

A RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DO SUDÃO E O CASO DARFUR: PERSPECTIVAS PARA A EFETIVIDADE DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL

Paulo Márcio Reis Santos¹

Yuri Brizon Reis²

Resumo: O presente artigo tem por objetivo analisar a responsabilidade internacional do Sudão em virtude do caso Darfur, no qual o Tribunal Penal Internacional (TPI) indiciou o presidente Omar Hassan al-Bashir, em 2009, por crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio. Serão apresentados fundamentos para justificar que, mesmo não sendo signatário do Estatuto de Roma, com base no Projeto da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas sobre Responsabilidade Internacional dos Estados, o Sudão pode ser responsabilizado pela negativa de cooperação com o TPI para a apuração da ocorrência da prática dos crimes apresentados na denúncia. Também será destacada a importância da atuação do Conselho de Segurança ONU para a maior efetividade do TPI no caso Darfur.

Palavras-Chave: Responsabilidade Internacional; Sudão; Caso Darfur; Tribunal Penal Internacional.

THE INTERNATIONAL RESPONSIBILITY OF SUDAN

¹ Advogado, Mestre e Doutorando pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Professor de Direito Internacional da Universidade FUMEC, de Belo Horizonte, Minas Gerais.

² Graduando do curso de Direito da Universidade FUMEC, de Belo Horizonte, Minas Gerais.

AND THE DARFUR CASE: PROSPECTS FOR THE EFFECTIVENESS OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT

Abstract: This article aims to analyze the international Sudan responsibility to the Darfur case, in which the International Criminal Court (ICC) has indicted President Omar Hassan al-Bashir, in 2009 for war crimes, crimes against humanity and genocide. The article will present reasons to justify that, even not being a signatory to the Rome Statute, based on the Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Sudan can be held responsible for refusal of cooperation with the ICC for investigation the occurrence of the crimes presented in the complaint. It will also be highlighted the importance of the role of the UN Security Council for the greater effectiveness of the ICC in the Darfur case.

Keywords: International Responsibility; Sudan; Darfur Case; International Criminal Court.

INTRODUÇÃO



reconhecimento da proteção internacional dos Direitos Humanos aumentou consideravelmente após o fim da 2ª Guerra Mundial. A criação da Organização das Nações Unidas, a elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a instituição dos sistemas europeu, americano e africano de Direitos Humanos, no aspecto regional, bem como diversos tratados internacionais que de modo direto ou indireto têm por finalidade a busca pelo prevalecimento dos direitos humanos, fomentaram a evolução do instituto.

No aspecto do Direito Penal Internacional, para a repressão dos crimes considerados mais graves contra a pessoa

humana, destaca-se o Tribunal Penal Internacional (TPI), criado pelo Estatuto de Roma, em vigor desde 1º de julho de 2002. O TPI é uma instituição permanente, com jurisdição sobre as pessoas responsáveis pelos crimes de maior gravidade com alcance internacional, e com jurisdição complementar às penais nacionais.

Considerando a importância da atuação do Tribunal Penal Internacional, no presente artigo serão analisadas as violações aos Direitos Humanos na República do Sudão, especificamente na região de Darfur.

O primeiro tópico do artigo tem por objetivo realizar um breve resumo sobre a história dos conflitos étnicos no Sudão e apresentar o personagem considerado responsável pelo comando das atrocidades, o presidente Omar Hassan Ahmad Al Bashir.

O segundo tópico tem por finalidade relacionar o Tribunal Penal Internacional com os conflitos no Sudão. Será tratada a origem do tribunal e os seus objetivos, além de expor as causas que permitiram que nacionais sudaneses se tornassem réus perante o referido tribunal. Será apresentado, também, o papel do Conselho de Segurança para a abertura do processo contra o presidente sudanês.

Em seguida, analisaremos a responsabilidade internacional do Sudão em virtude das constantes violações de Direitos Humanos que ocorrem em seu território, bem como pela ausência de cooperação estatal para o exercício da jurisdição do Tribunal Penal Internacional. Para tanto, será adotado como instrumento referencial o Projeto da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas sobre Responsabilidade Internacional dos Estados.

Ao final, será analisada em profundidade a responsabilidade internacional do Sudão e a importância da ação consistente do Conselho de Segurança, com base no Capítulo VII da Carta da ONU, para contribuir para a efetiva atuação do Tribu-

nal Penal Internacional no caso Darfu.

A metodologia de pesquisa adotada foi documental e bibliográfica, analisando os documentos especializados, principalmente os instrumentos convencionais, elementos consuetudinários e a jurisprudência internacional.

HISTÓRICO DOS CONFLITOS NO SUDÃO

Desde a independência do Sudão, em 1956, o país convive em ambiente de tensão populacional, dividida, basicamente, entre árabes e não-árabes. A esse respeito, segundo Luiz Henrique Urquhart Cademartori e Fernanda Santos Schramm:

Maior país do continente Africano e antiga colônia britânica, o Sudão é composto por um verdadeiro mosaico de povos, etnias, culturas, línguas e religiões. Independente há pouco mais de meio século, a história do país é marcada por sucessivos golpes de Estado, reflexo das dicotomias norte/sul, árabe/africano, islâmico/cristão, que representam algumas das principais instabilidades vivenciadas pelo heterogêneo povo sudanês. (2015/3)

O governo se concentrou na cidade de Cartum, no norte do Sudão e é presidido por Omar Hassan Ahmad Al Bashir, árabe, que tomou o poder mediante um golpe em 1989. A parte sul, comporta em sua maioria por não-árabes, foi esquecido e discriminado, resistindo a qualquer tentativa de imposição do islamismo no país.

A região de Darfur, que se encontra no extremo oriente do país, é composta pela minoria étnica, alvo de vários ataques pelos chamados *Janjaweed*, milícia que pertencia à mesma etnia daqueles que se encontravam no poder. A população da região acusa o governo de fornecer armamentos, fardamentos e até aeronaves para atacar o local. Há relatos de ataques do governo sudanês com os bombardeiros Antonov.

Mesmo após o acordo de paz entre o sul e o norte, em 2005, o conflito em Darfur se estende até os dias de hoje. Segundo a Organização das Nações Unidas, já foram contabilizadas

duzentas mil mortes e mais de 2 milhões de pessoas deslocadas internamente³.

Em 2009, o presidente do Sudão, Omar Hassan Ahmad Al Bashir⁴ teve o seu primeiro mandado de prisão decretado pelo Tribunal Penal Internacional, que o acusava de sete crimes, entre eles crimes de guerra e crimes contra a humanidade, que incluíam assassinato, extermínio, tortura e estupro.

Para o TPI, é necessária a detenção de Omar Hassan Ahmad Al Bashir para garantir que ele se apresente ao tribunal, que não obstrua ou coloque em risco as investigações dos crimes pelos quais é supostamente autor e para que não pratique mais crimes.

Em resposta à determinação de prisão, Omar al-Bashir declarou que essa é mais uma tentativa de o ocidente assumir o controle sobre o Sudão (IDE, 2016). Em 2010, após apelação, o TPI emitiu um segundo mandado de prisão, desta vez incluindo o crime de genocídio, que antes havia sido negado pelo tribunal.

A esse respeito, como esclarecido por Luiz Henrique Urquhart Cademartori e Fernanda Santos Schramm:

Em março de 2009 e, posteriormente, em dezembro de 2010, o Juízo de Instrução do Tribunal Penal Internacional (TPI) expediu dois mandados de prisão e entrega em face do atual Presidente do Sudão, Omar Hassan Ahmad Al Bashir, acusado da prática de genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade, todos perpetrados em meio ao conflito na região de Darfur. O fato da jurisdição da Corte ter sido provocada por iniciativa do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), invocando a prerrogativa que lhe é conferida pelo artigo 13 (b) do Estatuto de Roma – que rege o TPI –, conferiu à causa uma condição inédita no Direito Internacional Penal. Pela primeira vez na história do Direito Internacional Penal, uma organização instituída por um tra-

³ Disponível em: https://nacoesunidas.org/?post_type=post&s=Conflito+em+Darfur. Acesso em: 20 de jun. 2016.

⁴ Em 2015, Omar Hassan Ahmad Al Bashir, mesmo com um mandado de prisão expedido pelo TPI, foi reeleito presidente do Sudão com 94,5% dos votos.

tado internacional e desvinculada da ONU, pretendia submeter à sua jurisdição representante de um Estado não-signatário, desafiando frontalmente a soberania e a autonomia da vontade daquele país (2015/2).

Para a Procuradoria do Tribunal Penal Internacional, houve evidências suficientes apresentadas no pré-julgamento que levam a acreditar que Omar Hassan Ahmad Al Bashir e outros integrantes do alto nível do governo sudanês se uniram para contra-atacar os grupos insurgentes da região de Darfur após o ataque a uma base aérea de El Fasher. Essa investida do governo se voltou basicamente contra civis e contava com o apoio das forças armadas do Sudão, a milícia Janjaweed, as forças policiais sudanesas e a Inteligência Nacional e Serviço de Segurança do país.

De acordo com a Procuradoria do TPI, Omar al-Bashir, como presidente do Sudão e Comandante-Chefe das forças armadas, teve papel essencial para a composição e aplicação do plano de combate às insurgências na região de Darfur. Depois de toda explanação, os responsáveis pelo caso concluíram que ficou claro que o réu atacou com a intenção específica de destruir parte das etnias que vivem na região⁵.

Mesmo com a ordem de prisão, al-Bashir continua presidente do Sudão e permanece viajando para outros países como Catar, Chade e África do Sul. Em 2011, o presidente do Sudão se reuniu com o então presidente chinês Hu Jintao, formando vários acordos de ajuda econômica e tecnológica chinesa para com o Sudão.

O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL E O CASO DARFUR

O Tribunal Penal Internacional foi criado devido à necessidade de um órgão judicante permanente, independente e

⁵ Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/darfur/albashir/pages/alleged-crimes.aspx>. Acesso em: 20 de jun. 2016.

imparcial para julgar crimes de grande impacto na sociedade mundial.

Essa necessidade aumentou após a 2ª Guerra Mundial, quando os Direitos Humanos receberam tratamento especial pelo Direito Internacional Público. Vários tribunais ao longo do século XX foram constituídos para julgar e processar indivíduos que participaram de determinados conflitos, como, por exemplo, os Tribunais Militares de Nuremberg e de Tóquio - o primeiro foi criado em 8 agosto de 1945, e o segundo em 19 janeiro de 1946 -, que tinham o objetivo de julgar militares e integrantes de partidos políticos que praticaram crimes de guerra.

O Tribunal Internacional Penal para a ex-Iugoslávia (TPII) e o Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) são outros exemplos de tribunais internacionais *ad hoc*, ou seja, de exceção, constituídos para julgar e processar todos que participaram para o cometimento das atrocidades que ocorreram nesses conflitos.

Em relação à ideia da instituição de uma corte criminal permanente, consoante Mackenzie, Romano, Sands e Shany:

The idea of the establishment of a permanent international criminal court emerged for the first time in the aftermath of the First World War but such a tribunal was never established. In the aftermath of the Second World War, two *ad hoc* international military tribunals (the International Military Tribunal at Nuremberg and the International Military Tribunal for the Far East) were established to try individuals who committed war crimes, crimes against peace, and crimes against humanity. Shortly after the UN was founded, the International Law Commission received the mandate to codify the legal principles that emerged during the Nuremberg and Tokyo trials, but progress on this initiative was blocked during the Cold War years.

Towards the end of the 20th century, new impetus to the quest for a permanent international criminal jurisdiction with universal scope came from a variety of factors, including the end of the Cold War the establishment of the ICTY and the ICTR

and concerns about their ad hoc nature; and strong pressure from public opinion outraged by the continued impunity of egregious perpetrators of international crimes. These developments the adoption of the 1998 Rome Statute for the International Criminal Court (Rome Statute' or Statute). The Rome Statute entered into force on 1 July 2002⁶. (2010/157)

O Estatuto do Tribunal Penal Internacional foi apresentado na Conferência de Roma, em 1998. Em julho de 2002, quando da 60^a ratificação, o Tribunal iniciou as suas atividades. Atualmente, o Estatuto de Roma conta com 122 (cento e vinte e dois) Estados-Partes – dos quais 34 (trinta e quatro) são africanos; 27 (vinte e sete) são latino-americanos e caribenhos; 25 (vinte e cinco) do Grupo de Países Ocidentais e outros; 18 (dezoito) da Europa do Leste e 18 (dezoito) da Ásia e do Pacífico. Todos os países da América do Sul são partes do Estatuto⁷.

É importante observar que a República do Sudão não é signatária do Estatuto de Roma. Esse é um argumento utilizado para justificar a ausência de jurisdição do Tribunal Penal Internacional em relação aos nacionais sudaneses. Contudo, o Estatuto de Roma prevê no artigo 13 a possibilidade do exercício

⁶ Tradução livre: “A ideia da criação de um tribunal penal internacional permanente surgiu pela primeira vez ao final da Primeira Guerra Mundial, mas tal tribunal não foi instituído. Ao fim da Segunda Guerra Mundial, dois tribunais militares internacionais *ad hoc* (Tribunal Internacional Militar de Nuremberg e o Tribunal Militar Internacional para o Extremo Oriente) foram criados para julgar indivíduos que cometeram crimes de guerra, crimes contra a paz e crimes contra a humanidade. Pouco após a fundação da ONU, a Comissão de Direito Internacional recebeu o encargo para codificar os princípios legais que surgiram durante os julgamentos de Nuremberg e Tóquio, mas o progresso da iniciativa foi suspenso durante a Guerra Fria. Ao final do século 20, um novo desejo de uma jurisdição penal internacional permanente com escopo universal veio a partir de uma variedade de fatores, incluindo o fim da Guerra Fria a criação Tribunal Penal Internacional para a antiga Jugoslávia e o Tribunal Internacional para Ruanda e as preocupações sobre sua natureza ad hoc; e forte pressão da opinião pública indignada com a impunidade continuada dos autores flagrantes de crimes internacionais. Esses fatores ensejaram a aprovação do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, em 1998, (Estatuto de Roma "ou Estatuto). O Estatuto de Roma entrou em vigor em 1º de julho de 2002.”

⁷ Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/152-tribunal-penal-internacional>. Acesso em: 20 de jun. 2016.

da jurisdição do TPI em relação a pessoas de origem de Estados que não são signatários do estatuto.

Art. 13 - O Tribunal poderá exercer a sua jurisdição em relação a qualquer um dos crimes a que se refere o artigo 5º, de acordo com o disposto no presente Estatuto, se:

a) Um Estado Parte denunciar ao Procurador, nos termos do artigo 14, qualquer situação em que haja indícios de ter ocorrido a prática de um ou vários desses crimes;

b) *O Conselho de Segurança, agindo nos termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, denunciar ao Procurador qualquer situação em que haja indícios de ter ocorrido a prática de um ou vários desses crimes; ou*

c) O Procurador tiver dado início a um inquérito sobre tal crime, nos termos do disposto no artigo 15. (destaque nosso)

O citado artigo revela o principal objetivo do TPI que, inclusive, é retratado no preâmbulo do estatuto:

Afirmando que os crimes de maior gravidade, que afetam a comunidade internacional no seu conjunto, não devem ficar impunes e que a sua repressão deve ser efetivamente assegurada através da adoção de medidas em nível nacional e do reforço da cooperação internacional.

Decididos a por fim à impunidade dos autores desses crimes e a contribuir assim para a prevenção de tais crimes.

O Tribunal Penal Internacional busca punição e promoção da justiça em relação aos crimes de maior impacto mundial e, mediante a eficácia de suas decisões, desestimular a prática desses atos. Com efeito, a Corte se empenha para cumprir seus objetivos, que inclui a possibilidade de nacionais de um Estado não parte do Estatuto de Roma figurar como réu em um processo.

Como sustentado por Fernanda Jankov, a teleologia do artigo 13, item “b”, do Estatuto de Roma é permitir a atuação do Tribunal como uma corte *ad hoc* caso o Conselho de Segurança decida atuar segundo a perspectiva do Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia e o Tribunal Penal Internacional para o Ruanda (2009/ 261).

Nos casos em que o Tribunal Penal Internacional for provocado pelo Conselho de Segurança, a corte estaria empre-

gando o exercício de um tribunal de exceção, eis que a jurisdição não decorreria de um tratado em que um Estado seja parte, por livre e espontânea vontade, mas pela imposição internacional.

Em que pese a finalidade preponderante de o Tribunal Penal Internacional ser uma corte permanente, dotada de legítima imparcialidade, a prescrição do artigo 13, item “b” do Estatuto de Roma aumenta a eficácia do órgão, visando a garantia da repressão dos considerados crimes mais graves contra os direitos humanos, mesmo os praticados em países não signatários do tratado constitutivo do TPI.

No caso do Sudão, o Conselho de Segurança adotou a Resolução nº 1593 de 31 de março de 2005. Tal resolução foi aprovada por 11 votos a favor e 4 abstenções (Argélia, Brasil, China e Estados Unidos). Ronaldo Sardenberg, representante do Brasil no Conselho de Segurança:

Disse que seu país era a favor da resolução, mas tinha sido incapaz de juntar-se aos que haviam votado a favor. No entanto, o Brasil estava pronto para cooperar plenamente com o Tribunal Penal Internacional sempre que necessário. O Tribunal de Justiça forneceu todos os controles e equilíbrios necessários para evitar a perseguição por razões políticas, e quaisquer receios em contrário foram injustificados e inúteis.

No entanto, havia limites para as responsabilidades dos instrumentos vis-à-vis internacionais do Conselho, e o Brasil tinha consistentemente mantido essa posição desde as negociações sobre o Estatuto de Roma. Mas o Tribunal se manteve como a única instituição adequada para lidar com as violações no Sudão. O Brasil havia sido incapaz de dar suporte ao parágrafo 6, que reconheceu a jurisdição exclusiva. Não seria reforçar o papel do Tribunal Penal Internacional.⁸ (tradução nossa)

Ao contrário, a Rússia apoiou de modo veemente a resolução. De acordo com o representante russo no Conselho de Segurança, Andrey Denisov:

⁸ Disponível em: <http://www.un.org/press/en/2005/sc8351.doc.htm>. Acesso em: 20 de jun. 2016.

Os membros do Conselho têm reafirmado que a luta contra a impunidade era um dos elementos de uma estabilidade de longo termo em Darfur. Todos aqueles responsáveis por crimes graves devem ser punidos, como foi apontado no relatório da Comissão de inquérito. A resolução adotada hoje promoveria uma solução efetiva na luta contra a impunidade.⁹ (tradução nossa)

Além dos membros do Conselho de Segurança, o Sudão teve direito de manifestação quanto à Resolução nº 1593. Na ocasião, o seu representante, Elfatih Mohamed Ahmed Erwa, assinalou:

Que, mais uma vez, o Conselho tinha persistido na adoção de decisões insensatas contra o seu país, o que só serviu para complicar ainda mais a situação no terreno. As posições sobre o TPI eram bem conhecidas. A questão Darfur tinha sido explorada em função dessas posições. Era um paradoxo que a língua em que a resolução foi negociada foi a mesma língua que tinha influenciado ao Conselho antes em outra questão africana. A resolução aprovada era cheia de isenções. Ele recordou ao Conselho que o Sudão também não era parte do TPI, tornando a implementação da resolução repleta de impedimentos processuais. Enquanto o Conselho considerasse que as escalas de justiça seriam baseadas em exceções e exploração de crises nos países em desenvolvimento e negociação entre as grandes potências, isso não resolveria a questão da prestação de contas em Darfur, e expôs o fato de que o TPI foi destinado para o desenvolvimento de países fracos e era uma ferramenta para exercer a superioridade cultural.

Disse ainda que o conselho, uma vez adotando a resolução, tem mais uma vez ameaçado gravemente a posição africana. A iniciativa da Nigéria, como cadeira da União Africana, nem foi objeto de considerações. Além disso, o Conselho adota esta resolução no momento em que o judiciário do Sudão tinha percorrido um longo caminho realizando julgamentos, e era capaz de assegurar a sua responsabilidade. Alguns aqui queriam acionar o TPI e explorar a situação de Darfur. Responsabilidade foi um longo processo, que não poderia ser alcançado da noite para o dia. O Conselho continua se utilizando da po-

⁹ Disponível em: <http://www.un.org/press/en/2005/sc8351.doc.htm>. Acesso em: 20 de jun. 2016.

lítica de dois pesos, duas medidas, e mandando uma mensagem que exceções são apenas para grandes potências. A resolução só servirá para enfraquecer as perspectivas de encerramento do conflito e complicando ainda mais uma situação já muito complexa.”¹⁰ (tradução nossa)

Como observado por Luiz Henrique Urquhart Cademartori e Fernanda Santos Schramm:

Algumas particularidades elevam o caso do Sudão à condição de precedente inédito no âmbito do Direito Penal Internacional: (i) Darfur foi a primeira questão submetida à Corte por iniciativa do Conselho de Segurança das Nações Unidas, o que inaugura a utilização do disposto no artigo 13 (b) do Estatuto de Roma; (ii) o caso foi o primeiro a envolver um país não-signatário do TPI, que, teoricamente, não estaria sujeito a sua jurisdição; (iii) as denúncias abarcavam condutas de oficiais estatais, tradicionalmente protegidos por normas e princípios do Direito Internacional consuetudinário; e (iv) as investigações foram deflagradas no auge do conflito, de modo que qualquer decisão tomada pelo TPI precisaria levar em consideração os possíveis impactos provocados na população local. (2015/7)

O aspecto mais criticado pelo representante do Sudão foi a intervenção da sociedade internacional em assuntos de natureza interna, em manifesto desrespeito, segundo ele, aos princípios da não intervenção e da autodeterminação dos povos. Para ele, o próprio judiciário do Sudão, de acordo com o Estatuto de Roma, poderia processar e julgar o caso, haja vista que a jurisdição do Tribunal Penal Internacional é complementar às jurisdições penais nacionais e os artigos 15 a 19 preveem o que o Direito Internacional chama de princípio da complementaridade, em que a jurisdição do TPI é subsidiária à jurisdição dos Estados.

Assim, o Tribunal poderia atuar somente quando o caso denunciado à corte não tenha sido julgado por tribunais nacionais. Todavia, como explicitado por Fernanda Jankov, o TPI

¹⁰ Disponível em: <http://www.un.org/press/en/2005/sc8351.doc.htm>. Acesso em: 20 de jun. 2016.

exercerá a jurisdição se os órgãos judiciais nacionais não desejarem atuar o forem incapazes de julgar, se o crime for de tamanha gravidade. É importante salientar que todos estes aspectos estão presentes no caso Sudão e, por isso, não há qualquer irregularidade da aplicação da jurisdição do Tribunal Penal Internacional¹¹.

Pela Resolução nº 1.593, o Conselho de Segurança denunciou a situação que Darfur se encontrava de acordo com o relatório da Comissão Internacional de Inquérito sobre violações de leis internacionais humanitárias e leis de direitos humanos.

O Conselho de Segurança reconheceu que a situação de Darfur é uma ameaça à paz e à segurança, determinado a instauração da investigação na região e que o governo sudanês e todas as partes do conflito cooperassem inteiramente com tudo o que o TPI e o Procurador do tribunal necessitassem.

Todavia, até o presente momento, o Sudão se nega a cooperar com o Tribunal Penal Internacional. Nem mesmo países africanos próximos ao Sudão, signatários do Estatuto de Roma, colaboram para a realização da prisão de Omar Al Bashir que, além de continuar na presidência do país, transita livremente pelos países vizinhos, sem qualquer obstáculo. Em junho de 2016, a Procuradora-chefe do TPI, Fatou Bensouda, reiterou o apoio do Conselho de Segurança da ONU para prender o presidente do Sudão.

A questão é paradoxal, comprometendo e eficácia e a respeitabilidade do Tribunal Penal Internacional, pois ao mesmo tempo em que a investigação foi requerida pelo Conselho de Segurança, o próprio órgão é inerte no que tange à adoção de medidas que possibilitem a prisão de Omar Hassan Ahmad Al Bashir.

¹¹ JANKOV, Fernanda Florentino Fernandez. *Direito Internacional Penal: Mecanismo de implementação do Tribunal Penal Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

A RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DO SUDÃO PELA NEGATIVA DE ENTREGA DE OMAR HASSAN AHMAD AL BASHIR

No aspecto da coercibilidade decorrente dos atos emanados pelo Tribunal Penal Internacional, a corte não possui legitimidade para adotar qualquer sanção contra o Sudão em virtude da negativa de entrega do presidente Omar al-Bashir.

Como esclarecido por Fernanda Jankov, “a corte não pode penalizar os Estados diretamente pelo não cumprimento de suas determinações. O TPI deve fazer suas constatações e entrega-las à Assembleia dos Estados-Partes e ao Conselho de Segurança, na hipótese de casos trazidos por este.” (2009/ 262)

Essa conclusão decorre do próprio Estatuto de Roma que, no artigo 87, item 7, prevê:

Art. 87 (7) - Se, contrariamente ao disposto no presente Estatuto, um Estado Parte recusar um pedido de cooperação formulado pelo Tribunal, impedindo-o assim de exercer os seus poderes e funções nos termos do presente Estatuto, o Tribunal poderá elaborar um relatório e remeter a questão à Assembleia dos Estados Partes ou ao Conselho de Segurança, quando tiver sido este a submeter o fato ao Tribunal.

Ausente a legitimidade do Tribunal Penal Internacional para impor qualquer sanção ao Sudão, para justificar a possibilidade de responsabilizar o país são necessários outros instrumentos internacionais.

A respeito da responsabilidade internacional dos Estados, destacando a existência do Projeto da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas sobre Responsabilidade Internacional dos Estados, João Irineu de Resende Miranda discorre:

A teoria da responsabilidade internacional é fruto de um processo de codificação das normas jurídicas internacionais sendo, provavelmente, o último grande projeto neste sentido (CARON, 2002, p. 868). Como foi visto, a noção de que um Estado pode ser responsabilizado internacionalmente vem do próprio princípio “*pacta sunt servanda*”: o Estado deve manter

os compromissos que assumiu e, em caso de dano por seu descumprimento, buscar a reparar o prejuízo que causou. A partir deste mecanismo de responsabilização é que o Estado pode ser entendido como responsável internacionalmente por todo ato ou omissão que viole norma internacional e que lhe seja atribuível. O referencial teórico da teoria da responsabilidade internacional é dado pelo Projeto da Convenção sobre Responsabilidade dos Estados por Atos Ilícitos, elaborado pela Comissão de Direito Internacional, entidade que tem como missão codificar e desenvolver o Direito Internacional – principalmente através da positivação do costume – nos termos do artigo 13, (1), a, da Carta da ONU. A Assembleia Geral da ONU lhe conferiu mandato neste sentido, através da Resolução n. 174 (II) de 1947, tendo a Comissão atuado em matérias como o Direito dos Tratados e a regulamentação das relações diplomáticas e consulares, entre outras (CARON, 2002, p. 860). (2011/279)

Elaborado na forma de um tratado internacional, o Projeto da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas sobre Responsabilidade Internacional dos Estados possui 59 artigos, com comentários de interpretações dos dispositivos. Em que pese o instrumento não ter sido aprovado como uma convenção internacional, ele é comumente adotado pela sociedade internacional, com caráter consuetudinário¹².

Para a responsabilização internacional de um país pela prática de atos ilícitos, faz-se *mister* a compreensão de ilicitude no campo internacional. Ao dispor sobre os princípios gerais da

¹² João Irineu de Resende Miranda esclarece que o Projeto da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas sobre Responsabilidade Internacional dos Estados não se tornou um tratado internacional por própria decisão estratégica das Nações Unidas. Segundo o autor, “embora a Assembleia Geral da ONU tenha decidido não convocar uma Conferência de Plenipotenciários para apreciá-lo, de acordo com a recomendação da própria Comissão (CARON, 2002, p. 862). A justificativa dada para esta recomendação é que uma Conferência é um processo trabalhoso e imprevisível que pode resultar em emendas prejudiciais a um texto elaborado coletivamente durante quarenta anos, além do fato de que eventuais reservas legitimariam posturas não-cooperativas por parte dos Estados (CARON, 2002, p. 864). Isto poderia significar uma menor influência para o Projeto da Comissão do que ele tem agora, pois suas disposições não só são adotadas como se fosse Lei pelas cortes arbitrais internacionais como pela própria Corte Internacional de Justiça.” (2011/280)

responsabilidade internacional, os artigos 1º, 2º e 3º do Projeto prescrevem:

Art. 1º. A responsabilidade do Estado por seus atos internacionalmente ilícitos

Todo ato internacionalmente ilícito de um Estado acarreta sua responsabilidade internacional.

Art. 2º. Elementos de um ato internacionalmente ilícito do Estado

Há um ato internacionalmente ilícito do Estado quando a conduta, consistindo em uma ação ou omissão:

- a) é atribuível ao Estado consoante o Direito Internacional; e
- b) constitui uma violação de uma obrigação internacional do Estado.

Art. 3º. Caracterização de um ato de um Estado como internacionalmente ilícito

A caracterização de um ato de um Estado, como internacionalmente ilícito, é regida pelo Direito Internacional. Tal caracterização não é afetada pela caracterização do mesmo ato como lícito pelo direito interno.

A prescrição do artigo 3º é muito importante, pois confere a configuração de um ato internacionalmente ilícito tão somente pelo Direito Internacional, afastando, por consequência, a licitude do ato internacionalmente atacado na perspectiva do direito interno.

Por sua vez, o artigo 12 do Projeto sobre a Responsabilidade dos Estados por Atos Ilícitos trata da violação de uma obrigação internacional:

Art. 12. Existência de uma violação de uma obrigação internacional

Há uma violação de uma obrigação internacional por um Estado quando um ato deste Estado não está em conformidade com o que lhe é requerido pela obrigação, seja qual for a origem ou natureza dela.

Como já esclarecido, o Estatuto de Roma não tem o condão de responsabilizar o Sudão pela omissão na entrega do presidente Omar Hassan Ahmad Al Bashir.

Todavia, a Corte Internacional de Justiça, órgão judicante internacional com a competência para julgar Estados po-

deria decidir pela responsabilidade internacional do Sudão com base no Projeto da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas sobre Responsabilidade Internacional dos Estados?

A esse respeito, conforme João Irineu de Resende Miranda:

A Corte Internacional de Justiça, em decisão no caso movida pela Bósnia-Herzegovina contra Sérvia e Montenegro estabeleceu que a obrigação de prevenir o crime de genocídio é de comportamento e não de resultado: o Estado não é obrigado a ser bem sucedido em prevenir o genocídio, no entanto deve empregar todos os meios razoavelmente disponíveis neste sentido (MILANOVIC, 2007, p. 684 e 685). Os padrões internacionais que determinam a responsabilização do Estado a partir de sua diligência constituem-se de três elementos: a importância do bem jurídico protegido, o conceito (elástico) de razoabilidade e a probabilidade de perpetuação dos crimes que se quer impedir (SICILIANOS, 2000, p. 124 e 125). A partir deles pode-se compreender o entendimento da Corte Internacional de Justiça no caso citado acima de que a obrigação do Estado em se prevenir o genocídio não é territorialmente definida nem dependente de verificação prévia de jurisdição sobre pessoa ou território (MILANOVIC, 2007, p. 685).

O dever de cooperar evidencia que os Estados são obrigados não só a não cometer crimes internacionais como também a prevenir que ele ocorra e a punir seus responsáveis (MILANOVIC, 2006, p. 570). Esta violação se materializa por uma inação do Estado (omissão) ao não adotar medidas adequadas legislativas, administrativas ou judiciárias para prevenir os atos criminosos ou, após seu cometimento, sua omissão em perseguir e punir seus autores. A responsabilidade por omissão inicialmente foi afirmada no contexto da visão tradicional de responsabilidade em razão dos danos causados a estrangeiros, conforme entendimento do Instituto de Direito Internacional, na sessão de Lausanne, em 1927. Depois da Segunda Guerra Mundial a responsabilidade por omissão é afirmada pela Corte Internacional de Justiça no Caso do Estreito de Corfu, onde a Albânia foi responsabilizada, com base no direito consuetudinário. No Caso sobre o Pessoal Diplomático e

Consular dos Estados Unidos em Teerã a Corte responsabilizou o Irã nos termos da Convenção sobre Relações Diplomáticas e Consulares por faltar à obrigação de prevenir e fazer cessar o ataque à embaixada norte-americana (SICILIANOS, 2000, p. 116 e 117). (2011/281)

E ainda:

No campo dos direitos humanos, é pacífico que o Estado pode responder pela inação de seus órgãos públicos na perseguição e no julgamento de autores de violações aos direitos do homem (DIHN, 2003, p. 789). A Corte de Estrasburgo, a fim de assegurar o efetivo respeito dos direitos e garantias da Convenção Europeia de Direitos Humanos formou uma jurisprudência a qual constatou diversas vezes que a inação do Estado constitui uma violação da Convenção. No caso movido pela Bósnia-Herzegovina contra Sérvia e Montenegro pelo genocídio ocorrido naquele país a Corte Internacional de Justiça entendeu que, como a prevenção e a repressão do genocídio – assim como dos crimes contra a humanidade – apresenta-se como uma norma primária imposta como um direito inderrogável por tratados internacionais, “*jus cogens*”. A não cooperação com a Justiça Internacional Penal (naquele caso, o Tribunal Penal Internacional “*Ad Hoc*” para a Ex-Iugoslávia) enquadra-se no regime de responsabilidade penal agravada, previsto o artigo 41 do Projeto da Convenção sobre a Responsabilidade dos Estados por Atos Ilícitos (MILANOVIC, 2006, p. 571). Assim, o caráter peremptório da norma pode suprir a imprecisão da regra primária permitindo a responsabilização do Estado por atos de não-cooperação que podem significar violação da obrigação de prevenir e punir o crime de genocídio e crimes contra a humanidade. Os dois primeiros parágrafos do artigo 41 trazem importantes consequências ao determinar que: “1. Os Estados devem cooperar para, através de meios lícitos, acabar com toda a violação grave no sentido do artigo 40; 2. Nenhum Estado deve reconhecer como lícita uma situação causada por uma violação grave, no sentido do artigo 40, nem prestar nenhuma assistência à manutenção desta situação.”

Uma das consequências do regime de responsabilidade agravada por infração de normas peremptórias de Direito Internacional é a possibilidade de invocação da responsabilidade através da “*actio popularis*”. Ao contrário das obrigações in-

ternacionais em geral, cuja responsabilidade não pode ser invocada por terceiros Estados que não tenham sofrido dano com o descumprimento do dever, a obrigação de cooperar com Justiça Internacional Penal adquire neste regime o caráter “*erga omnes partes*” concedendo a todos os Estados o interesse jurídico em seu respeito pelo Estado recalcitrante (UBÉDA, 2000, p. 954). (2011/282)

Como descrevemos acima, a sociedade internacional repudiou, através de tratados internacionais, as condutas praticadas em desrespeito à dignidade da pessoa humana, inclusive no aspecto penal. Como sujeito de Direito Internacional e membro da Organização das Nações Unidas, o Sudão tem a responsabilidade internacional de cooperar para a apuração e repressão aos atos ilícitos violadores de Direitos Humanos, eis que configura desrespeito a normas de natureza “*jus cogens*”. É importante esclarecer que essa responsabilidade não é no aspecto penal, mas decorrente da ausência de prevenção e punição a crimes internacionais ocorridos no Sudão, bem como a ausência de cooperação com o Tribunal Penal Internacional e o Conselho de Segurança.

Com propriedade, João Irineu de Resende Miranda destaca:

A responsabilidade do Estado é regulada pelo regime da responsabilidade agravada nos termos do Projeto da Convenção sobre Responsabilidade dos Estados por Atos Ilícitos. Por outro lado, a noção de crimes internacionais (no sentido dos “*core crimes*”, os mais graves crimes internacionais com violações massivas aos direitos humanos) está vinculada ao Direito Internacional Penal e a categoria da responsabilidade individual penal, o que inclui a evolução conceitual de se reconhecer, mesmo que passivamente, a personalidade internacional de certos indivíduos e a revisão da doutrina das imunidades estatais (PELLET, 2000, p. 85 e 86).

A questão da responsabilidade individual penal por crimes internacionais não exaure a questão da responsabilidade estatal por estes crimes, uma não exclui nem diminui a outra (MILANOVIC, 2006, p. 554). A responsabilidade estatal pelo cometimento do crime não é apenas, por sua natureza, crimi-

nal, embora isto não retire a natureza de grave violação à obrigação primária presente em norma internacional peremptória nem a responsabilidade individual criminal concorrente. (2011/283)

A responsabilidade internacional de um Estado, apesar de apresentar natureza obrigacional civil, dependendo de sua configuração, v.g. a omissão do Estado quanto à prevenção e a repressão à prática de crimes graves contra a dignidade humana, ensejam tamanha imputabilidade estatal, que merecem, segundo Marko Milanovic, ampla reprimenda internacional, inclusive pelo Conselho de Segurança, com espeque no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas¹³ (2006/603).

CONCLUSÕES

A sociedade internacional não foi capaz de impedir o genocídio em Ruanda e permanece inerte quanto aos massacres ocorridos há mais de 10 (dez) anos em Darfur. Infelizmente, prevalece o poder ditatorial de genocidas como o presidente do Sudão, que, sequer, possuem a coragem de defenderem a licitude seus atos perante os órgãos internacionais constituídos.

A efetividade da atuação do Tribunal Penal Internacional para punir o presidente Omar Hassan Ahmad Al Bashir depende da interação das instituições internacionais, sobretudo

¹³ “Artigo 41. O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas.”

“Artigo 42. No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas.”

do Conselho de Segurança das Nações Unidas, até mesmo pelo fato de o órgão ter requerido ao TPI a abertura das investigações.

No aspecto da responsabilidade internacional, com base no Projeto da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas sobre Responsabilidade Internacional dos Estados, o Sudão possui o dever de cooperar com o Tribunal Penal Internacional, na medida em que a omissão na entrega do presidente Omar Al Bashir configura a prática de conduta internacionalmente ilícita, passível da responsabilização do país.

Para tanto, bastaria um Estado Parte requerer à Corte Internacional de Justiça a imputação da responsabilidade internacional do Sudão pela omissão na cooperação com o Tribunal Penal Internacional no que tange à repressão crimes atentatórios à dignidade humana praticados em Darfur.

Ademais, com base no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, o Conselho de Segurança está legitimado a adotar sanções contra o Sudão, no sentido de coibir as práticas de condutas violadoras de direitos humanos, conferindo eficácia aos termos da Resolução nº 1593.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 jun. 2016.
- BRASIL. Decreto n. 4388 de 25 de Setembro de 2002. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internaci-

- onal. Publicado no Diário Oficial da União em 26/09/2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4388.htm. Acesso em: 20 jun. 2016.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/152-tribunal-penal-internacional>. Acesso em: 21 jun. 2016.
- CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; SCHRAMM, Fernanda Santos. O alcance da jurisdição do tribunal penal internacional em face das imunidades dos chefes de estado: uma abordagem à luz do caso Sudão. *Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI*, Itajaí, v.10, n.3, 2º quadrimestre de 2015.
- CRAWFORD, J. The ILC's Articles on Responsibility of States for International Wrongful Acts: A Retrospect. *American Journal of International Law*, Vol. 96, n. 41, p. 874-890, set. 2002.
- DIHN, N. Q.; DAILLIER, P.; PELLET, A. *Direito Internacional Público*. 2 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.
- FRULLI, M. O Direito Internacional e os Obstáculos à Implantação de Responsabilidade Penal para Crimes Internacionais In: CASSESE, A.; DELMAS-MARTY, M. (Org.). *Crimes Internacionais e Jurisdições Internacionais*. Barueri : Manole, 2004. p. 269-327.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa et. al. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- HIZUME, G. C. Breves Reflexões Acerca da Questão da Cooperação Jurídica no Tribunal Penal Internacional in MENEZES, W. (Coord.). *Estudos de Direito Internaci-*

- onal: Anais do 5º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*. Vol. X. Curitiba : Juruá, 2007, p. 187-193.
- IDE, Diogo Mamoru. *O mandado de prisão do TPI contra al-Bashir à luz da relação entre poder e moral internacionais*. Disponível em: <http://www.ibri-rbpi.org/?p=12312>. Acesso em: 24 jun. 2016.
- INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Press Release nº. 2002/4bi. Disponível em: <http://www.icj-cij.org>. Acesso em: 22 jun 2016.
- INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of Congo vs. Belgium): Summary of the Judgment of 14 February, 2002. Disponível em: <http://www.icj-cij.org>. Acesso em: 25 jun. 2016.
- INTERNATIONAL CRIMINAL COURT – PRE-TRIAL CHAMBER I. Warrant of Arrest for Omar Hassan Ahmad Al Bashir. nº. ICC – 02/05-01/09, 4 March 2009. Disponível em: <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc639078.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2016.
- INTERNATIONAL CRIMINAL COURT - THE OFFICE OF THE PROSECUTOR. Statement to the United Nations Security Council on the situation in Darfur, the Sudan, pursuant to UNSCR 1593 (2005). The Hague, 2008.
- INTERNATIONAL CRIMINAL COURT – OTP PRESS RELEASE. ICC Prosecutor: States must gear up for arrests. ICC-OTP-20081203-PR379_Eng. Disponível em: <http://www.icc-cpi.int/press/pressreleases/455.html>. Acesso em: 25 jun. 2016.
- INTERNATIONAL LAW COMMISSION. Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts.
- JANKOV, Fernanda Florentino Fernandez. *Direito Internacional Penal: Mecanismo de implementação do Tribunal Penal Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

- KREB, C. Penas, execução e cooperação no Estatuto para o Tribunal Penal Internacional. in CHOUKR, F. H.; AMBOS, K. *Tribunal Penal Internacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, 125-147.
- MACKENZIE, Ruth et al. *The Manual on International Courts and Tribunals*, 2nd ed., Oxford University Press, 2010.
- MILANOVIC, M. State Responsibility for Genocide. *European Journal of International Law*, vol. 17, n. 3, p. 553-604, 2006. Disponível em: <http://www.ejil.org/pdfs/17/3/204.pdf>. Acesso em 3 jul. 2016.
- MIRANDA, João Irineu de Resende. O pedido de cooperação do Tribunal Penal Internacional ao Brasil na captura do presidente do Sudão. *Revista Emancipação*, Ponta Grossa, 2011, 267-287. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>. Acesso em: 3 de jul. 2016.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter Of The United Nations Resolution 2625 (XXV), 1970, disponível em <http://www.un.org/documents/ga/res/25/ares25.htm>. Acesso em: 25 jun. 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. International Criminal Court Prosecutor tells Security Council Sudan's Government. SC 9186, 05/12/07. Acesso em: 25 jun. 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. International Criminal Court Prosecutor tells Security Council Sudan's Government. SC 9186, 05/12/07. Acesso em: 25 jun. 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. Security Council refers situation in Darfur, Sudan, to Prosecutor of Inter-

national Criminal Court. 2005. Disponível em:
<<http://www.un.org/press/en/2005/sc8351.doc.htm>>.
Acesso em: 25 jun. 2016.