

O desempenho do Tribunal Penal Internacional à luz do estudo sobre a cooperação com os Estados membros africanos¹

Taynara Samantha Dias²

Resumo

O Tribunal Penal Internacional depende intrinsecamente da cooperação dos outros Estados com a rendição dos acusados que procura para trazer a julgamento, visto que não possui poder, legitimidade e capacidade de busca-los e apreendê-los sozinho. Visto isso, este artigo tem como objetivo avaliar como a conduta de cooperação (ou não cooperação) dos Estados africanos membros do Tribunal impacta o desempenho deste, isto é, sua capacidade de cumprir com seu mandato, o que envolve o julgamento de criminosos que cometem graves ofensas aos direitos humanos, a prevenção desses crimes tornarem a ocorrer e o estabelecimento da justiça de transição nas comunidades afetadas. Para tal, são expostos dados de pesquisa empírica sobre a cooperação de Estados africanos nos casos sob jurisdição com foco na África, bem como o que a Corte espera como colaboração dos Estados. Em seguida, são analisadas abordagens teóricas sobre desempenho e justiça transicional. Por fim, realiza-se uma análise dos dados à luz das teorias estudadas.

Palavras-chave: Tribunal Penal Internacional; compliance; performance; justiça transicional; África.

Abstract

The International Criminal Court inherently depends on the cooperation of other States with the surrender of the accused it longs to bring to trial. This is due to its lack of power, legitimacy and capacity to search for and arrest the indicted by itself. That said, this article intends to evaluate how the conduct of cooperation (or non-cooperation) of the African State parties to the Court impacts its performance, that is to say, its ability to fulfill its own mandate, which includes the trial of those who committed crimes against human rights, the prevention of the reoccurrence of those crimes and the establishment of a transitional justice in the affected communities. To do so, data from empiric research is shown, revealing the cooperation of African states in the cases under the Court's jurisdiction involving Africa. Up next, theoretical approaches to performance and transitional justice are analyzed. At last, an analysis is made on the data using the theories studied.

Keywords: International Criminal Court; compliance; performance; transitional justice; Africa.

¹ Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, sob orientação da professora Dr^a. Marrielle Maia Alves Ferreira, na Universidade Federal de Uberlândia. Pesquisa desenvolvida no âmbito do NUPEDH-UFU.

² Agradecimentos: à minha orientadora, Marrielle Maia, que me é muito querida e me guiou durante toda minha graduação, tanto acadêmica quanto pessoalmente; aos meus pais, João e Divina, por me proporcionarem, com trabalho árduo, a oportunidade de cursar o ensino superior integralmente; ao meu parceiro, Brian Curtt, pelo apoio emocional a todo momento.

Introdução

O Tribunal Penal Internacional³ (TPI) é uma organização internacional estabelecida com vistas a julgar os principais crimes de guerra, contra a humanidade, genocídio e agressão, funcionando como um mecanismo de justiça de transição para comunidades afetadas pela violência. No entanto, sua eficácia encontra empecilhos, pois o Tribunal só pode cumprir com seu mandato de julgar graves crimes contra os direitos humanos se o acusado se encontrar presente na Corte para ouvir as acusações e se defender delas. Assim, um dos maiores obstáculos que enfrenta é conseguir ter os acusados diante de si. A própria Corte não possui a competência, a legitimidade e nem os recursos necessários para exercer sozinha uma função de polícia em busca dos acusados, assim como não pode prendê-los e levá-los para sua custódia em Haia – depende, portanto, da cooperação internacional (ICC-CPI, s.d.a.; ICC-CPI, 2014; MAIA, 2012).

Houve casos cujos acusados foram entregues à Corte: nomeadamente, os de Thomas Lubanga Dyilo, Germain Katanga e Mathieu Ngudjolo Chui. Não obstante, houve também casos de indivíduos acusados que não foram entregues. Um exemplo da não cooperação é o caso do chefe de Estado sudanês Omar Al-Bashir, o qual notoriamente, desde seu mandado de prisão emitido pela Corte em 2009, circula pelo continente Africano sem ser detido por Estados membros do Tribunal (ICC-CPI, s.d.b.; MAUPAS, 2016).

Considerados esses obstáculos ao funcionamento do Tribunal, cujo objetivo primário é o julgamento de graves ofensores de direitos humanos, este trabalho tem o objetivo de avaliar o impacto da conduta de Estados africanos membros do Tribunal Penal Internacional sobre seu desempenho, isto é, sobre o cumprimento de seu mandato. A hipótese inicial é de que há uma relação dual entre os Estados africanos membros e o Tribunal, havendo Estados colaboradores e não colaboradores, com impacto para a efetividade do órgão no alcance de seu objetivo de garantir o fim da impunidade (um dos objetivos da justiça transicional).

Primeiramente, de forma a compreender a função do Tribunal enquanto mecanismo de justiça de transição, o conceito de justiça transicional é abordado. Em seguida, são discutidas as disposições sobre a cooperação para com o TPI, de forma a

³ Neste trabalho, utilizam-se os termos “TPI”, “Tribunal” e “Corte” intercaladamente para fazer referência ao Tribunal Penal Internacional.

entender o que é cobrado dos Estados pela Corte em matéria de colaboração. Logo após, são apresentados os dados da pesquisa empírica realizada pela autora sobre a cooperação e não cooperação de Estados nos casos africanos sob jurisdição da Corte. Posteriormente, são apresentadas as perspectivas teóricas sobre desempenho de organizações internacionais e sobre a eficácia do próprio Tribunal, assim como uma discussão a partir de uma abordagem decolonial. Por fim, é feita uma análise dos dados à luz das teorias realizadas e se encaminha para a conclusão.

O TPI como mecanismo de justiça transicional

Conforme Jardim (2006. p. 1-6, 12), “A justiça transicional é aquela realizada em mudanças políticas expressivas e que pretende enfrentar as violações graves à dignidade humana ocorridas em governo anterior”. Tais momentos históricos derivam, normalmente, de processos de paz ou de superação de regimes tirânicos. Conforme Jon Elster, também citado no trabalho de Jardim (2006), quanto mais protelada é a justiça de transição, mais urgente ela se torna. Por isso, é extremamente importante o trabalho com atos simbólicos, com comissões da verdade e com o resgate ou a construção da memória coletiva durante a transição política.

Segundo Jardim (2006, p. 4-6), a justiça transicional seguiu três fases históricas. A primeira ocorreu após a Segunda Guerra Mundial, com o estabelecimento dos tribunais penais de Nuremberg e de Tóquio, estabelecendo as bases do direito penal internacional. A segunda data do pós-Guerra Fria, na década de 1990, com mudanças políticas significativas e a incidência de processos de justiça de transição na democratização de muitos países. Por fim, a terceira fase data do final do século XX até o hodierno, ligada a locais com conflitos tão permanentes que se admite um direito pensado para a violência (ANDREEVSKA, 2013. p. 429).

Segundo Andreevska, a justiça transicional deve conter quatro processos. O primeiro seria o processo de justiça, no qual os perpetradores das atrocidades em massa são julgados e punidos pelos crimes cometidos. O segundo seria a reparação, no qual as vítimas das atrocidades são reparadas pelo dano sofrido. O terceiro, o processo da verdade. Nele, o que ocorreu durante o período de repressão ou conflito deve ser investigado e revelado à sociedade, assim como quem cometeu os crimes e onde estão os corpos de vítimas desaparecidas. Por fim, o último processo é o da reforma

institucional, que deve garantir que tais atrocidades não tornem a ocorrer. Outros processos, como consultas nacionais à população sobre o que mais é necessário e o desarmamento, a desmobilização e a reintegração, são também bem-vindos (ANDREEVSKA, 2013. p. 430).

A criação do Tribunal Penal Internacional em 1998 foi importante, pois seu Estatuto consagra as obrigações estatais de lutar contra a impunidade e respeitar os direitos das vítimas. O TPI seria, assim, a representação da determinação da comunidade internacional a não deixar impunes as graves ofensas aos direitos humanos como o genocídio, os crimes de guerra e os crimes contra a humanidade – justamente os crimes que estão sob sua jurisdição. Dessa forma, o Tribunal serve como instrumento de justiça de transição a povos violados, julgando os perpetradores da violência e também garantindo a reparação às vítimas. Jardim cita Cherie Booth, apontando como função do Tribunal a construção da verdade, principalmente por sua potencialidade de criar relatos objetivos e imparciais dos fatos – outra função vital para a justiça de transição (ANDREEVSKA, 2013. p. 430; BOOTH apud JARDIM, 2003. p. 183-184; JARDIM, 2006. p. 5-6, 9-10).

No entanto, muito tem se discutido sobre a eficácia desse mecanismo no julgamento dos mais graves crimes cometidos contra os direitos humanos. Nesse contexto a seção seguinte objetiva contribuir com essa discussão por meio da apresentação de dados empíricos sobre a cooperação dos Estados com o TPI, informação essencial para algumas abordagens teóricas que vinculam a eficácia das organizações com o *compliance*⁴.

Disposições sobre cooperação para com o Tribunal Penal Internacional

Legalmente, o Tribunal Penal Internacional possui a prerrogativa de solicitar cooperação e auxílio a outros Estados quando julgar necessário. As disposições sobre

⁴ Especialmente estudos que discutem a ineficácia de mecanismos de direitos humanos em razão da sua baixa capacidade de *enforcement*. Entende-se como *compliance*, que poderia ser livremente traduzido para o Português como “cumprimento”, o comportamento de um Estado que obedece alguma normativa outorgada por alguma instituição. Por sua vez, *enforcement*, ou “reforço das normas”, diz respeito à capacidade de uma instituição de fazer respeitar suas normas.

esse assunto se encontram no Capítulo IX do Estatuto de Roma, que versa sobre cooperação internacional e auxílio judiciário. De acordo com seu Artigo 86, “os Estados Partes deverão, em conformidade com o disposto no presente Estatuto, cooperar plenamente com o Tribunal no inquérito e no procedimento contra crimes de competência deste”. Por sua vez, o Artigo 88 prescreve que os Estados Partes devem garantir que os procedimentos necessários para responder aos pedidos de cooperação da Corte sejam permitidos em seu direito interno, não havendo, portanto, possibilidade de descumprimento de demanda do Tribunal alegando incompatibilidade com a legislação doméstica (ICC-CPI, 2011; MAIA, 2012. p. 311, 313).

Conforme Artigos 87 e 89, o Tribunal está habilitado a realizar pedidos de cooperação aos Estados Partes do Estatuto, podendo pedir a detenção e a entrega de pessoas a qualquer Estado em cujo território o acusado ou acusada possa estar. Pode, ainda, segundo Artigo 93, solicitar outras formas de cooperação não relacionadas à entrega de indivíduos, porém também essenciais para o decorrer de inquéritos e procedimentos criminais, tais como realizar inspeções, proteger vítimas, testemunhas e elementos de prova e reunir documentos solicitados. Um dos entendimentos da Corte é que, como não-cooperação, entende-se a falha de um Estado Parte ou de um Estado com acordo ou arranjo *ad hoc* com a Corte em cumprir com um pedido de cooperação, seguindo o artigo 87 do Estatuto (LEGAL-TOOLS, 2011d; MAIA, 2012. p. 312-315, 320-323; ICC-CPI, 2011).

Ainda de acordo com o Artigo 93, a recusa de um Estado Parte a um pedido de auxílio só poderá ser fundamentada em riscos à segurança nacional devido à divulgação de documentos ou de elementos de prova. Não obstante, os Artigos 94 e 95 também versam sobre exceções. O primeiro prescreve que um Estado pode não atender a um pedido se houver razões para crer que sua execução prejudicaria o desenrolar de inquérito de outro caso, desde que o Tribunal esteja de acordo. Por seu turno, o segundo prevê que um Estado pode suspender a execução de um pedido se a impugnação de admissibilidade sobre o caso ainda estiver sendo apreciada pelo Tribunal, isto é, se este ainda não houver se decidido sobre a admissão do caso (MAIA, 2012. p. 320-324).

Por fim, uma última exceção ao dever de um Estado Parte de atender a um pedido de cooperação do Tribunal encontra-se no Artigo 90: caso haja pedidos concorrentes de entrega de um indivíduo, por parte do Tribunal, e de extradição desse mesmo indivíduo, por parte de outro Estado que não seja Parte do Estatuto; e caso haja

um vínculo de direito internacional entre o Estado Não-Parte requerente e o Estado Parte requerido, este último tem a prerrogativa de decidir a qual pedido atender e pode, consequentemente, não colaborar com o Tribunal (MAIA, 2012. p. 315-317).

Caso os Estados Parte não cumpram com pedidos de cooperação da Corte, esta tem a faculdade de remeter a questão à Assembleia dos Estados Parte, a qual, por seu turno, pode adotar medidas de caráter econômico ou político, tais como a restrição da capacidade de voto do Estado Parte ou, ainda, alguma sanção econômica. Caso o Conselho de Segurança haja remetido a situação à Corte e algum Estado, Parte ou não do Estatuto de Roma, não cumpra com pedidos de cooperação, é para o Conselho que a Corte deve remeter o descumprimento. Nesse caso, o Conselho de Segurança pode adotar qualquer uma das medidas previstas ⁵na Carta das Nações Unidas, incluindo o uso da força (ANELLO, 2013. p. 47-48; NACOESUNIDAS, 2017).

Casos observados de cooperação de Estados com a Corte

Ao contrário do que a hipótese inicial desta pesquisa levaria a pensar, não foi difícil encontrar documentos relacionados à cooperação de Estados para com a Corte. Sendo essa uma característica vital para seu funcionamento, há intensa e constante movimentação de todos os órgãos do Tribunal com relação a ela: pedidos de assistência dos Estados realizados pela Defesa ou pela Promotoria, decisões das câmaras preliminares relativas a esses pedidos, relatórios sobre a situação de cooperação em algum caso ou com algum Estado específico etc.

Para esta pesquisa, foram estudados os documentos obtidos nos resultados de pesquisas no mecanismo de busca do Tribunal Penal Internacional, o *Legal Tools*. Utilizando as palavras-chave “*request for cooperation*”⁶ e “*request for assistance*”⁷, no dia 24/10/2017, obtiveram-se, respectivamente, 2.815 e 67 resultados. Com as palavras-chave “*request for cooperation evidence*”⁸ e “*prosecution’s update on cooperation issues*”⁹, no dia 28/10/2017, obtiveram-se, respectivamente, 2.386 e 159 resultados.

⁵ Segundo os artigos 41 e 42 da Carta, medidas além do uso da força podem abranger interrupção de relações econômicas parcial ou completa, rompimento de relações diplomáticas, corte de linhas de comunicação, bloqueios navais ou terrestres etc.

⁶ Em tradução livre para o Português, “pedido de cooperação”.

⁷ Em tradução livre para o Português, “pedido de assistência”.

⁸ Em tradução livre para o Português, “pedido de evidências sobre cooperação”.

⁹ Em tradução livre para o Português, “atualização da Promotoria sobre problemas de cooperação”.

Após a leitura desses documentos, torna-se notável que há casos em que os Estados não cooperam e tampouco respondem à Corte; todavia, há também aqueles que respondem, auxiliam e ativamente acompanham os casos junto a ela.

Dos casos de cooperação realizada e cumprida, foi possível encontrar vários exemplos. Como já avaliado acima, a assistência à Corte pode ser realizada não só a partir da entrega dos acusados, mas também através do fornecimento de informações e documentações, da proteção de testemunhas e outros serviços afins. Considerando o auxílio enquanto entrega de acusados à Corte, reuniram-se os seguintes dados compilados na Tabela 1.

Tabela 1: Dados sobre cooperação com a entrega de acusados

Situação (Estado ou região)	Número do caso	Sem cooperação e sem entrega	Sem cooperação com rendição voluntária	Entrega de acusado por Estado Africano	Entrega de Acusado por Estado Não Africano
Uganda	ICC-02/04-01/05	X			
Uganda	ICC-02/04-01/15		X		
República Democrática do Congo	ICC-01/04-01/06			X	
República Democrática do Congo	ICC-01/04-01/07			X	
República Democrática do Congo	ICC-01/04-01/10		X		X
República Democrática do Congo	ICC-01/04-01/12	X			
República Democrática do Congo	ICC-01/04-02/06		X		
República Democrática do Congo	ICC-01/04-02/12			X	
Sudão (Darfur)	ICC-02/05-01/07	X			
Sudão (Darfur)	ICC-02/05-01/09	X			
Sudão (Darfur)	ICC-01/05-01/12	X			
Sudão (Darfur)	ICC-02/05-02/09		X		
Sudão (Darfur)	ICC-02/05-03/09		X		

República Centro-Africana	ICC-01/05-01/08			X
República Centro-Africana	ICC-01/05-01/13		X	X
Quênia	ICC-01/09-01/11		X	
Quênia	ICC-01/09-01/13	X		
Quênia	ICC-01/09-02/11		X	
Quênia	ICC-01/09-01/15	X		
Líbia	ICC-01/11-01/11	X		
Líbia	ICC-01/11-01/13	X		
Líbia	ICC-01/11-01/17	X		
Costa do Marfim	ICC-02/11-01/12	X		
Costa do Marfim	ICC-02/12-01/15		X	
Mali	ICC-01/12-01/15		X	

Fonte: tabela montada pela autora a partir dos dados disponibilizados pelo mecanismo de busca do Tribunal com as palavras-chave citadas no segundo parágrafo da página 6.

Considerando, também, o auxílio de outras fontes, tem-se os seguintes dados na Tabela 2.

Tabela 2: Dados sobre cooperações obtidas em outras fontes de pesquisa

Situação (Estado ou região)	Número do caso	Cooperação com informação ou testemunhas
Uganda	ICC-02/04-01/05	
Uganda	ICC-02/04-01/15	
República Democrática do Congo	ICC-01/04-01/06	
República Democrática do Congo	ICC-01/04-01/07	X
República Democrática do Congo	ICC-01/04-01/10	
República Democrática do Congo	ICC-01/04-01/12	
República Democrática do Congo	ICC-01/04-02/06	
República Democrática do Congo	ICC-01/04-02/12	X
Sudão (Darfur)	ICC-02/05-01/07	

Sudão (Darfur)	ICC-02/05-01/09	
Sudão (Darfur)	ICC-01/05-01/12	
Sudão (Darfur)	ICC-02/05-02/09	
Sudão (Darfur)	ICC-02/05-03/09	
República Centro-Africana	ICC-01/05-01/08	
República Centro-Africana	ICC-01/05-01/13	X
Quênia	ICC-01/09-01/11	X
Quênia	ICC-01/09-01/13	
Quênia	ICC-01/09-02/11	X
Quênia	ICC-01/09-01/15	
Líbia	ICC-01/11-01/11	
Líbia	ICC-01/11-01/13	
Líbia	ICC-01/11-01/17	
Costa do Marfim	ICC-02/11-01/12	
Costa do Marfim	ICC-02/12-01/15	
Mali	ICC-01/12-01/15	

Fonte: tabela montada pela autora a partir dos dados disponibilizados pelo mecanismo de busca do Tribunal com as palavras-chave citadas no segundo parágrafo da página 6.

Avaliando os dados das Tabelas 1 e 2, observam-se onze casos de cooperação dos Estados africanos membros do Tribunal. Desses onze, seis são de entrega de acusados. Houve casos cujos acusados foram entregues à Corte por países africanos, como os casos de Thomas Lubanga Dyilo, Germain Katanga e Mathieu Ngudjolo Chui, entregues pela República Democrática do Congo. Todos os casos foram denunciados pelo próprio Estado e suas ordens de prisão foram cumpridas com eficácia e rapidez pelo Estado. No caso de Lubanga Dyilo, a entrega ao Tribunal ocorreu um mês após a emissão da ordem. No caso de Ngudjolo Chui, sua entrega foi realizada no mesmo dia da emissão. Por fim, o caso de Katanga foi o que mais demorou, sendo entregue três meses após a emissão da ordem (ICC-CPI, s.d.b).

Os outros cinco casos de cooperação são de disponibilização de informação e proteção de testemunhas. O Estado de Camarões, por exemplo, contribuiu com um caso da Corte sobre a República Centro Africana ao disponibilizar documentos. A República Democrática do Congo, por sua vez, garantiu a proteção de três testemunhas para um dos casos de sua própria situação na Corte (LEGAL-TOOLS, Annex 1, 2011; LEGAL-TOOLS, ICC - Legal Tools: Search, 2017).

Controvérsias sobre a cooperação de Estados com a Corte e casos de não-cooperação

Desde o primeiro caso em vigência, a Corte encontra problemas em relação à sua cooperação com outros Estados com reflexo para sua capacidade de julgar. Todavia, a relação entre Estados e o Tribunal Penal Internacional não é de tal forma maniqueísta que haja apenas aqueles que cooperam e os que não cooperam. Há, ainda, casos em que um Estado efetivamente coopera e relata estar fazendo aquilo que está ao seu alcance, porém, ainda assim é repreendido pela Corte, a qual alega incapacidade do Estado em cooperar adequadamente.

Esse foi o caso do Estado do Quênia, o terceiro figurante da Tabela 2, por cerca de quatro anos. Desde pouco após a emissão dos mandados de prisão para os quenianos acusados pelo Tribunal, em 2010, questionamentos e debates entre a Corte e o Estado queniano se acumularam. Inicialmente, o governo do Quênia pediu auxílio do Tribunal em suas investigações nacionais sobre os crimes de violência pós-eleitoral, em 2011, alegando que seria melhor capaz de cooperar com a instituição se obtivesse sua ajuda com informações, documentos e evidências sob sua posse (LEGAL-TOOLS, 2011a).

Não obstante, seu pedido foi efetivamente recusado. A Promotoria acusou o Estado queniano de não realizar os esforços que estavam ao seu alcance para cooperar adequadamente com o Tribunal, usando da soberania nacional e de princípios de segurança do Estado para justificar o descumprimento dos pedidos de assistência realizados pela Corte. Em seu relatório de 2012, a Promotoria declara que, desde 2010, o governo queniano haveria assumido uma atitude indiferente, inútil, morosa e, por vezes, prejudicial (LEGAL-TOOLS, 2011b; LEGAL-TOOLS, 2011c; LEGAL-TOOLS, 2012a).

Assim, declarou-se que a falta de cooperação queniana afetava não só o Gabinete do Promotor em suas funções, mas também a Corte como um todo. Também em 2013, a Promotoria admitiu que o Estado queniano havia, de fato, cooperado com alguns dos pedidos realizados e até permitido missões de investigação *in loco*; porém, afirmou que, apesar da aparência de disposição à cooperação que o Estado passava, os pedidos realmente importantes e críticos eram negados ou negligenciados por muito tempo, sem qualquer outra explicação (LEGAL TOOLS, 2013b).

O Estado do Quênia rebateu tais relatórios, afirmando descontentamento com a maneira pela qual o Gabinete do Promotor havia lidado com os problemas de cooperação em sua situação. Afirmou, ainda, que ressentia como a Promotoria não era recíproca com seus esforços para cooperação e que seguia tentando intervir nos direitos naturais de soberania estatal do Quênia (LEGAL-TOOLS, 2013a).

O enfrentamento entre a Promotoria e o Estado do Quênia culminou em um pedido da Promotoria para que a Câmara de Julgamento V (A), responsável pelos casos da situação queniana, declarasse oficialmente o descumprimento dos pedidos de assistência da Corte pelo Estado do Quênia e referisse a questão à Assembleia dos Estados Parte. Todavia, as relações entre o Estado e a Corte não cessaram, e pedidos e esforços de cooperação continuaram sendo uma das pautas de suas interações. Já em 2014, a animosidade parece ter cessado com a realização de um novo acordo (LEGAL-TOOLS, 2013c; LEGAL-TOOLS, 2014a; LEGAL-TOOLS, 2014b).

Esse se aproxima do caso da Líbia, o qual envolve clara insatisfação e contestações de ambas as partes quanto ao cumprimento do auxílio devido pelo Estado à Corte. Desde 2012, um ano após a abertura de casos sobre a Líbia no Tribunal, a Defesa tem realizado denúncias à Corte da falta de cooperação libanesa, as quais incluem, majoritariamente, a não entrega do acusado Saif Al-Islam Gaddafi. Primeiramente, o Estado libanês optou por não entregar o acusado e julgá-lo em seu próprio sistema judicial, mesmo após tê-lo recebido do Estado da Mauritânia – o qual, por sua vez, também errou, pois, de acordo com a Resolução 1970.25 do Conselho de Segurança, que vincula todos os Estados membros das Nações Unidas, o acusado deveria ser rendido à Corte, uma vez em custódia. Por isso, em 2013, a Defesa requisitou que a Câmara responsável referisse à Líbia e à Mauritânia ao Conselho de Segurança pelo descumprimento das ordens do Tribunal (LEGAL TOOLS, 2013a).

Também neste caso, o Estado denunciado respondeu às acusações, afirmando que suas ações não justificariam leva-lo ao Conselho de Segurança e que, ao contrário do que havia sido dito, empreendeu todos os esforços possíveis para ativamente cooperar com a Corte. Assim, declarar oficialmente um descumprimento por parte da Líbia seria desconsiderar a boa-fé do Estado. De fato, isso não aconteceu em 2013; porém, a animosidade não se encerrou e, em 2014, a Câmara responsável declarou oficialmente o descumprimento do Estado da Líbia em relação à ordem de entrega de Gaddafi e de outras ordens (LEGAL-TOOLS, 2013b; LEGAL-TOOLS, 2013c; LEGAL-TOOLS, 2014d).

Não obstante, a Líbia não é um Estado membro do Tribunal Penal Internacional, e somente está obrigada a cumprir com demandas do segundo porque seu caso foi referido a ele pelo Conselho de Segurança. Os Artigos 25 e 103 da Carta das Nações Unidas dispõem que todos os Estados Parte da Organização das Nações Unidas devem cumprir com as resoluções impostas pelo Conselho de Segurança, estabelecendo-as como prioridade. Assim, as resoluções 1593 e 1970, as quais referem os casos do Sudão e da Líbia à Corte, respectivamente, vinculam qualquer Estado Parte da ONU ao cumprimento com o Tribunal nesses casos (ANELLO, 2013. p. 50-51; LEGAL-TOOLS, 2012b).

Na Tabela 3, a seguir, estão os resultados obtidos da pesquisa sobre cooperação entre a Corte e outros Estados. Para os casos de Omar Hassan Ahmad Al Bashir, do Sudão, e Saif Al-Islam Gaddafi, da Líbia, os resultados foram negativos em relação à presença de cooperação.

Tabela 3: Dados dos casos mais notáveis de não-cooperação com a Corte

Casos Notáveis de Não-Cooperação	Ocorrências com Estados	Ocorrências com Estados
	Africanos Membros	Não Membros
ICC-02/05-01/09 – The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir [Sudão (Darfur)]	África do Sul, 2015	Arábia Saudita, 2013
	Chade, 2011	Argélia, 2015
	Djibouti, 2016	Índia, 2015
	Jordânia, 2017	Kuwait, 2014

	República Democrática do Congo, 2014	Sudão, 2010
	Uganda, 2016	Sudão, 2011
		Sudão, 2012
		Sudão, 2013
		Sudão, 2014
		Sudão, 2015
		Sudão, 2016
		Sudão, 2017
		Líbia, 2011
ICC-01/11-01/11 – The Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi [Líbia]		Líbia, 2012
		Líbia, 2013
		Líbia, 2014
		Líbia, 2015
		Líbia, 2016
		Líbia, 2017
		Mauritânia, 2013

Fonte: tabela montada pela autora a partir dos dados disponibilizados pelo mecanismo de busca do Tribunal com as palavras-chave citadas no segundo parágrafo da página 6.

Na Tabela 3, reuniram-se dados de descumprimento das ordens de entrega de acusados emitidas pela Corte. Nota-se que, especialmente no caso do Sudão, muitos países descumpriram com a entrega dos acusados procurados, repetidamente, por todos os anos desde a emissão de seus mandados de prisão. Tal como o caso da Líbia, o Sudão também está vinculado à Corte em uma situação por referência do Conselho de Segurança – sendo este o caso mais emblemático para esta pesquisa. O caso de Al Bashir é aquele em que a Corte mais encontrou problemas com a falta de cooperação, tanto do próprio Sudão quanto de outros Estados (ANELLO, 2013. p. 51).

Notoriamente, desde seu mandado de prisão emitido pela Corte em 2009, Omar Al Bashir circula pelo continente Africano sem ser detido por Estados membros do Tribunal. Recentemente, em 2015, ocorreu uma situação em que o Estado da África do Sul, membro do TPI, teve a oportunidade de executar o mandado de prisão de Al-Bashir. Não obstante, mesmo após intenso debate sobre deter ou não o presidente sudanês e sob repreensão de sua própria suprema corte, o Estado sul-africano decidiu permitir que Al-Bashir deixasse o país sem impedimentos (ICC-CPI, s.d.b.; MAUPAS, 2016).

Assim, desde 2010, a Corte emite declarações oficiais ao Conselho de Segurança, informando que o Sudão falhou em cooperar com ela. Declara ainda que, conseqüentemente, o Estado do Sudão impede que a Corte realize suas funções e seus poderes sob o Estatuto de Roma. No caso de Al-Bashir, outros Estados membros e não membros do Tribunal também falharam em cooperar executando o mandado de prisão de Al Bashir. Assim, compilaram-se também declarações oficiais da Corte sobre a não-cooperação do Chade, do Kuwait, da República Democrática do Congo, da Argélia, da Índia, da Arábia Saudita, de Djibuti, de Uganda e da Jordânia (LEGAL-TOOLS, 2010; LEGAL-TOOLS, 2011d; LEGAL-TOOLS, 2014e; LEGAL-TOOLS, 2014c; LEGAL-TOOLS, 2015a; LEGAL-TOOLS, 2015b; LEGAL-TOOLS, 2015c; LEGAL-TOOLS, 2016a; LEGAL-TOOLS, 2016b; LEGAL-TOOLS, 2017).

O caso do Sudão é emblemático, pois, dentre os estudados, é o que mais apresenta ocorrências de não entrega de um acusado por Estados africanos membros do Tribunal. As razões justificadas são variadas, incluindo: a posição de chefe de Estado de Al Bashir; a conseqüente imunidade que tal cargo daria a Al Bashir; a decisão de um grupo de países da União Africana em não cumprir mais com os ordenamentos da Corte etc. Contudo, a despeito das justificativas, esses casos não deixam de ilustrar o problema da não-cooperação de Estados com a Corte (ICC-CPI; s.d.b.; LEGAL-TOOLS, 2014c).

Apresenta-se, a seguir, uma série de justificativas dadas para a não cooperação nesse caso e uma discussão.

Não-cooperação e o caso de Omar Al Bashir

O motivo do apoio inicial dos africanos ao Tribunal Penal Internacional foi o aprendizado que adquiriram com os conflitos em seus passados e a determinação em não deixar que ocorram novamente. Não obstante, anos depois, esses mesmos Estados se colocaram em posição defensiva diante da Corte e ameaçaram não lhe prestar cooperação. De acordo com Kurt Mills, a contradição do discurso e das práticas africanas é explicada pelo cenário africano e pela posição em que a África se encontrava e, ainda, se encontra. Ora, o regime internacional de direitos humanos e o Estatuto de Roma, por mais claros que sejam, inserem-se em um quadro internacional e regional

muito mais amplo, tornando o Tribunal vulnerável a questões fora de seu alcance (MILLS, 2012. p. 405-410).

A União Africana surgiu em 2002, apenas oito dias após os Tribunal Penal Internacional, enquanto sucessora da Organização da União Africana e com o objetivo de aproximar mais os Estados africanos, criando um único ator africano. A partir dessa forma de organização, os Estados africanos puderam dar início à chamada Renascença Africana, comprometida com o anticolonialismo, a democracia, a solidariedade africana e a responsabilidade africana para com suas próprias políticas – atribuindo soluções africanas aos problemas africanos. Assim, a União Africana, embora reconheça normas internacionais, é também um meio para que a África trace o seu próprio caminho e resista à interferência externa, o que leva a eventuais contradições (MILLS, 2012. p. 412).

A percepção desta época era de que os mandados de prisão faziam parte de uma campanha legal contra a África. É notório e até compreensível que tal percepção fosse corrente entre os africanos, pois, dos vinte e sete casos de jurisdição universal sendo processados em 2009, dez eram contra indivíduos africanos. O que é mais: os sentimentos de injustiça ligados à jurisdição universal eram também aplicados ao Tribunal Penal Internacional. Assim, temia-se que o Tribunal e outros processos de justiça internacional, sobre os quais os próprios africanos não tinham nenhum poder decisório, prejudicassem os esforços africanos de paz e de desenvolvimento institucional. “Em outras palavras, o próprio desenvolvimento de uma África unida estaria sendo ameaçado por magistrados e promotores de má-fé” (MILLS, 2012. p. 418-420. Tradução própria).

Dado o pedido da emissão do mandado para Bashir pela Promotoria, o Conselho de Paz e Segurança (CPS) da União Africana requisitou que o Conselho de Segurança das Nações Unidas usasse o poder a ele conferido pelo Estatuto de Roma para indeferir o processo contra Bashir. O CPS acreditava que, caso a demanda da Promotoria fosse atendida, os esforços de resolução de conflitos e de reconstrução da paz em Darfur seriam seriamente prejudicados – o que, por sua vez, é compreensível, visto que a maior parte da violência e dos assassinatos foram cometidos pelo Estado do Sudão (MILLS, 2012. p. 420).

Após a emissão de mais um mandado de prisão contra Al Bashir em 2009 – dessa vez, por genocídio –, as relações entre os africanos e a Corte ficaram ainda piores. Ademais, o pedido da União Africana realizado ao Conselho de Segurança das Nações Unidas para que este indeferisse a emissão de um mandado de prisão contra Bashir nunca foi sequer reconhecido pelo Conselho. Inconformada, a União Africana decidiu, em assembleia própria, não cooperar com a Corte com relação a Omar Al Bashir, assim como resguardou o direito de tomar quaisquer outras medidas necessárias para salvaguardar a dignidade, a soberania e a integridade do continente africano (MILLS, 2012. p. 422-425).

Definitivamente, a sensação de injustiça que atormentava os africanos não era sem razão. Em 2002, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 1422, de acordo com a qual qualquer indivíduo de um Estado não parte receberia imunidade total por ações cometidas em operações de paz por até um ano. Essa medida foi exigida pela administração Bush, dos Estados Unidos da América, como condição para a renovação do mandato de uma missão de paz na Bósnia-Herzegovina. Ao passo em que os Estados Unidos podiam forçar a concessão de imunidade aos seus cidadãos estadunidenses comuns, o mesmo não podia ser exigido por Estados africanos a favor de um chefe de Estado, que naturalmente já possui muitas imunidades. Segundo Kurt Mills, essa ambiguidade foi entendida como uma hipocrisia ultrajante (MILLS, 2012. p. 430).

Ainda mais uma razão para a insatisfação africana à época era a conduta do Promotor da Corte, Luis Moreno-Ocampo, percebido como arrogante, político e alheio às perspectivas e às preocupações africanas. Na verdade, segundo Kurt Mills, Moreno-Ocampo era “pessoalmente odiado por muitos líderes africanos”. Assim, é importante ressaltar que essa resistência não é devida a Omar Al Bashir enquanto pessoa. Na verdade, não são poucos os líderes africanos que não gostam dele e, se pudessem escolher, ele não seria presidente do Sudão. Não obstante, esta é uma posição difícil de ser tomada, visto que o objetivo africano é perseguir a união e o anti-colonialismo. A real questão é sobre a marginalização da África nos altos níveis de poder global (MILLS, 2012. p. 427, 432-433. Tradução própria).

Logo após o episódio da África do Sul, o ex-presidente da Costa do Marfim, Laurent Gbagbo, foi julgado pelo Tribunal Penal Internacional, em janeiro de 2016. A reação africana novamente não foi de resiliência: três dias após o julgamento, a União

Africana posicionou-se contrária ao Tribunal e concordou em apoiar Omar Al Bashir em sua decisão de ignorar seu mandado de prisão (THE ECONOMIST, 2016).

Notoriamente, existe mais de uma questão política envolvendo o posicionamento de africanos em relação à Corte. A primeira questão seria a acusação corrente de que a Corte age preconceituosamente em relação à África. Ainda que seis das nove situações africanas hajam sido referidas à Corte pelos próprios Estados africanos, mais de quinze anos se passaram desde o início das funções do Tribunal e, ainda, as situações abertas são exclusivamente africanas. Essa exclusividade de casos africanos insinua, em última instância, que os Estados africanos são incapazes de fazer justiça. Esse entendimento, por sua vez, vindo de uma Corte criada e sediada na Europa – especificamente, na Holanda –, pode remontar a pensamentos colonialistas de que os povos africanos não possuem civilidade e que, portanto, precisam ser guiados conforme a lei e a ordem do Ocidente (THE ECONOMIST, 2016).

Mais uma questão política que permeia esse episódio é o poder político do acusado. Laurent Gbagbo não teve a enorme influência que Al Bashir possui, e não pôde, conseqüentemente, evitar sua prisão. O caso do mandado de prisão para Al Bashir está ligado a discussões muito mais amplas sobre o papel de instituições globais e regionais, sobre processos políticos globais e sobre a natureza não democrática do Conselho de Segurança. Segundo Mills, a “África se sente deixada de lado”. Sua posição não é de rejeição da justiça internacional e da punição das graves ofensas aos direitos humanos, mas, sim, de assegurar autonomia, soberania e controle sobre conflitos – objetivos que poderiam ser alvejados pelo julgamento de um de seus chefes de Estado por outra Corte (MILLS, 2012. p. 433, 436, 443-445. Tradução própria; THE ECONOMIST, 2016).

A seguir, será apresentado um relato sobre a preocupação da gestão do TPI em medir o desempenho de suas ações, para posteriormente apresentar uma discussão sobre o tema da compliance no que se refere a entrega de indiciados ao TPI e seu significado para o papel que a organização internacional desempenha no objetivo de promover a justiça para os mais graves crimes contra os direitos humanos.

Preocupação dos órgãos do Tribunal Penal Internacional sobre sua performance

De acordo com Robert Behn, medir o desempenho de uma organização pode contribuir para estabelecer metas e objetivos, planejar atividades para alcançar esses objetivos, monitorar e avaliar os resultados, assim como aprender com os erros e acertos e otimizar o funcionamento, dentre outros. O Tribunal Penal Internacional, por sua vez, já tomou iniciativas parecidas através dos relatórios de indicadores e os planos estratégicos para a avaliação do trabalho da Promotoria do Tribunal, expedidos há vários anos pelo próprio Gabinete da Promotoria. A seleção dos indicadores realizada pelo Gabinete expressa “uma política e uma visão do que é desejável”, expondo o que o Gabinete interpreta como excelência e a forma como ele pretende contribuir para as metas da Corte de acabar com a impunidade e de prevenir crimes. Com isso, pretende-se também estabelecer um modelo a ser seguido por administrações públicas, visto que o Tribunal visa a servir como instrumento de justiça de transição (BEHN, 2003. p. 587-588; KOTECHA, 2017. p. 545-548).

O próprio Gabinete da Promotoria assumiu que medir seu próprio desempenho seria uma tarefa complexa que requereria uma avaliação de todo o Tribunal, reconhecendo sua função de complementaridade, bem como a importância da cooperação para o bom funcionamento do organismo. Isso se devia ao fato da dificuldade de precisar os resultados atingidos pelo Gabinete ou o quanto seu trabalho de fato contribuiu para algo positivo, pois podem haver muitas outras variáveis envolvidas em um caso de justiça. Consideradas essas ressalvas, os indicadores obtidos foram 14, divididos entre categorias estratégica e operacional (KOTECHA, 2017. p. 548-549).

Todavia, o Gabinete considera como desempenho eficaz apenas aquilo que provém de suas próprias atividades, desconsiderando consequências no “mundo real” ligadas às suas atividades. Assim, os indicadores reduzem processos judiciais, que são fenômenos complexos, a dados brutos. Mais especificamente, de acordo com Kotecha, o problema dos indicadores é a falta de atenção com a avaliação dos resultados específicos que se desejam, isto é, os objetivos que se procuram atingir em populações afetadas por conflitos, acabar com a impunidade de perpetradores de atrocidades e prevenir crimes. Essa escolha pode ser explicada pelo desejo de manter os custos de avaliação do desempenho dentro do orçamento da Corte, assim como por não estabelecer os objetivos que se espera atingir com os julgamentos, o que erroneamente dá a ideia de

que apenas julgamentos podem resolver os problemas atacados pela Corte (KOTECHA, 2017. p. 550-552, 554-556, 559, 562).

Embora os trabalhos de Kotecha e do Gabinete da Promotoria permitam avaliar apenas o desempenho do órgão da Promotoria, e não do organismo da Corte como um todo, ainda são relevantes para esta pesquisa, pois, uma vez que o Gabinete da Promotoria é o rosto da Corte, sua avaliação definitivamente não é menos importante.

Abordagens sobre organizações internacionais e suas performances

De acordo com Michael N. Barnett e Martha Finnemore (2004), burocracias são, por definição, autoridades racional-legais em seu domínio de ação, dotadas de expertise e de tarefas a elas delegadas. Com essa autoridade, elas são capazes de usar seus recursos discursivos e institucionais para cativar outros atores e impor normas. Da mesma forma operam as organizações internacionais. Para que isso aconteça, no entanto, é necessário que haja aquiescência dos outros atores – o que envolve a percepção da organização como fiel aos seus objetivos e imparcial (BARNETT, FINNEMORE, 2004. p. 20-22).

Todavia, organizações internacionais frequentemente tropeçam na questão da neutralidade, e a busca por atingir tal qualidade neutral e despolitizada é uma fonte de estresse, principalmente quando uma ação imparcial é impossível. No caso de tribunais, como o Tribunal Penal Internacional, essa é exatamente a questão, pois a defesa de normas, princípios e morais é quase sempre uma escolha política, visto que um conjunto de questões morais invariavelmente vai de encontro a outros (BARNETT, FINNEMORE, 2004. p. 21, 23).

Dessa forma, organizações internacionais são fustigadas pela política de poder e pela mudança de interesses dos Estados, coexistindo em um cenário complexo e confuso de funções e parcerias cambiantes. Suas performances – ou desempenhos –, isto é, sua capacidade de atingir os objetivos acordados no momento de sua criação e da formação de seu mandato, são afetadas por vários fatores políticos que fogem de seu alcance. Gutner e Thompson (2010) apontam que essa dificuldade com Estados é mais comumente enfrentada por organizações que se engajam em funções mais politicamente

visíveis, o que também é, compreensivelmente, o caso do Tribunal Penal Internacional (GUTNER, THOMPSON, 2010. p. 230-232, 234-235, 238, 243).

Além de influenciar internamente, outra forma dos Estados impactarem o desempenho de uma organização internacional é o descumprimento de suas normas e regras dispostas. Por essa razão, alguns estudos de *compliance* (ABOTT, SNIDAL, 1998; CORTELL, DAVIS JR., 1996; RAMANZINI, 2014) vão exatamente avaliar a efetividade das organizações internacionais observando as conformidades e o comportamento dos atores com as normas e regras desses mecanismos, embora haja o reconhecimento que a efetividade não se resume ao cumprimento de normas e regras da instituição pelos Estados.

Segundo Andrew Cortell e James W. Davis Jr., a existência de um regime internacional não implica necessariamente que haverá resultados de cooperação. Para que uma norma internacional seja cumprida, é necessário também que ela possua apelo e concordância com a estrutura doméstica: depende, portanto, da saliência doméstica da norma, isto é, da legitimidade atribuída a ela no contexto político doméstico. O nível da saliência doméstica de uma norma internacional é baixo ou inexistente caso o Estado haja negado a legitimidade da norma. Isto, por sua vez, é o que ocorre com os Estados africanos membros do Tribunal que se recusam a cooperar (CORTELL, DAVIS JR., 1996. p. 451-452, 456).

Considerando os casos estudados neste trabalho, as condições históricas pelos quais os países africanos passaram e a relação majoritária dos casos do Tribunal Penal Internacional com Estados da África, percebeu-se a necessidade de buscar uma abordagem alternativa às tradicionais sobre eficácia de instituições internacionais. As especificidades da relação entre os países africanos e o Tribunal Penal Internacional ficam ofuscadas nas perspectivas de análise trazidas até este ponto do artigo.

As instituições internacionais e seu papel nas Relações Internacionais tem sido interpretadas à luz da perspectiva decolonial. Apesar desses estudos não estarem preocupados com o foco deste trabalho, iluminam aspectos importantes para compreender a cooperação dos Estados membros na entrega de indiciados pelo Tribunal Penal Internacional. Nas palavras de Ba:

“Normas internacionais atuais revelam seus limites enquanto meios para a justiça internacional – razão pela qual o Tribunal Penal Internacional é um dos instrumentos de justiça internacional que

perpetuam o legado intelectual colonial sobre o qual o direito internacional foi fundado” (BA, 2017. p. 53. Tradução própria).

Entende-se que os direitos humanos são um produto cultural proposto pelo Ocidente para delimitar os padrões para uma vida digna e que, posteriormente, acabou sendo imposto a outras culturas através do imperialismo epistemológico, isto é, da dominação pelos países centrais e ocidentais do saber e do pensar. Assim, os direitos humanos possuem inerentemente um discurso hegemônico e etnocêntrico, e é cobrado de outras culturas a sua adoção e aplicação absoluta (CASTILHO, 2013. p. 100, 106).

Segundo Oumar Ba, o direito penal internacional e os mecanismos de justiça internacionais têm, historicamente, excluído grandes partes da comunidade, sujeitando-as ao direito, mas não as protegendo com o mesmo. O Tribunal Penal Internacional está inserido nesse regime e carrega parte desse legado discriminatório, porém, não leva a culpa da discriminação sozinho – nem completamente, pois a maior parte das críticas devem se concentrar sobre o Gabinete da Promotoria, não sobre o organismo da Corte como um todo (BA, 2017. p. 46-47, 51-52).

Há uma perspectiva do Terceiro Mundo sobre direito internacional que acredita que as normas e instituições internacionais estão dentro de um sistema de hierarquias que desfavorece povos não ocidentais e que forra a base ambivalente, a partir da perspectiva ocidental, sobre a qual o direito internacional é formado e praticado. Tal como inicialmente, nos tempos coloniais; na atualidade, aquilo que se escreve sobre direito internacional também silencia, banaliza e apaga narrativas não ocidentais (BA, 2017. p. 52-54).

Esses atos de exclusão de narrativas de terceiros também são encontrados na prática do Tribunal Penal Internacional ao não considerar em suas investigações as atrocidades ocorridas fora da África. Essa conduta passa a ideia de que o Ocidente não comete crimes ou graves ofensas à humanidade, e que apenas os africanos, enquanto povos menos civilizados e que ainda têm de evoluir e aprender, cometem tais erros (BA, 2017. p. 55-57).

Segundo Oumar Ba, a prática da justiça penal internacional está enraizada numa história que permitiu que o Ocidente, mais poderoso, criminalizasse a ação de terceiros, ao passo em que o livrou do escrutínio da mesma lei que impunha. Há, realmente, uma hierarquia internacional de poder, na qual o sistema de justiça internacional ainda

consagra o Ocidente como o único curador da lei, da justiça e da moral. Por sua vez, a autora deste trabalho acredita que, para avaliar o impacto de Estados africanos sobre o Tribunal, essa perspectiva não deve fugir à mente, de modo a não realizar uma análise também unilateral (BA, 2017. p. 57-58).

Em seguida, discute-se sobre a interseção das abordagens estudadas e apresentadas com a pesquisa empírica realizada, apresentando a análise da autora.

Análise do impacto da conduta de cooperação e não cooperação dos Estados africanos sobre o Tribunal Penal Internacional

Conforme o já discutido, a cooperação dos Estados com o Tribunal Penal Internacional, especialmente no que se refere à entrega de pessoas indiciadas para julgamento, é fundamental para o seu funcionamento e é, certamente um indicativo de performance. No entanto, como observou-se no estudo dos casos julgados pelo Tribunal, o mecanismo que, em seu tratado constitutivo caracteriza-se pela independência e neutralidade, atua no campo político.

Com efeito, o Tribunal iniciou suas tarefas no ambiente africano durante o período da Renascença Africana, momento em que os países africanos se preocupavam com a reafirmação de suas soberanias, a união entre eles e o combate a discursos e práticas ainda imperialistas. Uma vez insatisfeitos com a acusação de presidentes africanos, os países pleitearam o direito de julgá-los, de forma a garantir maior autonomia sobre a solução de seus próprios conflitos; contudo, conforme visto, seus pedidos foram sumariamente negados. Por isso, as ações do Tribunal de acusar vários indivíduos africanos – e somente africanos – resultaram, inevitavelmente, na concepção da Corte como não neutral. Por esse motivo, ocorreu um grande movimento de resistência contra o Tribunal.

Dessa forma, ainda que o Tribunal tenha uma função unicamente legal e busque aplicar apenas o direito para servir como mecanismo de justiça de transição para os países afetados por conflito, o resultado de suas ações dentro do contexto político africano resultou em questionamento da organização por boa parte do continente. Como consequência, observa-se que as normas e as ordens vindas da Corte ganham resistência para alcançar saliência doméstica suficiente – segundo apresentado por Cortell e Davis

Jr. (1996) – para serem cumpridas quando emitidas; daí a recusa de muitos países em executar mandados de prisão e enviar outras formas de cooperação à Corte. Por seu turno, essas recusas reduzem ainda mais a saliência das normas, estabelecendo precedentes que dificultam uma mudança no comportamento desses países.

Dentre os propósitos da Corte presentes em seu mandato, além do julgamento e da punição de perpetradores de graves ofensas aos direitos humanos, estão também o estabelecimento da justiça transicional nas comunidades afetadas por conflitos e, em última instância, a prevenção da recorrência desses crimes. Enquanto instrumento de justiça complementar aos instrumentos nacionais de cada Estado membro, o Tribunal Penal Internacional pretende servir às comunidades afetadas até que estas possam novamente ter um sistema judiciário e público capaz de atuar autonomamente. Para isso, seu trabalho envolve a coleta de evidências e de relatos, a abertura e a proteção às vítimas e testemunhas que desejem compartilhar suas verdades, a educação sobre direitos humanos às comunidades, a reparação às vítimas que buscam e, não menos importante, o julgamento dos criminosos – todas atividades centrais para a justiça de transição.

Dos 55 Estados africanos, 32 são membros do Tribunal Penal Internacional. Desses 32, os resultados da pesquisa realizada encontraram seis principais infratores – no sentido de não cooperação com o Tribunal no principal caso com falta de colaboração dos Estados, qual seja: o caso de Omar Harun Al Bashir. Esses Estados são aqueles apresentados na Tabela 3 (África do Sul, Chade, Djibouti, Jordânia, República Democrática do Congo e Uganda). Também dentro desses 32, encontraram-se onze países que efetivamente colaboraram, de uma forma ou de outra, com a Corte.

Curiosamente, a República Democrática do Congo figura em ambos os grupos, e essa é uma questão que deve ser tomada como gatilho para a seguinte reflexão: assim como dito anteriormente, a cooperação entre os Estados africanos membros e o Tribunal Penal Internacional não é de tal forma maniqueísta a ponto de haver estritamente “maus Estados” e “bons Estados”. Na verdade, uma vez que o Tribunal se insere num contexto político complexo no continente africano em que os Estados assumem um comportamento anticolonialista em busca de maior autonomia em seus próprios territórios, chega a ser compreensível que alguns Estados que hajam concordado em participar do Tribunal tenham posturas ambivalentes, pois eles próprios se encontram em dilema.

A análise restrita aos dados coletados pode gerar uma interpretação do índice maior de cooperação do que de não cooperação por parte dos Estados africanos na entrega de acusados ao TPI. No entanto, uma conclusão sobre o tema pautada exclusivamente na frieza dos números é, minimamente, parcial. Devem-se observar duas ressalvas.

A primeira: embora estudados todos os casos africanos sob jurisdição da Corte (tarefa consideravelmente árdua no tempo de desenvolvimento da pesquisa), os dados encontrados de cooperação dos Estados com o Tribunal não cobrem a totalidade dos mesmos. Todos aqueles que se puderam encontrar foram aqui colocados; no entanto, é relevante um aprofundamento do conhecimento sobre a utilização da rede de dados da Corte. Daí, faz-se necessário salientar que é possível que haja ainda mais dados que contribuam tanto para a análise da não cooperação quanto da cooperação.

A segunda ressalva diz respeito à pergunta de pesquisa: considerou-se, inicialmente, olhar o impacto de Estados africanos membros do Tribunal. Não obstante, como observado nos dois casos submetidos a ele pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, a maior parte dos Estados não cooperantes não são membros do Tribunal, e o impacto negativo da não entrega dos acusados é o mesmo para membros e não membros, nesses casos. Também para essa ressalva, a conclusão é a da necessidade de ampliação de estudos empíricos sobre o tema.

É importante, também, olhar para casos em que a cooperação existe e, ainda assim, é considerada insuficiente ou inadequada, como no caso do Quênia. De todos os documentos lidos sobre esse caso específico, foi possível depreender que o caso envolve muito do não reconhecimento dos esforços quenianos, assim como desconsideração pelos limites do Estado em realizar os pedidos e pela situação política em que o Estado se encontra, e, por fim, a recusa em auxiliar o Estado quando este requisitou, de forma a poder cooperar melhor com a Corte. Estas são todas atitudes que certamente podem ser problematizadas sobre as lentes decoloniais, uma vez que as normas de direitos humanos foram impostas ao continente, historicamente, e ainda quando o Estado acordou as condições, é cobrado e condenado com base nelas sem que suas próprias características sejam consideradas, excluindo, assim, os africanos.

É claro que se deve, também, considerar que o Estado do Quênia pode, de fato, estar securitizando questões políticas de forma a não cooperar com o Tribunal com base

em alegações de segurança nacional e soberania. Mais uma vez, não há maniqueísmo na história, e é plenamente possível que ambas as coisas estejam acontecendo. Não obstante, não se deve ignorar uma delas com o objetivo de concluir que o Estado impacta negativamente a Corte. Neste caso, a autora considera que o Estado do Quênia colaborou com o Tribunal, como apresentado na Tabela 2.

Concluindo, a análise dos dados que se pôde obter a partir das abordagens escolhidas, é possível concluir que a função de justiça transicional que o Tribunal busca servir nas comunidades afetadas é, de fato, impactada pelos Estados membros, porém, de uma forma ambivalente: é positiva, na medida em que a proteção de vítimas e testemunhas, o fornecimento de documentos para a construção da verdade e a entrega de acusados, tarefas realizadas por alguns Estados que colaboraram, contribuem para os quatro processos da justiça transicional; não obstante, é também negativa quando se considera aqueles Estados que se recusam a entregar acusados quando estes estão em seus territórios, visto que o primeiro passo para a justiça de transição é o julgamento e a punição do perpetrador de atrocidades. Assim, embora consiga, em alguns casos, cumprir com seu objetivo de justiça de transição, dois dos objetivos do mandato do Tribunal são impactados: a justiça de transição e o julgamento de criminosos.

Finalmente, não se deve esquecer das ressalvas sobre as quantidades de dados ainda a serem descobertos que complementarão, futuramente, esta análise; assim como a consideração sobre o cuidado que se deve ter ao analisar o impacto de condutas africanas sobre a Corte, dada a exclusão histórica de africanos na formação do sistema de justiça penal internacional.

Conclusão

Este trabalho teve como objetivo geral investigar a cooperação dos Estados membros Africanos com o Tribunal Penal Internacional com vistas a estudar a performance do mecanismo no alcance de seus objetivos. O resultado da investigação reforça a hipótese de que há, de fato, um impacto dos Estados africanos membros do Tribunal sobre o seu desempenho, afetando tanto o seu dever de julgar criminosos quanto de servir como mecanismo de justiça de transição; porém, é um impacto dual: é tanto positivo, na medida em que há contribuições que são essenciais para a realização da justiça de transição, quanto negativo, devido à não entrega de acusados.

Não obstante, a análise dos resultados empíricos a partir das perspectivas teóricas do campo das relações internacionais permitiu identificar lacunas nas análises de performance na interpretação da cooperação entre os Estados Africanos e o Tribunal Penal Internacional. Uma delas é o foco dessas análises no comprometimento e no *compliance* dos Estados como variáveis determinantes da performance da organização. Compreende-se que, para o objetivo de julgar perpetradores de ofensas aos direitos humanos, a Corte, de fato, necessita da cooperação dos Estados com a rendição dos acusados. Não obstante, este não é o seu objetivo primordial, mas, sim, a atuação enquanto mecanismo de justiça de transição. Nesse caso, o julgamento é um objetivo importante, mas não o fim da organização.

A mais importante lacuna identificada, no entanto, é como essas perspectivas não abordam especificamente o caso da cooperação de Estados africanos com o Tribunal. Em geral, a literatura sobre performance já é escassa quando se trata de tribunais internacionais – é mais fácil encontrar estudos sobre organizações de comércio, por exemplo, o que torna complicada a tarefa de encontrar métodos para a avaliação do desempenho do TPI. Ainda mais difícil é levantar bibliografia sobre performance que leve em consideração as relações entre o Tribunal Penal Internacional e os Estados africanos e que aborde as nuances políticas e históricas de forma a avaliar, segundo um método, o seu desempenho.

Conclui-se, enfim, que é necessário realizar reflexões mais profundas, trabalhando no preenchimento da última lacuna, com lentes que permitam um olhar não apenas ocidental sobre essa pesquisa. Ora, além de entender como os Estados africanos impactam a Corte, colocada dentro de um regime que ativamente os exclui de decisões, deve-se também compreender por que alguns deles não cooperam. É importante ouvir o outro lado da história, isto é, considerar as opiniões dos africanos no assunto, para que o entendimento seja mais completo e que outros pesquisadores possam também formular soluções a partir das conclusões, e esta é uma de suas pretensões futuras.

Referências

ABOTT, Kenneth W.; SNIDAL, Duncan. **Why States Act through Formal International Organizations**. 1998. Disponível em: <<http://www.u.arizona.edu/~volgy/AbbottSnidal1998WhyStatesUseFormal.pdf>>. Acesso em 14/09/2016.

- ANDREEVSKA, Elena. **Transitional justice and democratic change: key concepts**. 2013. Disponível em: <<https://doaj.org/article/37b1413595cf45d4b3558f9ed2797917>>. Acesso em 10/11/2017.
- BA, Oumar. **International Justice and the Postcolonial Condition**. 2017. Disponível em: <<https://muse-jhu-edu.ez34.periodicos.capes.gov.br/article/664953/pdf>>. Acesso via CAPES/CAFe em 22/11/2017.
- BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. **The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations**. 1999. Disponível em: <http://home.gwu.edu/~finnemor/articles/1999_ios_io.pdf>. Acesso em 04/01/2016.
- BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. **International Organizations as Bureaucracies**. 2004. Disponível em: <<https://drive.google.com/drive/folders/0B1dULmFg01L3fjNmd085WUJMWDMyd28xc0hvU0tMdkthT0lrQ3VwSTlzaFQxMTZvZXlZQkU>>. Acesso em 04/01/2016.
- BEHN, Robert D. **Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures**. 2003. Public Administration Review [0033-3352] Behn yr:2003 vol:63 iss:5 pg:586-606. Acesso via CAPES/café em 10/11/2017.
- BOOTH, Cherie. Prospects and issues for the International Criminal Court: lessons from Yugoslavia and Rwanda. In SANDS, Philippe. **From Nuremberg to the Hague**. 2003. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 183-184.
- CASTILHO, Natalia Martinuzzi. **Pensamento descolonial e teoria crítica dos direitos humanos na América Latina: um diálogo a partir da obra de Joaquín Herrera Flores**. 2013. Disponível em: <<http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/3003/00000A6C.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 22/11/2017.
- CORTELL, Andrew P.; DAVIS JR., James W. **How do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms**. 1996. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2600887>>. Acesso em 04/01/2016.
- GUTNER, Tamar; THOMPSON, Alexander. **The politics of IO performance: A framework**. 2010. Disponível em: <http://download.springer.com/static/pdf/261/art%253A10.1007%252Fs11558-010-9096-z.pdf?originUrl=http%3A%2F%2Flink.springer.com%2Farticle%2F10.1007%2Fs11558-010-9096-z&token2=exp=1473784784~acl=%2Fstatic%2Fpdf%2F261%2Fart%25253A10.1007%25252Fs11558-010-9096-z.pdf%3ForiginUrl%3Dhttp%253A%252F%252Flink.springer.com%252Farticle%252F10.1007%252Fs11558-010-9096-z*~hmac=641d0e0d18a345a632baf594b4dc58ec0487dbfd4ccf5933925f042974939530>. Acesso em 04/01/2016.
- ICC-CPI. **Rome Statute of the International Criminal Court**. 2011. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/resource-library/Documents/RS-Eng.pdf>>. Acesso em 19/12/2017.
- ICC-CPI. **Understanding the International Criminal Court**. s.d.a. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/iccdocs/pids/publications/uicceng.pdf>>. Acesso em 16/02/2017.
- ICC-CPI. **“Situations”**. s.d.b. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/pages/situations.aspx>>. Acesso em 16/02/2017.
- JARDIM, Tarcisio Dal Maso. **Justiça Transicional e a ONU**. 2006. Disponível em: <<https://www.publicacoes.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/view/246>>. Acesso em 10/11/2017.

KOTECHA, Birju. **The ICC's Office of the Prosecutor and the Limits of Performance Indicators**. 2017. Journal of International Criminal Justice [1478-1387] Kotecha yr:2017 vol:15 iss:3 pg:543 -565. Acesso via CAPES/café em 10/11/2017.

LEGAL-TOOLS. **Decision informing the United Nations Security Council about the lack of cooperation by the Republic of the Sudan**. 2010. Disponível em: <www.legal-tools.org/doc/565d18/pdf/>. Acesso em 15/10/2017.

LEGAL-TOOLS. **Request for Assistance on behalf of the Government of the Republic of Kenya pursuant to Article 93(10) and Rule 194**. 2011a. Disponível em: <<http://www.legal-tools.org/doc/4cc26c/pdf/>>. Acesso em 15/10/2017.

LEGAL-TOOLS.

Prosecution's Response to "Request for Assistance on behalf of the Government of the Republic of Kenya pursuant to Article 93(10) and Rule 194". 2011b. Disponível em: <www.legal-tools.org/doc/e661fa/pdf/>. Acesso em 15/10/2017.

LEGAL-TOOLS. **Decision on the Request for Assistance Submitted on Behalf of the Government of the Republic of Kenya Pursuant to Article 93(10) of the Statute and Rule 194 of the Rules of Procedure and Evidence**. 2011c. Disponível em: <<http://www.legal-tools.org/doc/ed9407/pdf/>>. Acesso em 15/10/2017.

LEGAL-TOOLS. **Report of the Bureau on potential Assembly procedures relating to non-cooperation**. 2011d. Disponível em: <<http://www.legal-tools.org/doc/4496e6/pdf/>>. Acesso em 15/10/2017.

LEGAL-TOOLS.

Decision pursuant to article 87(7) of the Rome Statute on the refusal of the Republic of Chad to comply with the cooperation requests issued by the Court with respect to the arrest and surrender of Omar Hassan Ahmad Al Bashir. 2011e. Disponível em: <www.legal-tools.org/doc/e2c576/pdf/>. Acesso em 15/10/2017.

LEGAL-TOOLS. **Public redacted version of "Prosecution Submission Regarding the Government of Kenya's Cooperation", 19 September 2012, ICC-01/09-02/11-488-Conf-Exp**. 2012a. Disponível em: <www.legal-tools.org/doc/2c0446/pdf/>. Acesso em 15/10/2017.

LEGAL-TOOLS.

OPCD Request for the Pre-Trial Chamber to Make a Finding of Non-Compliance. 2012b. Disponível em: <www.legal-tools.org/doc/88f2bd/pdf/>. Acesso em 18/10/2017.

LEGAL-TOOLS. **Government of Kenya's Submissions on the Status of Cooperation with the International Criminal Court, or, in the alternative. Application for Leave to file Observations pursuant to Rule 103(1) of the Rules of Procedure and Evidence**. 2013a. Disponível em: <www.legal-tools.org/doc/4b5877/pdf/>. Acesso em 15/10/2017.

LEGAL-TOOLS. **Prosecution response to the "Government of Kenya's Submissions on the Status of Cooperation with the International Criminal Court, or, in the alternative, Application for Leave to file Observations pursuant to Rule 103(1) of the Rules of Procedure and Evidence" (ICC-01/09-01/11-670)**. 2013b. Disponível em: <www.legal-tools.org/doc/d9fdbf/pdf/>. Acesso em 15/10/2017.

LEGAL-TOOLS. **Prosecution application for a finding of non-compliance pursuant to Article 87(7) against the Government of Kenya**. 2013c. Disponível em: <<http://www.legal-tools.org/doc/136d63/pdf/>>. Acesso em 15/10/2017.

LEGAL-TOOLS. **Reply to the "Response of the Libyan Government to the 'Renewed Application on behalf of Mr. Abdullah Al-Senussi to Refer Libya and Mauritania to the UN Security Council'"**. 2013d. Disponível em: <www.legal-tools.org/doc/72e0c0/pdf/>. Acesso em 18/10/2017.

LEGAL-TOOLS. Decision on the "Request for an immediate finding of non-compliance and referral to United Nations Security Council". 2013e. Disponível em: <<http://www.legal-tools.org/doc/c408c9/pdf/>>. Acesso em 18/10/2017.

LEGAL-TOOLS. **Decision on Prosecutor's Application for Witness Summonses and resulting Request for State Party Cooperation.** 2014a. Disponível em: <www.legal-tools.org/doc/e28d64/pdf/>. Acesso em 15/10/2017.

LEGAL-TOOLS. **Prosecution update on the status of cooperation between the Office of the Prosecutor and the Government of Kenya originally due on 30 April.** 2014b. Disponível em: <www.legal-tools.org/doc/304c92/pdf/>. Acesso em 15/10/2017.

LEGAL-TOOLS. **Decision Regarding Omar Al-Bashir's Potential Travel to the State of Kuwait.** 2014c. Disponível em: <www.legal-tools.org/doc/e4a569/pdf/>. Acesso em 15/10/2017.

LEGAL-TOOLS. **Decision on the Cooperation of the Democratic Republic of the Congo Regarding Omar Al Bashir's Arrest and Surrender to the Court.** 2014d. Disponível em: <www.legal-tools.org/doc/89d30d/pdf/>. Acesso em 15/10/2017.

LEGAL-TOOLS. **Decision on the non-compliance by Libya with requests for cooperation by the Court and referring the matter to the United Nations Security Council.** 2014e. Disponível em: <www.legal-tools.org/doc/8e689f/pdf/>. Acesso em 18/10/2017.

LEGAL-TOOLS. **Decision on the Prosecutor's Request for a Finding of Non-Compliance Against the Republic of the Sudan.** 2015a. Disponível em: <www.legal-tools.org/doc/59d181/pdf/>. Acesso em 15/10/2017.

LEGAL-TOOLS. **Decision on the Prosecution's Request for a Finding of Non-Compliance.** 2015b. Disponível em: <www.legal-tools.org/doc/bd9e38/pdf/>. Acesso em 15/10/2017.

LEGAL-TOOLS. **Report of the Registry on Omar Al Bashir's travel to the People's Democratic Republic of Algeria, the Republic of India and the Kingdom of Saudi Arabia.** 2015c. Disponível em: <www.legal-tools.org/doc/20f32b/pdf/>. Acesso em 15/10/2017.

LEGAL-TOOLS. **Decision on the non-compliance by the Republic of Djibouti with the request to arrest and surrender Omar Al-Bashir to the Court and referring the matter to the United Nations Security Council and the Assembly of the State Parties to the Rome Statute.** 2016a. Disponível em: <<http://www.legal-tools.org/doc/a09363/pdf/>>. Acesso em 15/10/2017.

LEGAL-TOOLS. **Key-search: non-compliance.** 2017. Disponível em: <http://www.legal-tools.org/search/?tx_ltpdb_pisearch%5bpage%5d=3&tx_ltpdb_pisearch%5bq%5d=non-compliance&tx_ltpdb_pisearch%5bcasename%5d=The%20Prosecutor%20v.%20Omar%20Hasan%20Ahmad%20Al%20Bashir&tx_ltpdb_pisearch%5bfolders%5d=%5B%5D&tx_ltpdb_pisearch%5bfilter%5d=%2Clegaltool%3A630&tx_ltpdb_pisearch%5bkeywords%5d=%5B%5D>. Acesso em 18/10/2017.

MAIA, Marrielle. **O Tribunal Penal Internacional na Grande Estratégia norte-americana(1990-2008).** Brasília: FUNAG, 2012. (p. 25-72; 232-233).

MAUPAS, Stéphanie. **ICC calls S. Africa and UN to explain lack of cooperation on Bashir.** 2016. Disponível em: <<http://www.justiceinfo.net/en/component/k2/icc-calls-s-africa-and-un-to-explain-lack-of-cooperation-on-bashir.html>>. Acesso em 20/02/2017.

MILLS, Kurt. **"Bashir is Dividing Us": Africa and the International Criminal Court.** 2012. Disponível em: <<https://muse-jhu-edu.ez34.periodicos.capes.gov.br/article/475692/pdf>>. Acesso em 10/11/2017.

RAMANZINI, Isabela Gerbelli Garbin. **“O Prometido é devido”: *compliance* no Sistema Interamericano de direitos humanos**. 2014. Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo.

THE ECONOMIST. **Africa's leaders protect each other; The International Criminal Court**. *The Economist*, 6 Feb. 2016, p. 46(US). *Academic OneFile*, go.galegroup.com/ps/i.do?p=AONE&sw=w&u=capes&v=2.1&id=GALE%7CA450846296&it=r&asid=669f24806a0351d3bec663ca03a10092. Acesso em 14/11/2017.