international law that privilege state-focused mechanisms of governance. As a result, NGOs and the broader global civil society occupy an uneasy place in the international system, limiting opportunities for change and preserving the status quo. Our understanding of what NGOs might contribute to international law is observed through a state-centric lens, which constructs for us

Ademais, superestimar a importância das organizações não-governamentais pode ser até mesmo um caminho perigoso, ao alimentar argumentos de países contrários à presença destas entidades em fóruns internacionais. O fato é que os Estados continuam a ser os atores mais importantes.

Ao mesmo tempo em que é foco de pressões do mercado internacional, da “financeirização” da economia, da globalização no setor da comunicação e do crescimento dos atores não-estatais no cenário internacional, o Estado parece tentar se fortalecer e se manter como unidade institucional ainda indispensável, mesmo redimensionado no seu papel e nas formas de exercitar e de legitimar a sua autoridade. É por causa disso que, em diversas áreas de pesquisa (ciências sociais, política, economia, direito etc.), o interesse atualmente se volta para as mudanças do Estado, em particular para as instituições através das quais um “novo Estado” pode ganhar legitimidade e eficiência (VILLA; TOSTES, 2006, p. 80).

A Conferência de Roma é um exemplo de que, em geral, a ação das ONGs se concentra justamente nos domínios em que os Estados sozinhos não têm sido capazes de dar respostas à altura das demandas contemporâneas. “São estes os fenômenos para os quais o Estado-nacional e os procedimentos democráticos não tiveram resposta imediata, ao mesmo tempo em que a prática dos ativismos transnacionais e da institucionalização internacional não pôde esperar a teoria” (VILLA; TOSTES, 2006, p. 99).

Alguns autores enxergam a participação relativamente bem-sucedida das ONGs na Conferência de Roma como um exemplo de que a chamada “sociedade civil global”⁹¹ pode, na prática, exercer um papel preponderante nos fóruns internacionais, graças ao avanço do processo de globalização. No entanto, é importante ter cuidado com maniqueísmos.

Esta não é a história de ONGs boas enfrentando governos maus... Esta é a história da humanidade assumindo a responsabilidade por seu próprio futuro, por meio de formas cada vez mais representativas de organização política e por meio de uma sociedade civil totalmente engajada⁹² (SCHWEITZ et.al., 1995 apud PEARSON, 2006, p. 250).

the parameters of how and what NGOs (as “non-estate actors”) may contribute creating “blind spots” in our imagination.”

⁹¹ Para um aprofundamento do debate sobre sociedade civil global, cf. JOHN, Keane. **Global Civil Society?** Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2003. Para ter acesso ao estado da arte deste debate, sugerimos a leitura de ROCHA, Rossana. **O lugar da democracia: a sociedade civil global e a questão da cidadania cosmopolita.** Perspectivas, São Paulo, v.30, p.15-32, dez. 2006.

⁹² O texto em língua estrangeira é: “This is not the story of good NGOs confronting evil governments... This is the story of humanity assuming responsibility for its own future, through increasingly representative forms of political organization and through a fully engaged civil society.”

O conceito de sociedade civil global remonta a uma ideia mais antiga: o cosmopolitismo. De acordo com o Dicionário de Filosofia da Universidade de Stanford, o cosmopolitismo não tem uma definição clara e, por isso, o mais correto seria falar em cosmopolitismos, no plural (político, moral, cultural). São abordagens que têm um núcleo em comum: a ideia de que todos os seres humanos são (ou podem e devem ser) cidadãos de uma mesma comunidade, a comunidade global. Heck (2005) identifica dois pontos fundamentais para a concepção do cosmopolitismo político:

a) o caráter global da ordem política e b) o caráter humano das unidades que compõem o ordenamento planetário, quer dizer, os seres humanos são membros da ordem política global não na condição de cidadãos de um Estado qualquer, mas em razão de sua qualificação enquanto seres humanos (HECK, 2005, p. 250).

O pensamento liberal dialoga, de certa forma, com o cosmopolitismo, já que, como esclarece Herz (2004), no campo da filosofia política, os pensadores liberais enfatizam a relação entre razão e paz, o que justifica a adoção de mecanismos como o direito, a arbitragem, a negociação e a administração coletiva dos conflitos.

A perspectiva cosmopolita pretende superar a ideia de que o sistema internacional é marcado por uma espécie de vácuo moral e que apenas as relações de poder são relevantes. Defendem os cosmopolitas que, antes de serem cidadãos do Estado, todas as pessoas do mundo estão afiliadas a uma categoria que transcende as fronteiras: a humanidade. Por isso, é fundamental promover nas arenas internacionais a garantia de direitos universais inalienáveis (HERZ, 2004). Assim, é possível dizer que a criação do Tribunal Penal Internacional, em 1998, e a assinatura de tratados que tipificaram as violações aos direitos humanos estão inseridos no arcabouço das ideias cosmopolitas.

O ideal cosmopolita, no entanto, se depara com resistência ferrenha. Costa (2003) não poupa críticas ao que enxerga como fragilidade:

As teorias da democracia cosmopolita se equilibram, analiticamente, sobre um conjunto frágil de conceitos. Politicamente, seu motor é um *wishful thinking*, levado ao paroxismo, que transforma o imperativo categórico da ordem cosmopolita em materialidade empírica e o dever ser da justiça além fronteiras no ser generalizado de pessoas e Estados nacionais altruístas (COSTA, 2003, p. 19).

Este debate resistiu por séculos e continua pujante. Os defensores mais moderados do ideal cosmopolita argumentam que é viável trabalhar por uma participação mais restrita das ONGs, seguindo a lógica da teoria dos regimes internacionais (ver capítulo 1), com estas entidades atuando para facilitar a cooperação entre os Estados em convenções de proteção do

clima ou de defesa dos direitos humanos, por exemplo. Nestas ocasiões, as ONGs defenderiam os pontos de vista da sociedade em geral, em oposição à visão particularista de grandes corporações e dos Estados. Já os defensores mais radicais do ativismo internacional sugerem que seria positivo estimular um processo de integração societária global, tornando a participação das organizações não-governamentais cada vez mais decisiva em temas de caráter global.

Alguns pensadores enxergam nas organizações que compõem a sociedade civil global uma espécie de déficit democrático, uma vez que as ONGs se denominam representantes dos interesses das sociedades mesmo sem promoverem nenhum tipo de eleição aberta de delegados ou representantes. Villa e Tostes (2006) levantam outros problemas relacionados ao que chamam de visão celebratória da sociedade civil internacional ou global: Como sua atuação pode ser considerada legítima? A quem remetem sua representação? Como pode ser feito *accountability* destes atores?

Costa (2003), por sua vez, critica qualquer tentativa de comparação das organizações não-governamentais que operam a nível nacional com o projeto da chamada sociedade civil global, ressaltando que falta a esta, sobretudo, a dimensão cultural daquela (tradições, identidades, representações, valores), um conjunto de fatores que o autor chama de “ancoramento no mundo da vida” e que teria, a seu ver, ligação direta com o caráter democratizante da sociedade civil.

Ainda de acordo com o autor, seria incorreto usar o termo “sociedade civil global” porque as mobilizações capitaneadas por atores não-estatais constituem uma gama variada de redes temáticas fragmentadas. São tratados em espaços comunicativos segmentados, a que tem acesso apenas uma elite de militantes. Além disso, para Costa (2003), a aceitação deste termo conduz ao erro porque sugere a formação de uma agenda submetida ao crivo de uma esfera pública mundial que seria porosa e democrática, o que não corresponde à realidade. Essa retórica ocultaria a assimetria de poder que se reproduz também no seio dos atores não-estatais, em que há também dominantes e dominados.

O discurso que trata de redes e nós não pode encobrir o fato de que, na cooperação transnacional entre ONGs e mesmo nas ONGs transnacionais, a distribuição de influência, poder, recursos, pessoal e temas apresenta um claro desnível norte-sul. [...] Isso vale não apenas para os quadros de pessoal e estruturas de decisão, mas também para a escolha das campanhas, as quais são feitas sob medida para atender o gosto do público generoso da OCDE (ROTH, 2001, p. 9 apud COSTA, 2003, p. 24).

Por tudo isso, o autor enxerga que qualquer projeto de democracia cosmopolita sustentado no conceito de sociedade civil global está fadado a difundir valores de poucas sociedades, o que se observa muito claramente em temas como a chamada universalidade dos direitos humanos⁹³.

No entanto, para os mais entusiastas do papel desempenhado pelas ONGs, a legitimidade seria alcançada pela ação *per se*, não pelo procedimento que investe a autoridade antes da ação.

O caráter mais flexível da resposta da assim chamada sociedade global e de seus mecanismos de atuação em rede acaba de fato imprimindo rapidez na resposta e faz parecer legítima a ação de grupos transnacionais sociais, desde que seus resultados sejam notoriamente reconhecidos como legítimos [...] Nesse contexto, reconhecemos que permanece um certo grau de ambiguidade na ação de alguns agentes da sociedade civil internacional, já que o fato de eles não serem governamentais não significa que não sejam políticos, dado que sua atividade é carregada de consequências sobre a comunidade política existente. O problema é que poucas ONGs e, às vezes, alguns movimentos sociais, estão dispostos a reconhecer a responsabilidade política e ética que deriva da participação ou da busca de interferência em uma comunidade política (o que necessariamente envolve defesa das fontes e critérios da *accountability* de um grupo) (VILLA; TOSTES, 2006, passim).

Apesar destas ressalvas, até o realista Reis (2006) enxerga com bons olhos o ativismo exercido pelas organizações não-governamentais:

De fato, a ação da chamada “sociedade civil global” tem contribuído bastante para difundir informações, ampliar o debate em torno de questões globais importantes, pressionar governos e organismos internacionais, de modo que a análise de diversos processos políticos atuais quase nunca pode prescindir da apreciação da atuação desses novos atores [...] A força (ou o poder) das redes ativistas internacionais viria do seu reconhecimento como representantes de valores e interesses que transcendem o espaço de suas próprias sociedades; em outras palavras, da ideia de que é perfeitamente legítimo que qualquer indivíduo, em qualquer lugar do planeta, possa estar preocupado e agir em defesa do meio ambiente ou dos direitos humanos. (REIS, 2006, p. 24).

Nos parece que tanto a visão excessivamente otimista quanto a exageradamente pessimista erram o alvo. Acreditamos ser mais preciso enxergar este cenário como um momento de redimensionamento da ação política e de ampliação dos espaços de participação, sobretudo

⁹³ Neste sentido, Costa (2003) destaca que autores realistas argumentam que a pauta dos direitos humanos não pode ser separada das relações de poder na arena internacional. O autor alerta, ainda, para o risco de as ações da chamada sociedade civil global reproduzirem a concepção evolucionista da história universal, quadro em que as nações do Norte global, que se industrializaram anteriormente e avançaram mais do ponto de vista econômico, estariam em posição para ditar a universalidade dos direitos humanos, nos campos ético e normativo. Em seu artigo, o autor apresenta o debate entre universalistas e particularistas no campo dos direitos humanos.

em relação a temas que interessam à humanidade como um todo, o que oxigena os debates e torna possível que a chamada sociedade civil global possa ter algum grau de influência, mesmo que incomparável ao dos Estados, nas decisões que mudam a vida de pessoas ao redor do mundo.

Como argumenta Pearson (2006), seria mais correto falar de uma parceria em forma de tríade: ONGs, Estados e organizações internacionais em articulação para o desenvolvimento de uma nova diplomacia, em que cada um dos três envolvidos possa se valer do outro para atender a seus objetivos. Talvez o grande desafio seja alinhar interesses e métodos de trabalho em torno de objetivos efetivamente benéficos para a humanidade.

Certamente este é um caminho árduo, uma vez que nem sempre as ONGs se articulam devidamente dentro das estruturas em que pretendem operar - e mesmo assim precisam se manter constantemente relevantes. A experiência da CTPI é um exemplo disso: o fim da Conferência de Roma não representou o encerramento da Coalizão, que considerou a aprovação do Estatuto uma vitória importante, mas não o fim da linha. Desde então, a CTPI tem adaptado seus métodos de trabalho aos diferentes contextos, concentrando-se em campanhas para pressionar os países a ratificar o Estatuto de Roma e implementá-lo a nível nacional, entre outras tarefas⁹⁴.

Nos parece claro que o poder de mobilização e convencimento das ONGs não deve ser desconsiderado quando se celebra o sucesso relativo da Conferência de Roma. É possível dizer, inclusive, que estas organizações podem ajudar a fazer a “balança” pender para o lado das chamadas “forças de coesão”, atores que agem em prol da aproximação entre os países, em detrimento das “forças de fragmentação”, que destacam o caráter particular das diferentes nações, com ênfase para a defesa intransigente da soberania nacional e das particularidades culturais. É justamente à luz deste conflito, diagnosticado por vários analistas, que examinaremos os debates da Conferência de Roma na seção seguinte.

⁹⁴ Além da pressão pela ratificação do Estatuto de Roma, a CTPI exerce atualmente diversas atividades, como reuniões com os integrantes do TPI, análise das ações do tribunal, apoio às atividades da corte, resistência à oposição dos EUA e fortalecimento da cooperação internacional e da assistência jurídica.

2.3 A Conferência de Roma e o embate entre forças de coesão e de fragmentação

No início deste capítulo, retomamos interpretações teóricas sobre a configuração da ordem internacional depois do fim da Guerra Fria, com destaque para os paradigmas sistematizados por Huntington (1997). O esforço para tentar compreender a fundação do TPI à luz dos mapas teóricos apresentados pelo autor deve levar em consideração que cada um dos paradigmas dá conta de apenas parte dos fenômenos.

Sendo assim, ao analisarmos os debates da Conferência de Roma a partir do primeiro paradigma (“Um só mundo: euforia e harmonia”), é possível afirmar que a criação do TPI está inserida em um processo mais amplo de aproximação entre as nações, resultado da disseminação da democracia liberal pelo mundo. Como vimos, Fukuyama (1992) defende a ideia de que países democráticos tendem a estar mais abertos a mecanismos de cooperação. Isso porque, superada a disputa ideológica do mundo bipolar, a ordem internacional teria passado a assumir um caráter mais harmônico. Como consequência, a necessidade de impor a própria vontade e de lutar por reconhecimento de sua posição na disputa entre as nações perde força em favor de decisões que beneficiem a coletividade. No entanto, esse argumento esbarra no fato de que a Conferência de Roma e o próprio TPI não abrigaram apenas países que atendem aos critérios que definem as chamadas democracias liberais. Da mesma forma, entre as nações que se recusaram a aderir à corte estão países considerados democráticos. Este fato nos conduz à interpretação de que o cerne da questão não está, necessariamente, na democracia ou na ausência dela. Não é isso que explica por que algumas nações decidiram integrar este projeto e outras o rejeitaram.

Da mesma forma, a análise das discussões da Conferência a partir do segundo paradigma (“Dois mundos: nós e eles”) também não nos parece adequada. Isso porque dualidades como “centro x periferia”, “Norte x Sul”, “Oriente x Ocidente” não nos ajudam a decifrar as contradições que marcaram os debates do evento. Esse tipo de abordagem, se assumida a partir de um viés crítico, é muito bem-vinda para a compreensão de uma série de outras questões na esfera internacional, sobretudo no que tange às relações de poder. No entanto, não dá conta de explicar por que, afinal, o projeto de um tribunal para o julgamento de crimes internacionais não foi aprovado por unanimidade. Fato é que países ricos e pobres, ocidentais e orientais, do Norte e do Sul encontraram certos pontos de convergência e foram capazes de superar as divergências que colocavam em risco o acordo que fundou o TPI.

Igualmente, nos parece ser de pouca utilidade o paradigma apresentado por Huntington (1997) (“Puro Caos”), porque a própria organização da Conferência, depois de anos de preparação e debates, e o decorrer do evento revelam que as organizações internacionais podem contribuir para amenizar os efeitos da anarquia internacional. É o que preconiza, por exemplo, a teoria dos regimes internacionais, examinada no capítulo anterior. Acreditamos que este princípio também pode se aplicar à atuação das ONGs.

Se o mundo fosse completamente dominado pelo caos, seria impossível reunir representantes de quase todos os países para discutir a criação de uma corte nos moldes do TPI. Apesar de sua atuação ainda ser extremamente limitada, o tribunal conseguiu, pelo menos do ponto de vista formal, elevar o grau de regulação internacional, algo que não condiz com a ideia de que o mundo seria completamente desprovido de qualquer indício de ordenação.

O realismo, por sua vez, também apresenta limitações analíticas para a compreensão do surgimento do TPI. Como vimos, para os autores realistas, os Estados visam a expandir sua parcela de poder e apresentam uma tendência de rejeitar acordos em que os custos superem os benefícios. Quando se adota essa perspectiva mais estreita em relação ao comportamento estatal, passa a ser difícil compreender por que, afinal, a maioria dos Estados envolvidos na Conferência de Roma concordaria com a criação de uma corte penal internacional.

Como vimos no capítulo anterior, só é possível entender como isso foi possível se olharmos para fatores que, em geral, não estavam entre as preocupações dos teóricos realistas, como a importância crescente dos valores no discurso oficial, que se acentuou a partir dos anos 1990. Apesar de não haver uma autoridade capaz de exercer o monopólio da força a nível supranacional, ganha força, a partir daquela década, a ideia de que os Estados podem e devem se submeter a parâmetros éticos básicos. Além disso, o papel cada vez mais importante das organizações internacionais e dos atores transnacionais costuma ser negligenciado em análises realistas mais conservadoras.

Por outro lado, nos parece correta a ideia de que, apesar de alterações importantes em sua posição, o Estado nacional continua a ser o ator mais importante para o andamento da política internacional. Quando se olha para a Conferência de Roma, isso se confirma: não foram as organizações internacionais ou a chamada sociedade civil global, representada pelas ONGs, que tiveram a palavra final e o poder de voto para a criação do TPI. Foram os Estados. Como vimos, porém, os atores não-estatais exerceram uma função primordial: facilitaram as negociações e pavimentaram o caminho para que as delegações dos países pudessem tomar a decisão final. Esta é uma realidade que, a nosso ver, se aplica aos mais diversos âmbitos das relações internacionais.

Apesar de não haver no horizonte nenhuma outra configuração da política mundial em que as ações decisivas não estejam a cargo dos Estados, qualquer análise que negligencie o papel cada vez mais preponderante de outros atores tende a se tornar menos útil para explicar os novos fenômenos do sistema internacional. A grande pergunta deixa de ser se os atores não-estatais importam para quando e em que condições importam.

Finalmente, cabe lembrar o enfoque civilizacional, defendido pelo próprio Huntington (1997). Como vimos, o autor acredita que os grandes conflitos e disputas que passaram a marcar as relações internacionais depois do fim da Guerra Fria podem ser mais bem compreendidos a partir das diferenças de ordem cultural e civilizacional entre as nações. No entanto, quando se olha para os debates da Conferência de Roma, nos parece claro que este caminho não nos ajuda a entender as dinâmicas de adesão e rejeição ao TPI. Isso porque países extremamente diversos do ponto de vista cultural foram capazes de encontrar pontos de interseção e trabalharam em prol da aprovação do acordo que culminou com a criação do tribunal, ao passo que países igualmente diversos se agruparam no movimento de resistência à fundação da corte. Nações com culturas extremamente variadas - EUA, China, Israel, Índia, Filipinas, Sri Lanka e Turquia – votaram contra a criação do tribunal, por uma série de outras razões.

Depois desta análise, chegamos à conclusão de que não é possível avançar na compreensão das dinâmicas envolvidas na fundação do TPI a partir da análise isolada dos paradigmas apresentados por Huntington (1997). Sendo assim, a pergunta persiste: Como a Conferência de Roma se articula com os processos mais amplos que se intensificaram no sistema internacional depois do fim da Guerra Fria?

O primeiro passo para responder a esta questão nos parece ser a adoção de um outro princípio, mais abrangente e, portanto, mais seguro: as dinâmicas da política mundial são cada vez mais definidas pelo embate entre forças de coesão e de fragmentação. O próprio Huntington (1997) reconhece isso, mas limita este conflito a questões de ordem cultural e civilizacional, o que, a nosso ver, é equivocado.

Herz (2004) esclarece que esta tensão passou a ser um dos temas a despertar grande interesse por parte dos analistas.

Entramos em uma era de transição global marcada por tendências singularmente contraditórias. As associações regionais e continentais de Estados estão desenvolvendo mecanismos para aprofundar a cooperação e amenizar algumas das características contenciosas das rivalidades próprias da soberania e do nacionalismo. As fronteiras nacionais são apagadas por comunicações e pelo comércio global, e por decisões do Estado de ceder algumas prerrogativas soberanas a associações políticas mais amplas. No entanto, ao mesmo tempo, novas e violentas declarações de

nacionalismo e soberania estão surgindo, e a coesão dos Estados é ameaçada por brutais lutas étnicas, religiosas, sociais, culturais e linguísticas”⁹⁵ (BOUTROSGHALI, 1992 apud BARBÉ, 1997, p 275, tradução nossa).

Evidentemente, o embate entre agentes de coesão e de fragmentação não surgiu depois da Guerra Fria. O que houve a partir dos anos 1990 foi um aprofundamento desta dinâmica. As forças de integração foram impulsionadas, entre outros fatores, pelas dinâmicas da globalização – da economia, dos valores, da cultura. Isso se traduziu no fortalecimento de blocos regionais e de organizações internacionais e não-governamentais.

Importante ressaltar que as dinâmicas de integração não são necessariamente positivas e que a resistência a alguns aspectos delas nem sempre representa uma ameaça. Exemplo disso são as situações em que as grandes potências e organizações internacionais impõem aos países do Sul políticas de globalização que negam suas particularidades, interesses, necessidades e apelos. Além disso, o desrespeito injustificado à soberania e ao princípio da não-intervenção em assuntos internos, se levado às últimas consequências, faz com que nações e povos não tenham controle sobre o próprio destino e que um quadro de submissão seja aprofundado.

Um conceito que nos ajuda a compreender o embate entre os agentes de coesão e de fragmentação é o que Lafer (1995) chama de forças centrípetas e centrífugas.

As forças centrípetas de unificação dizem respeito aos processos de globalização da economia, dos valores, da informação, da segurança, percebidos como hegemônicos na etapa que vai da queda do muro de Berlim à Guerra do Golfo. As forças centrífugas de fragmentação readquirem presença na etapa subsequente. Expressam-se na secessão de Estados, na afirmação de novas identidades nacionais, nos fundamentalismos, nos proteccionismos, nos riscos provenientes da desagregação da URSS, da Iugoslávia, nos dramáticos problemas que, por exemplo, suscitam para a vida internacional a situação da Bósnia ou de Ruanda. O equilíbrio político entre estas duas forças e suas lógicas contraditórias “globalização e fragmentação” evidenciam a existência de novos dilemas para a governabilidade do sistema internacional apenas divisível pela tolerância, que só se viabiliza por uma associação positiva entre democracia e direitos humanos, no plano interno, como condição de construção da paz e da legitimidade dos Estados no plano internacional (LAFER, 1995, p. 146).

Interessante observar que Lafer (1995) considera que as forças centrífugas, que também podemos chamar de forças de fragmentação, ganham força como uma espécie de

⁹⁵ O texto em língua estrangeira é: “Hemos entrado en una era de transición mundial marcada por tendencias singularmente contradictorias. Asociaciones regionales e continentales de estados están elaborando mecanismos para profundizar en cooperación y suavizar algunas de las características contenciosas de las rivalidades de soberanía y nacionalismo. Las fronteras nacionales están desdibujadas a causa de las comunicaciones y del comercio global, y de las decisiones de los estados de ceder algunas prerrogativas de soberanía a asociaciones políticas de mayor alcance. Sin embargo, al mismo tiempo, surgen nuevas y violentas declaraciones de nacionalismo y de soberanía, y la cohesión de los estados se ve amenazada por brutales luchas étnicas, religiosas, sociales, culturales y lingüísticas”.

reação ao avanço das forças de coesão. Trata-se de um ponto de vista bastante esclarecedor. De um lado, as forças centrípetas são capitaneadas pela ação de organizações internacionais, ONGs e Estados mais inclinados ao fortalecimento dos processos de globalização. Do outro, os agentes centrífugos acentuam o caráter único de suas nações e a necessidade de resistir à ameaça de perder a própria autonomia. “Isto é, forças centrífugas que impelem à secessão, sob a roupagem ideológica dos valores culturais (culturalismo), e forças centrípetas que impelem à unidade, sob a roupagem ideológica dos direitos humanos (universalismo)” (QUINTANA, 2020 p. 267).

A criação de mecanismos de aproximação entre os países, como o TPI, passa a ser vista, em muitos casos, como uma ameaça à independência ou à soberania das nações. Essa postura pode ser facilmente observada nos últimos anos. A proliferação de partidos políticos e governantes com discurso ultranacionalista, por exemplo, é uma marca dos primeiros anos do século XXI. Para estas forças políticas, o chamado “globalismo”, termo frequentemente adotado para se referir de maneira depreciativa à globalização, é visto como uma ameaça às particularidades culturais e à autonomia dos países, o que pode gerar como resposta uma política externa isolacionista. No campo doméstico, o esforço de afirmação recorrentemente se traduz no crescimento da xenofobia e em políticas de migração discriminatórias.

É preciso ter em mente, no entanto, que esta classificação binária dos diversos atores (agente de coesão/fragmentação) não deve ser estática. As peças podem se movimentar no tabuleiro de acordo com os interesses envolvidos. Em relação ao caso particular da Conferência de Roma, compreendemos que estas duas forças se manifestaram claramente a partir das ações do “*Like-Minded Group*” (LMG, na sigla em inglês, ou “Grupo do Consenso”, em tradução livre) e o “*Non-Aligned Movement*” (“Movimento Não-Alinhado”, em tradução livre).

Poderíamos atribuir ao primeiro conjunto de países o papel de forças de coesão e ao segundo, de fragmentação: enquanto as delegações do Grupo do Consenso se esforçavam para superar os pontos delicados do acordo a fim de aumentar a sua adesão, o Movimento Não-Alinhado adotou uma postura divisionista⁹⁶.

Tsilonis (2019) explica que o Grupo do Consenso reunia a maioria das ONGs e cerca de 60 países, como o Brasil, assim como a maioria das nações europeias, Austrália e Canadá. Este conjunto de nações defendia, entre outros pontos: a) o fortalecimento e a imparcialidade

⁹⁶ Para detalhes sobre a formação do “Grupo do Consenso”, cf. Welch Junior e Walkins (2011). Os autores apresentam, ainda, as razões que explicariam a oposição dos países árabes, dos integrantes permanentes do CSNU e dos países asiáticos à fundação do TPI, atores que seriam, de acordo com a interpretação adotada nesta dissertação, integrantes das forças de fragmentação. Em muitos casos, o comportamento destas delegações era menos de oposição e mais de apatia ou falta de engajamento nos debates.

do TPI; b) a jurisdição automática em relação os crimes sob sua competência; c) a eliminação do veto do Conselho de Segurança às investigações e d) a instituição de um promotor independente com poderes para iniciar os processos *proprio motu* (por iniciativa própria).

Do outro lado, o Movimento Não-Alinhado era composto por algumas nações que se mostravam abertas à ideia da criação de uma corte internacional nas sessões públicas de debates, mas que, na prática, se opunham aos princípios defendidos pela maioria, usando como argumento principal a defesa da soberania nacional.

A seguir, vamos demonstrar o conflito entre as forças de coesão e de fragmentação durante o processo de criação do TPI a partir de algumas declarações de integrantes das delegações que participaram da Conferência de Roma. Por uma questão metodológica, optamos por nos concentrar nas manifestações dos países do chamado “Movimento Não-Alinhado”, seguindo a conceituação adotada no capítulo anterior. Ou seja, vamos resgatar algumas posições daqueles que votaram contra a criação da corte: EUA, China, Israel, Índia, Filipinas, Sri Lanka e Turquia.

Começamos pela delegação chinesa. O representante de Pequim argumentou que o TPI não deveria comprometer a atuação do Conselho de Segurança da ONU na garantia da paz mundial e da segurança. Por isso, pediu prudência aos integrantes da Conferência na determinação da relação da corte com a ONU e com o próprio CSNU. Evidentemente, esta posição mais cautelosa e este esforço de demarcação das atribuições do Conselho têm relação direta com o fato de que a China é um dos cinco integrantes permanentes do CSNU (grupo conhecido como P5), que têm poder de veto contra quaisquer resoluções apresentadas.

O representante da China pediu, ainda, flexibilidade máxima na definição dos crimes a serem julgados, da jurisdição da corte e das formas pelas quais os países passariam a aceitar essa jurisdição. O delegado chinês solicitou também que fosse adotada uma abordagem cuidadosa, a fim de evitar investigações irresponsáveis, que pudessem vir a prejudicar os interesses legítimos dos países. “No desempenho de suas funções, o Tribunal pode contar com a cooperação dos países interessados, mas deve respeitar sua soberania, segurança e princípios básicos do direito”⁹⁷.

A exemplo da China, a delegação indiana também defende a valorização da soberania dos Estados e do princípio da não-interferência em assuntos internos:

⁹⁷ O texto em língua estrangeira é: “In carrying out its duties, the Court would rely on the cooperation of the countries concerned but should respect their sovereignty, security and basic principles of law”. Página 75 do volume 2 dos registros oficiais dos debates da Conferência de Roma. Documento disponível em: <https://legal.un.org/icc/rome/proceedings/E/Rome%20Proceedings_v2_e.pdf> Acesso em: 15 jan. 2022.

A competência e a autoridade para iniciar a jurisdição do Tribunal cabe aos Estados, particularmente àqueles com interesse direto em um determinado assunto; é inapropriado conferir a um Procurador individual o poder de iniciar investigações *proprio motu*. Deve ser feita uma distinção clara entre a autoridade soberana dos Estados e o papel profissional de um Procurador. A atuação de tribunais *ad hoc* não poderia constituir um precedente ou ser considerada automaticamente aplicável a um tribunal penal internacional permanente⁹⁸.

Ao contrário da China, porém, a Índia avaliou que a possibilidade de o Conselho de Segurança iniciar ou barrar uma investigação violaria o princípio da igualdade soberana entre as nações, uma vez que colocaria o P5 numa posição acima da lei, podendo criar, conseqüentemente, uma situação de impunidade. A delegação indiana aproveitou a oportunidade para pedir que o que chamou de “anomalia”, ou seja, o privilégio dos países com poder de veto no CSNU, não fosse reproduzido no TPI. Por fim, os indianos sugeriram a inclusão do crime de terrorismo na jurisdição da corte.

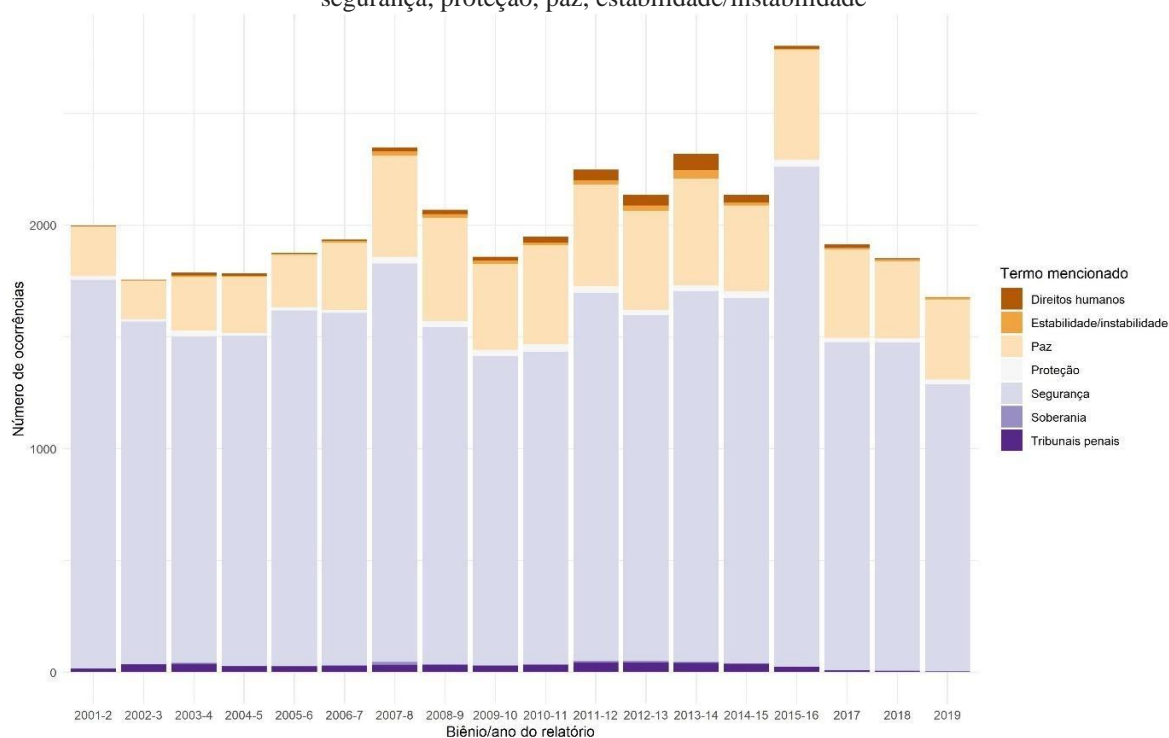
A delegação estadunidense, por sua vez, apresentou um discurso bem construído, com o claro objetivo de não prejudicar a sua imagem diante da opinião pública internacional. Por um lado, os Estados Unidos afirmaram que a criação do TPI garantiria que os responsáveis pelos piores crimes não iriam escapar da justiça e que isso representaria uma mensagem importante, sobretudo para os líderes autoritários. Por outro lado, a comitiva estadunidense pediu às demais delegações uma “abordagem realista e viável”. Assim como a China, os EUA destacaram a centralidade do Conselho de Segurança para a manutenção da paz e da segurança mundiais. Neste sentido, sugeriu, em contraposição à postura adotada pelos indianos, que o CSNU pudesse remeter suspeitas de violações graves ao TPI.

Esta preocupação das delegações estadunidense e chinesa em destacar a primazia do CSNU como guardião da segurança e da paz mundiais está presente em uma série de documentos, desde a Carta da ONU, de 1945, e não perdeu força nos últimos anos. Para comprovar este fato, fizemos um levantamento dos relatórios anuais do Conselho, no período entre 2002 (ano de fundação do TPI), e 2019, a fim de verificar a ocorrência de termos considerados importantes para esta pesquisa: tribunais penais, direitos humanos, soberania,

⁹⁸ O texto em língua estrangeira é: “The competence and authority to initiate the jurisdiction of the Court rested with States, particularly those with a direct interest in a given matter; it was inappropriate to vest in individual Prosecutor with the power to initiate investigations *proprio motu*. A clear distinction should be made between the sovereign authority of States and the professional role of a Prosecutor. The approach of ad hoc tribunals could not constitute a precedent or be considered automatically applicable to a permanent international criminal court.” Página 86 do volume 2 dos registros oficiais dos debates da Conferência de Roma. Documento disponível em: <https://legal.un.org/icc/rome/proceedings/E/Rome%20Proceedings_v2_e.pdf> Acesso em: 15 jan. 2022.

segurança, paz, estabilidade/instabilidade e proteção. Os resultados foram sintetizados em dois gráficos:

Gráfico 2 – Ocorrência dos seguintes termos em relatórios anuais do CSONU: tribunais penais, soberania, segurança, proteção, paz, estabilidade/instabilidade

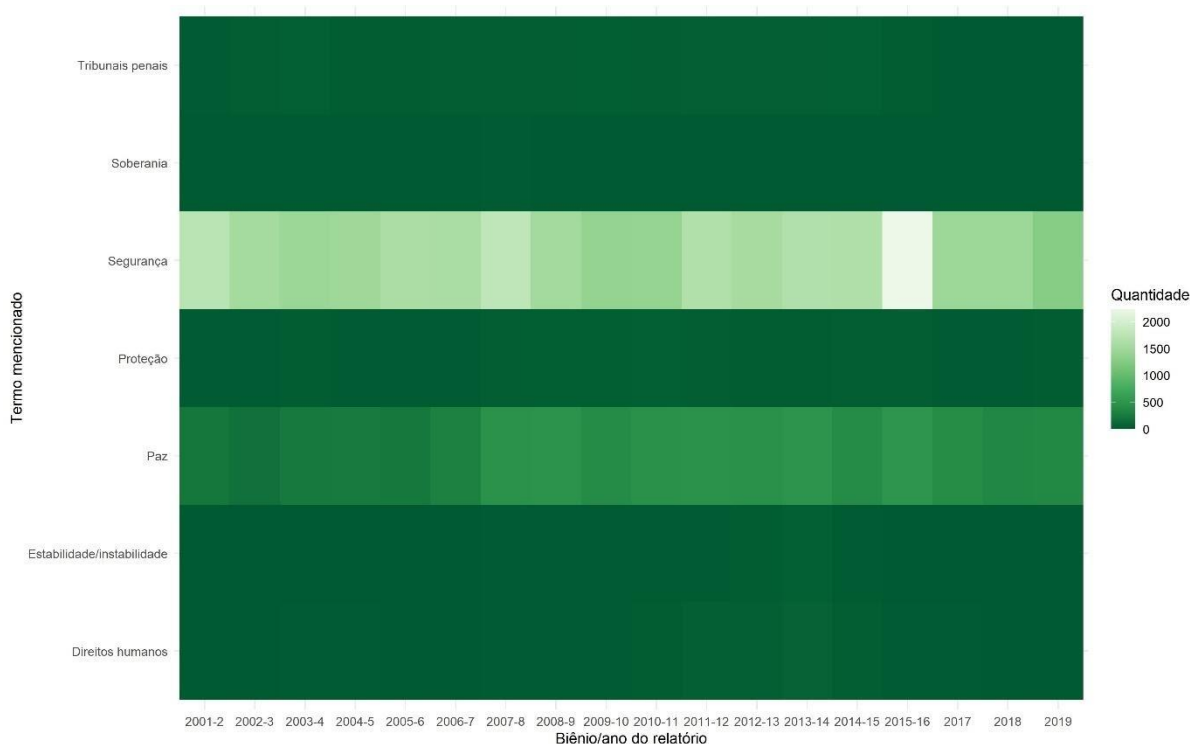


Fonte: Elaboração própria

Como mostra o primeiro gráfico, os termos segurança e paz tiveram uma presença muito maior que o restante. Como explicam Nogueira e Messari (2005, p. 25), para a perspectiva realista das Relações Internacionais, o Estado, como principal ator, teria duas funções principais: manter a paz dentro das suas fronteiras e a segurança dos seus cidadãos diante do risco de agressões externas. Portanto, estes dados reforçam a ideia de que o Conselho de Segurança age baseado em uma perspectiva realista das RI.

O gráfico seguinte também reforça o papel de destaque das categorias “segurança” e “paz” nos relatórios anuais do CSNU. Quanto mais claros são os termos representados visualmente, mais frequente é sua presença nos documentos:

Gráfico 3 – Ocorrência dos seguintes termos em relatórios anuais do CSONU: tribunais penais, soberania, segurança, proteção, paz, estabilidade/instabilidade



Fonte: Elaboração própria

Há, evidentemente, variações ao longo dos anos, mas, com exceção dos dois termos com maior destaque - segurança e paz -, os outros vocábulos têm uma ocorrência relativamente homogênea. Interessante notar também que vocábulos como proteção, direitos humanos e tribunais penais aparecem muito menos nestes documentos, que apresentam um balanço anual das atividades do Conselho de Segurança e revelam, conseqüentemente, suas inclinações do ponto de vista formal.

A manutenção do *status quo* do CSNU no sistema internacional é certamente do interesse dos países do P5, como os EUA. Esta posição ficou clara na Conferência de Roma, bem como a oposição ferrenha dos estadunidenses à proposta de autonomia do procurador do TPI para iniciar investigações.

Isso sobrecarregaria o Tribunal, causando confusão e controvérsia, enfraquecendo-o em vez de fortalecê-lo. O Promotor não deve ser transformado em um *ombudsman* de direitos humanos, respondendo a reclamações de qualquer fonte. A proposta de que o Procurador tenha poderes para iniciar o processo foi prematura. No entanto, ele ou ela

deve ter a máxima independência e discricção ao lidar com casos encaminhados pelos Estados-Partes ou pelo Conselho de Segurança⁹⁹.

Assim, a proposta dos EUA se traduziria, na prática, em uma corte ainda mais fraca e completamente subordinada aos interesses do Conselho de Segurança. Além disso, propor que o aval dos governos seja uma condição *sine qua non* para que o TPI possa agir é um contrassenso, uma vez que a jurisdição da corte é ativada justamente em resposta à eventual inércia ou incapacidade dos sistemas jurídicos domésticos diante de suspeitas graves. Além disso, é notório que, em grande parte das violações a direitos humanos, há o envolvimento de agentes ligados aos governos nacionais.

Finalmente, a delegação estadunidense pediu a rejeição da proposta de inclusão do crime de agressão na jurisprudência do tribunal, alegando que o debate acerca deste tema partia de uma conceituação extremamente vaga.

Israel, por sua vez, fez coro com os países que desejavam a inclusão do crime de terrorismo no Estatuto de Roma e destacou a necessidade de o TPI adotar uma abordagem complementar em relação aos sistemas nacionais de justiça, alegando que uma utilização desnecessária da jurisdição penal internacional poderia enfraquecer a efetividade das instâncias domésticas. A delegação israelense também se mostrou contrária à autonomia do procurador e à inclusão do crime de agressão na jurisdição do TPI. Isso porque, de acordo com Israel, as tentativas de definição deste crime não haviam alcançado consenso. Além disso, a interpretação do crime de agressão, alegavam os israelenses, poderia ser manipulada para atender a propósitos políticos.

Neste sentido, Welch Junior e Watkins (2011) esclarecem que a discussão a respeito do crime de agressão evocou emoções particularmente fortes:

Embora tivesse sido previsto como parte dos quatro "crimes principais" do Estatuto, houve muito debate sobre a inclusão do crime por causa da falta de uma conceituação definitiva. No entanto, à medida que a Conferência avançava, mais e mais Estados indicavam seu apoio à inclusão do crime [...] Faltou apoio entre os membros permanentes do Conselho de Segurança que estavam preocupados com o papel do

⁹⁹ O texto em língua estrangeira é: "That would overload the Court, causing confusion and controversy, and weaken rather than strengthen it. The Prosecutor should not be turned into a human rights *ombudsman* responding to complaints from any source. The proposal that the Prosecutor should have powers to initiate proceedings was premature. However, he or she should have maximum independence and discretion in prosecuting cases referred by States parties or the Security Council." Página 95 do volume 2 dos registros oficiais dos debates da Conferência de Roma. Documento disponível em: <https://legal.un.org/icc/rome/proceedings/E/Rome%20Proceedings_v2_e.pdf> Acesso em: 15 jan. 2022.

Conselho em determinar se um ato constituía agressão ou não¹⁰⁰ (WELCH JUNIOR; WALKINS, 2011, p. 984, tradução nossa).

A delegação turca também argumentou que não seria razoável incluir o crime de agressão na jurisdição do TPI pela natureza desta violação e pelo fato de a atuação do tribunal incidir sobre indivíduos, e não sobre Estados¹⁰¹. Os turcos pediram, ainda, a incorporação dos crimes de terrorismo e de tráfico internacional de drogas no Estatuto de Roma. A Turquia aproveitou o espaço para enfatizar a necessidade de proteção dos direitos do acusado, destacando, ainda, a necessidade de haver diversidade cultural entre os juízes da corte. Além disso, alegou que o princípio *ne bis in idem* (que estabelece que ninguém pode ser julgado duas vezes pelo mesmo delito) merecia atenção especial durante as negociações.

Os turcos sugeriram também que os países pudessem aceitar a jurisdição do TPI apenas para alguns dos crimes previstos. Seria, portanto, uma espécie de ratificação parcial. Além disso, recomendaram que as investigações só pudessem ser iniciadas a partir da ação dos Estados ou do CSNU. Ou seja, o país também era contrário à autonomia do procurador da corte. Os turcos alegaram que uma abordagem mais flexível e realista, em busca do melhor estatuto possível, e não do ideal, faria com que o estabelecimento da corte recebesse apoio de parte considerável da comunidade internacional, tendo, portanto, a legitimidade necessária para ser, efetivamente, uma corte de natureza universal. Caso contrário, argumentou a delegação turca, o TPI nasceria fraco, sem a força necessária para atender às expectativas nele depositadas.

Depois da votação em que a maioria dos países apoiou a criação do TPI, algumas nações contrárias, derrotadas, tentaram justificar sua oposição. A Índia alegou que votou contra o Estatuto de Roma porque a abrangência do documento teria sido excessivamente ampliada. Como consequência, argumentaram os indianos, as ações do TPI poderiam vir a atender a propósitos políticos diversos daqueles para os quais o tribunal havia sido criado. A delegação indiana reafirmou sua crítica aos poderes conferidos pelo Estatuto ao Conselho de Segurança:

¹⁰⁰ O texto em língua estrangeira é: “Evoking particularly strong emotions was the crime of aggression. Although, part of the four “core crimes” of the statute, there was much debate about whether to include the crime because of the failure to reach a definitive definition. As the conference progressed though, more and more states indicated their support for the inclusion of the crime. Support was particularly strong among the Non-Aligned Movement (NAM). Support was lacking was among the permanent members of the Security Council who were concerned about the Security Council’s role in determining whether an act constituted aggression or not. 194 Towards the end of the conference though, an agreement was reached.”

¹⁰¹ Algumas violações que podem ser enquadradas no escopo do crime de agressão são: bombardeios, bloqueios de portos e envio de soldados ou paramilitares para outro país. Líderes políticos e chefes militares podem ser responsabilizados individualmente por iniciar um conflito, caso não sigam as normas estabelecidas pelo direito internacional.

a saber, encaminhar, paralisar investigações e solicitar a abertura de inquérito tendo como alvo cidadãos de países que não são integrantes do TPI. De acordo com a delegação indiana, tais previsões legais concederiam um poder desnecessário ao Conselho, que poderia tentar influenciar os rumos da justiça internacional. A Índia lembrou, ainda, com razão, que até mesmo integrantes do CSNU que não aderiram ao Estatuto de Roma teriam algum grau de atuação no relacionamento entre o Conselho e a corte, prerrogativa que o país definiu como “inaceitável”. A Índia fez também duras críticas ao documento final, destacando, por exemplo, a ausência da previsão do uso de armas nucleares como crime de guerra. Welch Junior e Waltkins (2011) explicam que a oposição da Índia chegou até mesmo a ameaçar o sucesso do acordo final da Conferência:

A parte final começou quando o segundo país mais populoso do mundo reintroduziu uma emenda que poderia acabar com o acordo. A Índia passou a lutar pela inclusão da proibição da posse de armas nucleares. Sua proposta havia sido rejeitada anteriormente. A Índia queria que a ameaça à sua segurança por parte do vizinho Paquistão, bem como suas conquistas econômicas crescentes, enorme população, cultura particular e força militar fossem reconhecidas. Sentindo a gravidade da situação, a Noruega - um dos principais membros do “Grupo do Consenso” - agiu para apresentar uma emenda que não estaria aberta ao debate. A proposta foi apoiada por Malauí e Chile, indicando “a profundidade da oposição à Índia até entre os países não-alinhados”. A votação formal foi quase consensual. A proposta norueguesa foi aceita por 114 votos a 16; 20 países se abstiveram¹⁰². (WELCH JUNIOR; WALTKINS, 2011, p. 985, tradução nossa).

Já as Filipinas exaltaram o acordo alcançado, mesmo sem a sua participação, mas chamaram a atenção para falhas que o país considerou graves. A representação filipina criticou, por exemplo, o adiamento da inclusão do crime de agressão e considerou desproporcionais as atribuições do Conselho de Segurança previstas no Estatuto de Roma.

O caso das Filipinas é *sui generis* porque o país aceitou ratificar o TPI 13 anos depois da Conferência, em 2011¹⁰³. No entanto, algum tempo depois, indícios de crimes supostamente cometidos no país passaram a ser investigados pelo tribunal. Seriam violações no contexto da chamada “guerra ao terror”, capitaneada pelo presidente filipino, Rodrigo Duterte. Em resposta,

¹⁰² O texto em língua estrangeira é: “The finale started when the world's second-most populous country reintroduced a potentially killer amendment. India moved to include a prohibition on possession of nuclear weapons. Its proposal had been decisively rejected earlier. India desired to have its security threat from neighboring Pakistan, rising economic achievements, huge population, distinctive culture, and military strength recognized. Sensing the gravity of the situation, Norway - one of the leading members of the Like-Minded Group – moved to table the amendment; tabling is a non-debatable motion. The proposal was supported by Malawi and Chile, indicating “the depth of the opposition to India among the non-aligned countries.” The formal vote proved lopsided. The Norwegian proposal was accepted, by a 114-16 vote; twenty countries abstained.”

¹⁰³ Para detalhes, ver: <https://news.un.org/en/story/2011/08/385312>. Acesso em 23 janeiro 2022.

em março de 2018, as Filipinas encaminharam uma notificação à corte solicitando sua retirada do Estatuto de Roma. A saída foi oficializada um ano depois, mas o TPI alega que só estão sendo investigados crimes que teriam sido cometidos durante o intervalo temporal que vai de novembro de 2011 a março de 2019, período em que o país estava sob a jurisdição da corte, apesar de haver indícios de que os supostos crimes tenham continuado a ser praticados após esta data¹⁰⁴.

Derrotada, a delegação estadunidense disse não aceitar o conceito de jurisdição universal refletido no Estatuto de Roma e insistiu na centralidade do papel do Conselho de Segurança, atribuído originalmente pela Carta da ONU. Os EUA também reiteraram a crítica à possibilidade de inclusão, em um momento posterior, do crime de agressão no Estatuto, alegando que seria necessário definir que atos específicos poderiam gerar responsabilização individual. Os estadunidenses ressaltaram que, diante de eventuais violações, caberia ao CSNU determinar se a agressão ocorreu de fato e só então, em um segundo momento, seria apropriado se esperar alguma ação por parte do TPI. O representante estadunidense disse, ainda, que, apesar de o país estar desapontado pelo fato de algumas de suas preocupações não terem sido levadas em consideração na versão final do documento, os EUA continuariam tendo uma função de liderança na luta global por “justiça”.

Israel, por sua vez, optou por um discurso menos polido e lamentou ter participado ativamente dos debates para a criação do TPI, alegando que, da forma como o documento foi aprovado, serviria como “uma ferramenta em potencial no conflito do Oriente Médio”¹⁰⁵. Desta declaração pode-se depreender que os israelenses se veem vulneráveis a possíveis investigações do TPI, dada a delicada relação que têm com outros países da região e sua política de ocupação de territórios palestinos, constantemente enquadrada como uma grave violação aos direitos humanos. A delegação israelense chegou a afirmar que, se o seguinte trecho não tivesse sido incluído no documento final, teria votado a favor do Estatuto:

2. Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por "crimes de guerra": [...] 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: [...] 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**

¹⁰⁴ Para informações sobre as investigações, ver: <https://www.icc-cpi.int/philippines>. Acesso em 23 janeiro 2022.

¹⁰⁵ O texto em língua estrangeira é: “[...] a potential tool in the Middle East conflict”. Página 123 do volume 2 dos registros oficiais dos debates da Conferência de Roma. Documento disponível em: https://legal.un.org/icc/rome/proceedings/E/Rome%20Proceedings_v2_e.pdf> Acesso em: 15 jan. 2022.

transferência da totalidade ou de parte da população do território ocupado, dentro ou para fora desse território [...] (BRASIL 2002, grifo nosso).

Já a delegação do Sri Lanka, que também votou contra a adoção do Estatuto, foi bastante comedida e afirmou que, apesar de reconhecer a importância de se estabelecer um tribunal com jurisdição internacional, estava preocupada com o fato de o acordo ter invadido terrenos do direito internacional para os quais ainda faltava clareza. O país lamentou também o fato de a corte poder atuar mesmo sem a anuência das autoridades nacionais e criticou a ausência do crime de terrorismo na jurisdição do TPI.

Os chineses, por sua vez, alegaram que era preciso garantir que as investigações não afetariam os interesses legítimos ou a soberania dos sistemas nacionais de justiça. De acordo com a delegação de Pequim, a versão final do Estatuto não resolveu completamente estas questões. A China criticou também o fato de a anuência dos Estados onde os crimes forem cometidos ou de onde os investigados forem cidadãos não ter sido prevista como condição *sine qua non* para a abertura dos inquéritos. Para a delegação chinesa, isso representa uma afronta inaceitável à soberania nacional.

A China se queixou, ainda, da inclusão de conflitos armados internos na definição de crimes de guerra. Isso seria, para os chineses, um excesso na abrangência da jurisdição do TPI. O representante chinês também criticou a previsão de autonomia do procurador da corte e argumentou que, para que o tribunal pudesse ter uma atuação verdadeiramente universal, a aprovação do TPI deveria ter ocorrido por consenso, e não através de uma votação.

Já os turcos disseram que, apesar de apoiarem a criação de uma corte penal internacional, o resultado da Conferência não havia atendido às suas expectativas. Assim como antes da votação final, a Turquia lamentou o fato de o terrorismo não ter sido incluído no rol de crimes contra a humanidade. Além disso, a exemplo dos chineses, destacou que o consentimento dos Estados deveria ter sido previsto como etapa indispensável para a abertura das investigações. Outra similaridade com os chineses foi a defesa de que o TPI deveria se manter circunscrito a conflitos internacionais, não podendo iniciar nenhuma investigação em caso de supostas violações ocorridas no âmbito de conflitos internos. O representante turco alegou que, em muitos casos, ações que poderiam ser encaradas como crimes são necessárias para a manutenção da segurança nacional e o combate ao terrorismo.

Por fim, assim como outros países que votaram contra a fundação do TPI, a Turquia criticou a autonomia conferida ao procurador da corte para a abertura de investigações por iniciativa própria, o que poderia criar um cenário em que as motivações do tribunal deixariam

de ser jurídicas e passariam a ser políticas. Os turcos disseram, ainda, que se o TPI houvesse optado por uma abordagem mais flexível em relação aos artigos mais delicados do Estatuto, poderia ter alcançado uma adesão maior por parte dos países participantes.

A fim de obter um panorama geral acerca dos debates, apresentamos uma representação visual dos pontos de vista que foram compartilhados entre pelos menos duas delegações de países contrários à fundação do TPI. Vale observar, porém, que não consideramos a categoria de defesa da soberania nacional como um dos argumentos apresentados pelo Movimento Não-Alinhado por entendermos ser este um princípio “guarda-chuva” sob o qual se abrigam praticamente todas as críticas e argumentos apresentados pelas delegações.

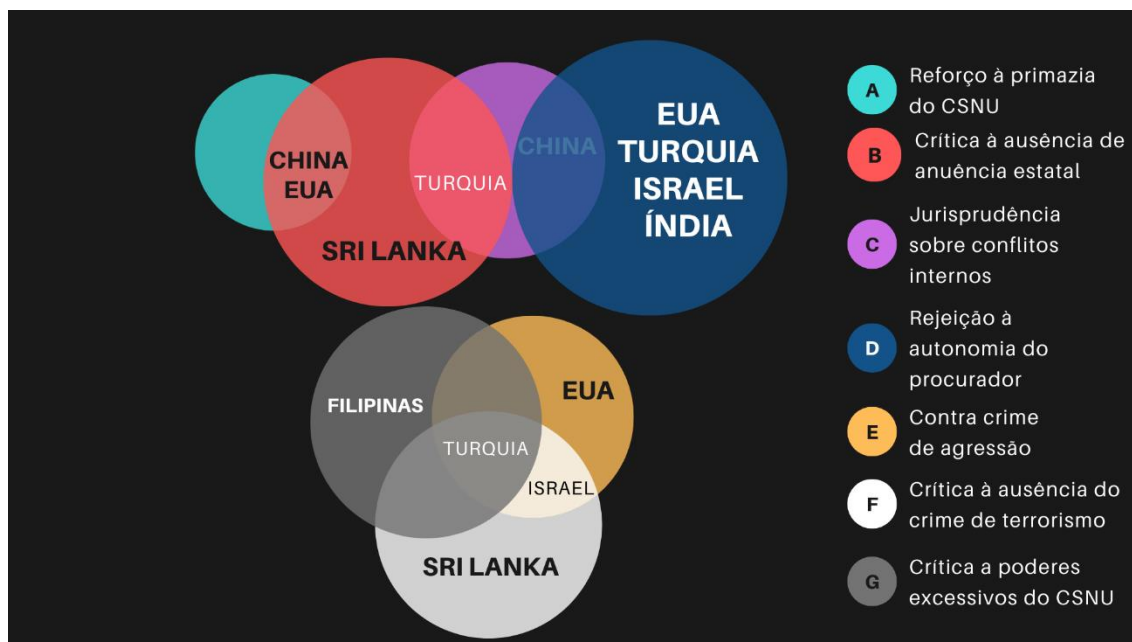
Figura 5 - Argumentos e críticas apresentados por países contrários ao TPI na Conferência de Roma



Fonte: Elaboração própria.

A próxima figura apresenta os mesmos dados de uma forma diferente, a fim de destacar os principais pontos de interseção entre as delegações do Movimento Não-Alinhado durante a Conferência:

Figura 6 – Interseção entre as delegações em relação aos principais argumentos e críticas apresentados por países contrários ao TPI na Conferência de Roma



Fonte: Elaboração própria.

É possível observar que China e EUA compartilharam a defesa dos poderes do CSNU e a Turquia apresentou quase todos argumentos e críticas presentes neste quadro. Os turcos e chineses tiveram em comum a preocupação com a possível ingerência do TPI em conflitos internos. Trata-se de uma clara preocupação com a segurança nacional, tema que será tratado no próximo capítulo.

EUA e Israel, por sua vez, estavam unidos na crítica à possível inclusão do crime de agressão, que só foi definido 12 anos depois, graças a um acordo alcançado na Conferência de Kampala¹⁰⁶.

Outros pontos de vista foram apresentados por apenas uma delegação e por isso optamos por não os incluir, a saber: Israel se queixou da eventual influência da corte na situação geopolítica do Oriente Médio e o Sri Lanka lamentou que o TPI tivesse ficado com o que julgou ser um tamanho excessivo. Interessante notar que as Filipinas adotaram posição diametralmente oposta à das grandes potências: além de criticarem os poderes excessivos atribuídos ao CSNU, lamentaram o adiamento da inclusão do crime de agressão na jurisprudência da corte.

¹⁰⁶ Uma Conferência de Revisão do Estatuto de Roma foi realizada de 31 de maio a 11 de junho de 2010, em Kampala, capital de Uganda. O objetivo da Conferência foi avaliar emendas ao Estatuto de Roma. A resolução com os resultados do evento pode ser acessada neste link: <<https://treaties.un.org/doc/source/docs/RC-Res.6-ENG.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2022.

Como se vê, os dois principais pontos de discórdia durante as negociações foram os poderes do Procurador e a ausência da previsão de anuência estatal para a abertura de investigações. Em relação ao primeiro ponto, a proposta do chamado “Grupo do Consenso” foi vencedora. Ou seja, ao promotor do TPI foi garantida a prerrogativa de iniciar processos por iniciativa própria.

Pela primeira vez na história um Procurador internacional recebeu o mandato, por um número cada vez maior de Estados, de selecionar de forma independente e imparcial as situações para investigação onde crimes de atrocidade são ou foram cometidos em seus territórios ou por seus nacionais¹⁰⁷.

O segundo ponto de discórdia era mais delicado. No centro da disputa estava a redação do polêmico artigo 12 do Estatuto, que estabelece as condições prévias para o exercício da jurisdição do TPI e que provou ser o compromisso mais difícil de todas as negociações na Conferência de Roma (TSILONIS, 2019).

Os EUA insistiram para que o consentimento do Estado de onde o acusado é nacional fosse uma pré-condição para a abertura de investigações. Os estadunidenses sustentavam que, se isso não fosse observado, o artigo 34 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, que proclama que acordos não podem ser vinculativos para países não-participantes, seria violado. Como única exceção, a delegação do país tinha aceitado que essa anuência não seria necessária nos casos em que o CSNU encaminhasse a ordem para a abertura de um inquérito diretamente ao tribunal.

Importante destacar que isso só aconteceu duas vezes até o momento: para apuração das situações na Líbia e em Darfur, no Sudão. Trata-se, portanto, de uma previsão legal cuja ocorrência é extremamente rara.

O Grupo do Consenso teve algumas vitórias, mas a resistência do “Movimento Não-Alinhado” foi ferrenha:

Embora seus membros [do “Movimento Não-Alinhado”] apoiassem oficialmente o estabelecimento de um tribunal com jurisdição limitada, em essência a maioria deles se opôs ao estabelecimento do Tribunal Penal Internacional porque temia que isso pudesse limitar sua influência a nível internacional e/ou levar à ação penal contra cidadãos seus que atuam fora de seu território seguindo ordens oficiais ou não-oficiais do governo [...] Vale destacar que, embora fossem poucos Estados [contrários ao TPI],

¹⁰⁷ Página do gabinete do Procurador do TPI. Disponível em <<https://www.icc-cpi.int/about/otp>>. Acesso em: 14 jun. 2021.

eles representavam mais da metade da população do planeta¹⁰⁸ (TSILONIS, 2019, p. 28, tradução nossa).

A posição dos EUA em relação às negociações foi bastante particular. Os representantes estadunidenses estiveram diretamente envolvidos no debate e Bill Clinton, presidente do país à época, declarava apoio à iniciativa. Mas, como esclarece Glasius (2017), os EUA lutaram ao máximo para que a corte fosse do jeito que o país queria. Ou seja, os estadunidenses queriam moldar o tribunal aos seus interesses. Na visão de Washington, a possibilidade de uma corte internacional poder julgar e condenar cidadãos estadunidenses era uma invasão intolerável da sua soberania nacional.

[...] embora outros Estados tenham se oposto a supostas infrações à soberania durante as negociações que levaram à adoção do Estatuto, se contentaram apenas em não ratificar o tratado e a se afastar de novas negociações. Os EUA são o único Estado até o momento que adotou uma política ativa de oposição à Corte¹⁰⁹. (GLASIUS, 2017, p. 17, tradução nossa).

Welch Junior e Watkins (2011) fazem um diagnóstico similar em relação à delegação estadunidense: “Embora vários ajustes tenham sido feitos no decorrer da própria conferência em resposta à pressão dos EUA, muitas delegações sentiram que nada satisfaria plenamente os negociadores de Washington” (WELCH JUNIOR; WATKINS, 2011, p. 987).

Fica claro que a defesa da soberania nacional foi um argumento preponderante na rejeição ao Estatuto de Roma, sobretudo no caso das nações mais poderosas do ponto de vista militar. No campo teórico, esta é uma discussão que atravessa as Relações Internacionais e o Direito Internacional e que pode ser resumida através de um debate travado entre o jurista austríaco Hans Kelsen, favorável ao princípio da intervenção, e Umberto Campagnolo, que, ao contrário, argumentava que os únicos sujeitos do Direito são os indivíduos, não os Estados nacionais.

¹⁰⁸ O texto em língua estrangeira é: “While its members officially supported the establishment of a court with limited jurisdiction, in essence most of them were opposed to the establishment of an International Criminal Court, because they were worried that it might limit their influence at an international level and/or lead to the prosecution of citizens of theirs acting outside of their territory in accordance with official or unofficial government orders [...] It is worth noting that even though these States were few in number, they represented over half of the planet’s population.”

¹⁰⁹ O texto em língua estrangeira é: “[...] while other states have opposed perceived infringements on sovereignty during the negotiation leading up to the adoption of the Statute, they have been satisfied merely not to ratify the treaty and to stay away from further negotiations. The United States is the only state to date that has pursued an active policy of opposing the Court.”

Essa posição [de Campagnolo] é justificada no fato de o princípio de não ingerência ser essencial para a segurança dos Estados e, mesmo que não seja absoluto e permita exceções, não pode ser substituído por sua antítese, o direito de intervenção; visto que os riscos de aceitar a isso seriam imensos: abrir a porta às exceções que frustram o objetivo da ordem jurídica, que é a segurança e a certeza; além de introduzir um elemento de arbitrariedade ao ser o país intervencionista que julga e qualifica a razão de ser de sua ingerência (QUINTANA, 2020, p. 272).

O fruto deste debate foi a tese de doutorado de Campagnolo, defendida em 1937, sob orientação do próprio Kelsen, e que se transformou no livro “Direito Internacional e Estado Soberano”, organizado por Mario G. Losano.

É uma controvérsia que permanece atual e reverbera, inclusive, como vimos, nas disputas entre as chamadas forças de coesão e de fragmentação em torno de temas como a criação do TPI. No entanto, nos parece evidente que o discurso de defesa da soberania nacional como valor inegociável explica apenas parte da rejeição de nações poderosas ao projeto de desenvolvimento do direito penal internacional.

Há outros interesses em jogo que nem sempre estão presentes nos discursos oficiais. Neste sentido, concordamos com a visão de Tsilonis (2019): o Estatuto de Roma é visto pelas grandes potências como uma espécie de “cavalo de Troia”. Isso porque a corte pode tornar possível que militares sejam investigados e eventualmente punidos por crimes internacionais que, em muitos casos, são cometidos ou ordenados por agentes dos próprios governos. Assim, as nações mais poderosas do ponto de vista militar enxergam o TPI como uma ameaça à sua segurança, ao enquadrar ações excepcionais, tomadas para combater ameaças existenciais, como crimes, argumento que será desenvolvido no próximo capítulo.

3. O TPI E AS POTÊNCIAS MILITARES: A QUESTÃO DA SEGURANÇA NACIONAL À LUZ DO REALISMO E DO CONSTRUTIVISMO

For a State, survival is about sovereignty, and for a nation it is about identity.

Ole Wæver

O capítulo anterior foi, em grande parte, de celebração. Destacou o papel das ONGs para que a maioria dos países participantes da Conferência de Roma chegasse ao acordo que oficializou a criação do TPI. Além disso, a exemplo do que já havia ocorrido no primeiro capítulo, sublinhou a ação das organizações internacionais, em especial das Nações Unidas, para a preparação de um ambiente adequado para a criação deste regime internacional. No entanto, a aparente vitória materializada no Estatuto de Roma, em 1998, deve ser devidamente dimensionada para que seja possível uma compreensão mais abrangente de seus avanços e limites.

De fato, o institucionalismo neoliberal, que foi de grande relevância para desvendar os aspectos que contribuem para favorecer a cooperação entre os Estados, mesmo em um sistema internacional anárquico, não nos parece capaz de revelar por que tantas outras nações, sobretudo as maiores potências militares, como EUA, China e Rússia, rejeitaram o projeto de uma corte penal com alcance global. A realidade nos mostra que, apesar dos esforços de diversas organizações e do chamado Grupo do Consenso, países com populações gigantescas e protagonismo nos campos militar e diplomático não aderiram ao TPI. Grande parte deles usou como argumento para esta recusa um princípio presente em vários documentos internacionais desde a fundação das ONU, em 1945: a defesa da soberania nacional. Esta premissa, porém, apesar de recorrente nos discursos apresentados durante a Conferência de Roma, está apenas na superfície da questão.

Nossa proposta neste capítulo é dar um passo além: analisar a rejeição ao Estatuto de Roma, primordialmente, como uma ação de defesa da segurança nacional. Pode-se, evidentemente, argumentar que segurança e soberania nacionais são dois componentes correlatos. No entanto, se o discurso do Estado soberano já está amplamente sedimentado na diplomacia, a aparente oposição entre segurança nacional e justiça internacional é um aspecto menos evidente deste problema. Como veremos, se levada às últimas consequências, a

segurança estatal não conhece limites – nem mesmo os estabelecidos pelos princípios éticos e de justiça.

Em particular, nos chama a atenção um fato objetivo: a grande maioria das potências militares votou contra a fundação do TPI. E é justamente este ponto que analisamos a seguir.

Considerando as limitações do liberalismo, de maneira geral, e, mais especificamente, do institucionalismo neoliberal, recorreremos ao realismo e ao construtivismo. É verdade que o realismo já foi alvo de críticas neste trabalho, sobretudo em função de seu viés excessivamente estadocentrista. No entanto, é preciso reconhecer: trata-se da perspectiva teórica que mais contribuiu para desvendar o comportamento de algumas potências mundiais, empenhadas, sobretudo, com o fortalecimento de sua segurança e ampliação de poder.

O construtivismo, por sua vez, nos ajuda a compreender que as ameaças à segurança nacional dos Estados não podem ser analisadas apenas a partir de dados objetivos – tanques, mísseis ou soldados inimigos na fronteira, por exemplo. É fundamental considerar como os valores de determinada sociedade contaminam os discursos dos operadores da chamada “securitização” do Estado, processo elucidado pelo pesquisador dinamarquês Ole Wæver, que assina com Barry Buzan e Jaap de Wilde o livro *Security: A New Framework for Analysis*, originalmente publicado em 1997.

Adler (1999), por sua vez, contribui para desvendar as particularidades do construtivismo nas relações internacionais e argumenta que esta corrente de pensamento representa a primeira oportunidade real de criação de uma teoria sintética das RI desde que E. H. Carr estabeleceu seus fundamentos, logo antes da Segunda Guerra Mundial. O autor explica que o construtivismo valoriza a interpretação como uma parte essencial para a compreensão da construção social da realidade. Ou seja, o mundo real – e isso se aplica às relações internacionais – só pode ser entendido ao se avaliar, além das variáveis materiais, as narrativas, significados, identidades dos atores e substância dos interesses políticos. Ensina o autor:

O construtivismo, em oposição ao realismo ou ao liberalismo, não é uma teoria da política *per se*. Ele é, na realidade, uma teoria social na qual as teorias construtivistas de política internacional - como por exemplo, sobre a guerra, a cooperação e a comunidade internacional - se baseiam. O construtivismo pode iluminar características importantes da política internacional que eram antes enigmáticas e tem implicações práticas cruciais para a teoria internacional e as pesquisas empíricas (ADLER, 1999, p. 206).

Em linhas gerais, defendemos a ideia de que as maiores potências militares rejeitaram o TPI com o intuito de se blindar de eventuais investigações e punições contra indivíduos envolvidos em ações de caráter excepcional, realizadas em nome da defesa da segurança nacional. Em suma, diante de graves ameaças, faz-se necessário recorrer a medidas que podem ser categorizadas como violações de direitos humanos e crimes internacionais, mas que são consideradas fundamentais para a manutenção da segurança do Estado.

Por fim, apresentamos os resultados de uma pesquisa quantitativa que buscou responder se existe, de fato, uma associação entre o poderio militar das nações e a tendência de aderir ou não ao TPI.

3.1 A segurança nacional: um entrave para a adesão ao TPI

Um dos temas das Relações Internacionais mais afetados pelas mudanças no sistema internacional ocorridas depois do fim da Guerra Fria foi o da segurança. A alteração no perfil dos conflitos e guerras, marca fundamental dos anos 1990, motivou uma ampla releitura deste conceito, deslocando-o de aspectos meramente militares em direção a uma abordagem multidimensional, a fim de favorecer a compreensão de uma realidade que tem se tornado cada vez mais complexa.

A ideia de que a manutenção da segurança é uma atribuição exclusiva do Estado nacional e que diz respeito tão somente à ação de forças militares perdeu prestígio nos últimos anos. Tornou-se evidente que circunstâncias fora do controle estatal demandam respostas coletivas.

A necessidade de reimaginar o papel dos recursos, atores, instituições e burocracias no final da Guerra Fria, as guerras civis dos anos 1990, a conexão entre pobreza, desenvolvimento e violência ou entre guerra e emergências humanitárias produzidas por crises e os debates políticos exerceram pressão sobre especialistas para que o campo e o conceito de segurança fossem repensados (HERZ, 2014, p. 126, tradução nossa)¹¹⁰.

De acordo com Devin (2009), ficou cada vez mais claro que os Estados precisavam pensar e agir para além de seus próprios interesses para conter as diversas ameaças. Afinal, em um contexto de interdependência cada vez maior, a insegurança de uns cria perigos para todos.

¹¹⁰ O texto em língua estrangeira é: “La necesidad de volver a imaginar el papel de los recursos, actores, instituciones y burocracias al final de la Guerra Fría, las guerras civiles de la década de 1990, la conexión entre pobreza, desarrollo y violencia o entre la guerra y las emergencias humanitarias producidas por crisis y debates políticos ejercieron presión en los especialistas para que repensaran el campo y el concepto de seguridad.”

Isso é perceptível nas discussões sobre as ameaças das armas nucleares, químicas e biológicas, o deslocamento de refugiados em conflitos internos, as crises ambientais e os abusos humanitários. Além disso, as “novas guerras” da década de 1990 chamaram a atenção para o fosso entre a segurança interna e a internacional, enquanto os conflitos internos geraram crises regionais e exigiram presença ou mesmo intervenção internacional¹¹¹ (HERZ, 2014, p. 127-128, tradução nossa).

Como argumenta Barbé (1997), o conceito de segurança é mais bem explicado, atualmente, pela metáfora da rede. Outros estudiosos também enxergam desta forma:

[...] não é mais somente o território do ator estatal que será afetado, mas também as suas capacidades de decidir soberanamente: a inserção em uma rede cada vez mais densa de relações internacionais e interesses diversos teria assim efeitos de constrangimento, reduzindo a margem de autonomia das instâncias de decisão nacionais (DEVIN, 2009, p.37).

Ou seja, o conceito tradicional de segurança, limitado à capacidade de proteção diante de ameaças vindas de outros países, já não condiz com um mundo cada vez mais globalizado e atravessado por conflitos internos. Por isso, defende Hobsbawm (2003), seria um erro até mesmo para os habitantes das regiões mais estáveis e prósperas do mundo enxergarem graves crises em pontos distantes do planeta como acontecimentos que não lhes dizem respeito. E esse quadro não se aplica apenas aos conflitos armados. As sucessivas crises migratórias são exemplos claros de que, em muitos casos, as reverberações de fenômenos políticos, econômicos, sociais e ambientais não devem ser desconsideradas.

Corroborando esta releitura, o Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) incorporou ao conceito de segurança as dimensões econômica, pessoal, sanitária, alimentar, política e ambiental (HERZ, 2014).

Os diversos domínios não estão isolados, mas interconectados a ponto de não ser possível separar um do outro. Barbé (1997) argumenta que, ao lado da insegurança política, relacionada à fraqueza dos Estados, a outra dimensão da segurança que passa a alcançar grande relevância no pós-Guerra Fria é a social. Valores como justiça econômica e desenvolvimento sustentável passam a estar mais presentes e temas como migrações e catástrofes ambientais

¹¹¹ O texto em língua estrangeira é: “Se ha reconocido que la creciente interdependencia de las sociedades ha alcanzado a la dimensión de seguridad. Esto es perceptible en las discusiones planteadas por las amenazas impuestas por las armas nucleares, químicas y biológicas, el desplazamiento de refugiados en conflictos internos, las crisis ambientales y los abusos humanitarios. Aún más, las “nuevas guerras” de la década de 1990 llamaron la atención sobre la brecha existente entre la seguridad doméstica e internacional, en tanto que los conflictos internos generaron crisis regionales y convocaron la presencia o aun la intervención internacional”.

ganham destaque na agenda global. Tudo isso torna os discursos políticos e diplomáticos cada vez mais marcados por princípios.

[...] as ameaças enfrentadas por indivíduos, grupos identitários, regiões e civilizações são levadas em consideração. Em particular, o conceito de segurança humana reflete a crescente interação entre o debate sobre segurança internacional, os direitos humanos, o direito e as necessidades humanitárias, o desenvolvimento e os Estados falidos (HERZ, 2014, p. 128, tradução nossa)¹¹².

O destaque crescente dos valores nos debates e nas ações diplomáticas no campo da segurança global não seria possível apenas por meio da ação dos Estados. Ao lado das organizações internacionais, que já vinham conquistando um protagonismo cada vez maior desde o fim da Segunda Guerra Mundial, como explica Risse (2001), os atores transnacionais passaram a exercer um impacto decisivo sobre as políticas dos Estados, o que se reflete na criação de uma série de normas internacionais em áreas como defesa do meio ambiente, direitos humanos e, como vimos no capítulo anterior, até mesmo na criação do TPI.

Com o intuito de organizar este debate, Buzan (1998a) resume as abordagens teóricas na área de estudos de segurança em dois grupos: o expansionista, que defende uma visão mais holística do conceito, e o tradicionalista, que se baseia numa perspectiva essencialmente militar e centrada no Estado. Em outras palavras, para os tradicionalistas são as questões militares que definem a segurança de um Estado. A corrente expansionista surgiu como uma reação ao estreitamento do campo de estudos de segurança, resultado da obsessão com os componentes militar e nuclear que marcou a Guerra Fria.

No entanto, diante do fortalecimento da vertente expansionista, os tradicionalistas contra-atacaram, argumentando que a progressiva ampliação da ideia de segurança colocava em risco a própria coerência intelectual do conceito, tornando seu significado potencialmente nulo.

Diante dessa encruzilhada, parecem pertinentes as posições do autor construtivista britânico Barry Buzan e do teórico realista dinamarquês Ole Wæver: o primeiro sugere o estabelecimento de um subcampo dentro da área de estudos de segurança dedicado unicamente aos temas militares, enquanto o segundo acredita que a área de estudos de segurança deve se concentrar no que os Estados enxergam como ameaças existenciais. Em outras palavras,

¹¹² O texto em língua estrangeira é: “En contraste con el enfoque anterior centrado solamente en las amenazas al estado, las amenazas que enfrentan individuos, grupos identitarios, regiones y civilizaciones se toman en cuenta. En particular, el concepto de seguridad humana refleja el crecimiento de la interacción entre el debate sobre la seguridad internacional, los derechos humanos, el derecho y las necesidades humanitarias, el desarrollo y los estados fallidos.”

segurança tem a ver com sobrevivência. Nesse caso, poder-se-ia empregar o conceito de maneira mais ampla sem perder a sua qualidade.

Considerando a relação das potências militares com o TPI e os propósitos desta pesquisa, decidimos voltar as atenções para os aspectos bélicos, sem deixar de reconhecer a validade do conceito multidimensional de segurança para o manejo de outros problemas.

Este é um campo de estudo que tem se dedicado, nos últimos anos, à análise das conjunturas regionais. Neste sentido, consideramos valiosa a teoria dos complexos regionais de segurança, desenvolvida por Buzan e Wæver no âmbito da Escola de Copenhague, que parte do princípio de que a segurança internacional é, necessariamente, uma questão relacional. Ou seja, mesmo naqueles cenários em que se observa a inserção militar de países de outros pontos do globo, a segurança de um determinado Estado é, em grande parte, determinada pela forma como este se relaciona com os outros países da região em termos de alianças, ameaças e vulnerabilidades. Alguns exemplos de complexos regionais seriam o Sudeste Asiático, o Oriente Médio, o Sul da África, o Leste Europeu e a América do Sul.

Um complexo de segurança é definido como um conjunto de Estados cujas principais percepções e preocupações de segurança estão tão interligadas que seus problemas de segurança nacional não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separadamente um do outro [...] Todos os Estados do sistema estão enredados em uma rede global de interdependência de segurança. Mas, como a maioria das ameaças políticas e militares viaja mais facilmente em distâncias curtas do que em longas, a insegurança é frequentemente associada à proximidade. A maioria dos Estados teme seus vizinhos mais do que potências distantes¹¹³ (BUZAN, 1998a, passim).

Neste sentido, em outra obra, Buzan (1998b) acrescenta que o fim da Guerra Fria causou o afastamento de questões de segurança global em direção a preocupações mais regionais e locais. O autor indica três componentes centrais para a estrutura de um complexo de segurança: 1) o arranjo das unidades e a diferenciação entre elas; 2) os padrões de amizade e inimizade e 3) a distribuição de poder entre as unidades principais. Na visão dele, mudanças significativas em qualquer um desses componentes tendem a promover uma redefinição dessa estrutura.

Para Wæver (1998), a invocação do termo “segurança” tem sido central para legitimar o uso da força. De maneira genérica, a palavra funciona, de certa forma, como o gatilho

¹¹³ O texto em língua estrangeira é: “A security complex is defined as a set of states whose major security perceptions and concerns are so interlinked that their national security problems cannot reasonably be analyzed or resolved apart from one another [...] All of the states in the system are enmeshed in a global web of security interdependence. But because most political and military threats travel more easily over short distances than over long ones, insecurity is often associated with proximity. Most states fear their neighbors more than distant powers”.

necessário para que um Estado possa mobilizar recursos e recorrer a ações extremas para lidar com ameaças existenciais. Ao recorrer à palavra segurança, um determinado Estado indica uma situação emergencial, que demanda decisões capazes de interromper ou impedir que a ameaça se concretize.

Buzan (1998b) argumenta que em certos casos pode haver, de fato, uma ameaça identificável, mas é comum que autoridades estatais recorram também a princípios genéricos, como segurança coletiva, estabilidade internacional ou até direitos humanos. Um exemplo curioso citado pelo autor são países detentores de arsenais nucleares que alegam que o desenvolvimento de armas deste tipo por outras nações representa um risco à estabilidade internacional.

Um conceito que vale destacar para a compreensão do comportamento de Estados poderosos que se sentem ameaçados é o de securitização. É o que ocorre quando um tema ou questão passa a ser apresentado como uma ameaça existencial, a fim de justificar a adoção de medidas emergenciais, que ultrapassam as fronteiras dos procedimentos políticos costumeiros.

De acordo com Wæver (1998), o poder das ações tomadas em nome da defesa da segurança é tamanho que pode conduzir a caminhos que ultrapassam as regras do jogo – nos campos da política doméstica e das relações internacionais. São, portanto, decisões acima da política, ou que denotam uma versão extrema da politização.

Embora, de certa forma, a securitização seja uma intensificação adicional da politização (tornando, geralmente, mais forte o papel do Estado), em outro sentido ela se opõe à politização. Politização significa fazer uma questão parecer aberta, uma questão de escolha, algo que se decide e que, portanto, implica responsabilidade, ao contrário de questões que ou não poderiam ser diferentes (leis da natureza) ou não deveriam ser colocadas sob controle político. (por exemplo, uma economia livre, a esfera privada e assuntos para a decisão de especialistas). Por outro lado, a securitização a nível internacional (embora muitas vezes não no doméstico) significa apresentar uma questão como urgente e existencial, e tão importante que não deve ser exposta à barganha normal da política, mas deve ser tratada de forma decisiva pelos altos escalões de líderes antes de outras questões¹¹⁴ (WÆVER, 1998, p. 29, tradução nossa).

¹¹⁴ O texto em língua estrangeira é: “Although in one-sense securitization is a further intensification of politicization (thus usually making an even stronger role for the state), in another sense it is opposed to politicization. Politicization means to make an issue appear to be open, a matter of choicer, something that is decided upon and that therefore entails responsibility, in contrast to issues that either could not be different (laws of nature) or should not be put under political control (e.g., a free economy, the private sphere, and matters for expert decision). By contrast, securitization on the international level (although often not on the domestic one) means to present an issue as urgent and existential, and so important that it should not be exposed to the normal haggling of politics but should be dealt with decisively by top leaders prior to other issues.”

Não se trata de um conceito baseado apenas em dados objetivos, mas carregado de subjetividade e impregnado pelos valores e pela identidade de determinada sociedade. Evidentemente, este é um fenômeno muito mais visível em países que se declaram democráticos, uma vez que, em nações governadas por líderes autoritários, as violações e o arbítrio não precisam ser justificados como medidas excepcionais, já fazem parte do *modus operandi* corriqueiro.

Importante também mencionar que nem sempre é simples separar, no âmbito da defesa da segurança nacional, os interesses de governo dos interesses de Estado. No primeiro caso, as ações de securitização visam à manutenção de determinado grupo político no poder, enquanto no segundo realiza-se uma tentativa de proteção contra eventuais ameaças ao interesse nacional, como atentados à soberania ou à sobrevivência estatal. Um cenário turvo, em que interesses de governo e de Estado se entrelaçam, pode ser observado com alguma frequência em governos com pouco apreço pela democracia.

De acordo com Buzan (1998b), para além dos aspectos meramente militares, condições históricas, geográficas e políticas entram em jogo no fenômeno de securitização. Quando se analisa as condições de segurança de determinada região, o passado ajuda a determinar rivalidades e alianças e o que é decidido no tempo presente pode ter reverberações para as futuras gerações.

O fenômeno da securitização pode ser observado no campo discursivo, sendo a função do discurso apresentar algo ou alguém como uma ameaça existencial. Trata-se do início do movimento securitizante, abrindo as portas para a securitização em si, que, nos sistemas democráticos, depende fundamentalmente da adesão do público, mesmo que esta se dê de maneira tácita. Neste sentido, as estratégias discursivas desempenhariam um papel central para o sucesso ou não da securitização, uma vez que:

a ameaça existencial tem que ser argumentada e ganhar ressonância suficiente para que seja feita uma plataforma a partir da qual seja possível legitimar medidas emergenciais ou outras medidas que não seriam possíveis se o discurso não tivesse tomado a forma de ameaças existenciais, de que se está diante de um “ponto de não retorno”, e que se trata de uma necessidade. Se não existirem sinais de tal aceitação, podemos falar apenas de um movimento de securitização, não de um objeto realmente sendo securitizado¹¹⁵ (WÆVER, 1998, p. 25, tradução nossa).

¹¹⁵ O texto em língua estrangeira é: “the existential threat has to be argued and just gain enough resonance for a platform to be made from which it is possible to legitimize emergency measures or other steps that would not have been possible had the discourse not taken the form of existential threats, point of no return, and necessity. If no signs of such acceptance exist, we can talk only of a securitizing move, not of an object actually being securitized.”

O autor aponta alguns elementos retóricos normalmente presentes nos discursos securitizantes: termos como sobrevivência e ação prioritária ganham destaque porque um dos objetivos do operador do discurso é salientar que, se o problema não for combatido o quanto antes, vai ser tarde demais. A ação pode até incorrer em erros ou eventuais excessos, mas ainda assim será sempre vista como uma opção melhor que a inércia. O objetivo do discurso é contribuir para a criação de uma percepção coletiva de que a ameaça é iminente e requer respostas à altura, sendo eventualmente necessário recorrer a meios extraordinários. Nem sempre se utiliza a palavra “segurança”, até porque, quando se fala em defesa, por exemplo, se fala também, implicitamente, em segurança.

Um discurso securitizante, seguindo com as contribuições de Wæver (1998) deve tratar de dois futuros hipotéticos: o que vai acontecer se não agirmos diante da ameaça e o que vai acontecer se agirmos. Ou seja, os propósitos da ação devem estar muito claros.

Retratar algo como uma ameaça à segurança é sempre uma escolha política. É o que Wæver (1998) chama de “política do pânico”. Separar e definir o que é real e o que é imaginado não é uma tarefa simples, justamente porque o discurso securitizante só funciona se encontrar eco nos valores de determinada sociedade, ou seja, se conseguir, de alguma forma, conectar a ameaça projetada com temores daquela população. Bourdieu (1991) e Butler (1996) (apud Wæver, 1998) argumentam que um discurso bem-sucedido é uma combinação de linguagem e sociedade: os aspectos intrínsecos do discurso devem ser condizentes com o grupo que legitima este discurso.

Além disso, cabe ressaltar que os cidadãos em geral não têm acesso a todos os elementos necessários para fazer uma avaliação criteriosa e decidir de maneira racional se algo representa ou não uma ameaça existencial. Evidentemente, muito do que acontece nos bastidores da política e da diplomacia fica registrado apenas em documentos secretos e relatórios confidenciais.

Para Wæver (1998), a preocupação analítica dos pesquisadores da área de estudos de segurança não deve estar na avaliação do grau objetivo de ameaça à segurança em um determinado contexto, se é que isso é possível, mas sim nas dinâmicas de securitização, que não são completamente objetivas e nem completamente subjetivas.

Trata-se, portanto, de uma abordagem mais próxima do construtivismo, que enxerga a ideia de segurança como uma construção política – e não algo que possa ser mensurado apenas a partir de dados objetivos. O construtivismo “tira a máscara” e

parte da premissa básica de que o mundo é uma construção social, ou seja, construído pelos agentes e não imposto, natural ou predeterminado, e que, portanto, pode ser modificado e transformado. A partir de uma perspectiva sistêmica, os construtivistas oferecem interpretação do mundo como estruturas e processos subjetiva e coletivamente significados. Reconhecem a importância das causas materiais (a produção, a tecnologia, o armamento), mas também das ideias e dos valores na relação entre os agentes e a estrutura, e na formulação de conhecimento sobre o mundo (ECHART MUÑOZ, 2017, p. 323).

Assim, o que interessa de fato é analisar a relação entre o agente securitizador, que alega falar em nome da nação, e o público-alvo do discurso, que, de acordo com o operador dessa narrativa, corre o risco de perder algo que valoriza caso nada seja feito.

Os sentidos de ameaça, vulnerabilidade e (in)segurança são socialmente construídos e não estão objetivamente presentes ou ausentes. No entanto, é mais fácil alcançar a securitização em algumas condições do que em outras. Vizinhos fortemente armados com histórico de agressão são mais facilmente interpretados como ameaças do que os que são pacifistas e têm poucas armas [...] Com exceção de tanques cruzando a fronteira, existem muito poucas ameaças objetivas. Tanto a paranoia (a securitização de ameaças inexistentes) como a complacência (a não-securitização de ameaças aparentes) são possíveis¹¹⁶ (BUZAN, 1998b, p. 57, tradução nossa).

Wæver (1998) cita alguns exemplos de discursos securitizantes que não foram bem-sucedidos. Ou seja, casos em que o público-alvo não aderiu às propostas dos agentes securitizantes. Um dos mais célebres é o da rejeição de grande parte da opinião pública norte-americana à Guerra do Vietnã.

No entanto, em muitos casos, a securitização desencadeada por discursos à nação se completa. A título de ilustração, destacamos dois exemplos. No primeiro, o ex-presidente dos EUA George W. Bush anuncia e justifica os ataques ao Afeganistão, o início de uma guerra que duraria 20 anos, de 2001 a 2021. O discurso na íntegra está disponível no ANEXO 1. O outro, do presidente da Rússia, Vladimir Putin, autorizou o que o Kremlin classificou como “operação militar especial” na Ucrânia, a invasão do território do país vizinho, iniciada em 24 de fevereiro de 2022. A transcrição está no ANEXO 2.

Destacamos os seguintes aspectos dos dois discursos securitizantes: delineamento da(s) ameaça(s), necessidade de ações excepcionais, objetivos das ações, ponto de não retorno e defesa de valores e princípios. Algumas partes dos discursos poderiam ser enquadradas em

¹¹⁶ O texto em língua estrangeira é: “The senses of threat, vulnerability, and (in)security are socially constructed rather than objectively present or absent. Nevertheless, it is easier to achieve securitization under some conditions than under others. Heavily armed neighbors with a history of aggression are more easily construed as threats than are lightly armed, pacifist ones [...] Short of tanks coming across the border, there are very few objective threats. Paranoia (the securitization of nonexistent threats) and complacency (the nonsecuritization of apparent threats) are both possible.”

mais de uma categoria e há, evidentemente, outros trechos que poderiam ter sido incluídos nos quadros abaixo.

Quadro 5 – Discurso de George W. Bush em 2001

ELEMENTOS DO DISCURSO	TRECHOS DO DISCURSO
Delineamento da(s) ameaça(s)	<p>“Os líderes dos terroristas ordenam que eles matem cristãos e judeus, matem todos os americanos e não façam distinção entre militares e civis, incluindo mulheres e crianças.”</p> <p>“Nosso inimigo é uma rede radical de terroristas e todos os governos que os apoiam. Nossa guerra ao terror começa com a Al Qaeda, mas não termina aí.”</p>
Necessidade de ações excepcionais	<p>“Essas medidas são essenciais. A única maneira de derrotar o terrorismo como uma ameaça ao nosso modo de vida é detê-lo, eliminá-lo e destruí-lo onde ele cresce.”</p> <p>“Vamos nos unir para melhorar a segurança aérea, expandir drasticamente o número de agentes aéreos em voos domésticos e tomar novas medidas para evitar sequestros.”</p> <p>“Vamos nos unir para dar à aplicação da lei as ferramentas adicionais necessárias para rastrear o terror aqui na nossa casa.”</p> <p>“Nós nos uniremos para fortalecer nossas capacidades de inteligência para conhecer os planos dos terroristas antes que eles ajam e encontrá-los antes que eles ataquem.”</p> <p>“Vamos direcionar todos os recursos ao nosso comando – [...] todas as armas de guerra necessárias – para a destruição e a derrota da rede global de terror.”</p> <p>“Nossa resposta envolve muito mais do que retaliação instantânea e ataques isolados. Os americanos não devem esperar uma batalha, mas uma longa campanha diferente de qualquer outra que já vimos. Pode incluir ataques dramáticos transmitidos pela TV e operações secretas.”</p>
Objetivos das ações	<p>“[A guerra] não terminará até que todos os grupos terroristas de alcance global tenham sido encontrados, detidos e derrotados.”</p> <p>“[...] e perseguiremos as nações que fornecem ajuda ou refúgio seguro ao terrorismo. Cada nação em cada região agora tem uma decisão a tomar: ou você está conosco ou está com os terroristas.”</p> <p>“Quer levemos nossos inimigos à justiça ou levemos justiça a nossos inimigos, a justiça será feita.”</p>
Ponto de não retorno	<p>“Eles entendem [os países que apoiam os EUA] que se esse terror ficar impune, suas próprias cidades, seus próprios cidadãos podem ser os próximos. Terror sem resposta pode não apenas derrubar prédios, mas também ameaçar a estabilidade de governos legítimos. E sabe de uma coisa? Não vamos permitir.”</p> <p>“A liberdade e o medo estão em guerra. O avanço da liberdade humana, a grande conquista do nosso tempo e a grande esperança de todos os tempos, agora depende de nós.”</p>
Defesa de valores e princípios	<p>“Esta noite, somos um país despertado para o perigo e chamado a defender a liberdade.”</p> <p>“Liberdade e medo, justiça e crueldade sempre estiveram em guerra, e sabemos que Deus não é neutro.”</p> <p>“Peço a vocês que defendam os valores da América e lembrem-se por que tantos vieram para cá. Estamos lutando por nossos princípios, e nossa responsabilidade primária é viver de acordo com eles.”</p> <p>“Esta não é, no entanto, apenas a luta da América. E o que está em jogo não é apenas a liberdade da América. Esta é a luta do mundo. Esta é a luta da civilização. Esta é a luta de todos os que acreditam no progresso e no pluralismo, na tolerância e na liberdade.”</p> <p>“Não vou ceder em travar esta luta pela liberdade e pela segurança do povo americano.”</p>

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 6 – Discurso de Vladimir Putin em 2022

ELEMENTOS DO DISCURSO	TRECHOS DO DISCURSO
Delineamento da(s) ameaça(s)	<p>“[...] a aliança do Atlântico Norte continuou a se expandir, apesar de nossos protestos e preocupações. Sua máquina militar está se movendo e, como eu disse, está se aproximando de nossa fronteira.”</p> <p>“[...] uma presença militar em territórios fronteiriços com a Rússia, se permitirmos, permanecerá por décadas ou talvez para sempre, criando uma ameaça cada vez maior e totalmente inaceitável para a Rússia.”</p> <p>“[...] nos últimos dias, a liderança da Otan foi contundente em suas declarações de que eles precisam acelerar e intensificar os esforços para aproximar a infraestrutura da aliança das fronteiras da Rússia”.</p> <p>“[...] a Rússia não pode se sentir segura, se desenvolver e existir enquanto enfrentar uma ameaça permanente vinda do atual território da Ucrânia.”</p> <p>“Gostaria de enfatizar adicionalmente o seguinte. Focados em seus próprios objetivos, os principais países da Otan estão apoiando os nacionalistas de extrema-direita e os neonazistas na Ucrânia, aqueles que nunca perdoarão o povo da Crimeia e Sebastopol por escolher livremente se unir à Rússia.”</p> <p>“Eles, sem dúvida, tentarão levar a guerra à Crimeia, assim como fizeram em Donbass, matar pessoas inocentes, assim como os membros das unidades de punição dos nacionalistas ucranianos e os cúmplices de Hitler fizeram durante a Grande Guerra Patriótica. Eles também reivindicaram abertamente várias outras regiões russas.”</p>
Necessidade de ações excepcionais	<p>“Não podemos ficar ociosos e observar passivamente esses desenvolvimentos. Isso seria uma coisa absolutamente irresponsável da nossa parte.”</p> <p>“Quanto aos assuntos militares, mesmo após a dissolução da URSS e a perda de uma parte considerável de suas capacidades, a Rússia de hoje continua sendo um dos Estados nucleares mais poderosos. Além disso, tem certa vantagem em várias armas de ponta. Nesse contexto, não deve haver dúvidas para ninguém de que qualquer potencial agressor enfrentará derrota e consequências nefastas caso ataque diretamente nosso país.”</p> <p>“Eles não nos deixaram outra opção para defender a Rússia e nosso povo, além da que somos obrigados a adotar hoje. Nestas circunstâncias, temos que tomar medidas ousadas e imediatas.”</p> <p>“Não importa quem tente ficar em nosso caminho ou ainda mais criar ameaças para nosso país e nosso povo, eles devem saber que a Rússia responderá imediatamente, e as consequências serão tais como vocês nunca viram em toda a sua história. Não importa como os eventos vão se desenrolar, estamos prontos. Todas as decisões necessárias a este respeito foram tomadas. Espero que minhas palavras sejam ouvidas.”</p>
Objetivos das ações	<p>“O objetivo desta operação é proteger as pessoas que, há oito anos, enfrentam humilhações e genocídios perpetrados pelo regime de Kiev. Para isso, buscaremos desmilitarizar e desnazificar a Ucrânia, bem como levar a julgamento aqueles que cometeram inúmeros crimes sangrentos contra civis, inclusive contra cidadãos da Federação Russa”.</p>
Ponto de não retorno	<p>“[...] o que vem a seguir, o que devemos esperar? Se a História serve de guia, sabemos que em 1940 e no início de 1941 a União Soviética fez um grande esforço para evitar a guerra ou pelo menos retardar sua eclosão [...] Não cometeremos esse erro pela segunda vez. Não temos o direito de fazê-lo.”</p> <p>“Se observarmos a sequência de eventos e os relatórios que chegam, o confronto entre a Rússia e essas forças não pode ser evitado. É apenas uma questão de tempo. Eles estão se preparando e esperando o momento certo. Além disso, eles chegaram a desejar adquirir armas nucleares. Não vamos deixar isso acontecer.”</p> <p>“Para o nosso país, é uma questão de vida ou morte, uma questão do nosso futuro histórico como nação. Isto não é um exagero; isto é um fato. Não</p>

Defesa de valores e princípios

é apenas uma ameaça muito real aos nossos interesses, mas à própria existência do nosso Estado e à sua soberania. É a linha vermelha de que falamos em várias ocasiões. Eles a atravessaram.”

“[...] eles procuraram destruir nossos valores tradicionais e nos impor seus falsos valores que corroeriam a nós, ao nosso povo por dentro. São atitudes que eles têm imposto agressivamente em seus países, atitudes que levam diretamente à degradação e à degeneração, porque são contrárias à natureza humana. Isso não vai acontecer. Ninguém jamais conseguiu fazer isso, nem terá sucesso agora.”

“A liberdade orienta nossa política, a liberdade de escolher independentemente nosso futuro e o futuro de nossos filhos. Acreditamos que todos os povos que vivem na Ucrânia de hoje, quem quiser fazer isso, deve poder desfrutar desse direito de fazer uma escolha livre.”

“Tivemos que parar essa atrocidade, esse genocídio de milhões de pessoas que vivem lá e que depositaram suas esperanças na Rússia, em todos nós. São suas aspirações, os sentimentos e a dor dessas pessoas que foram a principal força motivadora por trás da nossa decisão de reconhecer a independência das repúblicas populares de Donbass.”

Fonte: Elaboração própria.

Fica claro aqui o que Wæver (1998) chama de gramática da segurança: entre outros elementos, a identificação de uma ameaça existencial, um ponto de não-retorno e uma possível saída. É claro que certos elementos objetivos podem reforçar este discurso, como, no caso do Kremlin, o progressivo posicionamento de tropas da Otan em países próximos ao território russo. Independentemente da materialidade ou não das ameaças que motivaram a operação militar, a invasão da Ucrânia traz à tona um novo cenário de segurança para a Europa e talvez para o mundo todo. Exemplo disso é que a última vez que uma nação soberana teve seu território invadido por outra no continente europeu foi na Segunda Guerra Mundial.

A perspectiva realista, nos parece, ganha novo fôlego, como declarou outro autor anos antes, em tom quase profético:

Afinal, se num quadro de absoluta assimetria de poder bélico, a potência militar hegemônica logra legitimar o ataque a um país soberano, usando o argumento de que suspeita que tal país representa uma ameaça à segurança interna de quem profere o ataque, já não há mais razões para supor que interesses humanitários ainda desempenhem alguma função nos confrontos internacionais. O que há, nesse caso, são apenas interesses nacionais numa disputa de poder hobbesiana, cujo final é previsível: os mais fortes decidirão o jogo a seu favor (COSTA, 2003, p. 26).

Dessa análise da securitização, o que interessa para os propósitos desta pesquisa é destacar o fato de que, em decorrência da gravidade das ameaças à segurança nacional indicadas, os agentes securitizantes, em geral os próprios líderes dos países, justificam a adoção de medidas extraordinárias. Neste sentido, a securitização traz consigo um caráter de excepcionalidade, prevendo a quebra de procedimentos e regras com as quais normalmente o

Estado estaria vinculado. Para Buzan (1998b), a depender do nível de ameaça projetado, as regras do comportamento civilizado são deixadas de lado, sobretudo quando se considera estar diante das chamadas ameaças existenciais. Por isso, a banalização do termo “segurança nacional” pode conduzir a caminhos perigosos e imprevisíveis.

A segurança nacional não deve ser idealizada. Ela age para silenciar a oposição e deu aos detentores do poder muitas oportunidades para explorar “ameaças” para fins domésticos, para reivindicar o direito de lidar com algo com menos controle e restrição democráticos. Nossa crença, portanto, não é “quanto mais segurança, melhor”. Basicamente, a segurança deve ser vista como algo negativo, como uma falha em lidar com questões políticas de maneira normal. Idealmente, a política deve ser capaz de se desenrolar de acordo com procedimentos rotineiros sem essa extraordinária elevação de “ameaças” específicas a um imediatismo pré-político. [...] A dessecuritização é a opção de longo prazo ideal, pois significa não ter questões expressas como “ameaças contra as quais temos que impor medidas”, mas tirá-las dessa sequência de defesa contra ameaças e colocá-las na esfera pública comum¹¹⁷ (WÆVER, 1995 in WÆVER, 1998, p. 29).

Além do que vimos até agora – 1) as etapas de definição das ameaças e 2) a tomada de ações emergenciais –, existe ainda uma terceira fase do fenômeno da securitização: os efeitos da quebra de regras.

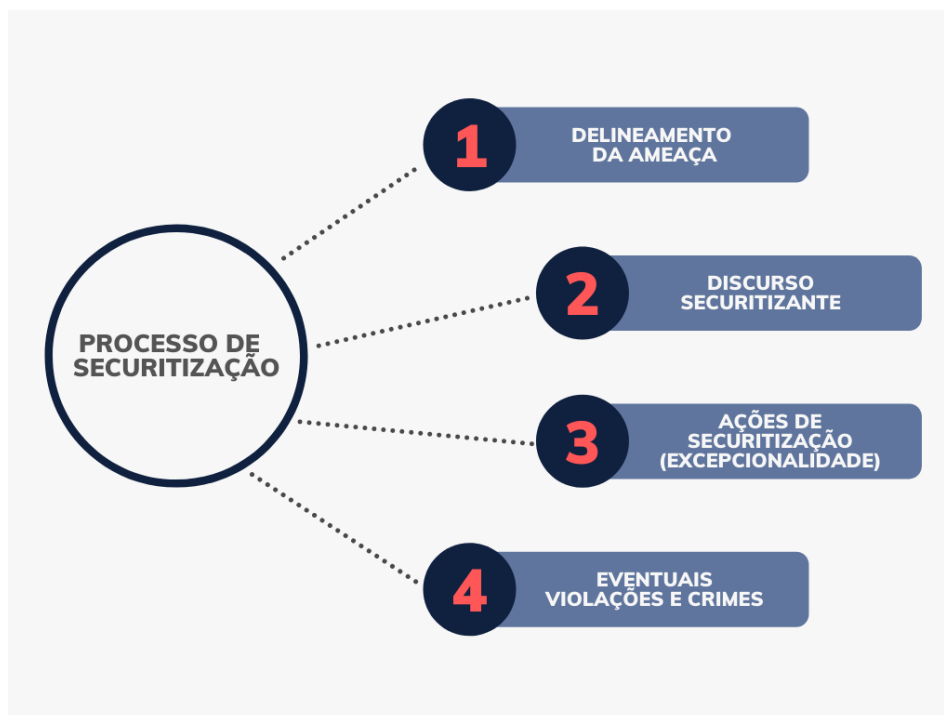
No caso extremo - guerra - não precisamos discutir com a outra parte; tentamos eliminá-la. Essa autobaseada violação de regras é o ato de segurança, e o medo de que a outra parte não nos deixe sobreviver como sujeitos é a motivação fundamental para esse ato. Em uma situação securitizada, uma unidade não conta com os recursos sociais de regras compartilhadas intersubjetivamente entre unidades, mas sim com seus próprios recursos, exigindo o direito de governar suas ações de acordo com suas próprias prioridades¹¹⁸ (WÆVER, 1996 apud WÆVER, 1998, p. 26, tradução nossa).

Propomos aqui um sequenciamento similar deste fenômeno, mas não exatamente igual, como ilustra a figura a seguir:

¹¹⁷ O texto em língua estrangeira é: “National security should not be idealized. It works to silence opposition and has given power holders many opportunities to exploit “threats” for domestic purposes, to claim a right to handle something with less democratic control and constraint. Our belief, therefore, is not ‘the more security the better.’ Basically, security should be seen as negative, as a failure to deal with issues as normal politics. Ideally, politics should be able to unfold according to routine procedures without this extraordinary elevation of specific “threats” to a prepolitical immediacy [...] desecuritization is the optimal long-range option, since it means not to have issues phrased as “threats against which we have countermeasures” but to move them out of this threat-defense sequence and into the ordinary public sphere”.

¹¹⁸ O texto em língua estrangeira é: “In the extreme case—war—we do not have to discuss with the other party; we try to eliminate them. This self-based violation of rules is the security act, and the fear that the other party will not let us survive as a subject is the foundational motivation for that act. In a securitized situation, a unit does not rely on the social resources of rules shared intersubjectively among units but relies instead on its own resources, demanding the right to govern its actions by its own priorities”.

Figura 7 – Etapas de securitização



Fonte: Elaboração própria

Defendemos o argumento de que, devido ao seu caráter excepcional, as ações de securitização podem incorrer em violações de direitos humanos e crimes internacionais, mesmo que estes “efeitos colaterais” não sejam previstos *a priori*. Partindo do princípio de que a securitização é um procedimento muito mais comum para as potências militares, defendemos que a rejeição ao TPI se dá, primordialmente, como um esforço para evitar investigações e punições que possam afetar indivíduos envolvidos nas ações de defesa da segurança nacional.

Como vimos no capítulo anterior, um dos argumentos mais elencados pelos países que não aderiram ao tribunal foi a defesa da soberania nacional. No entanto, acreditamos que a preocupação com a segurança nacional exerce um papel mais decisivo para afastar desta corte a maior parte das potências militares.

Na Conferência de Roma, Turquia e China, por exemplo, demonstraram preocupação com a inclusão de conflitos internos na jurisdição da corte. Os chineses são constantemente acusados de violações à minoria muçulmana uigur e asfixiam as ambições de independência de Hong Kong. Já a Turquia tem um histórico conturbado com os curdos, para dizer o mínimo. Na Conferência, os turcos chegaram a argumentar que, em muitos casos, cometer crimes pode ser necessário para manter o Estado seguro. Quando se considera seu complexo regional de segurança, a Índia, por sua vez, tem preocupações relevantes em relação ao Paquistão.

A partir da perspectiva das potências militares, participar de uma corte internacional cria certos compromissos e limites que podem fragilizá-las em situações extremas, quando a própria segurança deve ser a ser prioridade máxima. São contextos emergenciais, em que quaisquer considerações de caráter ético ou regulamentos do direito internacional passam a ser vistos como entraves aos interesses primordiais. Perde força neste contexto, por exemplo, a ideia de regime internacional que, como vimos, se aplica aos países que tendem a aderir a uma perspectiva mais liberal das relações internacionais.

Em relação aos EUA, essa oposição ao TPI é marcada por bastante hipocrisia. Sintoma disso é que o país participou ativamente da criação dos tribunais *ad hoc* nos anos 1990, cujo objetivo era responder às violações aos direitos humanos cometidas em Ruanda e na Antiga Iugoslávia. No entanto, nos anos seguintes, o país se tornou o principal opositor do TPI, manifestando-se com contumaz agressividade diante da remota possibilidade de a corte exercer sua jurisdição sobre seus cidadãos, o que, de acordo com o Estatuto de Roma, só ocorreria em função de uma eventual inércia do sistema jurídico estadunidense. A história recente está repleta de exemplos deste comportamento hipócrita de Washington:

Em 2005, no entanto, os EUA permitiram que o Conselho de Segurança da ONU aprovasse uma resolução autorizando o promotor do TPI a conduzir investigações de responsabilidade criminal individual contra líderes sudaneses por atrocidades na região de Darfur. Em vez de vetar essa resolução, os EUA se abstiveram. Essa ação sugeriu que Washington poderia tolerar o TPI enquanto os cidadãos norte-americanos estivessem isentos de sua jurisdição. O governo Obama acompanhou essa mudança nas políticas de Bush II, continuando a cooperação silenciosa com o TPI enquanto não houvesse probabilidade de americanos serem réus naquele tribunal. Esses e outros desenvolvimentos fizeram com que os EUA recusassem de usar a pressão dos acordos de assistência militar para minar o TPI¹¹⁹ (FORSYTHE, 2012, p. 238, tradução nossa).

O auge da cruzada norte-americana contra o tribunal ocorreu durante o governo do presidente Donald Trump. Em um discurso na ONU, em 2018, ele declarou o seguinte:

No que diz respeito aos EUA, o TPI não tem jurisdição, legitimidade e autoridade. O TPI reivindica jurisdição quase universal sobre os cidadãos de todos os países,

¹¹⁹ O texto em língua estrangeira é: In 2005, however, the US did allow the UN Security Council to pass a resolution allowing the ICC prosecutor to conduct investigations of individual criminal responsibility by Sudanese leaders for atrocities in the Darfur region. Rather than vetoing that resolution the USA abstained. This action suggested that Washington might tolerate the ICC as long as US nationals were exempted from its jurisdiction. The Obama Administration followed up this shift in Bush II policies by continuing quiet cooperation with the ICC as long as there was no likelihood of Americans being defendants in that court. These and other developments caused the USA to back away from using the pressure of military assistance agreements to undermine the ICC.”

violando todos os princípios de justiça e devido processo legal. Nunca renunciaremos à soberania dos Estados Unidos a uma burocracia global não eleita e irresponsável¹²⁰.

A oposição de Trump ao TPI também foi concretizada por meio de ações para intimidar os integrantes da corte. Em 2020, Trump assinou um decreto prevendo a aplicação de sanções contra integrantes do tribunal envolvidos numa investigação de crimes de guerra e crimes contra a humanidade possivelmente cometidos por tropas dos Estados Unidos e de seus aliados durante a Guerra do Afeganistão. A investigação só foi possível porque o governo afegão havia ratificado o Estatuto de Roma, ao contrário do estadunidense.

As sanções aplicadas por Washington contra integrantes do TPI previam a suspensão dos vistos de entrada nos Estados Unidos de membros do tribunal e de seus familiares. Além disso, determinavam o bloqueio de propriedades ou ativos destas pessoas em território norte-americano.

A então promotora-chefe do TPI, Fatou Bensouda, havia indicado a existência de indícios de que membros das agências militares e de inteligência dos EUA tinham cometido atos de tortura, tratamento cruel, ofensas à dignidade pessoal, estupro e violência sexual nos primeiros anos do conflito. O temor de Bensouda de que estes supostos crimes não fossem investigados se confirmou parcialmente em 2019. Foi quando Trump beneficiou com perdão presidencial dois soldados norte-americanos acusados de violações no Afeganistão e no Iraque.

O então secretário de Estado Mike Pompeo justificou as retaliações: “Não podemos permitir que autoridades do TPI e suas famílias venham aos Estados Unidos para fazer compras, viajar e desfrutar das liberdades americanas, pois esses mesmos funcionários procuram processar os defensores dessas mesmas liberdades”, disse a repórteres. A declaração foi compartilhada pela página oficial do Departamento de Estado no Twitter¹²¹.

Em setembro de 2021, o procurador-chefe do TPI, Karim Khan, anunciou, em um comunicado, que iria buscar a aprovação dos juízes da corte para retomar a investigação de possíveis crimes de guerra cometidos no Afeganistão. Nas palavras dele, a volta do Talibã ao poder havia representado uma “mudança significativa de circunstâncias”. Khan acrescentou: “Depois de revisar a situação cuidadosamente, cheguei à conclusão de que, neste momento, não

¹²⁰ Reportagem do jornal O Globo disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/na-onu-trump-rejeita-burocracia-global-ideologia-do-globalismo-23100247>. Acesso em 27 março 2022.

¹²¹ Disponível em: <https://twitter.com/statedept/status/1271217346649219072?lang=ca>. Acesso em 27 março 2022.

há mais a perspectiva de investigações internas genuínas e eficazes [...] dentro do Afeganistão".¹²²

Originalmente, o trabalho dos promotores envolvia a investigação de suspeitas de crimes cometidos pelas forças norte-americanas e por tropas do governo afegão. No entanto, Khan informou que esta parte das investigações deixaria de ser prioridade devido à insuficiência de recursos do tribunal. O promotor acreditava que qualquer chance de avançar nas investigações, por mínima que seja, depende de uma estratégia jurídica muito bem delimitada e da aplicação eficiente de recursos.

No entanto, a decisão de excluir, mesmo que momentaneamente, os EUA e as forças da Otan das investigações gerou críticas por parte de ativistas de direitos humanos, que enxergam este como mais um capítulo da longa e história de impunidade de cidadãos de países poderosos.

Nos últimos anos, a Casa Branca também agiu para retaliar o TPI em protesto a investigações de eventuais crimes cometidos por Israel durante a Guerra de Gaza, em 2014. Neste caso, porém, a pressão não funcionou. Em março de 2021, a então promotora do tribunal anunciou a abertura de um inquérito para tratar das violações na Palestina, que é reconhecida como Estado-parte pelo TPI. Isso só foi possível porque, no mês anterior, a Câmara de Pré-Julgamento I havia decidido, por maioria, que o escopo territorial da jurisdição da corte se estende a Gaza e à Cisjordânia, incluindo Jerusalém Oriental¹²³.

Outro caso que foi mencionado neste capítulo foi o da Rússia, potência militar que também se opõe ao TPI. Em março de 2022, o procurador-chefe do TPI, Karim Khan, anunciou uma investigação sobre possíveis crimes cometidos pelo presidente Vladimir Putin durante a Guerra da Ucrânia. Apesar de Rússia e Ucrânia não terem ratificado o Estatuto de Roma, o processo pôde ser aberto porque o governo ucraniano havia emitido uma declaração, em setembro de 2015, concedendo jurisdição ao Tribunal, nos termos do Artigo 12 do Estatuto:

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 (BRASIL, 2002).

¹²² Declaração disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=2021-09-27-otp-statement-afghanistan>>. Acesso em 30 setembro 2021.

¹²³ Outras informações podem ser acessadas na página do TPI sobre as investigações relativas à Palestina, disponível em: <https://www.icc-cpi.int/palestine>. Acesso em 27 março 2022.

Baseada nesta declaração, a procuradoria do TPI investiga a possível prática de crimes de guerra e de crimes contra a humanidade por parte dos russos na Ucrânia desde 2014. Portanto, o que houve em março de 2022 foi a inclusão de novos elementos, indícios relacionados à invasão do território ucraniano pelas tropas de Putin¹²⁴.

Como o tribunal não realiza julgamentos à revelia, é possível que um dos maiores desafios no futuro seja fazer com que autoridades russas, como o presidente Vladimir Putin, compareçam à sede do TPI, em Haia, e, no caso de condenações, convencer Moscou a realizar as transferências necessárias para o cumprimento das penas. Ao que parece, portanto, as chances de julgamentos e condenações enquanto Putin estiver no poder são mínimas, o que pode vir a mudar no futuro, caso haja alterações importantes nas dinâmicas do poder político na Rússia.

Outro fator que pode contribuir para a impunidade neste caso é que o TPI é constantemente criticado por ser uma corte com processos extremamente morosos. Em sua defesa, o tribunal publicou um documento admitindo que, em virtude de suas particularidades, julgamentos criminais internacionais podem durar razoavelmente mais do que a maioria dos julgamentos nacionais. Diz o documento: “Embora cinco anos possam ser aceitáveis em um caso, dois anos podem ser considerados excessivamente longos em outros”¹²⁵.

Como se vê, apesar de rivais do ponto de vista estratégico, Moscou e Washington estão empenhados em impedir que qualquer um de seus cidadãos venha um dia se sentar no banco de réus em Haia. Mudanças significativas neste quadro não parecem estar no horizonte.

3.2 O comportamento das potências militares à luz do realismo

Os pensadores realistas no campo das Relações Internacionais têm sustentado há décadas que as grandes potências militares são, em geral, mais resistentes a acordos internacionais que possam, de alguma forma, comprometer seus níveis de soberania e de segurança nacional. Apesar dos eventuais riscos de simplificar questões extremamente complexas, nos parece correto afirmar que, enquanto o argumento liberal nos ajuda a entender

¹²⁴ Outras informações podem ser acessadas na página do TPI sobre as investigações relativas à Ucrânia, disponível em: <https://www.icc-cpi.int/ukraine>. Acesso em 27 março 2022.

¹²⁵ Disponível na íntegra em: https://www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/20bb4494-70f9-4698-8e30-907f631453ed/281982/length_of_proceedings.pdf. Acesso em 27 março 2022.

por que a maioria dos países reconhecidos pela ONU aderiu ao TPI, a perspectiva realista contribui para explicar por que os mais poderosos não o fizeram.

Para o cientista político realista John Mearsheimer, as grandes potências estão constantemente buscando oportunidades para obter poder, tendo a hegemonia como seu principal objetivo. Enquanto atores racionais, conscientes do ambiente externo, os Estados pensam de maneira estratégica no que é necessário fazer para sobreviver e se manter em segurança em um sistema internacional anárquico.

Além disso, o autor argumenta que os Estados nunca podem ter plena certeza sobre as intenções dos outros, o que não se aplica apenas ao campo militar, mas também ao domínio diplomático, inclusive no que diz respeito à celebração de acordos os mais diversos. Os Estados se preocupam com as capacidades uns com outros, não com as intenções. Isso não significa que terão necessariamente uma atitude agressiva, mas que não é possível saber se de fato a terão ou em que circunstâncias, até porque as intenções podem se alterar rapidamente “se o vento mudar de direção”. Consequentemente, existem poucos incentivos para a confiança entre as nações, o que limita potenciais acordos, sobretudo em temas ligados à segurança, uma vez que os Estados acreditam que não podem depender uns dos outros quando se trata da própria proteção diante de ameaças externas.

Em geral, os atores estatais se veem sozinhos e desprotegidos, o que os motiva a ter uma atitude mais autocentrada e a investir em suas capacidades militares. Quanto mais poder um Estado tem, mais medo gera entre os rivais. Este medo não é trivial e sequer deve ser desprezado do ponto de vista analítico, justamente porque determina a gravidade da competição de segurança, bem como a probabilidade de uma guerra. Em outras palavras, quanto mais profundo o medo, mais intensa a rivalidade bélica entre as nações e, em última instância, mais provável o conflito armado. Por isso, “a paz genuína, ou um mundo onde os Estados não compitam pelo poder, não é provável, de acordo com o realismo”¹²⁶ (MEARSHEIMER, 1994-95, p. 9-10, tradução nossa).

Um conceito bastante reconhecido na literatura realista para a compreensão do comportamento dos atores estatais é o de autoajuda: os interesses dos outros Estados ou da chamada comunidade internacional estarão sempre subordinados ao interesse nacional. Não é que o princípio da autoajuda impeça acordos ou alianças, mas favorece os de caráter temporário, diferentemente do caso do TPI, cuja proposta é vincular o maior número de nações em torno

¹²⁶ O texto em língua estrangeira é: “Genuine peace, or a world where states do not compete for power, is not likely, according to realism.”

do projeto de uma corte de caráter universal e permanente, apesar de, do ponto de vista formal, haver a previsão de desfiliação do Estatuto, o que, inclusive, já ocorreu. Essa condição mais perene, na ótica dos Estados, aumenta os custos e riscos de uma eventual adesão ao tribunal.

Ainda de acordo com a perspectiva realista, os Estados realizam uma espécie de cálculo constante para projetar o resultado de suas ações e decisões a curto, médio e longo prazo, uma ideia compartilhada pelo institucionalismo da escolha racional (capítulo 1). Cabe aqui destacar a diferença essencial entre ganhos relativos e absolutos. Se fôssemos recorrer a uma figura de linguagem, as nações que priorizam os ganhos absolutos trabalham em prol do crescimento da “torta”, um cenário em que todos os envolvidos passem a ganhar mais, independentemente de quem vá ficar com o pedaço maior. Já quem se concentra em obter ganhos relativos tem como preocupação primordial saber como a “torta” ficará dividida – e qual será o tamanho da sua fatia, que deve ser sempre maior que a dos outros. Neste caso, “cada lado simplesmente quer obter o melhor negócio para si e não se importa tanto com quão bem o outro lado se sai no processo¹²⁷” (MEARSHEIMER, 1994-1995, p. 19, tradução nossa).

Em geral, as grandes potências priorizam ganhos relativos quando consideram cooperar com outros países, o que dificulta a articulação entre as partes para a celebração de acordos. Na prática, as demais nações são vistas como adversárias que visam a ganhar poder à custa das outras. De acordo com os realistas, esse cenário competitivo não pode ser atenuado, apesar dos esforços das instituições internacionais.

Os realistas reconhecem que os Estados às vezes operam por meio de instituições. No entanto, acreditam que essas regras refletem cálculos estatais de interesse próprio baseados principalmente na distribuição internacional de poder. Os Estados mais poderosos do sistema criam e moldam instituições para que possam manter sua parcela de poder mundial, ou mesmo aumentá-la. Nessa visão, as instituições são essencialmente "arenas para representar relações de poder"¹²⁸ (MEARSHEIMER, 1994-95, p. 13, tradução nossa).

O maior exemplo disso é o Conselho de Segurança da ONU, que reúne os países vencedores da Segunda Guerra Mundial e a China, nações que, mesmo depois de décadas, não renunciam à prerrogativa de exercer a hegemonia global no que tange à definição das

¹²⁷ O texto em língua estrangeira é: “each side simply wants to get the best deal for itself, and does not pay attention to how well the other side fares in the process.”

¹²⁸ O texto em língua estrangeira é: “Realists also recognize that states sometimes operate through institutions. However, they believe that those rules reflect state calculations of self-interest based primarily on the international distribution of power. The most powerful states in the system create and shape institutions so that they can maintain their share of world power, or even increase it. In this view, institutions are essentially "arenas for acting out power relationships”.

prioridades em termos de segurança internacional. Curiosamente, estes são os mesmos países que mais investem no setor militar e que fizeram questão de reforçar a centralidade do CSNU durante a Conferência de Roma.

A necessidade de sobreviver em um sistema internacional hostil encoraja grande parte dos Estados a aplicar recursos em exércitos poderosos e, em último caso, a agir de maneira agressiva uns contra os outros ou estabelecer alianças com países que enxerguem uma ameaça em comum.

Evidentemente, isso não quer dizer que as grandes potências não possam trabalhar para prevenir guerras e manter a paz. Pelo contrário: farão tudo que estiver a seu alcance para impedir conflitos em que tenham a perder. Em outras palavras, o comportamento dos Estados é explicado por cálculos, não por um compromisso com um mundo mais harmônico e regulado. Sendo assim, a ordem internacional de uma época é resultado do comportamento autointeressado das grandes potências e da competição por segurança, não da ação coletiva em busca da paz.

Outro obstáculo à cooperação, de acordo com os realistas, é a possibilidade da trapaça. Alguns Estados resistem em estabelecer acordos por medo de que outras nações possam vir a não cumprir o que foi acertado e, conseqüentemente, obtenham algum tipo de vantagem. O temor em relação à trapaça só existe, vale destacar, devido ao caráter anárquico do sistema internacional, uma vez que não existe nenhuma autoridade que possa compelir os Estados a cumprir os compromissos assumidos. Mesmo que possam ser aplicadas, do ponto de vista formal, represálias ou sanções, se, por acaso, um Estado avaliar que os benefícios advindos do descumprimento do acordo superam os prejuízos decorrentes de eventuais reações negativas e punições, dificilmente hesitará. No caso do TPI, a trapaça pode se manifestar, por exemplo, na recusa em cumprir decisões judiciais ou em colaborar com o andamento de investigações. Considerando que os crimes sob a jurisdição da corte podem envolver dois ou mais países, o risco de trapaça não deve ser desconsiderado.

Outro conceito central para o pensamento realista - e que pode nos ajudar a compreender a rejeição das potências militares ao TPI - é o dilema de segurança, apresentado por John Herz em “Realismo Político e Idealismo Político” (1951). Em linhas gerais, trata-se de uma situação em que um Estado aumenta suas capacidades militares a fim de se sentir mais seguro e, em resposta, as outras nações se veem ameaçadas, passando a assumir um comportamento mais agressivo, o que causa uma escalada das tensões e até mesmo um conflito direto, cenário indesejado pelas partes *a priori*.

Evidentemente, muito pouco pode ser feito para superar o dilema de segurança enquanto a anarquia for a característica definidora do sistema internacional, o que faz com que grande parte dos Estados privilegie a competição em detrimento da cooperação. Os atores estatais não podem simplesmente deixar de lado considerações sobre poder e trabalhar pela paz internacional porque não têm nenhuma garantia de que este seja um ideal factível. No entanto, sabem com certeza que negligenciar a lógica do equilíbrio de poder pode ter um custo alto, um risco que as potências não estão dispostas a correr¹²⁹.

Mearsheimer (1994-95) constata que, desde o fim da Guerra Fria, países ocidentais investiram suas energias na criação de arranjos de segurança baseados em instituições internacionais, rejeitando a premissa do equilíbrio de poder como conceito primordial de organização das forças. Trata-se de uma crença na capacidade das instituições de promover a paz, mas que esbarra comumente na resistência dos Estados.

Realistas e institucionalistas discordam sobre a questão de as instituições poderem afetar decisivamente as perspectivas de estabilidade internacional. Os realistas dizem que não; os institucionalistas dizem que sim. Os realistas sustentam que as instituições são basicamente um reflexo da distribuição do poder no mundo. Baseiam-se nos cálculos de interesse próprio das grandes potências e não têm efeito independente sobre o comportamento estatal. Os realistas, portanto, acreditam que as instituições não são um fator importante para paz. Elas importam apenas de maneira marginal. Os institucionalistas desafiam diretamente essa visão acerca das instituições, argumentando, em vez disso, que as instituições podem alterar as preferências do Estado e, portanto, mudar o seu comportamento. As instituições podem desencorajar os Estados de calcular o interesse próprio com base em como cada movimento afeta suas posições de poder relativo. As instituições são variáveis independentes e têm a capacidade de afastar os Estados da guerra¹³⁰ (MEARSHEIMER, 1994-95, p. 7).

Como se vê, trata-se de uma divisão clara entre os que acreditam que as instituições são capazes de cumprir suas promessas e os que duvidam disso. Realistas e institucionalistas, porém, concordam que, quando os Estados aceitam cooperar em prol da promoção da paz e da estabilidade, o fazem porque enxergam que este comportamento está alinhado aos seus interesses. A grande diferença entre as duas correntes está na possibilidade de as instituições

¹²⁹ A teoria dos jogos e o dilema do prisioneiro também contribuem para desvendar o comportamento apreensivo dos Estados em interações uns com os outros.

¹³⁰ O texto em língua estrangeira é: “Realists and institutionalists particularly disagree about whether institutions markedly affect the prospects for international stability. Realists say no; institutionalists say yes. Realists maintain that institutions are basically a reflection of the distribution of power in the world. They are based on the self-interested calculations of the great powers, and they have no independent effect on state behavior. Realists therefore believe that institutions are not an important cause of peace. They matter only on the margins. Institutionalists directly challenge this view of institutions, arguing instead that institutions can alter state preferences and therefore change state behavior. Institutions can discourage states from calculating self-interest on the basis of how every move affects their relative power positions. Institutions are independent variables, and they have the capability to move states away from war”.

alterarem o comportamento dos Estados para que eles enxerguem vantagens onde não vinham *a priori*. Como vimos no primeiro capítulo, o institucionalismo neoliberal se concentra na capacidade das instituições de facilitar a cooperação entre os Estados.

A partir da ótica realista, uma das principais fragilidades dos institucionalistas é que eles defendem a elaboração de regras para constranger os países a cumprir certos compromissos, mas não são capazes de desafiar o fato de que os Estados são atores que atuam em interesse próprio. Não é que o institucionalismo neoliberal não tenha seus méritos, mas seria capaz de explicar os mecanismos de cooperação apenas quando os interesses das partes envolvidas não sejam fundamentalmente opostos ou conflitantes, como nas áreas de comércio ou cooperação tecnológica. Dessa forma, o institucionalismo neoliberal não lida de maneira produtiva com questões relacionadas à competição de segurança, que estão no campo das preocupações mais fundamentais dos Estados. No caso do TPI, por exemplo, os interesses dos países envolvidos são conflitantes e as nações mais poderosas simplesmente não enxergam o que têm a ganhar se aderirem ao Estatuto de Roma porque, como veremos mais adiante, essa adesão pode ter impacto no domínio militar, sendo encarada, portanto, como um fator de risco para a segurança nacional.

Mearsheimer (1994-95) acentua que grande parte da humanidade gostaria de ouvir que a paz é possível e que a competição por segurança pode ser atenuada paulatinamente. Portanto, o pensamento realista causa um certo choque. No entanto, do ponto de vista analítico, investir as energias na construção de um mundo ideal não ajuda a decifrar a realidade e pode resultar, na prática, na elaboração de políticas que fragilizem a segurança dos países.

Diante desse cenário, investir nas próprias capacidades é fundamental porque os Estados, no fim das contas, só podem depender das próprias forças para se defender e sobreviver. Aumentar o poder militar é aumentar a própria segurança. A consequência disso é uma competição perene, cenário em que a possibilidade de uma guerra nunca deve ser desconsiderada. “A paz, se alguém definir esse conceito como um estado de tranquilidade ou concórdia mútua, provavelmente não irá surgir neste mundo¹³¹” (MEARSHEIMER, 1994-95, p. 12).

Não nos parece, porém, que todos os Estados sigam esta lógica e, considerando os resultados apresentados anteriormente, reafirmamos que esta é uma marca sobretudo dos países com os maiores exércitos e detentores de arsenal nuclear.

¹³¹ O texto em língua estrangeira é: “Peace, if one defines that concept as a state of tranquility or mutual concord, is not likely to break out in this world”.

Buzan (1998b) apresenta um diagnóstico um pouco mais equilibrado, ao destacar que, em algumas regiões, notadamente na Europa Ocidental e Central e na América do Norte, a lógica de ameaças militares mútuas praticamente deixou de existir, tendo sido substituída por um compromisso compartilhado com os meios políticos de resolução de conflitos. A rivalidade foi deslocada para outros setores. Essa realidade dialogaria, de certa forma, com a teoria da paz democrática, apresentada brevemente no segundo capítulo. Seria incoerente ignorar, por exemplo, o fato de que os países da União Europeia em geral não seguem a cartilha realista e são propensos a iniciativas de cooperação em diversas áreas. Outro exemplo vem dos países da América Latina e Caribe: 17 das 20 nações da região aderiram ao TPI. As exceções são Haiti, Cuba e Nicarágua.

Buzan (1998b) cita alguns analistas que enxergam a existência de dois mundos: um em que o fator militar foi amplamente expurgado das relações entre os Estados e outro em que o componente bélico continua a operar seguindo a cartilha realista clássica.

Em geral, há espaço para a busca de objetivos como prosperidade econômica, saúde e proteção dos direitos humanos, desde que estes esforços não entrem em rota de colisão com os interesses primários dos Estados: manter e ampliar seu poder e garantir a própria segurança. Não é o caso do TPI.

A seguir, apresentamos uma série de dados coletados para investigar a relação entre o tribunal e as potências militares.

3.3 Pesquisa Empírica: apresentação e análise de dados

Avaliar a capacidade militar de um país não é uma tarefa simples. Não existe consenso na literatura dedicada a esta temática dentro dos chamados estudos estratégicos. Há uma miríade de possibilidades metodológicas, sobretudo em uma etapa da história em que o poder militar vai além das capacidades físicas, haja vista o papel cada vez mais preponderante das ferramentas cibernéticas, por exemplo.

Apesar deste desafio, algumas instituições têm se dedicado a tentar decifrar a distribuição global do poder militar. O instituto de análise de dados militares Global Firepower, por exemplo, divulga anualmente uma classificação dos países baseada na capacidade potencial das nações de entrarem em guerra - por terra, mar e ar. Os resultados incorporam valores como

contingente, localização geográfica, equipamentos, recursos naturais, finanças e logística. São mais 60 fatores para chegar à classificação final¹³².

No nosso caso, porém, devido às limitações dessa pesquisa, optamos por trabalhar, através de métodos estatísticos, com três variáveis quantitativas: 1) tamanho do exército do país; 2) custo anual das forças armadas (em bilhões de dólares) e 3) número de ogivas nucleares por nação, que seriam associadas a uma variável qualitativa: adesão ou não do país ao TPI. Já em relação à variável “número de ogivas nucleares”, não será necessário recorrer a procedimentos da estatística, uma vez que a posse deste tipo de arsenal é restrita a um número bastante reduzido de países, como veremos adiante.

Importante destacar que fizemos uma opção metodológica pela adoção de **dados absolutos**, o que, como toda escolha de pesquisa, abre uma avenida de possibilidades, mas também de vulnerabilidades. O Brasil, por exemplo, talvez não estivesse na mesma posição se a nossa base de dados não houvesse sido construída a partir de números absolutos. A avaliação de dados relativos, como a relação entre o gasto militar e o PIB anual ou entre o tamanho do exército e a população geral de cada país poderia conduzir a novas e ricas interpretações, mas tal caminho está além das possibilidades desta pesquisa.

Cabe aqui também uma breve diferenciação: o tamanho do exército é uma política de Estado. Nações mais preocupadas com a própria segurança e com a proteção de suas fronteiras têm exércitos mais numerosos. Já o volume de gastos com as forças armadas é uma política de governo. Como se sabe, há vertentes no campo político que, quando no poder, destinam mais recursos à área de defesa. Trata-se, portanto, de uma variável sazonal, cuja variação se dá a partir das diretrizes orçamentárias e as prioridades dos governos que se alternam no poder.

Para os fins desta pesquisa, nos importa verificar se existem associações entre: 1) a variável dependente (ou resposta) “aderir ao TPI” e a variável independente (ou explicativa) “tamanho do exército” e 2) a variável dependente “aderir ao TPI” e a variável independente “custo anual das forças armadas”. Nossa hipótese é que nestes dois casos há uma correlação negativa: ou seja, quanto maior a variável independente, menor a tendência de um país fazer parte do TPI.

Adotamos métodos da estatística descritiva, que sintetiza valores e permite uma visão global de sua variação. Assim, é possível organizar e descrever os dados coletados para facilitar a assimilação das informações por meio de gráficos e tabelas, por exemplo. Também realizamos testes de hipóteses, a fim de estabelecer possíveis relações de causa e efeito a partir dos

¹³² O ranking de 2023 pode ser acessado através deste link: <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>

resultados obtidos, seguindo as recomendações de Agresti & Finlay (2012) e Bussab & Morettin (2010).

O primeiro passo foi a construção de um banco de dados listando os países reconhecidos pela ONU¹³³ com informações que podem ser agrupadas da seguinte maneira: 1) os três indicadores de poderio militar supracitados: tamanho dos exércitos (em número de soldados na ativa)¹³⁴, custo anual das forças armadas (em bilhões de dólares) e número de ogivas nucleares; 2) participação ou não na Conferência de Roma, em 1998 (0 para não e 1 para sim)¹³⁵ e 3) adesão ou não ao TPI (0 para não e 1 para sim) (ver APÊNDICE).¹³⁶

Dividimos a hipótese geral – “**existe associação entre poderio militar e a adesão ou não ao TPI**” – em duas hipóteses secundárias, relacionadas aos indicadores descritos acima:

HIPÓTESE SECUNDÁRIA 1: Existe associação entre o tamanho do exército e a adesão ou não ao TPI.

HIPÓTESE SECUNDÁRIA 2: Existe associação entre o gasto anual com as forças armadas e a adesão ou não ao TPI.

¹³³ Foram retirados da lista países sem forças militares ativas, como Costa Rica, Islândia e Panamá. O caso da Palestina é bastante particular porque está presente na lista dos Estados-membros do TPI, mas não na da ONU. Portanto, também foi retirado do banco de dados. Também não foram incluídos países de tamanho territorial muito reduzido, cuja defesa, graças a acordos diversos, fica a cargo de outras nações. É o caso, por exemplo, de Andorra, Liechtenstein e Mônaco. Vale acrescentar, ainda, que o caso do Afeganistão é *sui generis*. O país foi mantido na lista porque oficialmente cumpre os três requisitos básicos (é membro do TPI, da ONU e possui exército). No entanto, com a retomada do poder pelo grupo fundamentalista Talibã, as forças armadas do país foram dissolvidas, fazendo com que os próprios insurgentes, agora detentores do poder, se tornassem o exército oficial. Parte dos militares do antigo exército se reuniu em guerrilhas que combatem os talibãs. Em relação à participação na Conferência de Roma, é preciso destacar que alguns territórios ainda não eram reconhecidos como países soberanos à época, como Macedônia do Norte e Sudão do Sul.

¹³⁴ Para verificar o número total de soldados (na ativa e na reserva) por país, cf. a página do Banco Mundial na internet. O site também tem outros dados que não utilizamos nesta pesquisa, relacionados a aspectos como comércio de armas e a representação percentual da força militar diante da força laboral total dos países. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicador/MS.MIL.TOTL.P1>>. Acesso em 23 fev. 2022.

¹³⁵ Esta informação foi acrescentada ao banco de dados, mas não foi utilizada nos testes de hipóteses.

¹³⁶ As fontes utilizadas para a construção do banco de dados foram: 1) Statista, disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/264443/the-worlds-largest-armies-based-on-active-force-level/>>. Acesso em 4 e 5 jan. 2022; 2) World Population Review, disponível em: <<https://worldpopulationreview.com/country-rankings/military-size-by-country>>. Acesso em 3 jan. 2022; 3) Banco Mundial, em relação aos dados referente a Eswatini, São Tomé e Príncipe e Haiti e 4) Departamento de Estado norte-americano, em relação aos dados referentes a Comoros, disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/outofdate/bgn/comoros/109153.htm#:~:text=Comoros%20has%20an%20international%20airport.at%20557%20CF%203D%20U.S.%20241.&text=The%20military%20resources%20of%20the.a%20500%2Dmember%20defense%20force>>. Acesso em 7 jan. 2022.

Não seguimos o mesmo procedimento em relação ao terceiro indicador escolhido – número de ogivas nucleares – porque este dado pode ser verificado de maneira direta, uma vez que apenas nove países possuem arsenal nuclear: China, Índia, EUA, Coreia do Norte, Rússia, Paquistão, França, Reino Unido e Israel. O passo seguinte foi testar as hipóteses, como propõem Bussab & Morettin (2010)¹³⁷:

[...] feita determinada afirmação sobre uma população, usualmente sobre um parâmetro dessa, desejamos saber se os resultados experimentais provenientes de uma amostra contrariam ou não tal afirmação. Muitas vezes, essa afirmação sobre a população é derivada de teorias desenvolvidas no campo substantivo do conhecimento. A adequação ou não dessa teoria ao universo real pode ser verificada ou refutada pela amostra. O objetivo do teste estatístico de hipóteses é, então, fornecer uma metodologia que nos permita verificar se os dados amostrais trazem evidências que apoiem ou não uma hipótese (estatística) formulada (BUSSAB; MORETTIN, 2010, p. 330).

Antes da descrição dos resultados e dos testes de hipótese, apresentamos na tabela a seguir um recorte do banco de dados contendo os 20 países que possuem os maiores exércitos do mundo, em busca de elementos que possam nos ajudar na definição das potências militares:

Tabela 1 – Países com os maiores exércitos do mundo e sua relação com TPI

País	Tamanho do Exército (soldados na ativa)	Participação na Conferência de Roma	Adesão ao TPI
China	2.000.000	Sim	Não
Índia	1.450.000	Sim	Não
EUA	1.390.000	Sim	Não
Coreia do Norte	1.200.000	Não	Não
Rússia	850.000	Sim	Não
Paquistão	640.000	Sim	Não
Irã	575.000	Sim	Não
Coreia do Sul	555.000	Sim	Não
Vietnã	470.000	Sim	Não
Egito	450.000	Sim	Não
Turquia	425.000	Sim	Não
Indonésia	400.000	Sim	Não
Mianmar	400.000	Não	Não
Brasil	360.000	Sim	Sim
Tailândia	350.000	Sim	Não

¹³⁷ Estes testes, bem como a análise exploratória dos dados foram realizados no *software* R, desenvolvido para análises estatísticas e gráficas diversas.

Colômbia	295.000	Sim	Sim
México	250.000	Sim	Sim
Sri Lanka	250.000	Sim	Não
Japão	240.000	Sim	Sim
Arábia Saudita	225.000	Sim	Não

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do portal Statista (2022).

Deste grupo, apenas quatro países aderiram ao Estatuto de Roma: Brasil, Colômbia, México e Japão. Interessante notar, no entanto, que só Coreia do Norte e Mianmar não participaram da Conferência. Isto revela que, apesar da evidente oposição destas nações ao TPI, a maior parte delas reconhece que este é um tema importante e, portanto, não foi indiferente a este debate. Neste sentido, vale sublinhar que países como EUA e China enviaram delegações bastante numerosas ao evento, o que corrobora esta percepção.

A seguir, os 20 países que mais dedicam recursos ao custeio das forças armadas:

Tabela 2 – Países com os maiores gastos anuais com as forças armadas e sua relação com TPI

País	Custo Anual (em bilhões de dólares)	Participação na Conferência de Roma	Adesão ao TPI
EUA	778	Sim	Não
China	252	Sim	Não
Índia	72,9	Sim	Não
Rússia	61,7	Sim	Não
Reino Unido	59,2	Sim	Sim
Arábia Saudita	57,5	Sim	Não
Alemanha	52,8	Sim	Sim
França	52,7	Sim	Sim
Japão	49,1	Sim	Sim
Coreia do Sul	45,7	Sim	Não
Itália	28,9	Sim	Sim
Austrália	27,5	Sim	Sim
Canadá	22,8	Sim	Sim
Emirados Árabes Unidos	22,75	Sim	Não
Israel	21,7	Sim	Não
Brasil	19,7	Sim	Sim
Irã	19,6	Sim	Não
Turquia	19	Sim	Não

Espanha	15,1	Sim	Sim
Argélia	13	Sim	Não

Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos portais Estatista (2022) e World Population Review (2022).

Todos os países listados acima participaram da Conferência de Roma e 11 deles não aderiram ao TPI. Metade dos países está nas duas listas, o que indica que existe alguma associação entre tamanho do exército e gasto anual com as forças armadas quando se considera o conjunto das nações mais poderosas nos dois quesitos.

Interessante observar algumas discrepâncias na comparação entre os dez países com maiores exércitos do mundo e os dez que mais gastam com as forças armadas. Uma delas é em relação aos integrantes da União Europeia. Enquanto nenhuma nação do bloco europeu figura no primeiro grupo, duas nações da UE (Alemanha e França) e uma que pertenceu ao bloco (Reino Unido) estão entre as dez que mais investem na área militar. Estados europeus gastam muito em tecnologia, mas não têm exércitos tão numerosos porque, entre outros motivos, alcançaram um nível de cooperação que também abrange o campo da defesa.

Neste sentido, vale destaque a chamada Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), descrita no Tratado de Lisboa, também conhecido como Tratado da União Europeia (TUE), que entrou em vigor em 2009¹³⁸. Como define o Parlamento Europeu¹³⁹, a PCSD é parte integrante da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da União Europeia. Através dela, Estados-Membros podem desenvolver uma cultura estratégica de segurança e defesa, abordar os conflitos e as crises em conjunto, proteger a União e os seus cidadãos e reforçar a paz e a segurança internacionais. Esta tem sido uma das políticas com desenvolvimento mais rápido nos últimos 10 anos. Não se pode desconsiderar como a Guerra na Ucrânia tem dado um novo impulso ao que poderá vir a ser uma União da Defesa da UE. Em outras palavras, um exército unificado, como defendem alguns integrantes do bloco.

Como explica Pimentel (2021), nos últimos anos várias iniciativas concretas têm sido discutidas para promover a cooperação e reforçar a capacidade de defesa da Europa, tendo como

¹³⁸ O funcionamento da PCSD é explicado no Título V (Disposições gerais relativas à ação externa da União e disposições específicas relativas à Política Externa e de Segurança Comum), no Capítulo 2 (Disposições específicas relativas à Política Externa e de Segurança Comum) e na Secção 2 (Disposições relativas à Política Comum de Segurança e Defesa) do Tratado de Lisboa, que pode ser encontrado neste link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT>. Acesso em: 20 dezembro 2022.

¹³⁹ Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/159/politica-comum-de-seguranca-e-defesa>. Acesso em: 20 dezembro 2022.

alguns expoentes o presidente francês, Emmanuel Macron, e a ex-primeira-ministra alemã Angela Merkel.

O que o autor chama de “eixo franco-alemão” tem unido forças na defesa de um Exército Europeu que tornaria a União Europeia menos dependente da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) e, por consequência, dos Estados Unidos.

A ideia não é nova, foi defendida ideia semelhante na década de 1950, contudo sem grande sucesso. Por um lado, evitar a duplicação com a aliança atlântica acaba por ser o principal argumento dos que rejeitam a ideia de uma força militar europeia, e por outro lado os dois impulsionadores da ideia da criação de um Exército Europeu alegam que nunca seria um exército rival da ação da NATO, mas sim um complemento (PIMENTEL, 2021. p. II-III).

Registrada a ressalva referente ao caso europeu, cabe sublinhar que, à primeira vista, a rejeição ao TPI parece ser mais acentuada por parte de nações com exércitos mais numerosos que no conjunto dos países que comprometem mais recursos com as forças armadas. No entanto, nos dois *rankings*, em geral, os países que ocupam as primeiras posições não reconhecem a legitimidade da corte. Vale acrescentar, ainda, que quatro Estados estão no topo das duas listas: China, Índia, EUA e Rússia. As exceções são Coreia do Norte, em relação ao tamanho do exército, e Reino Unido, que está entre os países que mais gastam com as forças armadas. A rejeição é quase absoluta nos três primeiros quartis do *ranking* do tamanho dos exércitos e o mesmo se aplica ao primeiro quartil da classificação a respeito do custo anual do setor militar. Isso é um indicativo de que, pelo menos em relação às maiores potências, as duas variáveis apontam na mesma direção. A tabela a seguir revela a posição dos países que detêm arsenal nuclear em relação ao TPI:

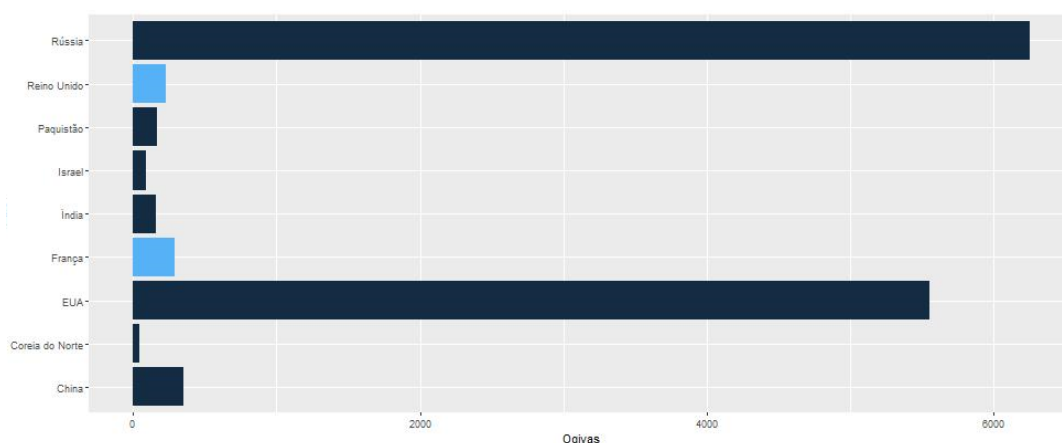
Tabela 3 – Países detentores de arsenal nuclear e sua relação com o TPI

País	Número de ogivas nucleares	Participação na Conferência de Roma	Adesão ao TPI
Rússia	6.255	Sim	Não
EUA	5.550	Sim	Não
China	350	Sim	Não
França	290	Sim	Sim
Reino Unido	225	Sim	Sim
Paquistão	165	Sim	Não
Índia	156	Sim	Não
Israel	90	Sim	Não
Coreia do Norte	40	Não	Não

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do portal Estatista (2022).

Já o próximo gráfico nos ajuda a ter uma dimensão visual mais apurada acerca da posse deste tipo de armamento, inclusive em relação à disparidade que há no tamanho dos arsenais nucleares:

Gráfico 4 – Países com arsenal nuclear e sua relação com o TPI



Fonte: Elaboração própria.

Dos nove países com arsenal nuclear, quatro estão nas duas listas anteriores simultaneamente: Rússia, EUA, China e Índia. Mais que isso: estão no primeiro quartil nos dois casos. Seguindo este raciocínio, é possível afirmar que **estes quatro países ocupam a posição de principais potências militares do mundo**, o que coincide com os resultados obtidos pelo Global Firepower, grupo de análise de dados militares mencionado no início desta seção (ver nota de rodapé 132). Nenhum deles aderiu ao TPI¹⁴⁰.

A respeito da ideia de potência mundial, cabe recorrer ao conceito de *hegemon*, apresentado por Mearsheimer (2001). Trata-se do Estado suficientemente poderoso para dominar todos os outros do sistema internacional, a ponto de nenhum outro possuir capacidades militares para enfrentá-lo. “Em essência, um *hegemon* é o único grande poder no sistema. Um Estado que é substancialmente mais poderoso do que as outras grandes potências do sistema não é um *hegemon*, porque enfrenta, por definição, outras grandes potências¹⁴¹” (MEARSHEIMER, 2001, p. 40).

¹⁴⁰ Vale acrescentar que todas as outras cinco nações que possuem armas nucleares estão ou entre os 20 países com maiores exércitos ou entre aqueles que mais gastam com as forças armadas. Portanto, os dados apontam na mesma direção e indicam a assimetria de poder militar que marca o sistema internacional.

¹⁴¹ O texto em língua estrangeira é: “In essence, a hegemon is the only great power in the system. A state that is substantially more powerful than the other great powers in the system is not a hegemon, because it faces, by definition, other great powers”.

O autor considera a hegemonia global inalcançável devido a uma razão geográfica: a dificuldade de atingir rivais separados pelos oceanos. Por isso, “nunca houve um *hegemon* global, e não é provável que haja algum tão cedo”¹⁴² (MEARSHEIMER, 2001, p. 41).

No entanto, apesar da descrença de Mearsheimer (2001), esse cenário pode mudar no futuro, à medida em que a tecnologia bélica avance. Os mísseis balísticos intercontinentais apontam nessa direção:

Algumas grandes potências podem atingir com enorme poder militar qualquer lugar do planeta em um curto período de tempo, e a combinação de armas nucleares e mísseis de longo alcance significa que a distância e a geografia importam menos nas relações entre as grandes potências. A proliferação de tecnologias de destruição em massa (nuclear, química e biológica) e os meios para lançá-las (mísseis) podem indicar um movimento mais geral em direção à capacidade global, mas, nesse caso, esse movimento é muito lento e muito parcial [...] Para a maioria dos Estados, essas armas não desempenham nenhum papel no *status* atual ou nos planos futuros. Para eles, a realidade é que as forças convencionais são muito limitadas pela distância e a lógica regional das relações de segurança militar permanece primordial¹⁴³ (BUZAN, 1998b, p. 63, tradução nossa).

Ou seja, os dois autores concordam que, atualmente - e para a maioria dos países -, nossas atenções devem se voltar para o nível regional de análise. Mearsheimer (2001) enxerga os EUA como o único *hegemon* regional há pelo menos 100 anos. Isso porque nenhum outro país nas Américas tem poder militar suficiente para desafiar Washington. Ao longo da história, outros Estados buscaram, sem sucesso, alcançar essa posição, como o Japão Imperial, a França de Napoleão e a Alemanha nazista.

Ao considerarmos as quatro maiores potências militares (*supra*), concordamos com a ideia de que a única que detém a posição de *hegemon* é, de fato, os EUA, uma vez que Rússia, China e Índia têm vizinhos com poder militar, se não equivalente, pelo menos considerável.

Outro ponto explorado pelo autor é o fato de que o fortalecimento de um Estado em outra região, independentemente da distância, cria uma situação desconfortável para um determinado *hegemon*. Diante desse cenário, o país em questão enxerga uma certa ameaça à posição de que desfruta no cenário internacional e a tendência é que atue para enfraquecer seu

¹⁴² O texto em língua estrangeira é: “[...] there has never been a global hegemon, and there is not likely to be anytime soon”.

¹⁴³ O texto em língua estrangeira é: “A few great powers can deliver huge amounts of military power anywhere on the planet within a short period of time, and the combination of nuclear weapons and long-range missiles means distance and geography matter less in relations between the great powers. The proliferation of technologies of mass destruction (nuclear, chemical, and biological) and the means to deliver them (missiles) might indicate a more general move toward global capability, but if so that move is very slow and very partial [...] For the bulk of states, such weapons play no role in present status or future plans. For them, the reality remains that conventional forces are very much constrained by distance and that the regional logic of military security relations remains prime.”

rival, o que cria um cenário de competição. A rivalidade entre EUA e China parece um exemplo claro neste sentido.

Evidentemente, estamos nos limitando aqui a tratar do termo “potências” a partir do ponto de vista militar, mas há autores dedicados a mapear os países mais poderosos do mundo quando se expande esse poderio para aspectos econômicos e tecnológicos, como Buzan (1998a), por exemplo. Ele diferencia três tipos de Estados: superpotências, grandes potências e potências regionais. Afirma, ainda, que, depois do fim da Guerra Fria, a configuração do sistema internacional tem uma superpotência (EUA) e quatro grandes potências (União Europeia, Japão, China e Rússia). A distribuição de poder seguiria, portanto, o esquema 1 + 4. Essa discussão, no entanto, ultrapassa a proposta do nosso estudo.

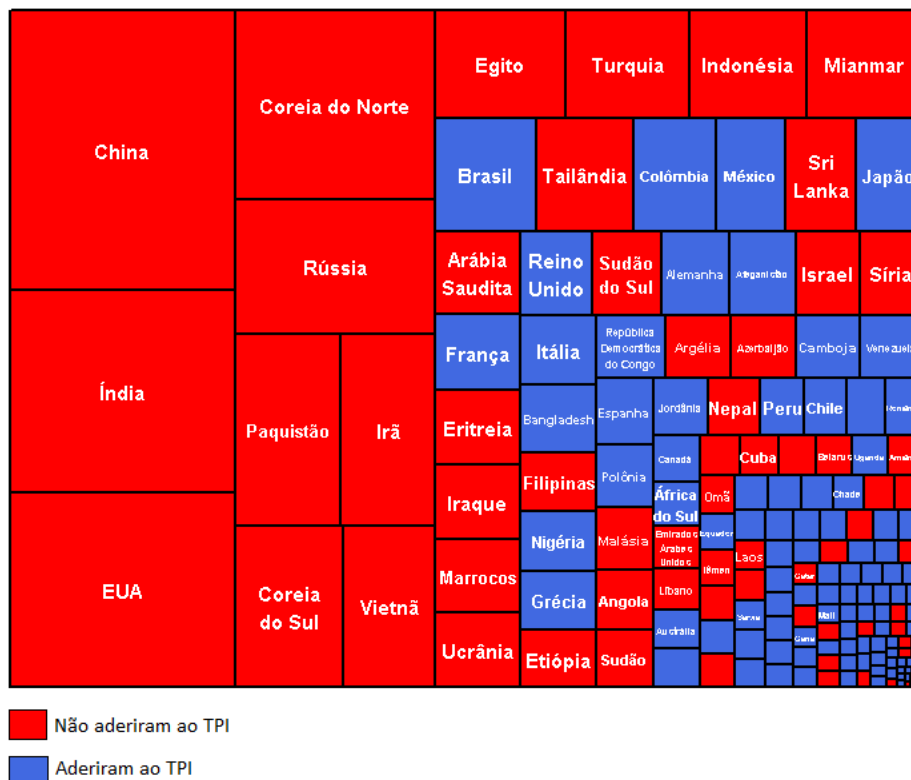
Com base no banco de dados disponível no APÊNDICE, buscamos verificar, em primeiro lugar, a relação entre as variáveis “tamanho do exército” e “adesão ou não ao TPI”. E isso porque:

Os exércitos são o ingrediente central do poder militar, porque são o principal instrumento de conquista e controle do território – o objetivo político primordial em um mundo de Estados territoriais. Em suma, o componente-chave do poderio militar, mesmo na era nuclear, é o poder terrestre¹⁴⁴ (MEARSHEIMER, 2001, p. 43).

O primeiro gráfico é um “*treemap*”, que expõe cores e retângulos de diferentes tamanhos. Neste caso, a dimensão do retângulo representa o tamanho do exército do país. Já as cores dizem respeito à adesão ou não ao Estatuto de Roma: azul para sim e vermelho para não.

¹⁴⁴ O texto em língua estrangeira é: *Armies are the central ingredient of military power, because they are the principal instrument for conquering and controlling territory – the paramount political objective in a world of territorial states. In short, the key component of military might, even in the nuclear age, is land power.*”

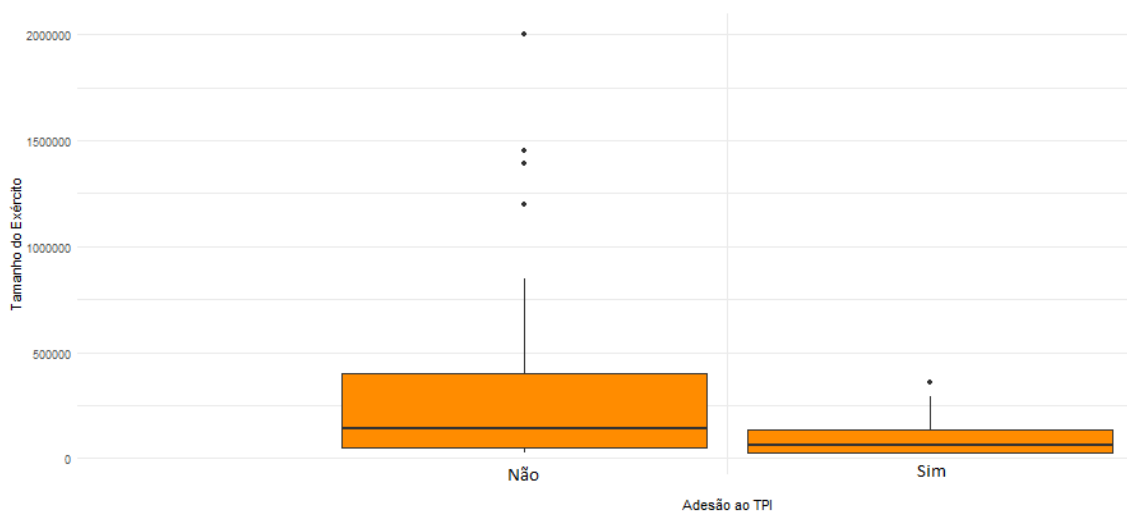
Gráfico 5 – “Treemap” cruzando as variáveis tamanho do exército do país e adesão ou não ao TPI



Fonte: Elaboração própria.

Já no *boxplot* apresentado a seguir, o eixo vertical representa os valores da variável quantitativa e o horizontal, as *categorias* da variável qualitativa (0 para não adesão ao TPI e 1 para adesão).

Gráfico 6 – *Boxplot* cruzando as variáveis tamanho do exército e adesão ou não ao TPI



Fonte: Elaboração própria.

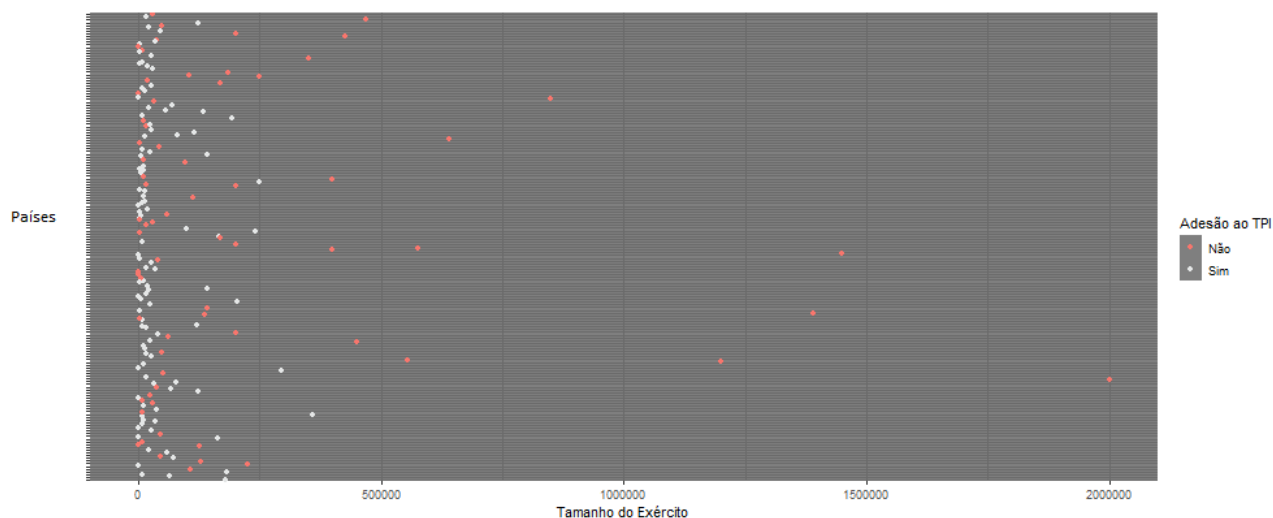
Um *boxplot* é formado por três semirretas horizontais, duas verticais (centrais) e pontos. Todos os pontos que aparecem acima ou abaixo das semirretas centrais são chamados de *outliers*, ou seja, valores altos demais ou baixos demais em relação ao padrão observado nos dados. Em outras palavras, nestes casos, os *outliers* são as maiores potências militares quando se considera o tamanho dos exércitos.

A barra horizontal central representa o valor mediano da variável quantitativa. A primeira reta horizontal de baixo para cima representa o primeiro quartil da variável quantitativa (25% das observações possuem um valor abaixo do primeiro quartil) e a última reta horizontal representa o terceiro quartil da variável quantitativa (75% das observações possuem um valor abaixo do terceiro quartil).

Para facilitar a visualização, exibimos no gráfico apenas os resultados dos países com exércitos superiores a 20 mil integrantes. O lado esquerdo deste *boxplot* está associado aos países que não aderiram ao TPI (0) e o lado direito, o oposto (1). É possível ver claramente que o retângulo da esquerda é mais espesso, ou seja, reúne países com exércitos maiores.

O gráfico seguinte também associa estas duas variáveis. É o gráfico de dispersão, que apresenta a associação entre pares de dados emparelhados. Cada par se torna um ponto. Na representação abaixo, quanto mais à direita um ponto está, maior o exército do país. Os pontos vermelhos representam as nações que não aderiram ao TPI e os brancos, as que ratificaram o Estatuto de Roma.

Gráfico 7 – Gráfico de dispersão cruzando as variáveis tamanho do exército e adesão ou não ao TPI

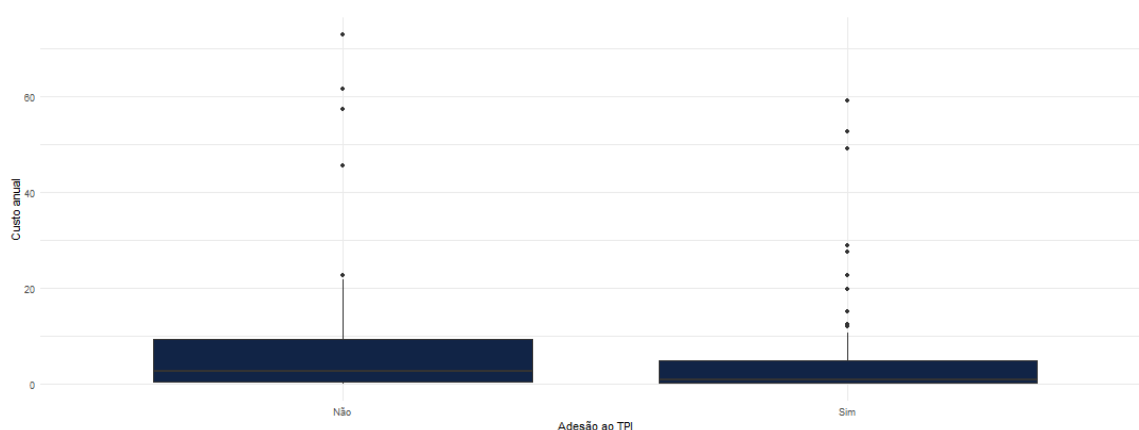


Fonte: Elaboração própria.

O gráfico está dividido em oito partes (linhas pretas verticais). Cada uma representa 250 mil homens. Quando se olha da direita para a esquerda, ou seja, quando se faz um percurso decrescente, há apenas pontos vermelhos até a sexta parte. Depois, os pontos brancos começam a aparecer.

Ao substituímos a variável “tamanho dos exércitos” por “custo anual das forças armadas (em bilhões de dólares)”, temos o seguinte resultado:

Gráfico 8 – Gráfico de dispersão cruzando as variáveis gasto anual com as forças armadas e adesão ou não ao TPI

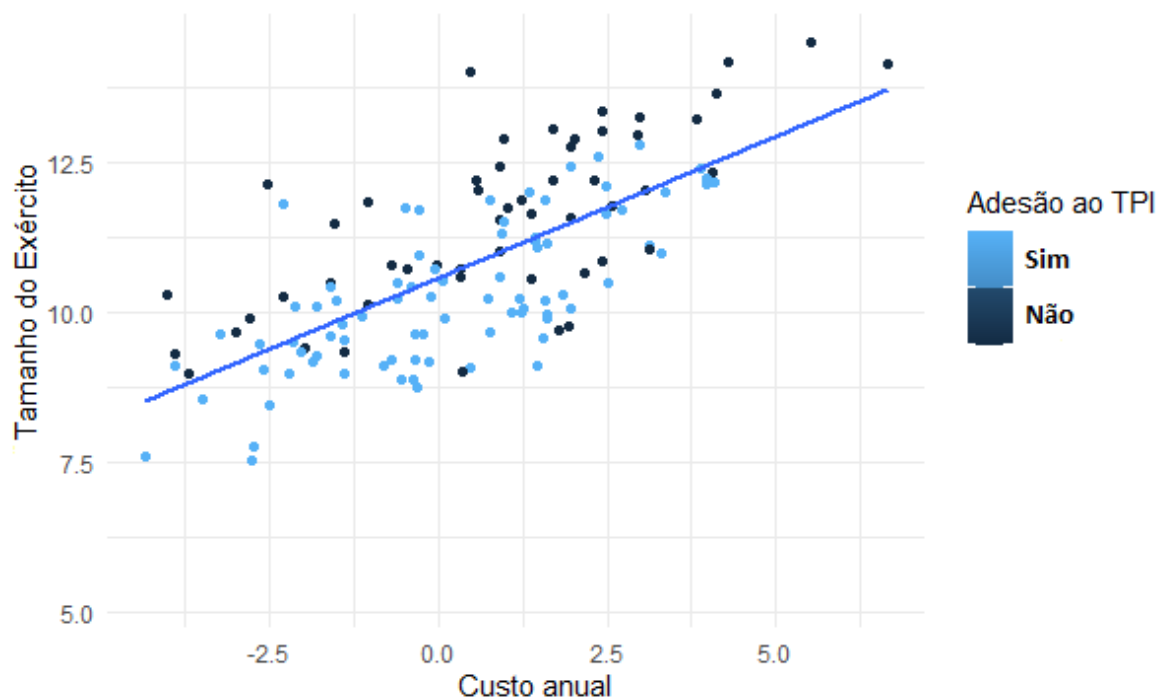


Fonte: Elaboração própria.

Constata-se neste caso uma distribuição mais equilibrada em relação ao *boxplot* anterior. Ou seja, a força da possível associação entre as duas variáveis é visivelmente menor aqui, o que pode indicar que o que havíamos observado em relação à variável anterior (tamanho dos exércitos) possivelmente não se aplique neste caso. Os devidos testes de hipótese serão realizados mais adiante.

Já o gráfico de dispersão seguinte mostra o cruzamento entre as duas variáveis quantitativas (tamanho do exército e gasto anual com as forças armadas) com a qualitativa (adesão ou não ao TPI) simultaneamente. A diferença é que este gráfico possui uma reta de regressão, a fim de estimar a força e o sentido da relação entre as variáveis dependentes e a independente.

Gráfico 9 – Gráfico de dispersão com retas de regressão cruzando as variáveis tamanho do exército, gasto anual com as forças armadas e adesão ou não ao TPI



Fonte: Elaboração própria.

Observa-se aqui, novamente, que os pontos mais elevados, ou seja, aqueles que representam os países com maiores exércitos são os mais escuros, não fazem parte do TPI. O mesmo se constata em relação aos pontos que estão na extrema-direita. No entanto, depois de um certo momento, a questão do custo anual das forças armadas deixa de ter uma associação forte com a adesão ou não ao TPI, o que corrobora o que já vínhamos observando.

O próximo passo é testar as duas hipóteses secundárias descritas anteriormente para: 1) verificar a associação entre a adesão ao TPI e o tamanho do exército e 2) verificar a associação entre a adesão à corte e o custo anual das forças armadas. Com isso, espera-se ter uma resposta fundamentada para a hipótese principal: o nível de poder militar de um país está associado à tendência de adesão ou não ao Tribunal Penal Internacional.

O primeiro passo foi a definição dos parâmetros que vão guiar a realização dos testes: a hipótese nula (H_0), a hipótese alternativa (H_1), que é a que defendemos, e o nível de significância (α), fixado em 5% para os dois casos, seguindo o que propõem Bussab e Morettin (2010). O nível de significância é um limite que determina se o resultado de um estudo pode ser considerado estatisticamente significativo depois que os testes forem realizados. Em outras

palavras, admitimos que há um risco de 5% de concluir que existe uma diferença quando, na verdade, não há diferença real.

Para chegarmos ao resultado do teste, buscamos descobrir o p-valor considerando todos os países listados, através de uma série de cálculos realizados pelo *software* R. Um resultado acima ou igual a 5% (0,05) significa que não se pode desprezar a hipótese nula e que devemos desconsiderar a alternativa. Se o valor for abaixo de 5%, não rejeitamos a hipótese alternativa.

Estes são os parâmetros para os dois testes:

TESTE 1

H_0 : não existe associação entre as variáveis “tamanho do exército” e “adesão ao TPI”

H_1 : existe associação entre as variáveis “tamanho do exército” e “adesão ao TPI”

α (nível de significância) = 0,05

TESTE 2

H_0 : não existe associação entre as variáveis “custo anual do exército” e “adesão ao TPI”

H_1 : existe associação entre as variáveis “custo anual do exército” e “adesão ao TPI”

α (nível de significância) = 0,05

Uma vez definidos os parâmetros, o próximo passo é saber que tipo de teste é o mais adequado. Para os dois casos realizamos o **teste t de Student**, um teste paramétrico que visa a comparar duas médias. Isso porque ambas as distribuições de dados eram normais e apresentavam homogeneidade de variâncias.

O resultado p-valor do primeiro teste foi **0,0001352**. Portanto, rejeitamos a hipótese nula (H_0) em favor da hipótese alternativa (H_1). Ou seja, consideramos que **a existência de uma associação entre as variáveis “tamanho do exército” e “adesão ao tribunal” não deve ser desprezada**.

O resultado p-valor do segundo teste foi 0,0676, apenas ligeiramente maior que α (0,05). Mesmo assim, não descartamos a hipótese nula. Portanto, em outras palavras, **rejeitamos a hipótese de que existe uma associação entre as variáveis “custo anual dos países com as forças armadas” e “adesão ao tribunal”**.

Como consequência, é coerente afirmar que existe uma associação entre adesão ou não ao Tribunal Penal Internacional apenas em relação ao tamanho dos exércitos dos países e à

posse de armas nucleares. Entretanto, quando se considera as nações mais bem posicionadas nos *rankings* das três variáveis quantitativas apresentadas, fica evidenciada a tendência de as potências militares rejeitarem a corte. Outrossim, de acordo com os resultados acima descritos, definimos quatro países como as principais potências bélicas do mundo: Rússia, EUA, China e Índia, não necessariamente nesta ordem.

CONCLUSÕES

Ao caminharmos para o fim desta pesquisa, julgamos ser necessário, antes de fazer as últimas considerações, revisar as principais reflexões apresentadas e as contribuições trazidas ao longo dos capítulos, tendo em mente que o principal objetivo da dissertação foi investigar os argumentos e razões que motivaram a rejeição ao TPI por parte de países poderosos. Ou seja: “Por que a adesão à corte não foi unânime?”

Iniciamos o primeiro capítulo com a apresentação das etapas que antecederam a fundação da Corte de Haia, em 1998. Alinhados ao que orienta o chamado institucionalismo histórico, nos esforçamos para associar o surgimento das instituições ao contexto histórico em que estavam inseridas.

Dessa forma, foi possível compreender os limites e a importância das cortes militares criadas pelos países vitoriosos da Segunda Guerra Mundial, enquadradas como “tribunais dos vencedores”, uma vez que os julgamentos de Nuremberg e de Tóquio foram instrumentalizados como uma ferramenta de punição de indivíduos envolvidos em violações e crimes, mas apenas os do lado inimigo. Igualmente, só se pode analisar com propriedade os avanços e fronteiras das cortes *ad hoc* criadas nos anos 1990 ao relacionarmos estas iniciativas ao contexto de explosão de conflitos étnicos e às ações do Conselho de Segurança da ONU, que instituiu os dois tribunais através de resoluções, valendo-se da prerrogativa prevista no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

É inegável que estes dois momentos representaram marcos decisivos para a definição dos crimes internacionais e para o amadurecimento institucional necessário para que a ONU se mobilizasse para a realização da Conferência de Roma. No entanto, é preciso localizar estes avanços dentro dos condicionamentos impostos pela anarquia e a assimetria de poder que atravessam o sistema internacional.

O institucionalismo neoliberal nos forneceu contribuições valiosas para a compreensão de como se deu a formação do regime internacional materializado no Estatuto de Roma, um acordo internacional que tem os méritos de não ser resultante da ação de vencedores de guerra ou da imposição do CSNU.

Esta vertente teórica se dedica a desvendar de que maneira as instituições podem influenciar o comportamento dos Estados, favorecendo a cooperação entre eles e amenizando os efeitos da anarquia do sistema internacional. No entanto, não dá conta da totalidade dos

fenômenos relacionados à interação dos países com o TPI, sobretudo quando se considera aquelas nações que resistiram à criação de uma corte penal internacional.

O segundo capítulo foi dedicado às transformações ocorridas depois do fim da Guerra Fria e às diferentes concepções teóricas que pretendem explicar os impactos do fim do mundo bipolar. Observamos que a queda da URSS foi capaz de gerar interpretações diametralmente opostas: um espectro que vai do pessimismo ao otimismo extremos, passando pelo choque de civilizações e a concepção de que nada do que havia ocorrido seria capaz de abalar os alicerces do sistema internacional da forma como preconiza a visão realista.

Huntington (1997) encarou a missão de mapear estes paradigmas. Nenhum deles, porém, parece suficientemente útil para localizar devidamente a Conferência de Roma dentro do contexto histórico que marcou os anos 1990.

Como solução, recorremos a duas premissas teóricas que ganharam força no campo das Relações Internacionais nas últimas décadas: 1) as organizações não-governamentais têm tido uma atuação cada vez mais relevante em arenas internacionais e 2) a política internacional tem sido definida, de maneira decisiva, pelo embate entre forças de coesão, impulsionadas pelo avanço das dinâmicas de globalização, e forças de fragmentação, ligadas a concepções tradicionais de soberania nacional e refratárias diante de iniciativas de cooperação entre os países.

Analisar a Conferência de Roma a partir destes dois eixos ajuda a dimensionar, ao mesmo tempo, os avanços normativos alcançados e os entraves que impediram o TPI de ter uma atuação verdadeiramente global.

Em relação à primeira premissa, ficou claro que, apesar das limitações a que se submetiam, as ONGs se organizaram em rede e se revelaram importantes referências para delegações de países menores. A parceria estabelecida entre as organizações não-governamentais e o chamado Grupo do Consenso representou um importante instrumento de pressão e teve impacto nos resultados da Conferência. Do outro lado deste conflito, o chamado Movimento Não-Alinhado, que representou naquele caso as forças de fragmentação, contestou a legitimidade do TPI a partir de diferentes argumentos, enquadrados, em conjunto, como a defesa intransigente da soberania nacional.

Apesar da importância simbólica da aprovação do Estatuto de Roma, julgamos necessário, no último capítulo, voltar a atenção para o fato de que a efetividade desta corte se vê extremamente limitada devido à resistência de países gigantes dos pontos de vista demográfico e militar.

Apresentamos as razões que nos fazem crer que a oposição à corte é decorrente, primordialmente, de uma preocupação com a manutenção da segurança nacional. O ponto de partida para esta afirmação foi a discussão do conceito de securitização, elucidado no âmbito de Escola de Copenhague, associada ao construtivismo no campo das RI. Como vimos, ao apresentar à opinião pública uma suposta ameaça, os agentes securitizantes do Estado buscam justificar a adoção de medidas extraordinárias. Consequentemente, no afã de combater ameaças existenciais (definidas objetiva e subjetivamente), pode-se agir fora dos limites da política tradicional, recorrendo, em último caso, a medidas que viriam a ser enquadradas como violações de direitos humanos e crimes internacionais.

Sendo assim, ratificar o Estatuto de Roma abriria um precedente para a punição de pessoas envolvidas em ações estrategicamente rotuladas como “defesa da segurança nacional”, argumento incontestável quando se apresenta à população uma situação de risco iminente à sobrevivência do Estado.

Se esta não é a única razão que afasta nações poderosas do ponto de vista militar do TPI, enxergamos ser a principal. Aproveitamos o encerramento desta pesquisa para incentivar novos estudos que possam, por exemplo, investigar as especificidades de cada um dos países indicados neste estudo como as quatro maiores potências militares do mundo - Rússia, EUA, China e Índia - em relação à oposição ao TPI. Da mesma forma, pode ser interessante analisar as razões que motivaram alguns países poderosos e ricos a aceitar a corte, bem como investigar como os atuais membros do tribunal avaliam sua atuação, passados 20 anos do início de suas atividades.

Em busca de indícios que pudessem explicar a resistência das potências militares ao TPI, recorreremos ao realismo, que avalia que o comportamento estatal autointeressado e preocupado com a própria sobrevivência e com o aumento da parcela de poder limita substancialmente o sucesso de tentativas de acordos internacionais, como o que trouxe à existência o TPI.

Por fim, a pesquisa quantitativa confirmou a correlação entre o tamanho do exército e a posse de arsenal nuclear, duas variáveis relacionadas à força militar, com a tendência de não-adesão ao TPI. O mesmo não pode ser afirmado, de acordo com os resultados dos testes de hipótese, quanto à variável gasto anual com as forças armadas. Nos parece que parte da explicação pode estar na tendência de países europeus, de alto rendimento econômico, investirem quantias elevadas em tecnologia militar de ponta, apesar de não terem exércitos tão numerosos e apresentarem, em geral, um comportamento mais alinhado ao liberalismo, ou seja, mais aberto à cooperação, inclusive do ponto de vista do direito internacional. Sugerimos a

realização de pesquisas que possam avançar neste sentido, caminho que não pôde ser devidamente explorado nesta dissertação. Vale reafirmar também a necessidade de estudos futuros utilizarem bases de dados construídas a partir de dados relativos para a mensuração do poderio militar das nações. É possível que tal estratégia metodológica conduza a novos resultados e gere discussões relevantes.

Esta pesquisa tratou, em muitos momentos, da disputa teórica entre realistas e liberais, com destaque para o institucionalismo neoliberal. Em relação a este embate, nos parece coerente a interpretação de John Mearsheimer, na busca de uma solução para a seguinte pergunta: “Quando os Estados se importam pouco com ganhos relativos?” De acordo com o autor, a resposta para essa questão determina o universo dentro do qual a perspectiva do institucionalismo neoliberal pode ser aplicada. A realidade revela que se trata, portanto, de um universo limitado pelos interesses e temores das nações mais poderosas, o que cria um prognóstico desanimador em relação ao TPI, já que mudanças substanciais neste quadro não estão no horizonte.

Como consequência, conforme sentencia Mearsheimer (1994-95), o institucionalismo neoliberal e, portanto, a teoria dos regimes internacionais, em geral se afastam de questões relacionadas à guerra e à paz, concentrando-se em tarefas menos ambiciosas, como descrever os mecanismos envolvidos na cooperação econômica e comercial.

Em relação à máxima trazida na epígrafe desta dissertação – “*plus ça change, plus c'est la même chose*” – concordamos com Forsythe (2012). Para o autor, no que concerne à relação entre direitos humanos e política externa, esse epigrama pessimista publicado no jornal satírico francês *Les Guêpes*, em 1849 é, ao mesmo tempo, verdadeiro e falso. É verdadeiro porque, apesar do avanço no campo normativo, a centralidade do nacionalismo e dos interesses soberanos sufoca grande parte das iniciativas de cooperação. Mas também é falso porque houve mudanças reais no discurso oficial e nas políticas dos países em relação aos direitos humanos, sobretudo se compararmos o quadro atual às primeiras décadas do século passado, por exemplo.

Ao analisarmos mais detidamente a Conferência de Roma, a vitória das forças de coesão foi parcial, uma vez que, sem a participação dos países que resistiram a este projeto, o TPI é fraco e pode fazer muito pouco. Além disso, é preciso encarar as contradições desta corte e desafiar sua suposta aura asséptica. Neste sentido, enxergamos valor nas contribuições teóricas agrupadas sob a denominação TWAIL (*Third World Approaches to International Law*, ou Abordagens Terceiro-Mundistas do Direito Internacional, em tradução livre). Defensores de uma abordagem crítica do internacionalismo, os pensadores do TWAIL têm como uma de suas principais teses a ideia de que o direito internacional, tal como foi estabelecido, serve a um

projeto de neocolonialismo, ao investigar e punir basicamente cidadãos oriundos de países africanos¹⁴⁵. Assim, sem uma reestruturação da ordem internacional, o TPI tende a reforçar uma postura eurocentrista de direitos humanos e justiça internacional. Ou seja, apesar de pretensas boas intenções, a corte reproduz as desigualdades de poder, inclusive do ponto de vista econômico, que marcam a ordem global. A relação de subserviência diante do CSNU é o exemplo mais claro disso.

A análise do TPI pode oferecer elementos para fortalecer tanto o liberalismo como o realismo. Antes de excluí-los, enxergamos estas teorias como complementares, a depender do fenômeno específico que se pretende desnudar. Uma abordagem pautada em uma perspectiva isolada explica muito, mas não explica tudo, já que reduz consideravelmente o campo de visão. Neste sentido, o sucesso da atuação das ONGs na Conferência de Roma é real, assim como a vitória do Grupo do Consenso nas negociações. Mas também é verdade a submissão da corte às nações mais poderosas do P5, assim como o fato de que as grandes potências militares estão fora da jurisdição da corte. Aliás, nos parece difícil transpor a barreira dos países que não aderiram ao TPI, apesar dos esforços das organizações não-governamentais nessa tarefa de convencimento e da tentativa de conciliação representada pelo princípio da complementariedade, um dos mais importantes do Estatuto de Roma.

É possível que o TPI tenha chegado perto do limite de suas forças devido aos condicionantes que definem o sistema internacional. Os mais otimistas, porém, podem vislumbrar um protagonismo maior da corte ao longo dos anos, caso os países ausentes mudem sua postura em relação aos eventuais riscos inerentes à ratificação do Estatuto. Nada indica que esse movimento esteja no horizonte, já que a primazia do princípio da soberania e a preocupação primordial com a manutenção da segurança nacional não parecem suficientemente desafiados. Isso não deixa de ser lamentável, já que nos parece clara a relação entre justiça, defesa dos direitos humanos e paz. Um grau mais elevado de regulação poderia se traduzir na prevenção de crimes que envergonham a humanidade, além da intervenção durante a sua prática e, por

¹⁴⁵ Para um aprofundamento a respeito do TWAIL, sugerimos a leitura de: 1) CHIMNI, B. S. Third World Approaches to International Law: A Manifesto. **International Community Law Review**. 8: 3-27, 2006. 2) ESLAVA, Luis; SUNDHYA, Pahuja. Beyond the (Post)Colonial: TWAIL and the Everyday Life of International Law. **Journal of Law and Politics in Africa, Asia and Latin America – Verfassung und Recht in Übersee**, vol. 45(2), 2012, p.195-221. 3) RAMINA, Larissa. TWAIL – “Third World Approaches to International Law” and human rights: some considerations. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 261-272, jan./abr. 2018. 4) RAMINA, Larissa. Framing the Concept of TWAIL: “Third World Approaches to International Law”. **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo, RS, 32(1), p. 5-26, 2018.

fim, na punição dos envolvidos. Estando qualquer um desses três elos ausentes ou enfraquecidos, a humanidade segue distante dos ideais de segurança e paz para todos.

Como procuramos demonstrar, o argumento de defesa da soberania nacional é apenas a primeira camada da resistência ao TPI. Os níveis mais profundos ocultam receios e temores em relação à segurança nacional. Potências com mais *hard power* são, como procuramos demonstrar, mais propensas a adotar segurança como sinônimo de soberania e autoajuda.

A história mostra que não são poucos os exemplos da participação de forças armadas em crimes de alta gravidade. E isso não se aplica apenas a situações de combate a inimigos externos, mas também a conflitos domésticos, cuja incidência foi uma das marcas do mundo pós-Guerra Fria. Passadas três décadas da queda da URSS, é interessante notar que a chamada comunidade internacional voltou a discutir temas como zonas de influência, alianças militares, rumores de guerra nuclear e tantos outros temas que remetem a uma espécie de *déjà vu* coletivo. Como consequência, os realistas ganham musculatura com a recente eclosão da guerra entre Rússia e Ucrânia.

O conflito também trouxe à tona uma série de comportamentos hipócritas em relação ao TPI. Diante de indícios de crimes de guerra e crimes contra a humanidade supostamente cometidos em território ucraniano, os EUA bradam ao mundo a necessidade de responsabilizar os russos. Gritam aos quatro ventos que a impunidade não pode reinar neste caso, estando eles próprios fora do TPI. Portanto, em que instância seriam processadas as acusações contra a elite do Kremlin? E quem há de investigar e eventualmente punir os crimes de guerra cometidos por soldados estadunidenses no Afeganistão e no Iraque?

Da mesma forma, a Ucrânia, que originalmente havia rejeitado a corte, decidiu lhe conceder jurisprudência para investigar eventuais violações ocorridas durante a anexação da Península da Crimeia pelos russos, em 2014. Ou seja, antes de terem seus interesses diretamente afetados, de nada servia o TPI para os ucranianos.

A Rússia, por sua vez, nunca ratificou o Estatuto de Roma, mas chegou a assiná-lo, medida que foi anulada em resposta às retaliações impostas a Moscou por organismos internacionais, justamente depois de o exército de Vladimir Putin abocanhar o território da Crimeia. Como se vê, os protagonistas desta guerra, apesar de adversários, compartilham uma abordagem extremamente hipócrita em relação ao TPI, que só teria alguma serventia se pudesse ser instrumentalizado em favor de seus interesses. Neste caso, a corte só serve para punir os “outros”. Contra “nós”, é uma corte ilegítima, uma afronta à soberania. A politização do TPI foi, inclusive, um dos temores apresentados durante a Conferência de Roma.

Por fim, recorremos a uma citação que resume o que procuramos demonstrar ao longo destas páginas. Trata-se de uma referência ao filósofo grego Anárcasis que, ao chegar a Atenas, chamou a atenção por seu comportamento extremamente franco: “Anárcasis zombava do sábio atenisense que imaginava, por leis escritas, reprimir a *adikia* e a *pleonexia* de seus concidadãos: semelhantes a teias de aranha, as leis deteriam os fracos e os pequenos; os ricos e poderosos as despedaçariam”¹⁴⁶.

¹⁴⁶ VERNANT, Jean-Pierre. **As origens do pensamento grego**. Rio de Janeiro/São Paulo: Difel, 1977. 2 ed. corrigida. Trad.: Ísis Borges B. da Fonseca, p. 66.

REFERÊNCIAS

- ADLER, Emanuel. O Construtivismo no Estudo das Relações Internacionais. **Lua Nova**, n. 47, 1999.
- AGRESTI, Alan; FINLAY, Barbara. **Métodos Estatísticos para as Ciências Sociais**. Porto Alegre: Penso Editora, 2012.
- ANNONI, Danielle; MENDONÇA, Camila Dabrowski de Araujo. Tribunais Mistos: uma análise do conceito. **Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC)**. v. 35 n. 1 (2015): jan./jun. 2015.
- ANNONI, Danielle; DEL CARPIO, David Fernando Santiago Villena. A Responsabilidade de Proteger e a Experiência Líbia. In: ANNONI, Danielle; SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. **Cooperação e Conflitos Internacionais: Globalização, Regionalismo e Atores**. Curitiba: Multideia, 2014, p. 225-238.
- ARENDT, Hannah. **Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal**. Tradução de José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- BARBÉ, E.: **Relaciones internacionales**. Madri, Espanha: Tecnos, 1997.
- BIERRENBACH, Ana Maria. **O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), 2001.
- BIERSTEKER, Thomas. State, Sovereignty and Territory. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth (orgs.). **Handbook of International Relations**. Londres, Reino Unido: SAGE, 2001, p. 157-176.
- BOISSIER, Pierre. Histoire du Comité International de la Croix-Rouge: De Solferino à Tsoushima. Paris: Plon, 1963. In: GLASIUS, Marlies. **The International Criminal Court: a global civil society achievement**. Nova Iorque, EUA: Routledge, 2017.
- BOURDIEU, Pierre. **Language and Symbolic Power**. Cambridge, Reino Unido: Harvard University Press, 1991. In: BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **SECURITY: A New Framework for Analysis**. Londres, Reino Unido: Lynne Rienner, 1998.
- BOUTROS-GHALI, Boutros. Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz. Nova Iorque, EUA: Nações Unidas, 1992. In: BARBÉ, E.: **Relaciones internacionales**. Madri, Espanha: Tecnos, 1997.
- BRASIL. Decreto no 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em: 28 jun. 2021.
- BRASIL. Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm>. Acesso em 10 jun. 2021.

BUIS, Emiliano J. **Aristotle in the Hague: artistic pleading and emotional theatricality in international criminal proceedings**. In: SYMPOSIUM ON ART, AESTHETICS, AND INTERNATIONAL JUSTICE, 2020.

BUSSAB, Wilton de O.; MORETTIN, Pedro A. **Estatística Básica**. São Paulo: Saraiva, 6 ed., 2010.

BUTLER, Judith. **Anti-Intellectualism Presentation with Pierre Bourdieu at seminar “Fin-de-siecle Intellectuals: Looking Back, Looking Forward**, University of California at Berkeley, 1996. In: BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **SECURITY: A New Framework for Analysis**. Londres, Reino Unido: Lynne Rienner, 1998.

BUZAN, Barry. **Introduction**. In: BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **SECURITY: A New Framework for Analysis**. Londres, Reino Unido: Lynne Rienner, 1998a.

BUZAN, Barry. **The Military Sector**. In: BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **SECURITY: A New Framework for Analysis**. Londres, Reino Unido: Lynne Rienner, 1998b.

COHEN, Miriam. Human Rights: The Nuremberg Legacy. In: OBERLEITNER, Gerd (editor). **International Human Rights Institutions, Tribunals, and Courts**. Nova Iorque, EUA: Springer, 2018.

COSTA, Sérgio. Democracia cosmopolita: déficits conceituais e equívocos políticos, **RBCS**, vol. 18, nº. 53, outubro/2003.

CHUNG, Chang-ho. The International Criminal Court 20 Years After Rome – Achievements and Deficits. In: WERLE, Gerhard, ZIMMERMANN, Andreas (editores). **The International Criminal Court in Turbulent Times**. Berlim, Alemanha: Springer, 2019

CORREIA, Adriano. Arendt e Kant: banalidade do mal e mal radical. **Revista de Filosofia Argumentos**, ano 5, n. 9 - Fortaleza, jan./jun. 2013.

CPDOC-FGV (CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DA HISTÓRIA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS). CONFERÊNCIAS DA PAZ DE HAIA (1899 e 1907). Disponível em <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/CONFER%20C3%84NCIAS%20DA%20PAZ%20DE%20HAIA.pdf>. Acesso em 23 jun. 2021.

DANIELE, Luigi. The International Criminal Court between Human Rights and Realpolitik. In: OBERLEITNER, Gerd (editor). **International Human Rights Institutions, Tribunals, and Courts**. Nova Iorque, EUA: Springer, 2018.

DEVIN, Guillaume. **Sociologia das Relações Internacionais**. Salvador: EDUFBA/EDUFAL, 2009 (pp. 17-59).

DE VOS, Christian; KENDALL, Sara; STAHN, Carsten (editores). **Contested Justice: The Politics and Practice of International Criminal Court Interventions**. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2015.

ECHART MUÑOZ, Enara. Relações Internacionais, p.317-340. In: ECHART, E. e BATISTA, C. (org): **Teoria e Prática da Política**, Editora Appris: Curitiba, 2017.

FORSYTHE, David P. Human rights and foreign policy in comparative perspective. In: **Human Rights in International Relations**. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, p. 197-239, 2012.

FRAGA, Mirtô. **O conflito entre tratado internacional e norma de direito interno**: estudo analítico da situação do tratado na ordem jurídica brasileira. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

FUKUYAMA, Francis. The End of History? **The National Interest**, Washington, EUA, n. 16, p. 3-18, 1989.

FUKUYAMA, Francis. **The End of History and the Last Man**. Londres, Reino Unido: Penguin Books, 1992.

GLASIUS, Marlies. **The International Criminal Court**: a global civil society achievement. Nova Iorque, EUA: Routledge, 2017.

GORDON, Gregory S., **The Trial of Peter Von Hagenbach**: Reconciling History, Historiography, and International Criminal Law. The Chinese University of Hong Kong. Faculty of Law Research Paper Series, 2012.

HALL, Christopher Keith. Origins of the ICC Concept (1872-1945)'. ICC Monitor, 1997. In: GLASIUS, Marlies. **The International Criminal Court**: a global civil society achievement. Nova Iorque, EUA: Routledge, 2017.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003.

HECK, José Nicolau. Globalização e Cosmopolitismo: controvérsia kantiana do direito dos povos. **Síntese**, Belo Horizonte, v. 32, n. 103, 2005

HERZ, Mônica. Contribuições teóricas para o estudo das organizações internacionais. In: HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea. **Organizações Internacionais**: Histórias e Práticas. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

HILL, Gina E. **A Case of NGO Participation**: International Criminal Court Negotiations. In: Critical Mass: The Emergence of Global Civil Society. WALKER, James W St G.; THOMPSON, Andrew S. (editores). Waterloo, Canadá: Wilfrid Laurier University Press, 2008.

HOBBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos**: o Breve Século XX (1914-1991). São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

HUNTINGTON, Samuel P. **O Choque de Civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

ICISS. The Responsibility to Protect. Ottawa: International Development Research Centre, 2001. 410 p. In: ANNONI, Danielle; DEL CARPIO, David Fernando Santiago Villena. A Responsabilidade de Proteger e a Experiência Líbia. In: ANNONI, Danielle; SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. **Cooperação e Conflitos Internacionais**: Globalização, Regionalismo e Atores. Curitiba: Multideia, 2014, p. 225-238.

IKAWA, Daniela Ribeiro; PIOVESAN, Flávia. O Tribunal Penal Internacional e o direito brasileiro. **Revista Anistia política e Justiça de transição**, n. 8, p. 154-193, 2012.

JÄGER, Herbert. Versuch über Makrokriminalität für Menschen. In: TALLGREN, Immi. **A Study of the ‘International Criminal Justice System’**: What Everybody Knows. 2001. 45f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Helsinki, Helsinki, Finlândia, 23 de novembro de 2001.

KANT, Immanuel. **A Paz Perpétua**. Um Projeto Filosófico. Tradutor: Artur Morão. Lusofia Press: Covilhã, Portugal, 2008.

KEOHANE, Robert O. (1983), The Demand for International Regimes. In: SALOMÓN GONZÁLEZ, Mónica. La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones”. **Revista CIDOB d’Afers Internacionals**, n. 56, 2001-2002.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Realism and Complex Interdependence. In: KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. Boston, EUA: Addison-Wesley, 2001.

KEOHANE, Robert. **After Hegemony**: cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KYRIAKIDES, K.; WEINSTEIN, S. **Nuremberg in retrospect**. Int Crim Law Rev 5:373–386, 2005. In: COHEN, Miriam. Human Rights: The Nuremberg Legacy. In: OBERLEITNER, Gerd (editor). International Human Rights Institutions, Tribunals, and Courts. Nova Iorque, EUA: Springer, 2018.

KRASNER, Stephen. **Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables**. International Organization, Cambridge, v. 3, n. 2, p. 185-205, Spring, 1982.

LAFER, Celso. A Soberania e os Direitos Humanos. **Lua Nova**: São Paulo, 35: 137-206, 1995.

LEYH, Brianne McGonigle. Nuremberg’s legacy within transitional justice: prosecutions are here to stay. Washington Univ Global Stud Law, Rev 559–574, 2016. In: COHEN, Miriam. Human Rights: The Nuremberg Legacy. In: OBERLEITNER, Gerd (editor). **International Human Rights Institutions, Tribunals, and Courts**. Nova Iorque, EUA: Springer, 2018.

LIMA, Enzo Lenine Nunes Batista Oliveira; MÖRSCHBÄCHER, Melina. Contribuições e desafios do institucionalismo histórico na Ciência Política contemporânea. **BIB**, São Paulo, n. 81, 1º semestre de 2016 (publicada em agosto de 2017), pp. 103-122.

LIPPI, Camila Soares. **A importância da obra de Raphael Lemkin para a elaboração da convenção sobre genocídio**. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH. São Paulo, julho 2011.

LIPSCHUTZ, R. D. Global Civil Society and Global Environmental Governance: The Politics of Nature from Place to Planet. Nova Iorque, EUA: State University of New York Press, 1996. In: BIERSTEKER, Thomas. State, Sovereignty and Territory. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth (orgs.). **Handbook of International Relations**. Londres, Reino Unido: SAGE, 2001, p. 157-176.

MARTIN, Lisa. **Interests, power and multilateralism**. In: International Organizations, Cambridge, v. 46, n. 4, p. 765-792, 1992.

MEARSHEIMER, John J. The False Promise of International Institutions. **International Security**, Cambridge, EUA, v. 19, n. 3, p. 5-49, 1994-1995.

MEARSHEIMER, John J. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: W.W., 2001.

MENDES, Flávio Pedroso; LIMA, Shênia Kellen de. Realismo e institucionalismo neoliberal: um panorama da evolução do mais representativo debate da Teoria das Relações Internacionais. **Fronteira**, Belo Horizonte, v. 4, n. 7, p. 63-90, jun. 2005.

MOHAMED, Saira. Shame in the Security Council. **Washington University Law Review**, v. 90, issue 4, p. 1191-1254, 2013.

MORRISON, Fred L. **The significance of Nuremberg for modern international law**. *Military Law Rev* 149:207–215, 1995. COHEN, Miriam. Human Rights: The Nuremberg Legacy. In: OBERLEITNER, Gerd (editor). *International Human Rights Institutions, Tribunals, and Courts*. Nova Iorque, EUA: Springer, 2018.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Implementing the responsibility to protect**. ONU, 12 de janeiro de 2009. In: ANNONI, Danielle; DEL CARPIO, David Fernando Santiago Villena. *A Responsabilidade de Proteger e a Experiência Líbia*. In: ANNONI, Danielle; SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. **Cooperação e Conflitos Internacionais: Globalização, Regionalismo e Atores**. Curitiba: Multideia, 2014, p. 225-238.

PACE, William R. The Relationship Between the International Criminal Court and Non-Governmental Organizations. In: HEBEL, Herman A. M von (editor.). *Reflections on the International Criminal Court*. Nova Iorque, EUA: Springer, 1999. In: PEARSON, Zoe. *Non-Governmental Organizations and the International Criminal Court: Changing Landscapes of International Law*. **Cornell International Law Journal**, v. 39: Iss. 2, Article 2, 2006.

PACE, William R. The Relationship between the International Criminal Court and Non-governmental Organizations, 1999. In: GLASIUS, Marlies. **The International Criminal Court: a global civil society achievement**. Nova Iorque, EUA: Routledge, 2017.

PEARSON, Zoe. Non-Governmental Organizations and the International Criminal Court: Changing Landscapes of International Law. **Cornell International Law Journal**, v. 39: Iss. 2, Article 2, 2006.

PIMENTEL, Rui Alexandre Melo. **A Segurança e Defesa na Europa: o Exército Europeu um futuro (in)certo**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais: o espaço Euro-Atlântico) – Universidade dos Açores. Ponta Delgada (Portugal), 2021.

QUINALHA, Renan Honório. **Justiça de Transição: contornos do conceito**. 2012. 173f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

QUINTANA, Fernando. Universalismo e Culturalismo: A Declaração Mundial de Direitos Humanos de 1993 da ONU. In: QUINTANA, Fernando. **Conflitos Ideológicos & Direitos Humanos**. Curitiba: Appris, 2020.

REIS, Rossana Rocha. O lugar da Democracia: a sociedade civil global e a questão da cidadania cosmopolita. **Perspectivas**, São Paulo, v.30, p.15-32, dez. 2006.

RISSE, Thomas. Transnational actors and world politics. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth (orgs.), **Handbook of International Relations**, Londres: SAGE, 2001, pp. 254-274.

ROSENFELD, Denis L. (ed.). **Estado e Política: a filosofia política de Hegel**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

ROTH, Roland. “Auf dem Weg zur transnationalen Demokratie. Der Beitrag von Protesten, transnationalen sozialen Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen”. Berlin, manuscrito, 2001. In: COSTA, Sérgio. Democracia cosmopolita: déficits conceituais e equívocos políticos, **RBCS**, vol. 18, n°. 53, outubro/2003.

SALOMÓN GONZÁLEZ, Mónica. La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones”. **Revista CIDOB d’Afers Internacionals**, n. 56, 2001-2002.

SARTRE, Jean-Paul. Jean-Paul Sartre’s Inaugural Statement to the Tribunal, 1968. In John Duffet (ed.), *Against the Crime of Silence: Proceedings of the Russell International War Crimes Tribunal*. New York, London: O’Hare Books, Bertrand Russell Peace Foundation. In: GLASIUS, Marlies. **The International Criminal Court: a global civil society achievement**. Nova Iorque, EUA: Routledge, 2017.

SCHWEITZ, Martha L.; SULLIVAN, Donna; BELL, Peter D. NGO Participation in International Governance: The Question of Legitimacy. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1995, p. 415-426. In: PEARSON, Zoe. *Non-Governmental Organizations and the International Criminal Court: Changing Landscapes of International Law*. **Cornell International Law Journal**, v. 39: Iss. 2, Article 2, 2006.

SILVA, Caíque Tomaz Leite da; PICININ, Guilherme Lélis. Paz de Vestefália & soberania absoluta. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 10, n. 1, p. 127-150, jan.-abr. 2015.

STAHN, Carsten. **A Critical Introduction to International Criminal Law**. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2018.

STEIN, Arthur. **Why Nations Cooperate – Circumstance and Choice in International Relations**, 1990. In: SLAUGHTER, Anne-Marie. In: **O institucionalismo: reaproximação tímida e instrumental**. Os institucionalistas redescobriram o direito internacional. PUC-Rio. Certificação digital: 0310313/CA.

STERIO, Milena. Human Rights: Future of Ad Hoc Tribunals. In: OBERLEITNER, Gerd (editor). **International Human Rights Institutions, Tribunals, and Courts**. Nova Iorque, EUA: Springer, 2018.

SWINARSKI, Christophe. O Direito Internacional Humanitário como sistema de proteção internacional da pessoa humana. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, [S.l.], n. 4, p. 33-48, dez. 2003.

TALLGREN, Immi. **A Study of the ‘International Criminal Justice System’**: What Everybody Knows. 2001. 45f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Helsinki, Helsinki, Finlândia, 23 de novembro de 2001.

TALLGREN, Immi. **Who are ‘we’ in international criminal law?** On critics and membership. In SCHWÖBEL, Christine (editora). *Critical Approaches to International Criminal Law*. Nova Iorque, EUA: Routledge, 2014.

THAKUR, Ramesh. Libya and the Responsibility to Protect: Between Opportunistic Humanitarianism and Value-Free Pragmatism. **Security Challenges**, v. 7, n. 4, p. 13-25, 2011.

TSILONIS, Victor. **The Jurisdiction of the International Criminal Court**. Tradução de Angeliki Tsanta. Basel, Suíça: Springer, 2019.

VILLA, Rafael Duarte; TOSTES, Ana Paula Baltasar. Democracia Cosmopolita *versus* política internacional. **Lua Nova**, São Paulo, 66: 69-107, 2006.

VINCENT, J. Human Rights and International Relations. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1987. In: BARBÉ, E.: **Relaciones internacionales**. Madri, Espanha: Tecnos, 1997.

WELCH JUNIOR, Claude E.; WALTKINS, Ashley F. Extending Enforcement: The Coalition for the International Criminal Court. **Human Rights Quarterly** (Universidade Johns Hopkins), n. 33, p. 927-1031, 2011.

WÆVER, Ole. Securitization and Desecuritization. In: LIPSCHUTZ, Ronnie D. (ed.) **On Security**. Nova Iorque, EUA: Columbia University Press, 1995. In: WÆVER, Ole. Security Analysis: Conceptual Apparatus. In: BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **SECURITY: A New Framework for Analysis**. Londres, Reino Unido: Lynne Rienner, 1998.

WÆVER, Ole. European Security Identities. In: *Journal of Common Market Studies*, 34:1, p. 103-132, 1996. In: In: WÆVER, Ole. Security Analysis: Conceptual Apparatus. In: BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **SECURITY: A New Framework for Analysis**. Londres, Reino Unido: Lynne Rienner, 1998.

WÆVER, Ole. Security Analysis: Conceptual Apparatus. In: BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **SECURITY: A New Framework for Analysis**. Londres, Reino Unido: Lynne Rienner, 1998.

APÊNDICE – Banco de dados

País	Tamanho do Exército (em soldados na ativa)	Fonte	Conferência de Roma	Adesão ao TPI	Número de ogivas nucleares	Custo anual (em bilhões de dólares)
China	2.000.000	Statista	1	0	350	252
Índia	1.450.000	Statista	1	0	156	72,9
EUA	1.390.000	Statista	1	0	5.550	778
Coreia do Norte	1.200.000	Statista	0	0	40	1,6
Rússia	850.000	Statista	1	0	6.255	61,7
Paquistão	640.000	Statista	1	0	165	11,4
Irã	575.000	Statista	1	0	0	19,6
Coreia do Sul	555.000	Statista	1	0	0	45,7
Vietnã	470.000	Statista	1	0	0	5,5
Egito	450.000	Statista	1	0	0	11,2
Turquia	425.000	Statista	1	0	0	19
Indonésia	400.000	Statista	1	0	0	7,6
Mianmar	400.000	Statista	0	0	0	2,65
Brasil	360.000	Statista	1	1	0	19,7
Tailândia	350.000	Statista	1	0	0	7,1
Colômbia	295.000	Statista	1	1	0	10,6
México	250.000	Statista	1	1	0	7
Sri Lanka	250.000	Statista	1	0	0	2,5
Japão	240.000	Statista	1	1	0	49,1
Arábia Saudita	225.000	Statista	1	0	0	57,5
França	205.000	Statista	1	1	290	52,7
Eritreia	201.750	World Population Review	1	0	0	-
Marrocos	200.000	Statista	1	0	0	10

Ucrânia	200.000	Statista	1	0	0	5,4
Iraque	200.000	Statista	1	0	0	1,73
Reino Unido	194.000	Statista	1	1	225	59,2
Sudão do Sul	185.000	World Population Review	0	0	0	0,08
Alemanha	183.500	World Population Review	1	1	0	52,8
Afganistão	178.800	World Population Review	1	1	0	12
Israel	169.500	World Population Review	1	0	90	21,7
Síria	169.000	World Population Review	1	0	0	1,8
Itália	165.500	World Population Review	1	1	0	28,9
Bangladesh	163.050	World Population Review	1	1	0	3,8
Filipinas	143.100	World Population Review	1	0	0	3,47
Nigéria	143.000	World Population Review	1	1	0	2,15
Grécia	142.700	World Population Review	1	1	0	4,84
Etiópia	138.000	World Population Review	1	0	0	0,35
Rep. Democrática do Congo	134.250	World Population Review	1	1	0	0,1
Argélia	130.000	World Population Review	1	0	0	13
Azerbaijão	126.950	World Population Review	1	0	0	2,81
Camboja	124.300	World Population Review	0	1	0	0,604
Venezuela	123.000	World Population Review	1	1	0	0,745
Espanha	120.350	World Population Review	1	1	0	15,1
Polónia	114.050	World Population Review	1	1	0	12
Malásia	113.000	World Population Review	1	0	0	4
Angola	107.000	World Population Review	1	0	0	7
Sudão	104.300	World Population Review	1	0	0	2,47
Jordânia	100.500	World Population Review	1	1	0	2,6
Nepal	96.600	World Population Review	1	0	0	0,213
Peru	81.000	World Population Review	1	1	0	2,56

Chile	77.200	World Population Review	1	1	0	4,25
Argentina	72.100	World Population Review	1	1	0	4,2
Romênia	69.300	World Population Review	1	1	0	5,05
Canadá	67.400	World Population Review	1	1	0	22,8
África do Sul	65.350	World Population Review	1	1	0	4,28
Emirados Árabes Unidos	63.000	World Population Review	1	0	0	22,75
Líbano	60.000	World Population Review	1	0	0	2,5
Austrália	58.600	World Population Review	1	1	0	27,5
República Dominicana	56.050	World Population Review	1	1	0	0,76
Cingapura	51.000	World Population Review	1	0	0	11,2
Cuba	49.000	World Population Review	1	0	0	0,5
Uzbequistão	48.000	World Population Review	1	0	0	0,975
Belarus	45.350	World Population Review	1	0	0	0,623
Uganda	45.000	World Population Review	1	1	0	0,935
Armênia	44.800	World Population Review	1	0	0	1,39
Omã	42.600	World Population Review	1	0	0	8,69
Equador	40.250	World Population Review	1	1	0	2,5
Iêmen	40.000	World Population Review	1	0	0	1,4
Cazaquistão	39.000	World Population Review	1	0	0	4
Bulgária	36.950	World Population Review	1	1	0	1,08
Turcomenistão	36.500	World Population Review	0	0	0	0,2
Tunísia	35.800	World Population Review	1	1	0	0,55
Holanda	35.400	World Population Review	1	1	0	12,42
Bolívia	34.100	World Population Review	1	1	0	0,66
Chade	33.250	World Population Review	1	1	0	0,2
Ruanda	33.000	World Population Review	1	0	0	-
Burundi	30.050	World Population Review	1	0	0	-

Suécia	29.750	World Population Review	1	1	0	6,33
Laos	29.100	World Population Review	1	0	0	0,018
Zimbábue	29.000	World Population Review	1	0	0	0,1
Sérvia	28.150	World Population Review	0	1	0	0,907
Hungria	27.800	World Population Review	1	1	0	2,08
Côte d'Ivoire	27.400	World Population Review	1	1	0	0,55
Portugal	27.250	World Population Review	1	1	0	3,36
Tanzânia	27.000	World Population Review	1	1	0	0,223
Bélgica	26.300	World Population Review	1	1	0	4,92
Camarões	25.400	World Population Review	1	0	0	0,347
El Salvador	24.500	World Population Review	1	1	0	0,167
Quênia	24.100	World Population Review	1	1	0	0,121
Finlândia	23.800	World Population Review	1	1	0	3,57
Noruega	23.250	World Population Review	1	1	0	7,18
Áustria	22.050	World Population Review	1	1	0	3,38
República Tcheca	21.750	World Population Review	1	1	0	2,97
Uruguai	21.000	World Population Review	1	1	0	4,95
Geórgia	20.650	World Population Review	1	1	0	0,327
Lituânia	19.850	World Population Review	1	1	0	1,11
Somália	19.800	World Population Review	0	0	0	0,062
Suíça	19.550	World Population Review	1	1	0	5
Guatemala	18.050	World Population Review	1	1	0	0,24
Kuwait	17.500	World Population Review	1	0	0	6,83
Qatar	16.500	World Population Review	1	0	0	6
Eslováquia	15.850	World Population Review	1	1	0	2,12
Mauritânia	15.850	World Population Review	1	0	0	0,05
Gana	15.500	World Population Review	1	1	0	0,71

Croácia	15.200	World Population Review	1	1	0	0,8
Zâmbia	15.100	World Population Review	1	1	0	0,04
Chipre	15.000	World Population Review	1	1	0	-
Honduras	14.950	World Population Review	1	1	0	0,205
Dinamarca	14.500	World Population Review	1	1	0	4,76
Paraguai	13.950	World Population Review	1	1	0	0,25
Senegal	13.600	World Population Review	1	1	0	-
Madagascar	13.500	World Population Review	1	1	0	0,115
Mali	13.000	World Population Review	1	1	0	0,07
Nicarágua	12.000	World Population Review	1	0	0	0,14
Burkina Faso	11.200	World Population Review	1	1	0	0,13
Moçambique	11.200	World Population Review	1	0	0	0,245
Quirguistão	10.900	World Population Review	1	0	0	0,02
Malauí	10.700	World Population Review	1	1	0	-
Bósnia and Herzegovina	10.500	World Population Review	1	1	0	0,165
Djibouti	10.450	World Population Review	1	1	0	-
Congo Brazzaville	10.000	World Population Review	1	1	0	0,715
Namíbia	9.900	World Population Review	1	1	0	0,505
Guiné	9.700	World Population Review	0	1	0	-
Mongólia	9.700	World Population Review	0	1	0	0,155
Irlanda	9.500	World Population Review	1	1	0	0,87
República Centro-Africana	9.150	World Population Review	1	1	0	0,02
Nova Zelândia	9.000	World Population Review	1	1	0	4,3
Botswana	9.000	World Population Review	1	1	0	0,45
Tadjiquistão	8.800	World Population Review	1	1	0	1,6
Togo	8.550	World Population Review	1	0	0	-
Serra Leoa	8.500	World Population Review	1	1	0	0,075

Bahrein	8.200	World Population Review	1	0	0	1,42
Albânia	8.000	World Population Review	1	1	0	0,25
Macedônia do Norte	8.000	World Population Review	1	1	0	0,108
Butão	8.000	World Population Review	0	0	0	0,025
Benin	7.250	World Population Review	1	1	0	-
Eslovênia	7.250	World Population Review	1	1	0	0,581
Brunei	7.200	World Population Review	1	0	0	-
Estônia	7.100	World Population Review	1	1	0	0,685
Letônia	6.210	World Population Review	1	1	0	0,724
Níger	5.300	World Population Review	1	1	0	-
Moldávia	5.150	World Population Review	1	1	0	0,03
Gabão	4.700	World Population Review	1	1	0	0,083
Guiné-Bissau	4.450	World Population Review	1	0	0	-
Trinidad e Tobago	4.050	World Population Review	1	1	0	-
Jamaica	3.950	World Population Review	1	0	0	-
Papua Nova Guiné	3.600	World Population Review	0	0	0	-
Fiji	3.500	World Population Review	0	1	0	-
Guiana	3.400	World Population Review	0	1	0	-
Eswatini	3.000	Banco Mundial	1	0	0	-
Montenegro	2.350	World Population Review	0	1	0	0,065
Timor-Leste	2.280	World Population Review	0	1	0	
Libéria	2.010	World Population Review	1	1	0	0,013
Lesotho	2.000	World Population Review	0	1	0	-
Ilhas Maldivas	2.000	World Population Review	0	1	0	-
Malta	1.950	World Population Review	1	1	0	-
Suriname	1.840	World Population Review		1	0	0,063
Belize	1.500	World Population Review	1	1	0	-

Guiné Equatorial	1.450	World Population Review	0	0	0	-
Bahamas	1.300	World Population Review	1	0	0	-
Cabo Verde	1.200	World Population Review	1	1	0	-
São Tomé e Príncipe	1.000	Banco Mundial	1	0	0	-
Luxemburgo	900	World Population Review	1	1	0	-
Gâmbia	800	World Population Review	0	1	0	-
Barbados	610	World Population Review	1	1	0	-
Comoros	500	Depto. de Estado americano	1	1	0	-
Haiti	500	Banco Mundial	1	0	0	-
Tonga	450	World Population Review	0	0	0	-
Ilhas Seychelles	420	World Population Review	0	1	0	-
São Cristóvão e Névis	300	World Population Review	0	1	0	-
Antígua e Barbuda	180	World Population Review	0	1	0	-

ANEXO A – Discurso de George W. Bush em 2001¹⁴⁷

BUSH: Sr. Presidente, Sr. Presidente Pro Tempore, membros do Congresso e compatriotas americanos, no curso normal dos eventos, os presidentes vêm a esta câmara para informar sobre o estado da união. Hoje à noite, nenhum relatório é necessário; já foi entregue pelo povo americano.

Vimos isso na coragem dos passageiros que correram contra os terroristas para salvar outros no chão. Passageiros como um homem excepcional chamado Todd Beamer. E você poderia, por favor me ajudar, a receber a esposa dele, Lisa Beamer, aqui esta noite?

Vimos o estado de nossa união na resistência dos socorristas trabalhando até a exaustão.

Vimos as bandeiras sendo desenroladas, velas sendo acesas, doação de sangue, orações em inglês, hebraico e árabe.

Vimos a decência de um povo amoroso e generoso que fez sua a dor de estranhos.

Meus concidadãos, nos últimos nove dias, o mundo inteiro viu por si mesmo o estado da união, e é forte.

Esta noite, somos um país despertado para o perigo e chamado a defender a liberdade. Nossa dor se transformou em raiva e a raiva em resolução. Quer levemos nossos inimigos à justiça ou levemos justiça a nossos inimigos, a justiça será feita.

Agradeço ao Congresso por sua liderança em um momento tão importante.

Toda a América foi tocada na noite da tragédia ao ver republicanos e democratas reunidos nos degraus deste Capitólio cantando "Deus abençoe a América".

E vocês fizeram mais do que cantar. Vocês agiram, entregando US\$ 40 bilhões para reconstruir nossas comunidades e atender às necessidades de nossos militares. Orador Hastert, líder da minoria, Gephardt, líder da maioria, Daschle, e senador Lott, agradeço sua amizade, sua liderança e seu serviço ao nosso país.

E, em nome do povo americano, agradeço ao mundo por sua manifestação de apoio.

A América nunca esquecerá os sons do nosso hino nacional tocando no Palácio de Buckingham, nas ruas de Paris e no Portão de Brandemburgo, em Berlim.

Não nos esqueceremos das crianças sul-coreanas reunidas para rezar do lado de fora de nossa embaixada em Seul, ou das orações de solidariedade oferecidas em uma mesquita no Cairo.

¹⁴⁷ Tradução nossa, a partir da versão disponível nesta página: https://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/specials/attacked/transcripts/bushaddress_092001.html. Acesso em 28 março 2022.

Não nos esqueceremos dos momentos de silêncio e dos dias de luto na Austrália, África e América Latina.

Tampouco nos esqueceremos dos cidadãos de 80 outras nações que morreram com a nossa. Dezenas de paquistaneses, mais de 130 israelenses, mais de 250 cidadãos da Índia, homens e mulheres de El Salvador, Irã, México e Japão, e centenas de cidadãos britânicos.

A América não tem um amigo mais verdadeiro que a Grã-Bretanha.

Mais uma vez, estamos unidos em uma grande causa.

Estou tão honrado que o primeiro-ministro britânico tenha atravessado um oceano para mostrar sua unidade com a América.

Obrigado por ter vindo, amigo.

No dia 11 de setembro, inimigos da liberdade cometeram um ato de guerra contra nosso país. Os americanos conheceram guerras, mas nos últimos 136 anos foram guerras em solo estrangeiro, exceto por um domingo em 1941. Os americanos conheceram as baixas da guerra, mas não no centro de uma grande cidade em uma manhã pacífica.

Os americanos conheceram ataques surpresa, mas nunca antes contra milhares de civis.

Tudo isso foi trazido sobre nós em um único dia, e a noite caiu em um mundo diferente, um mundo onde a própria liberdade está sob ataque.

Os americanos têm muitas perguntas esta noite. Os americanos estão perguntando: "Quem atacou nosso país?"

As evidências que reunimos apontam para um conjunto de organizações terroristas informalmente afiliadas conhecidas como Al Qaeda. Eles são alguns dos assassinos indiciados por bombardear as embaixadas americanas na Tanzânia e no Quênia e responsáveis pelo bombardeio do [destroyer] USS Cole.

A Al Qaeda é para o terror o que a máfia é para o crime. Mas seu objetivo não é ganhar dinheiro, seu objetivo é refazer o mundo e impor suas crenças radicais às pessoas em todos os lugares.

Os terroristas praticam uma forma marginal de extremismo islâmico que foi rejeitada pelos estudiosos muçulmanos e pela grande maioria dos clérigos muçulmanos; um movimento marginal que perverte os ensinamentos pacíficos do Islã.

Os chefes dos terroristas ordenam que eles matem cristãos e judeus, matem todos os americanos e não façam distinção entre militares e civis, incluindo mulheres e crianças.

Este grupo e seu líder, uma pessoa chamada Osama bin Laden, estão ligados a muitas outras organizações em diferentes países, incluindo a Jihad Islâmica Egípcia e o Movimento Islâmico do Uzbequistão.

Existem milhares desses terroristas em mais de 60 países.

Eles são recrutados em suas próprias nações e bairros e levados para campos em lugares como o Afeganistão, onde são treinados nas táticas do terror. Eles são enviados de volta para suas casas ou mandados para se esconder em países ao redor do mundo para planejar o mal e a destruição.

A liderança da Al Qaeda tem grande influência no Afeganistão e apoia o regime talibã no controle da maior parte daquele país. No Afeganistão vemos a visão da Al Qaeda para o mundo. O povo do Afeganistão foi brutalizado, muitos estão passando fome e muitos fugiram.

As mulheres não podem frequentar a escola. Você pode ser preso por possuir uma televisão. A religião só pode ser praticada como ditam seus líderes. Um homem pode ser preso no Afeganistão se sua barba não for longa o suficiente.

Os Estados Unidos respeitam o povo do Afeganistão – afinal, somos atualmente sua maior fonte de ajuda humanitária – mas condenamos o regime talibã.

[O regime] não está apenas reprimindo seu próprio povo, está ameaçando pessoas em todos os lugares ao patrocinar, abrigar e fornecer terroristas.

Ao ajudar e favorecer o assassinato, o regime talibã está cometendo assassinato. E esta noite os Estados Unidos da América fazem as seguintes exigências ao Talibã.

Entreguem às autoridades dos Estados Unidos todos os líderes da Al Qaeda que se escondem em sua terra.

Libertem todos os estrangeiros, incluindo cidadãos americanos que vocês prenderam injustamente. Protejam jornalistas, diplomatas e trabalhadores humanitários estrangeiros em seu país. Fechem imediatamente e permanentemente todos os campos de treinamento de terroristas no Afeganistão. E entreguem cada terrorista e cada pessoa e sua estrutura de apoio às autoridades competentes.

Deem aos Estados Unidos acesso total aos campos de treinamento de terroristas, para que possamos garantir que eles não estejam mais operando.

Essas demandas não estão abertas à negociação ou discussão.

O Talibã deve agir e agir imediatamente.

Eles entregarão os terroristas ou compartilharão de seu destino.

Eu também quero falar esta noite diretamente aos muçulmanos em todo o mundo. Respeitamos sua fé. Ela é praticada livremente por muitos milhões de americanos e por outros milhões em países que os Estados Unidos consideram amigos. Seus ensinamentos são bons e pacíficos, e aqueles que cometem o mal em nome de Allah blasfemam contra o nome de Allah.

Os terroristas são traidores de sua própria fé, tentando, na verdade, sequestrar o próprio Islã.

O inimigo da América não são nossos muitos amigos muçulmanos. Não são nossos muitos amigos árabes. Nosso inimigo é uma rede radical de terroristas e todos os governos que os apoiam.

Nossa guerra ao terror começa com a Al Qaeda, mas não termina aí.

Não terminará até que todos os grupos terroristas de alcance global tenham sido encontrados, detidos e derrotados.

Os americanos estão perguntando: "Por que eles nos odeiam?"

Eles odeiam o que veem aqui nesta câmara: um governo democraticamente eleito. Os líderes deles são automeados. Eles odeiam nossas liberdades: nossa liberdade de religião, nossa liberdade de expressão, nossa liberdade de votar, de nos reunirmos e de discordarmos uns dos outros.

Eles querem derrubar os governos existentes em muitos países muçulmanos, como Egito, Arábia Saudita e Jordânia. Eles querem expulsar Israel do Oriente Médio. Eles querem expulsar cristãos e judeus de vastas regiões da Ásia e da África.

Esses terroristas matam não apenas para acabar com vidas, mas para desestabilizar e acabar com um modo de vida. Com cada atrocidade, eles esperam que a América fique com medo, recuando do mundo e abandonando nossos amigos. Eles estão contra nós porque estamos em seu caminho.

Não somos enganados por suas pretensões de piedade.

Já vimos sua espécie antes. Eles são os herdeiros de todas as ideologias assassinas do século XX. Ao sacrificar a vida humana para servir às suas visões radicais, ao abandonar todos os valores, exceto a sede de poder, eles seguem o caminho do fascismo, do nazismo e do totalitarismo. E eles seguirão esse caminho até onde ele termina: na cova anônima de mentiras descartadas da História.

Os americanos estão perguntando: "Como vamos lutar e vencer esta guerra?"

Vamos direcionar todos os recursos ao nosso comando – todos os meios de diplomacia, todas as ferramentas de inteligência, todos os instrumentos de aplicação da lei, todas as influências financeiras e todas as armas de guerra necessárias – para a destruição e a derrota da rede global de terror.

Agora, esta guerra não será como a guerra contra o Iraque há uma década, com uma liberação decisiva de território e uma conclusão rápida. Não se parecerá com a guerra aérea sobre Kosovo, há dois anos, onde não foram usadas tropas terrestres e nenhum americano foi perdido em combate.

Nossa resposta envolve muito mais do que retaliação instantânea e ataques isolados. Os americanos não devem esperar uma batalha, mas uma longa campanha diferente de qualquer outra que já vimos. Pode incluir ataques dramáticos vistos na TV e operações secretas bem-sucedidas.

Vamos privar os terroristas de financiamento, colocá-los uns contra os outros, levá-los de um lugar para outro até que não haja refúgio ou descanso.

E perseguiremos as nações que fornecem ajuda ou refúgio seguro ao terrorismo. Cada nação em cada região agora tem uma decisão a tomar: ou você está conosco ou está com os terroristas.

Deste dia em diante, qualquer nação que continue a abrigar ou apoiar o terrorismo será considerada pelos Estados Unidos como um regime hostil. Nossa nação foi avisada, não estamos imunes a ataques. Tomaremos medidas defensivas contra o terrorismo para proteger os americanos.

Hoje, dezenas de departamentos e agências federais, bem como governos estaduais e locais, têm responsabilidades que afetam a segurança interna.

Estes esforços devem ser coordenados ao mais alto nível. Então, esta noite, anuncio a criação de um cargo de nível de gabinete que se reportará diretamente a mim, o Escritório de Segurança Interna.

E esta noite também anuncio um americano distinto para liderar este esforço, para fortalecer a segurança americana: um veterano militar, um governador eficaz, um verdadeiro patriota, um amigo de confiança, Tom Ridge, da Pensilvânia.

Ele liderará, supervisionará e coordenará uma estratégia nacional abrangente para proteger nosso país contra o terrorismo e responder a quaisquer ataques que possam ocorrer.

Essas medidas são essenciais. A única maneira de derrotar o terrorismo como uma ameaça ao nosso modo de vida é detê-lo, eliminá-lo e destruí-lo onde ele cresce.

Muitos estarão envolvidos nesse esforço, de agentes do FBI a agentes de inteligência e reservistas que convocamos para a ativa. Todos merecem nossos agradecimentos, e todos têm nossas orações.

E esta noite, a alguns quilômetros do prédio danificado do Pentágono, tenho uma mensagem para nossos militares: Estejam prontos. Convoquei as forças armadas para alertar, e há uma razão.

Está chegando a hora em que a América agirá, e vocês nos deixarão orgulhosos.

Esta não é, no entanto, apenas a luta da América. E o que está em jogo não é apenas a liberdade da América.

Esta é a luta do mundo. Esta é a luta da civilização. Esta é a luta de todos os que acreditam no progresso e no pluralismo, na tolerância e na liberdade.

Pedimos a todas as nações que se juntem a nós. Pediremos e precisaremos da ajuda de forças policiais, serviços de inteligência e sistemas bancários de todo o mundo. Os Estados Unidos agradecem que muitas nações e muitas organizações internacionais já tenham respondido com simpatia e apoio – nações da América Latina à Ásia, passando pela África, a Europa e o mundo islâmico.

Talvez a carta da Otan reflita melhor a atitude do mundo: um ataque a um é um ataque a todos. O mundo civilizado está se unindo ao lado da América.

Eles entendem que se esse terror ficar impune, suas próprias cidades, seus próprios cidadãos podem ser os próximos. Terror sem resposta pode não apenas derrubar prédios, mas também ameaçar a estabilidade de governos legítimos.

E sabe de uma coisa? Não vamos permitir.

Os americanos estão perguntando: "O que se espera de nós?"

Peço que vivam suas vidas e abracem seus filhos.

Sei que muitos cidadãos têm medo esta noite, e peço-lhe que fiquem calmo e resolutos, mesmo diante de uma ameaça contínua.

Peço a vocês que defendam os valores da América e lembrem-se por que tantos vieram para cá.

Estamos lutando por nossos princípios, e nossa primeira responsabilidade é viver de acordo com eles. Ninguém deve ser tratado de maneira injusta ou ouvir palavras indelicadas por causa de sua origem étnica ou fé religiosa.

Peço-lhes que continuem a apoiar as vítimas desta tragédia com as suas contribuições. Aqueles que quiserem doar podem acessar uma central de informações, Libertyunites.org, para encontrar os nomes dos grupos que fornecem ajuda direta em Nova York, Pensilvânia e Virgínia.

Os milhares de agentes do FBI que agora estão trabalhando nesta investigação podem precisar de sua cooperação, e peço que a dê. Peço sua paciência com os atrasos e inconvenientes que podem acompanhar o reforço da segurança e sua paciência no que será uma longa luta.

Peço sua contínua participação e confiança na economia americana. Os terroristas atacaram um símbolo da prosperidade americana; eles não tocaram sua fonte.

A América é bem-sucedida por causa do trabalho árduo, criatividade e iniciativa do nosso povo. Esses eram os verdadeiros pontos fortes de nossa economia antes do 11 de setembro e são nossos pontos fortes hoje.

E, finalmente, continuem orando pelas vítimas do terror e suas famílias, pelos agentes e por nosso grande país. A oração nos consolou na tristeza e ajudará a nos fortalecer para a jornada que está à frente.

Esta noite, agradeço aos meus compatriotas americanos pelo que vocês já fizeram e pelo que farão.

E, senhoras e senhores do Congresso, agradeço a vocês e seus representantes pelo que já fizeram e pelo que faremos juntos.

Esta noite enfrentamos novos e repentinos desafios nacionais.

Vamos nos unir para melhorar a segurança aérea, expandir drasticamente o número de agentes aéreos em voos domésticos e tomar novas medidas para evitar sequestros.

Vamos nos unir para promover a estabilidade e manter nossas companhias aéreas voando com assistência direta durante este momento de emergência.

Vamos nos unir para dar à forças policiais as ferramentas adicionais necessárias para rastrear o terror aqui na nossa casa.

Nós nos uniremos para fortalecer nossas capacidades de inteligência a fim de conhecermos os planos dos terroristas antes que eles ajam e encontrá-los antes que eles ataquem.

Vamos nos unir para tomar medidas que fortaleçam a economia dos Estados Unidos e levem nosso povo de volta ao trabalho.

Esta noite, damos as boas-vindas a dois líderes que incorporam o espírito extraordinário de todos os nova-iorquinos: o governador George Pataki e o prefeito Rudolph Giuliani.

Como símbolo da determinação dos Estados Unidos, meu governo trabalhará com o Congresso e esses dois líderes para mostrar ao mundo que reconstruiremos a cidade de Nova York.

Depois de tudo que acabou de acontecer, todas as vidas ceifadas e todas as possibilidades e esperanças que morreram com elas, é natural se perguntar se o futuro da América é de medo.

Alguns falam de uma era de terror. Sei que há lutas pela frente e perigos a enfrentar. Mas este país definirá nosso tempo, não será definido por ele.

Enquanto os Estados Unidos da América forem determinados e fortes, esta não será uma era de terror. Esta será uma era de liberdade aqui e em todo o mundo.

Um grande mal foi feito a nós. Nós sofremos uma grande perda. E em nossa dor e raiva encontramos nossa missão e nosso momento.

A liberdade e o medo estão em guerra. O avanço da liberdade humana, a grande conquista do nosso tempo e a grande esperança de todos os tempos, agora depende de nós.

Nossa nação, esta geração vai suprimir a ameaça sombria de violência contra o nosso povo e o nosso futuro. Reuniremos o mundo por esta causa através dos nossos esforços, da nossa coragem. Não nos cansaremos, não vacilaremos e não falharemos.

É minha esperança que nos próximos meses e anos a vida volte quase ao normal. Vamos voltar às nossas vidas e rotinas e isso é bom.

Até a dor diminui com o tempo e a graça divina.

Mas nossa resolução não deve passar. Cada um de nós se lembrará do que aconteceu naquele dia e com quem aconteceu. Lembraremos o momento em que a notícia chegou, onde estávamos e o que estávamos fazendo.

Alguns vão se lembrar da imagem de um incêndio, de uma história, de um resgate. Alguns carregarão memórias de um rosto e uma voz que se foram para sempre.

E eu vou levar isso: é o escudo policial de um homem chamado George Howard que morreu no World Trade Center tentando salvar os outros.

Quem me deu foi sua mãe, Arlene (ph), como uma homenagem orgulhosa ao filho. É minha lembrança de vidas que acabaram e de uma tarefa que não termina.

Não me esquecerei da ferida em nosso país e daqueles que a infligiram. Não vou ceder, não vou descansar, não vou abrandar esta luta pela liberdade e segurança do povo americano.

O curso deste conflito não é conhecido, mas seu resultado é certo. Liberdade e medo, justiça e crueldade, sempre estiveram em guerra, e sabemos que Deus não é neutro em meio a isso.

Companheiros cidadãos, enfrentaremos a violência com justiça paciente, seguros da correção de nossa causa e confiantes nas vitórias que virão.

Em tudo o que está diante de nós, que Deus nos conceda sabedoria e que ele cuide dos Estados Unidos da América.

Obrigado.

ANEXO B – Discurso de Vladimir Putin em 2022¹⁴⁸

Cidadãos da Rússia, amigos,

Considero necessário hoje falar novamente sobre os trágicos acontecimentos em Donbass e os aspectos fundamentais para garantir a segurança da Rússia.

Começarei com o que disse em meu discurso em 21 de fevereiro de 2022. Falei sobre nossas maiores preocupações e temores e sobre as ameaças fundamentais que políticos ocidentais irresponsáveis criaram para a Rússia de forma consistente, rude e sem cerimônia de ano para ano. Refiro-me à expansão da Otan em direção ao leste, que está aproximando cada vez mais sua infraestrutura militar da fronteira russa.

É um fato que nos últimos 30 anos temos tentado pacientemente chegar a um acordo com os principais países da Otan em relação aos princípios de segurança igualitária e indivisível na Europa. Em resposta às nossas propostas, enfrentamos invariavelmente enganos e mentiras cínicas ou tentativas de pressão e chantagem, enquanto a aliança do Atlântico Norte continuou a se expandir, apesar de nossos protestos e preocupações. Sua máquina militar está se movendo e, como eu disse, está se aproximando da nossa fronteira.

Por que isso está acontecendo? De onde veio essa maneira insolente de falar a partir do alto de seu excepcionalismo, infalibilidade e permissividade? Qual é a explicação para esta atitude desrespeitosa e desdenhosa em relação aos nossos interesses e exigências totalmente legítimas?

A resposta é simples. Tudo é claro e óbvio. No final da década de 1980, a União Soviética ficou mais fraca e, posteriormente, se separou. Essa experiência deve servir como uma boa lição para nós, porque nos mostrou que a paralisia do poder e da vontade é o primeiro passo para a degradação e o esquecimento completos. Perdemos a confiança por apenas um momento, mas foi o suficiente para romper o equilíbrio de forças no mundo.

Como resultado, os antigos tratados e acordos não são mais eficazes. Apelos e pedidos não ajudam. Tudo o que não convém ao Estado dominante, aos poderes constituídos, é denunciado como arcaico, obsoleto e inútil. Ao mesmo tempo, tudo o que ele considera útil é apresentado como a verdade última e imposto aos outros independentemente do custo, de forma abusiva e por todos os meios disponíveis. Aqueles que se recusam a obedecer são submetidos a táticas poderosas.

¹⁴⁸ Tradução nossa, a partir da versão disponível nesta página: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-02-24/full-transcript-vladimir-putin-s-televised-address-to-russia-on-ukraine-feb-24>. Acesso em 28 março 2022.

O que estou dizendo agora não diz respeito apenas à Rússia, e a Rússia não é o único país que está preocupado com isso. Isso tem a ver com todo o sistema de relações internacionais e, às vezes, até com aliados dos EUA. O colapso da União Soviética levou a uma redivisão do mundo, e as normas do direito internacional que se desenvolveram naquela época – sendo as mais importantes aquelas que foram adotadas após a Segunda Guerra Mundial e formalizaram amplamente seu resultado – vieram em favor daqueles que se declararam vencedores da Guerra Fria.

É claro que a prática, as relações internacionais e as regras que as regulam tinham que levar em conta as mudanças ocorridas no mundo e no equilíbrio de forças. No entanto, isso deveria ter sido feito de maneira profissional, sem problemas, de maneira paciente e com a devida consideração e respeito pelos interesses de todos os Estados e pela própria responsabilidade. Em vez disso, vimos um estado de euforia criado pelo sentimento de superioridade absoluta, uma espécie de absolutismo moderno, combinado com os baixos padrões culturais e a arrogância daqueles que formulavam e impulsionavam decisões que só lhes convinham. A situação tomou outro rumo.

Existem muitos exemplos disso. Primeiro, uma sangrenta operação militar foi travada contra Belgrado, sem a autorização do Conselho de Segurança da ONU, mas com aviões de combate e mísseis no coração da Europa. O bombardeio de cidades pacíficas e infraestrutura vital continuou por várias semanas. Tenho de recordar estes fatos, porque alguns colegas ocidentais preferem esquecê-los e, quando falamos do acontecimento, preferem evitar falar de direito internacional, dando ênfase às circunstâncias que interpretam como julgam necessário.

Depois foi a vez do Iraque, Líbia e Síria. O uso ilegal do poder militar contra a Líbia e a distorção de todas as decisões do Conselho de Segurança da ONU sobre a Líbia arruinaram aquele Estado, criaram um enorme espaço para o terrorismo internacional e empurraram o país para uma catástrofe humanitária, no vórtice de uma guerra civil, que continua lá há anos. A tragédia, que afeta centenas de milhares e até milhões de pessoas não apenas na Líbia, mas em toda a região, levou a um êxodo em larga escala do Oriente Médio e Norte da África para a Europa.

Um destino semelhante também foi preparado para a Síria. As operações de combate conduzidas pela coalizão ocidental naquele país sem a aprovação do governo sírio ou do Conselho de Segurança da ONU só podem ser definidas como agressão e intervenção.

Mas o exemplo que se destaca em relação aos demais é, obviamente, a invasão do Iraque sem qualquer fundamento legal. Eles usaram como pretexto informações supostamente confiáveis disponíveis nos Estados Unidos sobre a presença de armas de destruição em massa no Iraque. Para provar essa alegação, o secretário de Estado americano ergueu um frasco com pó branco,

publicamente, para o mundo inteiro ver, garantindo à comunidade internacional que era um agente de guerra química criado no Iraque. Mais tarde, descobriu-se que tudo era falso, uma farsa e que o Iraque não tinha armas químicas. Incrível e chocante, mas é verdade. Testemunhamos mentiras vindas do mais alto escalão estatal e proferidas na alta tribuna da ONU. Como resultado, vemos uma tremenda perda de vidas humanas, danos, destruição e um colossal aumento do terrorismo.

No geral, parece que em quase todos os lugares, em muitas regiões do mundo onde os Estados Unidos trouxeram sua lei e ordem, isso criou feridas sangrentas que não cicatrizaram e a maldição do terrorismo e do extremismo internacional. Mencionei apenas os casos mais flagrantes, mas que estão longe de serem os únicos exemplos de desrespeito ao direito internacional.

Essa conjunto de fatos inclui promessas de não expandir a Otan para o leste nem por uma polegada. Para reiterar: eles nos enganaram, ou, para simplificar, eles brincaram conosco. Claro, muitas vezes se ouve que a política é um negócio sujo. Pode ser, mas não deve ser tão sujo quanto agora, não a tal ponto. Este tipo de comportamento vigarista é contrário não só aos princípios das relações internacionais, mas também e sobretudo às normas geralmente aceitas de moral e ética. Onde está a justiça e a verdade aqui? Há apenas mentiras e hipocrisia por toda parte.

Aliás, políticos, cientistas políticos e jornalistas norte-americanos escrevem e dizem que um verdadeiro “império de mentiras” foi criado dentro dos Estados Unidos nos últimos anos. É difícil discordar disso – é realmente assim. Mas não se deve ser modesto quanto a isso: os Estados Unidos ainda são um grande país e uma potência formadora de sistemas. Todos os seus países-satélites não apenas dizem “sim” de maneira humilde e obediente e repetem tudo como papagaios, como também imitam seu comportamento e aceitam com entusiasmo as regras que eles lhes oferecem. Portanto, pode-se dizer com razão e confiança que todo o chamado bloco ocidental formado pelos Estados Unidos à sua imagem e semelhança é, em sua totalidade, o mesmo “império da mentira”.

Quanto ao nosso país, após a desintegração da URSS, apesar de toda a abertura sem precedentes da Rússia moderna, de sua disponibilidade para trabalhar honestamente com os Estados Unidos e outros parceiros ocidentais e de seu desarmamento praticamente unilateral, eles imediatamente tentaram impor uma pressão final sobre nós, acabar conosco e nos destruir completamente. Foi assim nos anos 1990 e início dos anos 2000, quando o chamado Ocidente coletivo apoiava ativamente o separatismo e as gangues de mercenários no sul da Rússia. Que vítimas, que perdas tivemos que suportar e que provações tivemos que passar naquele momento antes de quebrar a espinha do terrorismo internacional no Cáucaso! Lembramos disso e nunca nos esqueceremos.

A bem dizer, as tentativas de nos usar em interesse próprio nunca cessaram até muito recentemente: eles procuraram destruir nossos valores tradicionais e nos impor seus falsos valores que corroeriam a nós, nosso povo por dentro, as atitudes que eles têm imposto agressivamente sobre seus países, atitudes que levam diretamente à degradação e à degeneração, porque são contrárias à natureza humana. Isso não vai acontecer. Ninguém jamais conseguiu fazer isso, nem terá sucesso agora.

Apesar de tudo isso, em dezembro de 2021, fizemos mais uma tentativa de chegar a um acordo com os Estados Unidos e seus aliados a respeito dos princípios da segurança europeia e a não expansão da Otan. Nossos esforços foram em vão. Os Estados Unidos não mudaram sua posição. Não consideram necessário concordar com a Rússia numa questão que é crítica para nós. Os Estados Unidos perseguem seus próprios objetivos, enquanto negligenciam nossos interesses.

Claro, esta situação levanta uma questão: o que vem a seguir, o que devemos esperar? Se a História serve de guia, sabemos que em 1940 e no início de 1941 a União Soviética fez um grande esforço para evitar a guerra ou pelo menos retardar sua eclosão. Para isso, a URSS procurou não provocar o potencial agressor até o fim, abstendo-se ou adiando os preparativos mais urgentes e óbvios que tinha que fazer para se defender de um ataque iminente. Quando finalmente agiu, já era tarde demais.

Como resultado, o país não estava preparado para combater a invasão da Alemanha nazista, que atacou nossa pátria em 22 de junho de 1941, sem declarar guerra. O país parou o inimigo e passou a derrotá-lo, mas isso teve um custo tremendo. A tentativa de acalmar o agressor antes da Grande Guerra Patriótica provou ser um erro que teve um alto custo para nosso povo. Nos primeiros meses após o início das hostilidades, perdemos vastos territórios de importância estratégica, bem como milhões de vidas. Não cometeremos esse erro pela segunda vez. Não temos o direito de fazê-lo.

Aqueles que aspiram ao domínio global designaram publicamente a Rússia como seu inimigo. Fizeram-no impunemente. Não se engane, eles não tinham motivos para agir dessa maneira. É verdade que eles têm consideráveis capacidades financeiras, científicas, tecnológicas e militares. Estamos cientes disso e temos uma visão objetiva das ameaças econômicas que temos ouvido, assim como nossa capacidade de combater essa chantagem impetuosa e sem fim. Permitam-me reiterar que não temos ilusões a esse respeito e somos extremamente realistas em nossas avaliações.

Quanto aos assuntos militares, mesmo após a dissolução da URSS e a perda de uma parte considerável de suas capacidades, a Rússia de hoje continua sendo um dos estados nucleares mais poderosos. Além disso, tem certa vantagem em várias armas de ponta. Nesse contexto, não deve haver

dúvidas para ninguém de que qualquer potencial agressor enfrentará a derrota e as consequências nefastas, caso ataque diretamente nosso país.

Ao mesmo tempo, a tecnologia, inclusive no setor de defesa, está mudando rapidamente. Um dia há um líder, amanhã outro, mas uma presença militar em territórios que fazem fronteira com a Rússia, se permitirmos, permanecerá por décadas ou talvez para sempre, criando uma ameaça cada vez maior e totalmente inaceitável para a Rússia.

Agora mesmo, com a expansão da Otan para o leste, a situação da Rússia vem se tornando pior e mais perigosa a cada ano. Além disso, nos últimos dias, a liderança da Otan foi contundente em suas declarações de que eles precisam acelerar e intensificar os esforços para aproximar a infraestrutura da aliança das fronteiras da Rússia. Em outras palavras, eles vêm endurecendo sua posição. Não podemos ficar inertes e observar passivamente esses acontecimentos. Isso seria uma coisa absolutamente irresponsável da nossa parte.

Qualquer expansão adicional da infraestrutura da Aliança do Atlântico Norte ou os esforços em curso para ganhar terreno militar no território ucraniano são inaceitáveis para nós. Claro, a questão não é sobre a própria Otan. Ela serve apenas como uma ferramenta da política externa dos EUA. O problema é que nos territórios adjacentes à Rússia, que, devo observar, fazem parte historicamente da nossa terra, está se formando uma hostil “anti-Rússia”. Controlada totalmente de fora, essa “anti-Rússia” está fazendo de tudo para atrair as forças armadas da Otan e obter armas de ponta.

Para os Estados Unidos e seus aliados, é uma política de contenção da Rússia, com óbvios dividendos geopolíticos. Para nosso país, é uma questão de vida ou morte, uma questão de nosso futuro histórico como nação. Isto não é um exagero; isto é um fato. Não é apenas uma ameaça muito real aos nossos interesses, mas à própria existência do nosso Estado e à sua soberania. É a linha vermelha de que falámos em várias ocasiões. Eles a atravessaram.

Isto me leva à situação em Donbass. Podemos ver que as forças que deram o golpe na Ucrânia em 2014 tomaram o poder, o mantêm com a ajuda de procedimentos eleitorais decorativos e abandonaram o caminho de uma solução pacífica para os conflitos. Há oito anos, há oito intermináveis anos, temos feito todo o possível para resolver a situação por meios políticos pacíficos. Tudo foi em vão.

Como eu disse em meu discurso anterior, você não pode olhar sem compaixão para o que está acontecendo lá. Tornou-se impossível tolerar a situação. Tivemos que parar essa atrocidade, esse genocídio de milhões de pessoas que vivem lá e que depositaram suas esperanças na Rússia, em todos

nós. São aspirações, os sentimentos e a dor dessas pessoas que foram a principal força motivadora por trás de nossa decisão de reconhecer a independência das repúblicas populares em Donbass.

Gostaria de enfatizar também o seguinte. Focados em seus próprios objetivos, os principais países da Otan estão apoiando os nacionalistas de extrema direita e os neonazistas na Ucrânia, aqueles que nunca perdoarão o povo da Crimeia e de Sebastopol por escolher livremente se unir à Rússia.

Eles, sem dúvida, tentarão levar a guerra à Crimeia, assim como fizeram em Donbass, matar pessoas inocentes, assim como os membros das unidades punitivas dos nacionalistas ucranianos e os cúmplices de Hitler fizeram durante a Grande Guerra Patriótica. Eles também reivindicaram abertamente várias outras regiões russas.

Se observarmos a sequência de eventos e os relatórios que chegam, o confronto entre a Rússia e essas forças não pode ser evitado. É apenas uma questão de tempo. Eles estão se preparando e esperando o momento certo. Além disso, eles chegaram a ter a ambição de adquirir armas nucleares. Não vamos deixar isso acontecer.

Já disse que a Rússia aceitou a nova realidade geopolítica após a dissolução da URSS. Temos tratado todos os novos Estados pós-soviéticos com respeito e continuaremos a agir dessa maneira. Respeitamos e respeitaremos sua soberania, como prova a assistência que prestamos ao Cazaquistão quando enfrentou eventos trágicos e um desafio em termos da integridade do seu Estado. No entanto, a Rússia não pode se sentir segura, desenvolver e existir enquanto enfrenta uma ameaça permanente do território da atual Ucrânia.

Deixe-me lembrá-los de que entre 2000 e 2005 usamos nossas forças armadas para lutar contra os terroristas no Cáucaso e defendemos a integridade do nosso Estado. Nós preservamos a Rússia. Em 2014, apoiamos o povo da Crimeia e de Sebastopol. Em 2015, usamos nossas Forças Armadas para criar um escudo confiável que impediu que terroristas da Síria penetrassem na Rússia. Era uma questão de nos defendermos. Não tínhamos outra escolha.

O mesmo está acontecendo hoje. Eles não nos deixaram outra opção para defender a Rússia e nosso povo, além da que somos obrigados a usar hoje. Nestas circunstâncias, temos que tomar medidas ousadas e imediatas. As repúblicas populares de Donbass pediram ajuda à Rússia.

Neste contexto, de acordo com o artigo 51 (Capítulo VII) da Carta da ONU, com permissão do Conselho da Federação da Rússia, e em execução dos tratados de amizade e assistência mútua com a República Popular de Donetsk e a República Popular de Lugansk, ratificados pela Assembleia Federal em 22 de fevereiro, tomei a decisão de realizar uma operação militar especial.

O objetivo desta operação é proteger as pessoas que, há oito anos, enfrentam humilhações e genocídios perpetrados pelo regime de Kiev. Para isso, buscaremos desmilitarizar e desnazificar a Ucrânia, bem como levar a julgamento aqueles que cometeram inúmeros crimes sangrentos contra civis, inclusive contra cidadãos da Federação Russa.

Não é nosso plano ocupar o território ucraniano. Não pretendemos impor nada a ninguém pela força. Ao mesmo tempo, temos ouvido um número crescente de declarações vindas do Ocidente de que não há mais necessidade de respeitar os documentos que estabelecem os resultados da Segunda Guerra Mundial, assinados pelo regime totalitário soviético. Como podemos responder a isso?

Os resultados da Segunda Guerra Mundial e os sacrifícios que nosso povo teve que fazer para derrotar o nazismo são sagrados. Isso não contradiz os altos valores de direitos humanos e das liberdades que surgiram nas décadas depois da guerra. Isso não significa que as nações não possam gozar do direito à autodeterminação, consagrado no artigo 1º da Carta da ONU.

Deixe-me lembrá-los de que as pessoas que vivem em territórios que fazem parte da atual Ucrânia não foram questionadas sobre como querem construir suas vidas quando a URSS foi criada ou após a Segunda Guerra Mundial. A liberdade orienta nossa política, a liberdade de escolher independentemente nosso futuro e o futuro de nossos filhos. Acreditamos que todos os povos que vivem na Ucrânia de hoje, quem quiser fazer isso, deve poder desfrutar desse direito de fazer uma escolha livre.

Neste contexto, gostaria de me dirigir aos cidadãos da Ucrânia. Em 2014, a Rússia foi obrigada a proteger o povo da Crimeia e de Sebastopol daqueles que vocês mesmos chamam de nacionalistas. O povo da Crimeia e de Sebastopol escolheu estar com sua pátria histórica, a Rússia, e nós apoiamos sua escolha. Como eu disse, não poderíamos agir de outra forma.

Os acontecimentos atuais não têm nada a ver com o desejo de infringir os interesses da Ucrânia e do povo ucraniano. Eles estão ligados à defesa da Rússia daqueles que tomaram a Ucrânia como refém e estão tentando usá-la contra nosso país e nosso povo.

Reitero: estamos agindo para nos defender das ameaças criadas para nós e de um perigo pior do que o que está acontecendo agora. Peço-vos, por mais difícil que seja, que compreendam isto e colaborem conosco para virarmos esta página trágica o mais rapidamente possível e avançarmos juntos, sem permitir que ninguém interfira nos nossos assuntos e nas nossas relações, mas desenvolvendo-as de maneira independente, de modo a criar condições favoráveis à superação de todos estes problemas e a fortalecer-nos internamente como um só, apesar da existência de fronteiras estatais. Acredito nisso, em nosso futuro comum.

Também gostaria de me dirigir aos militares das Forças Armadas da Ucrânia.

Camaradas oficiais,

Seus pais, avós e bisavós não lutaram contra os ocupantes nazistas e não defenderam nossa pátria comum para permitir que os neonazistas de hoje tomem o poder na Ucrânia. Vocês juraram fidelidade ao povo ucraniano e não aos golpistas, os adversários do povo que estão saqueando a Ucrânia e humilhando o povo ucraniano.

Peço-lhes que se recusem a cumprir as ordens criminosas deles. Peço-lhe que deponham imediatamente as armas e vão para casa. Vou explicar o que isso significa: os militares do exército ucraniano que fizerem isso poderão deixar livremente a zona de combates e retornar às suas famílias.

Quero enfatizar novamente que toda a responsabilidade pelo possível derramamento de sangue recairá total e inteiramente sobre o regime ucraniano no poder.

Gostaria agora de dizer algo muito importante aos agentes externos que podem se sentir tentados a interferir nesses acontecimentos. Não importa quem tente ficar no nosso caminho ou criar ainda mais ameaças para o nosso país e o nosso povo, eles devem saber que a Rússia responderá imediatamente, e as consequências serão tais como vocês nunca viram em toda a sua história. Não importa como os eventos ocorram, estamos prontos. Todas as decisões necessárias a este respeito foram tomadas. Espero que minhas palavras sejam ouvidas.