

O Mundo em Português Nº5

Fevereiro 2000

A Força dos Direitos do Homem

Paula Escarameia

As previsões apontam para que o Tribunal Penal Internacional possa entrar em funcionamento daqui a dois anos. Para trás ficou quase um século de um processo negocial longo e penoso. As próximas etapas também não se adivinham fáceis.

Muita tinta ainda irá correr até que se chegue a um acordo quanto ao papel que o Conselho de Segurança desempenhará relativamente ao crime de agressão.

Tornou-se quase um lugar comum dizer que estamos a viver um período de mudança de paradigmas na ordem mundial e na sua regulamentação jurídica. Mas poucos desenvolvimentos neste campo ilustram melhor a nova ordem que está, progressivamente, a criar-se que o estabelecimento do Tribunal Penal Internacional. O Tribunal representa o resultado da convicção persistente de alguns governos, muitas organizações e grupos de indivíduos, de que não cabe num mundo futuro uma ideia de soberania que impeça o respeito pelos direitos mais básicos dos seres humanos. E também de que existe um padrão internacional que leva necessariamente ao julgamento de indivíduos que cometem crimes de tal modo graves que a consciência humana deixou de permitir que passassem impunes, apesar de serem, na sua grande maioria, praticados pelos detentores de posições de poder e apoiados em leis nacionais pelos mesmos aprovadas.

O Estatuto do Tribunal Penal Internacional, que tem a forma de tratado internacional (não foi politicamente possível constituí-lo como um dos órgãos principais da ONU, constantes do artigo 7º da Carta, o que evidentemente implicaria uma revisão da mesma), foi aprovado em Roma, a 17 de Julho de 1998, contando actualmente com 92 assinaturas (Portugal assinou-o a 7 de Outubro do ano passado) e seis ratificações (Senegal, Trindade e Tobago, San Marino, Itália, Fiji e Gana). Para entrar em vigor necessita de 60 ratificações (art.126º), sendo que nunca se aplicará a casos anteriores a essa entrada em vigor (art. 11º). O processo negocial tem antecedentes muito antigos, datando pelo menos dos princípios do século XX, tendo tido uma forma de institucionalização com os Tribunais de Nuremberga e de Tóquio, e tendo sido reatado, sem sucesso, aquando da adopção da Convenção sobre Supressão e Punição do Crime de Apartheid, de 1973, após terem fracassado os Comitês da Assembleia Geral para estudo de um Estatuto em 1951 e 1953. Contudo, o impulso mais próximo que gerou o actual processo de criação do Tribunal partiu de uma proposta da Trindade e Tobago, em 1989, no âmbito da Assembleia Geral da ONU (res. 44/39), designadamente da sua 6ª Comissão (Assuntos Jurídicos). Esta solicitou à Comissão de Direito Internacional (um órgão subsidiário de peritos independentes, criado por proposta da 6ª Comissão) a elaboração de um projecto de estatuto de um tribunal penal internacional, que lhe veio a ser submetido em finais de 1994. Para discutir o projecto foi então criado um Comité Ad Hoc (aberto a todos os Estados) que, em 1995, foi substituído por um Comité Preparatório da Conferência de Plenipotenciários, que veio a realizar-se em Roma em Junho/Julho de 98, com a participação de 160 Estados e a presença de 124 ONGs.

Apesar dos esforços para aprovação por consenso, o Estatuto veio a ser submetido a votação, por pedido dos Estados Unidos, tendo havido 120 votos a favor, 21 abstenções e 7 votos contra (Estados Unidos, Israel, China, Iraque, Iémen, Líbia e Qatar). O momento da aprovação foi invulgarmente emocional, reflectindo bem o

esforço, não só técnico, mas também profundamente humano dos delegados presentes.

Para além do Preâmbulo, o Estatuto é composto por 128 artigos, divididos em 13 Partes ("Criação do Tribunal", "Competência, Admissibilidade e Direito Aplicável", "Princípios Gerais de Direito Penal", "Composição e Administração do Tribunal", "Investigação e Procedimento Criminal", "O Processo", "As Penas", "Recurso e Revisão", "Cooperação Internacional e Assistência Judiciária", "Execução da Pena", "Assembleia dos Estados Partes", "Financiamento" e "Cláusulas Finais").

O título do documento parece ser demasiado modesto para o seu conteúdo, já que o trabalho completado foi realmente ciclópico, pois foram criados, pela primeira vez na ordem jurídica internacional, através do Estatuto, um Código Penal Internacional, um Código de Processo Penal, um Estatuto de um Tribunal e, em alguns aspectos, uma Lei Orgânica do mesmo, como pode verificar-se pelas epígrafes das Partes referidas. Trata-se de um esforço que poucas ordens internas conseguiriam levar a bom termo em cerca de quatro anos. Estas ambiciosas negociações envolveram cerca de 190 entidades soberanas, que consagraram assim um dos aspectos mais fundamentais da mudança de paradigmas na nossa ordem jurídico-internacional.

Foram, evidentemente, negociações árduas: os pontos fundamentais do Estatuto e, conseqüentemente, os mais difíceis de negociar, foram o da escolha e subsequente definição dos crimes sobre os quais o Tribunal tem competência (genocídio, crimes contra a Humanidade, crimes de guerra e agressão), a questão da complementaridade face aos sistemas nacionais e os mecanismos pelos quais uma acção pode ser intentada perante o Tribunal.

Quanto aos crimes, o genocídio ficou definido, no artigo 6º, de modo semelhante ao da Convenção sobre Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, de 1948, isto é, como a destruição de um grupo nacional, racial, étnico ou religioso. Os crimes contra a Humanidade, constantes do artigo 7º, que tiveram como base as Convenções de Genebra de 1949- com inovações como os crimes sexuais e de género (entre os quais se contam violação, escravidão sexual, prostituição forçada, gravidez forçada e esterilização forçada) e o desaparecimento de pessoas, traduzem-se em actos praticados como parte de um ataque generalizado e sistemático contra qualquer grupo da população civil, mesmo em tempo de paz.

Os crimes de guerra, no artigo 8º, codificam e actualizam, em certos aspectos, as Convenções da Haia e de Genebra sobre o tema e, finalmente, o crime de agressão, provavelmente o mais polémico politicamente, foi apenas incluído, no artigo 5º, sendo que os trabalhos para a sua definição prosseguem ainda, no âmbito de uma Comissão Preparatória que existirá até ser substituída pela Assembleia dos Estados-Partes, a constituir logo que o Estatuto entre em vigor.

No que diz respeito à complementaridade, acabou por ficar estabelecido que, em primeira linha, são os tribunais nacionais que deverão julgar estes crimes, tendo o Tribunal Internacional a última palavra sobre a possibilidade de vir a julgar tais indivíduos se entender que o Estado em questão é incapaz ou não quer genuinamente puni-los pelos crimes cometidos (Preâmbulo e art. 17º, sobre questões de admissibilidade).

Foi possível levar avante a proposta feita por Portugal, Itália e África do Sul para que o Procurador pudesse começar um processo por sua iniciativa, um dos pontos mais polémicos, que veio a ser consagrado no art. 15º.

Relativamente ao Conselho de Segurança, e após um árduo caminho para se chegar a consenso quanto às relações entre o mesmo e o Tribunal, acabou por

consagrar-se uma posição privilegiada na apresentação de situações pois, de acordo com os artigos 12º e 13º, não é necessário o consentimento dos Estados não-partes para que o Tribunal exerça a sua competência. O mesmo não acontece quando são os Estados ou o Procurador a apresentar queixa (arts. 13º, 14º e 15º): nestes casos é necessário o consentimento do Estado da nacionalidade do indivíduo ou (e muito suor está nesta disjuntiva) o do território em que ocorreram os factos em questão, de acordo com o artigo 12º.

Para além disso, o Conselho de Segurança tem a possibilidade de, de acordo com o artigo 16º, pedir uma moratória por um ano (renovável) ao Tribunal, relativamente ao início ou prosseguimento de qualquer processo. Muita tinta ainda irá correr até que se chegue a um acordo quanto ao papel que o Conselho de Segurança desempenhará relativamente ao crime de agressão, dada a necessidade de manter a independência do Tribunal e de assegurar, ao mesmo tempo, o respeito pela Carta da ONU, que atribui poderes relativamente amplos ao Conselho, no seu artigo 39º, na definição do dito crime. Neste ponto, como em muitos outros, deve referir-se o trabalho inovador de Portugal, que esteve na origem de muitas das propostas que vieram a reunir consenso e que se tem batido sempre por um Tribunal forte e eficaz.

Presentemente, o principal enfoque está na rápida ratificação do tratado para que o Tribunal possa começar a funcionar nos próximos anos, sendo de prever, face ao estado avançado dos respectivos processos nacionais, que tal suceda dentro de 2 anos. O profundo empenho que muitas ONGs têm demonstrado em todo o processo tem sido, tecnicamente, muito útil (através de estudos elaborados sobre os pontos principais) e politicamente de grande eficácia.

Os alemães dizem que "não há nada mais forte do que uma ideia cujo tempo chegou". Parece que estamos já num tempo em que a ideia de que o poder tem de subordinar-se ao respeito pelos direitos humanos venceu: o Tribunal Penal Internacional é o melhor exemplo.