

O PERÍODO HEGEMÔNICO DA DÉCADA DE 1990 E SUAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS: O CASO DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL

THE HEGEMONIC PERIOD OF 1990'S AND ITS INTERNATIONAL INSTITUTIONS: THE CASE OF INTERNATIONAL CRIMINAL COURT

Hugo Felix¹

¹Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI-UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: hugofelixss@hotmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3229-8724>.

Recebido em: 10/04/2021 | Aceito em: 17/08/2021.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0



RESUMO

O presente artigo tem como objetivo questionar o enquadramento genérico dado ao Tribunal Penal Internacional como instituição de governança democrática liberal imposta pela hegemonia estadunidense na década de 1990, utilizando os parâmetros conceituais da Teoria Crítica estabelecida por Robert Cox. São levantados três aspectos: os Estados Unidos não aderiram ao Tribunal; a jurisdição do Tribunal foi concebida majoritariamente por países em desenvolvimento; e grande parte de mandados do TPI são expedidos para o continente africano. Para avaliar essa situação, o artigo se dividirá em duas partes. A primeira consiste na apresentação da abordagem teórica e no enquadramento dos Estados Unidos como ator hegemônico do período a partir dos conceitos de Cox. A segunda apresentará uma análise das negociações para a construção do TPI, assim como das relações dos EUA e dos países africanos com o Tribunal. Por fim, chega-se à conclusão de que o TPI apresenta caráter peculiar e ambíguo na política internacional.

Palavras-chave: Teoria Crítica; Hegemonia; Tribunal Penal Internacional.

ABSTRACT

This article aims to question the generic framework given to the International Criminal Court as an institution of liberal democratic governance imposed by American hegemony in the 1990s, using the conceptual parameters of the Critical Theory established by Robert Cox. Three aspects are brought to the debate: the United States did not adhere to the Tribunal; the jurisdiction of the Court was conceived mainly by developing countries; and a large number of ICC warrants are sent to the African continent. To assess this situation, the article will be divided in two parts. The first one consists of presenting the theoretical approach and also focused on framing the United States as a hegemonic actor of the period based on Cox's concepts. The second part will present an analysis of the negotiations to the construction of the ICC, as well as the relations of the US and African countries with the Court. Finally, it is concluded that the ICC is in a peculiar situation and ambiguous in international politics.

Keywords: Critical Theory; Hegemony; International Criminal Court.



1. INTRODUÇÃO

Com o fim da Guerra Fria e a consequente vitória do bloco capitalista, liderado pelos Estados Unidos, a década de 1990 foi palco de grandes transformações no mundo. A liderança estadunidense disseminou, com ajuda de sua capacidade econômica e de seu prestígio como vencedor do confronto, ideias, regras e instituições para uma nova ordem internacional, a qual já vinha sendo articulada desde o final da Segunda Guerra Mundial - com a criação das Nações Unidas (ONU), das instituições financeiras de Breton Woods etc.

A Nova Ordem da década de 1990 foi marcada pela expansão do comércio através da redução de barreiras comerciais e protecionistas; pelo intenso crescimento do fluxo financeiro e abertura a capitais estrangeiros, sobretudo por parte de países em desenvolvimento; e pela nova agenda internacional, com a inclusão de temas, como a promoção da democracia liberal e dos direitos humanos (Kissinger, 1994; Saraiva, 2007).

Além disso, novas organizações internacionais foram construídas para que representassem a vitória ocidental e expressassem legitimidade através de normas frente a esse novo cenário internacional. São exemplos dessas organizações a transformação do GATT em Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Tribunal Penal Internacional (TPI). O Tribunal também pode ser entendido como a realização de um antigo projeto de judicialização e responsabilização internacional por violações humanitárias graves. Os esforços políticos necessários para sua elaboração parecem ter encontrado uma conjuntura permissiva na década de 1990.

Entretanto, embora o Tribunal Penal Internacional seja uma instituição cuja construção se inicia na década de 1990, ele possui características peculiares que questionam sua associação imediata como instituição hegemônica. Em primeiro lugar, as negociações para a elaboração do Tratado de Roma (tratado constitutivo do Tribunal) teriam favorecido articulações entre países em desenvolvimento contra as propostas defendidas pelos cinco países com assento permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). A segunda, consiste na ausência de participação e a posição agressiva dos Estados Unidos (EUA) em relação ao Tribunal. Esse país, mesmo sendo o ator hegemônico, rejeitou o Estatuto de Roma e iniciou uma campanha hostil de



sucessivos boicotes institucionais. Em terceiro lugar, alguns intelectuais e líderes de países africanos têm frequentemente discutido a aplicabilidade do Tribunal. Isto porque o continente é alvo da maior parte dos mandatos de investigação, questionando assim o critério universal e os propósitos dos países em desenvolvimento na formação da instituição.

Este trabalho tem a intenção de questionar a argumentação genérica de que o Tribunal Penal Internacional é uma instituição hegemônica de governança estadunidense. A construção de instituições internacionais não é neutra e está sujeita a uma complexa rede de relações e dinâmicas de poder. Esse questionamento é acompanhado por uma exploração da conceitualização proveniente da Teoria Crítica de Robert Cox para as Relações Internacionais, especialmente para que se compreenda dois conceitos chaves: o de hegemonia e o panorama de ação do materialismo histórico. Ambos serão cruciais para enquadrar o período da década de 1990 e a atuação dos Estados Unidos como hegemônicos. A escolha por essa abordagem teórica gira em torno do intuito de levar em consideração não somente aspectos relacionados ao resultado final, mas também ao processo de construção do TPI.

Sendo assim, este artigo está dividido em outras quatro seções. Após esta introdução, a segunda seção abordará uma exploração da Teoria Crítica e de seus aparatos conceituais. Em seguida, na terceira seção, a década de 1990 e os Estados Unidos serão examinados através do panorama de ação do materialismo histórico apresentado por Cox. Na quarta seção, apresenta-se uma breve introdução histórica das ideias e da formação do Tribunal Penal Internacional. Além disso, as características peculiares do Tribunal também serão expostas em três subseções. Por fim, a última parte, encontra-se a conclusão deste trabalho.

2. COMPREENDENDO A HEGEMONIA GRAMSCIANA PARA AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS ATRAVÉS DA TEORIA CRÍTICA DE ROBERT COX

Na década de 1980, a disciplina de Relações Internacionais ganhou novos rostos para além do realismo e o liberalismo, correntes já tradicionais e disseminadas. Dentre as novas aparições, está a Teoria Crítica.



Robert Cox apresenta o conceito de hegemonia a partir da contribuição de Antonio Gramsci e dos esforços marxistas relacionados ao materialismo histórico com intuito de elaborar um método para analisar a configuração das relações globais de poder e da ordem mundial para além de como o mundo é encontrado, mas a partir de construções e complexidades históricas (Cox, 1981, 2007; Hoffman, 1987). O conceito de hegemonia utilizado por Cox inclui não só elementos materiais, como o uso da força e de sua aplicação. Ela também não deve ser só entendida de forma mais literal, mas também a partir de elementos subjetivos, dentre eles, estão as ideologias, normas, comportamentos políticos e o consentimento dos atores, aspecto chave para a concretização e perpetuação da hegemonia².

Além da hegemonia, o materialismo histórico é peça analítica essencial para a compreensão e aplicabilidade deste trabalho, uma vez que se propõe a examinar a configuração histórica de uma hegemonia e a construção de suas instituições. Isto porque o materialismo histórico reinterpretado por Robert Cox poder ser compreendido como um esforço para analisar a formação da estrutura histórica de uma determinada hegemonia e sua dinâmica de dominação, coerção, consentimento e subjetividade (Cox, 1981). Para o autor, essa estrutura é responsável pela articulação de determinadas relações sociais, com resultados políticos específicos. Assim, essa dinâmica da hegemonia e de sua configuração deve ser analisada através de três categorias de forças potenciais que interagem reciprocamente entre si, sem uma hierarquia ou direção específica.

A *capacidade material*, a primeira categoria de força potencial, consiste nas forças destrutivas e produtivas. Estão associadas à potencialidade de transformar recursos naturais em tecnologia, em indústrias, em armamentos, mas sobretudo em riqueza que seja capaz de controlar resultados políticos no cenário internacional.

A segunda força são as *ideias*. Essas são divididas em dois tipos. O primeiro envolve *ideias intersubjetivas*, “noções compartilhadas da natureza das relações sociais que tendem a perpetuar hábitos e expectativas de comportamento” (Cox, 1981, p. 136)³. Para

² Esta abordagem hegemônica está associada à concepção de Estado gramsciana, a qual percebe o Estado além da definição restrita de governo, incluindo outras bases da sociedade civil “[...] que ajudavam a criar nas pessoas certos tipos de comportamento e expectativas coerentes com a ordem social hegemônica” (Cox, 2007, p. 104).

³ Segundo Cox, podemos ver como exemplo os comportamentos esperados quando se inicia um conflito como declarações de guerra, negociações de paz (Cox, 1981).



Cox, essas noções seriam historicamente condicionadas e duráveis por longos períodos. A historicidade do materialismo histórico, então, ajudaria a traçar suas origens e compreender suas manifestações no presente.

O segundo tipo de categoria de ideias consiste nas *imagens coletivas* de uma ordem social sustentada por diversos grupos e pessoas. Elas podem apresentar visões diferentes para elementos de uma determinada ordem social e, ao contrário do primeiro tipo, que trata da disseminação de ideias homogêneas e hegemônicas, as imagens coletivas podem trazer à tona ideias que proponham mudanças (Cox, 1981). Dessa forma, a dinâmica entre ideias coletivas existentes em um mesmo período pode ocasionar questionamentos de uma dada estrutura histórica.

A última das categorias de forças potenciais são as *instituições*. Para o autor, institucionalização significa:

“[...] uma maneira de estabilizar e perpetuar uma ordem particular [...]; as instituições refletem o poder das relações predominantes no seu ponto de origem e tendem, pelo menos inicialmente, a encorajar imagens coletivas consistentes com essas relações de poder específicas.” (Cox, 1981, p. 136).

Contudo, embora a institucionalização sejam reflexo das outras duas categorias, as instituições passam a assumir interesses próprios e se tornam espaços de socialização complexos. Ao mesmo tempo em que podem servir como campo de batalha de interesses, tendências e imagens coletivas divergentes, elas também podem tornar-se o pilar para uma estratégia hegemônica (Cox, 1981). Neste espaço, em que atores são vistos como iguais, o ator hegemônico pode se mostrar disposto a fazer concessões com o propósito de manter o outro dentro de sua liderança e, conseqüentemente, universalizar determinado comportamento de se fazer política, permitindo interesses divergentes dentro de seu interior (Cox, 1981).

Para o método analítico da estrutura histórica, o autor aplica três níveis ou esferas de atividade estruturais. A primeira esfera seria a da *organização da produção*, a qual consiste na análise das forças sociais envolvidas em um processo de produção específico. No segundo nível estão as *formas de Estado e sociedade* decorridas de um processo histórico complexo. E em terceiro, a esfera de atividades que engloba a *ordem mundial*, compreendida aqui como uma configuração específica de forças que ditam definições de paz e guerra para outros atores do sistema internacional (Cox, 1981). Os três níveis estão



interrelacionados, sem uma direção específica e podem ser utilizados, por exemplo, para examinar a expansão da ideologia política e social da elite do ator hegemônico e como seus interesses podem consistir em forças sociais transnacionais capazes de impactar o rumo não só de um Estado, mas de toda ordem mundial.

O enquadramento de períodos como hegemônicos ou não-hegemônicos ocorre através da verificação das três forças potenciais, assim como suas repercussões através dos três níveis de atividades estruturais. Para termos um exemplo, Robert Cox considera os ciclos da *pax britannica* e da *pax americana* como períodos hegemônicos por corresponderem a perpetuação de uma hegemonia baseada pelo poder material, pelo domínio das imagens coletivas sobre ordem mundial pelos atores hegemônicos e pelo conjunto de instituições que administravam a ordem mundial.

O conceito de hegemonia deve ser entendido, portanto como um fenômeno que parte de dentro do Estado, que reflete um aparato estrutural complexo, político, econômico e social. Ela deve ser compreendida como uma extensão global de uma revolução social, ocorrida dentro de um Estado, que libera para além de suas fronteiras forças sociais, ideologias, instituições e formas de Estado do grupo hegemônico deste mesmo Estado hegemônico (Cox, 2007). Essas instituições e ideologias, por exemplo, passam a ser reproduzidas por outros atores sem que haja a aplicação de violência física, fazendo com que a hegemonia mundial se expresse “em normas, instituições e mecanismos universais [...] - regras que apoiam o modo de produção dominante” (Cox, 2007, p. 119).

No que diz respeito às organizações internacionais, Robert Cox enumera cinco funções inerentes às organizações internacionais como mecanismos hegemônicos: “i) corporifica as regras que facilitam a expansão das ordens mundiais hegemônicas; ii) é, ela própria, produto da ordem mundial hegemônica; iii) legitima ideologicamente as normas da ordem mundial; iv) coopta as elites dos países periféricos; v) absorve ideias contra-hegemônicas”. (Cox, 2007, p. 119). Portanto, elas desempenham papel ideológico ao subjetivamente incentivar determinadas formas de Estado e ideologias, assim como diretrizes políticas para o plano nacional de Estados não-hegemônicos, perpetuando a hegemonia da ordem mundial.



Sendo assim, para que a década de 1990 seja compreendida como um período hegemônico, com suas instituições, ideologias e capacidades materiais próprias, serão apresentadas na próxima seção, as configurações sociais, políticas e econômicas que a caracterizam desta forma.

3. A NOVA ORDEM INTERNACIONAL HEGEMÔNICA

A partir do final da década de 1980, com a esgotamento do socialismo soviético e a vitória do bloco capitalista, a então bipolaridade do período da Guerra Fria foi dissolvida em uma liderança dos Estados Unidos, atuando como um movimento de conquista de hegemonia em direção à política internacional. Dentre suas articulações, podemos destacar a universalização de formas de pensar através da disseminação dos benefícios do liberalismo; a inauguração e o fortalecimento de instituições que refletem sua ideologia e capacidade material; e coagindo atores que quisessem trilhar outros rumos através da sua capacidade econômica e militar presentes em todas as regiões do mundo.

Paulo Roberto de Almeida (2007) argumenta que a crise do socialismo e o desfalecimento do império multinacional da União Soviética como modo alternativo de produção, de organização política e de contestação ideológica, podem ser vistas como uma oportunidade para o estabelecimento da economia de mercado e da democracia liberal enquanto “polos dominantes do novo sistema interdependente” e “princípios unificadores da Nova Ordem Internacional” (p. 255).

A Nova Ordem Internacional estaria fundamentada na capacidade da globalização como processo emancipatório para todo o globo; assim como no discurso de interdependência entre os atores da política internacional, sobretudo na dimensão econômica, e nas propostas de governança global por parte dos Estados Unidos (Kissinger, 1994; Weiss, 2013). Segundo Reinaldo Gonçalves (1998), a globalização foi responsável por uma *revolução social* ocorrida desde os anos 1980, cujas dimensões e impactos nas relações econômicas entre Estados se deram de forma financeira, comercial e tecnológica. A globalização foi responsável pela expansão dos fluxos internacionais de bens, serviços, da ampliação de mercados e da integração de sistemas econômicos nacionais através de investimentos externos diretos (IED), sobretudo em países em desenvolvimento (Gonçalves, 1998).



Para que seja visualizada a esfera de atividade da *organização da produção*, pode-se extrair de Arrighi (1982) e Gonçalves (1998) que a rearticulação de processos de modelos de produção através das novas tecnologias de informação e comunicação rápida, quase que instantânea, de um local a qualquer outro do mundo, teria sido catalizadora para a alteração das relações de forças sociais tanto dentro dos Estados Unidos, como em outros Estados. Sendo assim, a expansão de empresas estadunidenses, e de outras grandes potências, de maneira geral, nos anos 1990, foi impulsionada tanto pela introdução deste novo modelo de internacionalização da produção, o *toyotismo*, no qual a elaboração do produto não está mais necessariamente vinculada a apenas um Estado, mas sim a diversas empresas subsidiárias ao redor do mundo. Essa alteração teria exigido uma maior facilidade de mobilidade de capitais, de informações e de mercadorias. Gonçalves também alerta que esta tendência só foi possível devido à onda de desregulamentação do sistema econômico em escala global, feito pelos governos de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e Margaret Thatcher, no Reino Unido.

De acordo com Cox e Arrighi, os IEDs devem ser considerados cruciais para a análise do controle do dinheiro e de sua direção ao redor do mundo e do conhecimento técnico produtivo (Cox, 1981; Arrighi, 2013). Consequentemente, a financeirização e seu respectivo aumento dos fluxos financeiros entre Estados, segundo Gonçalves, também representam papel crucial na mudança de relações sociais e de organizações de Estados (Gonçalves, 1998). Esses, devem, portanto, estar cada vez mais adeptos às desregulamentações e à implementação de outras medidas econômicas, sociais e políticas sugeridas pelo ator hegemônico.

Ao se considerar a perspectiva da configuração de *forças ideológicas* deste período, Francis Fukuyama (1989) defende a suposta superioridade do sistema capitalista ao afirmar que “o triunfo do Ocidente, da *ideia* Ocidental, é evidente em primeiro lugar na total exaustão de possibilidades viáveis de alternativas sistêmicas ao liberalismo Ocidental”⁴. Em outras palavras, a vitória do bloco capitalista sobre o bloco soviético teria provido o argumento da legitimidade da hegemonia liberal capitalista, incluindo a constituição de suas instituições, como a própria democracia liberal. Embora muito

⁴ Tradução do autor.



controverso, uma interpretação do argumento central de Fukuyama poderia ajudar a compreender a lógica de coerção, através das capacidades materiais dos Estados Unidos como grande potência internacional, e do *consenso internacional* a favor do liberalismo, uma vez que não haveria uma ideologia rival que possa ameaçar a existência de uma organização de sociedade estabelecida por essa ideologia (Marks, 1997).

Além disso, Arrighi (1982) concorda que o poder estadunidense e as instituições internacionais criadas por ele seriam instrumentos para tornar o mundo um reflexo da própria imagem, disseminando seus novos modelos de produção, de ideologias, de relações sociais e de trabalho e de concepção de ordem mundial. O contexto ideológico, portanto, “define a maneira pela qual a realidade é percebida, servindo de orientação para as ações” (Sato, 2000). Sendo assim, chama-se atenção ao fato de que as *imagens coletivas* de uma determinada ordem social, a da década de 1990, tenham passado por um processo de universalização e de abstinência de conflitos estruturais significativos, no que diz respeito ao surgimento de outras ideias capazes de sobrepor o capitalismo liberal como princípio orientador político, social e econômico.

Uma nova agenda ideológica é sustentada pelo ator hegemônico. Dentro desta agenda, estão novos temas da política internacional como o respeito pelos direitos humanos, proteção ao meio ambiente e disseminação da democracia liberal como organização social e política. O consentimento e aplicabilidade de novas regras que girem em torno dessas novas pautas são delegados à responsabilidade de organizações internacionais, especialmente as Nações Unidas, que refletem as configurações de forças da hegemonia estadunidense do pós-Segunda Guerra Mundial (Cox, 2007; Saraiva, 2007). A governança global institucionalizada também contou com a criação de órgãos de regulamentação do comércio, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), planejamento de conferências de clima e meio ambiente, como a Rio 92 e a instalação de tribunais penais internacionais *ad hoc* em Ruanda e na Iugoslávia.

A leitura de Weiss (2013, p. 96) pode contribuir para se abordar a construção da governança global hegemônica através das instituições, definidas como “conjunto persistente de regras que constroem atividade, moldam expectativas e comportamentos e prescrevem papéis” (Keohane, 1994). Dentro dessas *instituições*



regulamentadas pelo direito internacional proveniente de uma ordem mundial determinada seriam criados e compartilhados conhecimentos em comum, ou seja, “comunidades epistêmicas” (Weiss, 2013). Contudo, embora para Rajkovic *et all* (2016), há um processo de competitividade, de argumentabilidade e de razoabilidade dentro de instituições internacionais para que sejam alteradas ou criadas normas, estas ainda estão dentro das possibilidades restritas estruturais, ideológicas e de visões de mundo da Nova Ordem Mundial, fundamentada pelo processo hegemônico e pela percepção de que não haveria soluções alternativas fora do escopo do liberalismo (Cox, 2007; Rajkovic *et all*, 2016, Weiss, 2013).

Dessa forma, podemos enquadrar a década de 1990 como uma articulação da configuração de forças hegemônicas e das esferas de atividade. Foram examinadas tanto as forças potenciais quanto os níveis de atividades estruturais que sustentam a hegemonia dos Estados Unidos e proporcionam consentimento por parte de outros atores. A partir do argumento de restrição de possibilidades de criação de normas ou organizações internacionais que sejam irruptivas em relação à correlação de forças de uma hegemonia, é preciso analisar meticulosamente a formação do Tribunal Penal Internacional. Essa organização internacional possui aspectos que o tornam ambíguo nos aspectos de construção e de aplicabilidade. A próxima seção deste trabalho pretende explorar a construção do Tribunal e suas características que levantam questionamentos frente a sua denominação de instituição hegemônica.

4. A FORMAÇÃO DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL E SUAS IDIOSINCRASIAS

Segundo Schabas (2004), as iniciativas de se criar tribunais que responsabilizassem pessoas por seus atos violentos em guerras podem ser traçadas desde a Grécia Antiga. Entretanto, ao longo da história, a acusação e penalização de indivíduos foram conduzidas por tribunais nacionais seguidas de imparcialidade e voltados para a justiça do vencedor (Schabas, 2020).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial os países Aliados teriam passado a considerar a concretização de um projeto de órgão internacional “para responsabilizar individualmente os agressores e os criminosos de nazistas” (Cardoso, 2012, p. 20). A Carta do Tribunal de Nurembergue estabelece os parâmetros de atuação do então Tribunal,



estipulando como jurisdição as categorias de crimes contra a paz, crimes de guerra e crimes contra a humanidade.

O julgamento e punição de altos funcionários militares e do escalão político do governo nazista foi um dos eventos que contribuíram para o alargamento de novas jurisdições no ordenamento jurídico internacional⁵ (Steiner, Alston, 2000). Para o entendimento do Direito Internacional, indivíduos passaram a corresponder como sujeitos do Direito dos Povos⁶. Tal mudança faz parte do rol de contribuições jurídicas para a fundamentação do TPI, baseado na responsabilização individual⁷.

Ao longo do período de Guerra Fria, as condições da política internacional, sobretudo com um CSNU congelado pelas disputas Leste-Oeste, não favoreceram avanços institucionais no que diz respeito à criação de um órgão penal universal (Schabas, 2020)⁸. Entretanto, a década de 1990 parece ter reunido elementos materiais, ideológicos e pretensões institucionais para o panorama de concepção de um tribunal internacional penal.

O fim do confronto entre os blocos comunista e capitalista abriu possibilidades para uma atuação mais forte do CSNU, especialmente na criação de dois tribunais *ad hoc*, em relação à limpeza étnica na Bósnia e ao genocídio em Ruanda (Cardoso, 2012). Ambos os tribunais (Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia e Tribunal Penal Internacional para Ruanda) foram instalados para atribuir responsabilidade individual àqueles que perpetuavam violações do direito humanitário internacional⁹. De acordo com Cardoso, essa iniciativa partiu da iniciativa da delegação francesa de que seria possível estabelecer um tribunal a partir do CSNU com o objetivo de restaurar a paz sem que haja o emprego

⁵ O Tribunal de Nuremberg também é conhecido por ser alvo de inúmeras críticas e contestações, que vão desde sua fundação, constituição de juízes, objetivos para o reestabelecimento da paz, procedimentos jurídicos e mediação dos julgamentos. Para uma leitura mais ampla desses aspectos ver Ver Arendt, H. (1999), "Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal". São Paulo: Companhia das Letras - tradução de José Rubens Siqueira; e Koskeniemi, M. (2002) *Between Impunity and Show Trials*. In: Koskeniemi, M. *The Politics of International Law*. Oxford: Hart Publishing Ltd. pp. 171-195.

⁶ Até a criação do Tribunal Penal Internacional, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) era considerada um dos principais órgãos de resolução de litígios judiciais. Contudo, a CIJ concentra seus esforços jurídicos em pareceres e decisões que envolvam, exclusivamente, Estados.

⁷ Para o Tribunal Penal Internacional, indivíduos configuram não só como possíveis atores que cometem crimes humanitários, mas também como vítimas a serem amparadas pelas instituições de direito internacional.

⁸ UN Doc A/RES/897 (IX); UN Doc A/RES/898 (IX).

⁹ Ver Res. do CSNU n. 827, de 25 de maio de 1993, para o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia e Res. do CSNU n. 955, de 8 de novembro de 1994, para o Tribunal Penal Internacional para Ruanda.



de força armada. A aprovação da instauração deste órgão para responder a crimes humanitários foi apenas um dos aspectos que trouxe para as Nações Unidas o debate acerca de um órgão penal internacional permanente (Cardoso, 2012).

A seguir serão apresentadas três subseções que correspondem às características do Tribunal Penal Internacional como uma instituição de caráter ambíguo frente sua posição e instrumentalização da hegemonia estadunidense. São estes três argumentos: (i) as negociações para a constituição do TPI tomaram rumo diferente daquele que as grandes potências estipularam inicialmente; (ii) a rejeição do ator hegemônico; e (iii) a questão geográfica africana, continente onde a maior parte dos mandados do Tribunal se direciona.

4.1. AS NEGOCIAÇÕES PARA A CONSTITUIÇÃO DE UM TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL

Em 1989, Trinidad e Tobago havia solicitado à Comissão de Direito Internacional (CDI) que emitisse um parecer sobre a criação de um tribunal penal internacional no que tange ao projeto de Código de Crimes contra a Paz e a Segurança da Humanidade (Cardoso, 2012; Schabas, 2020)¹⁰. Para Schabas (2020), até a queda do Muro de Berlim, havia sido manifestado pouco interesse acerca dessa possibilidade. Contudo, para ele, o clima político proporcionado a partir da queda do Muro de Berlim pode ser considerado um dos fatores para o início dos trabalhos, uma vez que a reação da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) ocorreu poucas semanas após.

Paralelamente, as graves violações humanitárias tanto na Bósnia quanto em Ruanda retomaram o debate acerca de um órgão penal internacional. A AGNU solicitou que fossem concluídas, para o ano de 1994, possíveis projetos de estatuto para o órgão (Crawford, 1994). Em dezembro deste mesmo ano, a Assembleia Geral estabeleceu uma comissão *ad hoc* que se transformou, em 1996, no Comitê Preparatório (PrepCom), com o objetivo de discutir o rascunho inicial feito pela CDI, aberto para todos os Estados-membros das Nações Unidas.

¹⁰ UN Doc. A/RES/44/39, parágrafo 1. Trinidad e Tobago enfrentava questões referentes ao narcotráfico e crimes transnacionais relacionados e buscava solução a partir de um tribunal internacional permanente. Sobre a codificação de crimes internacionais, iniciada em 1948, pela CDI, ver UN Doc. A/RES/216 B (III).



Segundo Deitelhoff (2009), o projeto inicial levantado era fortemente enviesado para preservar a autonomia nacional dos Estados e apoiado pelas grandes potências. De acordo com a autora, o primeiro projeto de corte internacional não seria uma instituição com funcionamento constante, mas uma com localização específica, que seria ativada apenas quando ocorressem violações humanitários. Ela também estaria subordinada aos tribunais nacionais dos Estados, fazendo com que dependesse do consenso do Estado para investigar e julgar o caso que havia ativado a instituição. Além disso, a proposta inicial teria o objetivo de associar o tribunal internacional ao CSNU (Deitelhoff, 2009).

Segundo Cardoso (2012) e Kirsch (2004), países em desenvolvimento já vinham questionando a disseminação de *ad doc* por parte do CSNU. A parcialidade proveniente do poder de veto dos membros permanentes e o problema jurídico de um tribunal *post facto* eram algumas das questões com que alguns países desejassem uma instituição permanente, universal com estatuto determinado.

Durante as primeiras rodadas de negociações, dois blocos se destacaram: de um lado, estavam países em desenvolvimento, conhecidos como *Like Minded Group* (LMG); de outro, estavam países sob liderança dos cinco países com assentos permanentes no Conselho de Segurança, conhecidos como P5 (Deitelhoff, 2009; Lee, 1999;)¹¹. O primeiro aspirava por um tribunal internacional permanente, autônomo, que contasse com a presença de um procurador independente e com menor controle jurídico e político do Conselho. Enquanto o segundo era a favor do rascunho inicial de 1994 enviado pela CDI, favorecendo um tribunal penal internacional *ad hoc*.

De acordo com o Deitelhoff, a partir de 1997 até a conferência de Roma, em 1998, há uma mudança radical nas articulações dos Estados entre os dois grupos. Até 1996, havia certo consenso em direção aos posicionamentos conservadores liderados pelo P5. A partir de 1997, países em desenvolvimento tomaram a iniciativa para a articulação dos posicionamentos provenientes do *Like Minded Group* e, ao final deste mesmo ano, essa

¹¹ Havia outros grupos articulados dentro do processo de negociação do estatuto do Tribunal, o *Southern African Development Community* (SADC) que buscava contribuir com importantes posições sobre direitos humanos; e o grupo de alguns países árabes e islâmicos que queriam incluir pena de morte e proibição de armas nucleares no estatuto. Ver Kirsch, P.; Holmes, J. T. (1999) "The Rome Conference on an International Criminal Court: The Negotiating Process" 93 *American Journal of International Law* 2; Lee, R. S. (1999) "The Rome Conference and Its Contribution to International Law", in Lee, R. S., ed, (1999), *The International Criminal Court, The Making of the Rome Statute, Issues, Negotiations, Results*. The Hague: Kluwer Law International, pp. 1-39.



atitude resultou na coordenação de 42 países. Esses também contavam com o apoio de organizações não governamentais, que se denominavam Coalização para um Tribunal Penal Internacional (CTPI), e com uma extensa rede de lobbies para o convencimento de outros Estados (Deitelhoff, 2009; Schabas, 2020). Em 1998, ao se iniciar a Conferência de Roma, o LMG já contava com mais de sessenta países participantes¹².

A constituição do TPI, com a vitória do bloco LMG, pode ser entendida também como um processo de iniciativas contra-hegemônicas a partir da inclusão de medidas, como por exemplo, o estabelecimento de um tribunal permanente, a existência de um Procurador internacional, a afirmação de uma jurisdição universal e a recusa do reconhecimento de imunidade dos altos-funcionários representantes dos Estados (que antes dela gozavam)¹³. Essas iniciativas resultam em um tribunal com maior autonomia política, restringindo a ação do CSNU a denúncias dentro dos parâmetros do Capítulo VII, da Carta da ONU¹⁴.

Contudo, embora este resultado possa conter medidas contra-hegemônicas, ele também fez com que o apoio de algumas potências pela organização diminuísse, como Estados Unidos e China,¹⁵. Ainda assim, o Tribunal foi capaz de recolher sessenta ratificações para que pudesse entrar em vigor, em 1 de julho de 2002.

4.2. A AUSÊNCIA DO ATOR HEGEMÔNICO: OS ESTADOS UNIDOS

Ao destacarmos as contribuições teóricas de Robert Cox, no que diz respeito à absorção de iniciativas contra-hegemônicas dentro de organizações internacionais por parte do ator hegemônico, nos deparamos com o primeiro impasse e ambiguidade de analisarmos o TPI como instituição hegemônica (Cox, 2007). Isto porque, embora os Estados Unidos possam ser enquadrados como o ator hegemônico do período histórico

¹² Dentre eles, Austrália, Chile, Dinamarca, Egito, Gana, Irlanda, Malawi, Senegal, Suíça, Venezuela etc. O impacto sobre as negociações proveniente da articulação do LMG fez com que um dos países membros do CSNU também se juntassem a eles: o Reino Unido.

¹³ Outros exemplos contra-hegemônicos podem ser destacados são: a constituição de uma instituição internacional onde todo seu trâmite judicial ocorre sem a participação ou interferência dos Estados; e a desvinculação da existência do Tribunal ao CSNU.

¹⁴ Para este *trigger mechanism*, o TPI deve, automaticamente, atender e iniciar a investigação no país denunciado, mesmo que esse não tenha ratificado ou consentido com a jurisdição do Tribunal. Contudo, para que esta situação ocorra, é necessária a aprovação de maioria qualificada do Conselho de Segurança, amparada pela unanimidade de aprovação dos cinco países de assento permanente.

¹⁵ Sete países manifestaram seus votos contrários: Estados Unidos, Israel, China, Iêmen, Qatar, Líbia e Iraque.



de constituição do Tribunal, como demonstramos acima, esse optou por não ser um Estado-membro. O que houve no relacionamento destes dois, na verdade, pode ser considerado algo distinto da absorção dos interesses dos possíveis opositores por parte do ator hegemônico para que continuem sob sua dominação hegemônica.

Ao longo do período de negociação, a administração de Bill Clinton (1993 - 2001) enviou uma delegação para que os Estados Unidos pudessem contribuir para a construção de uma instituição de justiça criminal internacional. Segundo o chefe da delegação, David Scheffer, esta era uma vontade antiga e conhecida por parte dos americanos e, por esta razão, haviam cooperado significativamente para a criação do Tribunal ao longo da década de 1990 (Scheffer, 2012).

Para Schabas (2004), havia grande impasse e conflito de interesses entre instâncias públicas dos Estados Unidos, como o Departamento de Estado e o Pentágono. Contudo, segundo o autor, a vitória das demandas do LGM, sobretudo a retirada do controle do CSNU, pode ser considerada como um dos fatores principais para a frustração e retirada do país do TPI. Isto porque a nova instituição internacional tornou-se, na prática uma autoridade independente capaz de exercer parte das funções do Conselho, porém fora de suas amarras institucionais e políticas (Schabas, 2004; Scheffer, 2012)¹⁶.

A partir de 2002, com a sua retirada do Tribunal Penal Internacional, os Estados Unidos assumiram uma postura agressiva em direção à instituição. Com uma estratégia de construção de uma estrutura legislativa internacional que protegia indivíduos estadunidenses de qualquer possível acusação ou ação do TPI, os EUA convenceram alguns países a firmarem acordos bilaterais que reiterassem a essa postura¹⁷. A perspectiva estadunidense girava em torno de medidas que focassem a proteção dos soldados americanos, denominados como *'US peacekeepers'*, em operações ao redor do mundo (Murphy, 2002; Schabas, 2020).

¹⁶ Os EUA assinaram o Estatuto de Roma nas últimas horas da administração de Bill Clinton. Entretanto, a administração de George W. Bush (2001 - 2009) mostrou-se contrária ao Tribunal. No início do governo Bush, os EUA focaram seus esforços para a retirada de sua assinatura a partir do artigo 18 da Convenção de Viena.

¹⁷ A razão da estratégia relacionada aos acordos bilaterais concentra-se na interpretação do artigo 98 (2) do Estatuto de Roma, o qual prevê que "O Tribunal pode não dar seguimento à execução de um pedido de entrega por força do qual o Estado requerido devesse atuar de forma incompatível com as obrigações que lhe incumbem em virtude de acordos internacionais à luz dos quais o consentimento do Estado de envio é necessário para que uma pessoa pertencente a esse Estado seja entregue ao Tribunal, a menos que o Tribunal consiga, previamente, obter a cooperação do Estado de envio para consentir na entrega." (Tribunal Penal Internacional, 1998).



As frentes de boicote e de demonstração de insatisfação à jurisdição do Tribunal não se encerraram por aí. Através do ‘American Service Members’ Protection Act (ASPA), adotado em 2003, o governo estadunidense decretou que nenhuma entidade estadunidense poderia cooperar com o TPI; que nenhum agente do Tribunal poderia conduzir uma investigação nos Estados Unidos; e que nenhum país que tenha ratificado o Tratado pode receber assistência militar dos Estados Unidos, com exceção dos membros da OTAN e outros países (Bureau of Political-Military Affairs, 2003). Além disso, representantes americanos nas Nações Unidas constantemente ameaçavam de vetar toda iniciativa referente à paz e a intervenções humanitárias no âmbito do CSNU, caso o próprio Conselho não adotasse uma resolução que garantisse que membros de operações humanitárias permanecessem fora da jurisdição do Tribunal¹⁸.

Após as denúncias de tortura em Abu Ghraib e no Afeganistão por parte de tropas americanas, de 2005 a 2007, a postura agressiva perdeu a intensidade e se transformou em uma espécie de aceitação amarga¹⁹. Contudo, o país segue fora da jurisdição do Tribunal²⁰.

4.3. A QUESTÃO AFRICANA

Apesar da introdução de elementos contra-hegemônicos na formação do Tribunal Penal Internacional e da não participação do ator hegemônico, os Estados Unidos, a aplicabilidade da instituição sofre críticas em relação a sua falta de universalidade. Isto porque o Tribunal passou a ser conhecido por sua forte atuação no continente africano. Essa tendência nos faz questionar tanto a importância da participação de países em desenvolvimento quanto a eficácia da introdução de elementos contra-hegemônicos na instituição.

¹⁸ William Schabas afirma que mesmo com a proposta de resolução por parte dos Estados Unidos, as tropas de *peacekeeper* das Nações Unidas, assim como o contingente americano e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) permaneceram sujeitas à jurisdição do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia. Tal “brecha”, para o autor, significa que os Estados Unidos estariam preocupados com as consequências de seu comportamento em outras partes do mundo (Schabas, 2020).

¹⁹ Em 2005, os Estados Unidos se abstiveram na votação sobre a transferência de responsabilidade por parte do Conselho de Segurança para o Tribunal Penal Internacional referente à situação em Darfur. Ver UN Doc. S/RES/1593.

²⁰ Recentemente, o governo de Donald Trump intensificou as ameaças ao TPI, reutilizando da estratégia de firmar acordos bilaterais. Além disso, o governo também direcionou suas ações para os juízes e funcionários do Tribunal, impedindo-os de entrar nos Estados Unidos, bloqueando a circulação e acesso de qualquer fundo financeiro que membros do Tribunal poderiam vir a ter no país, dentre outras medidas.



Estudiosos do direito internacional como James Gathii, Antony Anghie e sobretudo, Obiora Chinedu Okafor e Uchechukwu Ngwaba denunciam a ortodoxia seletiva no que diz respeito à competência do TPI. Para Okafor e Ngwaba (2014), haveria uma “aparente órbita geoestacionária sobre a África” (p. 101) que acarretaria efeitos negativos para a imagem do TPI como instituição universal. Tal postura judicial tem aberto caminhos para conclusões de que o Tribunal seria um instrumento de subordinação e de controle dos Estados africanos no sistema internacional. Ainda segundo esses autores, eles afirmam que essa atuação tem fortalecido a visão de que a África seria o berço dos crimes penais internacionais e questionam quem teria sido levado à justiça em países como o Iraque e o Afeganistão (Okafor, Ngwaba, 2014).

Okafor e Ngwaba fazem, em seu respectivo trabalho, elaboram um levantamento das situações sob investigação pelo TPI desde o início de seus trabalhos até o dia 1o de julho de 2014. Este levantamento apresenta que, dos 21 casos levantados em 8 países, 15 destes casos se encontram apenas em Uganda, República Democrática do Congo e Sudão. Outros países como República centro Africana (2004), Quênia (2011), Líbia (2011), Costa do Marfim e Mali também constam como Estados africanos com mandatos de investigação ou apreensão expedidos. Para efeitos de comparação com os dias atuais, este trabalho também fez uma pequena amostra, a qual apresenta que, até o dia de sua elaboração, dos 13 casos abertos sob investigação no Tribunal, 10 deles se encontravam no continente africano²¹.

O questionamento por parte dos países africanos pode ser considerado como um dos maiores desafios para a aplicabilidade e existência do TPI. Levantamos aqui mais um aspecto ambíguo do Tribunal: a constatação de que essa é uma instituição articulada por países em desenvolvimento, contra um projeto hegemônico, que estaria seguindo uma tendência institucional de controle de comportamentos de certos atores internacionais a partir da seletividade dos mandados para o continente africano.

²¹ Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/pages/situation.aspx> [Acesso em: 23 out. 2020].



5. CONCLUSÃO

Sendo assim, este trabalho teve como objetivo questionar o enquadramento genérico do Tribunal Penal Internacional como uma instituição hegemônica do período pós-Guerra Fria. Contudo, pôde ser analisado que este Tribunal apresenta características peculiares e ambíguas quanto a sua formação e atuação.

De acordo com Robert Cox (2007), seria necessário que o Estado hegemônico amparasse a criação de uma organização internacional que disseminasse as instituições normativas e as ideologias expressas por este mesmo ator em um determinado período hegemônico. Contudo, os Estados Unidos não somente não participam de seu funcionamento, como também exercem postura agressiva com intuito de destruir esta instituição, o que incluiria movimentos de boicote através de acordos bilaterais e decretos nacionais, em direção a própria existência do TPI.

Além disso, ao longo das negociações para a construção do Tribunal, uma articulação de países em desenvolvimento foi responsável pela derrota de um projeto de tribunal internacional defendido por algumas potências. Paralelamente, é possível visualizar o TPI como um reflexo e/ou produto das ideologias hegemônicas deste período analisado, sobretudo no que diz respeito a judicialização dos direitos humanos e da implementação de uma agenda democrática. Além disso, na linguagem teórica de Cox, ele corporifica e legitima regras que facilitam a expansão desta ordem mundial hegemônica, absorvendo também iniciativas contra-hegemônicas, que podem ser entendidas aqui como as articulações e coordenações do *Like Minded Group* para acrescentar benefícios aos países em desenvolvimento.

Da mesma forma, a denúncia da postura de seletividade e perpetuação da dominação do continente africana por parte do TPI, em primeira instância, não deveria condizer com as intenções de articulações de países em desenvolvimento defendidas ao longo do processo de negociação. Contudo, estes arranjos institucionais não devem ser compreendidos exclusivamente como emancipadores e irruptivos de comportamentos. É preciso cuidado analítico para que se possa enquadrar e/ou categorizar esse tipo de articulação.



Portanto, a partir deste trabalho, pode-se apresentar o caráter ambíguo e peculiar do Tribunal Penal Internacional dentro da hegemonia estadunidense do pós-Guerra Fria. Assim, é necessária atenção para que se perceba que seu enquadramento genérico como instituição hegemônica utilizada pelo ator hegemônico não é suficiente para explicar todos os aspectos do Tribunal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, P. R. (2007). 'As duas últimas décadas do século XX: fim do socialismo e retomada da globalização', In: Saraiva, José F. S. (Org.) *História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*. São Paulo: Saraiva.
- Arendt, H. (1999). *Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal*. São Paulo: Companhia das Letras, Tradução de José Rubens Siqueira.
- Arrighi, G. (1982). 'A crisis of hegemony', In: Amin, S.; Arrighi, G.; Frank, A. G.; Wallerstein, I. *Dynamics of global crisis*, p. 55-108.
- _____. (2013). *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. São Paulo: Editora UNESP/Contraponto.
- Bureau of Political-Military Affairs. (2003). *American Service-Member's Protection Act*. Disponível em: <https://2001-2009.state.gov/t/pm/rls/othr/misc/23425.htm> [Acesso em: 15 Out. 2020].
- Cardoso, E. (2012). *Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil*. Brasília: FUNAG
- Cox, R. W. (1981). 'Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory', *Millennium- Journal of International Studies*, Vol. 10, p. 126.
- _____. (2007). 'Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método', In: Gill, S. *Gramsci, Materialismo Histórico e Relações Internacionais*, p. 101-123.
- Crawford, J. (1994). 'The ILC's Draft Statute for an International Criminal Tribunal', *American Journal of International Law* 140.
- Deitelhoff, N. (2009). 'The Discursive Process of Legalization: Charting Islands of Persuasion in the ICC Case', *International Organization*, Vol. 63, pp 33-65.



- Fukuyama, F. (1989). 'The End of History?', *The National Interest*, Vol. 16.
- Gonçalves, R. (1998). 'Globalização econômica e vulnerabilidade externa', In: 2º Congresso Estadual do CPERS, Porto Alegre: Anais do 2º Congresso Estadual do CPERS.
- Hoffman, M. (1987). 'Critical Theory and the Inter-Paradigm Debate', *Millennium*, 16(2), pp. 231-250.
- Kirsch, P. (2004). 'A Corte Penal Internacional perante a soberania dos Estados', In: Cassesse, A.; Delmas-Marty, M. (Orgs.) *Crimes Internacionais e Jurisdições Internacionais*. São Paulo: Manole.
- _____.; Holmes, J. T. (1999). 'The Rome Conference on an International Criminal Court: The Negotiating Process', *American Journal of International Law* 2.
- Kissinger, H. (1994). *Diplomacy*. New York: Simon and Schuster Paperbacks.
- Koskeniemi, M. (2002). 'Between Impunity and Show Trials', In: Koskeniemi, M. (2011) *The Politics of International Law*. Oxford: Hart Publishing Ltd., pp. 171-195
- Lee, R. S. (1999). 'The Rome Conference and Its Contribution to International Law', In: _____. (Ed.) *The International Criminal Court, The Making of the Rome Statute, Issues, Negotiations, Results*. The Hague: Kluwer Law International, pp. 1-39
- Marks, S. (1997). 'The End of History? Reflection on Some International Legal Theses', *European Journal of International Law*, 8(3), p. 449-477.
- Murphy, S. D. (2002). 'Efforts to Obtain Immunity from ICC for US Peacekeepers', *American Journal of International Law*.
- Okafor, O. C.; Ngwaba, U. (2014). 'The International Criminal Court as a 'Transitional Justice' Mechanism in Africa: Some Critical Reflections', *International Journal of Transitional Justice*, 9(1), pp. 90-108.
- Rajkovic, N. M. *et all.* (2016). 'Introduction: legality, interdisciplinarity and the study of practices', In: Rajkovic, N. M.; Aalberts, T. E.; Gammeltoft-Hansen, T. (Eds.) *The Power of Le-gality: Practices of International Law and their Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-25.
- Saraiva, J. F. S. (2007). *História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*. São Paulo: Saraiva.
- Schabas, W. A. (2004). 'United States Hostility to the International Criminal Court: It's All



About the Security Council', *European Journal of International Law*, p. 701

_____. (2020). *An Introduction to the International Criminal Court*. Cambridge: Cambridge University Press.

Scheffer, D. (2012). *All the Missing Souls: A Personal History of the War Crimes Tribunals*. Princeton and Oxford: Princeton University Press

Steiner, H. J.; Alston, P. (2000). *International Human Rights in Context: Law, Politics Morals*. Oxford: Oxford University Press.

Tribunal Penal Internacional. (1998). *Estatuto de Roma*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm9cdc7cf02886/283503/romestatuteng1.pdf [Acesso em: 15 Out. 2020].

Weiss, T. (2013). *Global Governance. Why? What? Whither?*. Cambridge: Polity Press.

