



III Congresso Internacional do OBSERVARE
17-18-19 de Maio 2017 | Fundação Gulbenkian

BEYOND BORDERS
People, spaces, ideas

PARA ALÉM DAS FRONTEIRAS
Pessoas, espaços, ideias

THE EU AND THE CRIME OF AGGRESSION AFTER KAMPALA THROUGH THE LENS OF EFFECTIVE MULTILATERALISM

MARIA FRANCISCA SARAIVA¹

ABSTRACT: The European Union and its Member States have a pivotal role to play at the International Criminal Court. The Kampala Conference (2010) adopted a definition of the crime of aggression and a regime establishing how the Court will exercise its jurisdiction over this crime. However, the EU did not have a Common Position in the run-up to the Kampala Conference and there were internal divisions between the members states of the EU and the EU itself at Kampala. Therefore, this paper discusses the role of the EU in defining the crime of aggression from the point of view of effective multilateralism adopted in 2003 as a core principle of its European Security Strategy.

¹ Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP), ISCSP, Universidade de Lisboa. Professora Auxiliar no ISCSP, Universidade de Lisboa. Rua Almerindo Lessa, 1300-663 Lisboa. Email: msaraiva@iscsp.ul.pt/mfranciscasaraiva@sapo.pt



Introdução

A União Europeia (EU) e os seus membros tiveram um papel fundamental na criação de um Tribunal Penal Internacional (TPI) permanente e independente capaz de julgar crimes de guerra, crimes contra a humanidade, genocídio e o crime de agressão no quadro da promoção da ideia de “multilateralismo efectivo” e do respeito pelo Direito Internacional, conforme anunciado em 2003 na Estratégia de Segurança Europeia. Neste texto, analisamos as opções da UE e dos seus membros no que se refere ao crime de agressão tendo em conta que o Estatuto de Roma apenas refere a competência do Tribunal para julgar o crime de agressão, deixando a sua definição para mais tarde, o que viria efectivamente a suceder na Conferência de Revisão de Kampala, em 2010.

Em Kampala os países europeus assumiram diferentes posições em relação à definição do crime de agressão e sobretudo divergem nos aspectos que se reportam às condições de exercício de jurisdição do Tribunal em relação a este crime, o que permite discutir os limites da ideia de “multilateralismo efectivo” estando em causa um crime com implicações ao nível da segurança internacional que os negociadores do Estatuto de Roma entenderam ser o mais grave crime contra a comunidade internacional.

Governança Global, Multilateralismo, e Multilateralismo Efectivo

O conceito de governação está longe de ser um conceito consensual nas Relações Internacionais, excepto na ideia de que se trata do oposto conceptual da noção de governo. No entanto, apesar das diferenças de opinião o conceito de governação costuma remeter para a ideia de

“Purposive systems of rules or normative orders apart from the regularities (natural orders) emerging from unrestricted interactions of self-interested actors in a state of anarchy. This implies that the actors recognize the existence of certain obligations and feel compelled, for whatever reason, to fulfil them” (Brühl e Rittberger, 2001: 5).

No mesmo sentido, Gerry Stoker (1998: 17) conceptualiza a governação como a parte da actividade humana centrada em “creating the conditions for ordered rule and collective action”. Alguns autores diferenciam governação global de governação internacional. A governação global seria, para estes autores, uma forma de organização política da acção colectiva global que difere da governação internacional na medida em que é o *output* de uma rede não hierárquica de instituições internacionais e transnacionais que inclui, para além das Organizações Internacionais (OI) e dos regimes internacionais que existem na governação internacional, os regimes transnacionais que regulam os comportamentos dos actores (idem: 2).

O conceito de multilateralismo surge intimamente associado aos esforços de governação internacional. Mas apesar da evidente centralidade dos processos multilaterais, este conceito tem sido pouco trabalhado nas Relações Internacionais. A referência ao multilateralismo surge frequentemente na literatura institucionalista associada a uma forma de organizar as relações internacionais e regular as ações dos Estados. A definição mais conhecida de multilateralismo é de Keohane. Keohane (1990, p.731) foi um dos primeiros estudiosos a explorar o conceito, que definiu como “the practice of coordinating national policies in groups of three or more states, through ad hoc arrangements or by means of institutions”. Ruggie ampliou a definição essencialmente quantitativa de Keohane enfatizando o papel crescente das normas nestas práticas de coordenação (Ruggie, 1993: 11).

As OI são formas estruturadas de cooperação com papel central na construção e consolidação do sistema multilateral criado no final da Segunda Guerra Mundial. Caracterizam-se por serem entidades materiais concretas criadas por três ou mais Estados dotadas de estruturas físicas, funcionários e mandatos previstos nas respectivas cartas constitutivas (Shaw, 1997). O multilateralismo é muitas vezes olhado como o principal instrumento da governação internacional, como um princípio organizador particular da governação internacional. Alguma literatura chega



mesmo ao ponto de sugerir a fusão dos dois conceitos (Biscop, 2004). De qualquer modo, o multilateralismo pressupõe um modelo inclusivo que envolve todos ou a maioria dos Estados do sistema internacional (Clark, 2001). Afasta-se deste modo do unilateralismo e do bilateralismo na condução da política externa.

A UE tem feito a defesa do "multilateralismo efectivo". A Estratégia Europeia de Segurança aprovada em 2003 adopta o conceito pela primeira vez e sugere que o multilateralismo é o elemento central da acção externa da EU. Mas será que o multilateralismo é mesmo uma característica europeia? E o que se entende por "multilateralismo efectivo"? Nos últimos anos o assunto tem sido estudado, entre outros autores a que aqui poderíamos fazer referência, por Bouchard, Peterson e Tocci (2014) e Drieskens e van Schaik (2014).

Na verdade, a EU mantém um discurso oficial ambíguo, hora promovendo o multilateralismo, hora o diálogo inter-regional e as parcerias estratégicas bilaterais com grande poderes emergentes, sem nunca clarificar como se podem compatibilizar as diferentes abordagens aos problemas internacionais. Nesse sentido é preciso esclarecer se o "multilateralismo efectivo" é uma opção de política externa natural e inevitável o que, de certo modo, remete para a questão de se saber se a conotação positiva do "multilateralismo efectivo" é, na verdade, um meio à disposição da UE, como sugere Lisa Martin (1992), uma escolha política entre outras possíveis, ou, pelo contrário, é na realidade um fim em si mesmo perseguido pela organização correspondendo a uma preferência normativa da União e dos seus membros (Caporaso, 1993).

Inicialmente o "multilateralismo efectivo" não era sequer um conceito alternativo ao unilateralismo. Recorde-se que em 2001 Kagan, referindo-se à intervenção militar no Iraque assegurada por uma "coligação de vontades", descreveu esta coligação de Estados como uma forma de multilateralismo efectivo por ter subjacente uma determinação unilateral para actuar (Kagan, 2001), por oposição ao "multilateralismo paralítico" como abordagem multilateral tradicional que o autor considerava incapaz de conduzir a resultados positivos.

Neste texto exploramos o papel da EU na criação do TPI no quadro do sistema de justiça penal internacional, discutindo o papel da União na definição do crime internacional mais controverso sob jurisdição do Tribunal, isto é, o crime de agressão, pela lente do "multilateralismo efectivo".

O TPI é um tribunal internacional independente e permanente criado em 2002 com estatuto de OI para julgar crimes contra a paz, crimes de guerra, genocídio e o crime de agressão. A EU e os países da EU desempenharam um papel fulcral na sua criação e têm sido grandes entusiastas da sua consolidação como instituição central da justiça penal internacional.

Os documentos estratégicos da EU confirmam a importância que os europeus dão a este Tribunal. Com efeito, a Estratégia Europeia de Segurança aprovada em 2003, no título "Uma Ordem Baseada no Multilateralismo Efectivo", defende o desejo de apoiar novas instituições como o TPI² que, como referido, começou a funcionar em 2002. Em 2008, no Relatório de Implementação da Estratégia de 2003 o TPI surge igualmente referido na secção da "Parcerias para um Multilateralismo Efectivo" no quadro do reforço da justiça e direitos humanos no mundo³. Contudo, na *European Union Global Strategy* (Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da EU) aprovada em 2016 já não encontramos qualquer referência textual ao "multilateralismo efectivo". Pelo contrário, a ideia do "multilateralismo efectivo" parece ter sido substituída no documento pela expressão "effective global governance" a propósito das relações da EU com a NATO e foi ainda usada neste texto numa acepção mais ampla e fundamental que envolve a ideia de integração activa da EU numa rede descentralizada e plural de actores envolvidos na cooperação internacional numa lógica de cooperação que vai muito para além da realidade dos fenómenos multilaterais⁴.

² *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*. Bruxelas, 12 de Dezembro de 2003, p.10.

³ *Report on the Implementation of the European Security Strategy. Providing Security in a Changing World* Bruxelas, 11 de Dezembro de 2008, p.12.

⁴ *A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*, Bruxelas, Junho de 2016, p.39, p.40 e p.43.



Importa sublinhar que os documentos estruturantes que orientam a acção estratégica da União não fazem a operacionalização da ideia de “multilateralismo efectivo”. Tal facto não impede que se faça aqui uma referência importante ao facto da Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da EU ter estabelecido, pela primeira vez desde 2003, uma relação entre a participação activa da EU nos processos multilaterais e a necessidade de contribuir para a reforma das organizações internacionais em que se encontra envolvida, nomeadamente no Conselho de Segurança e nas Instituições Financeiras Internacionais⁵ Neste sentido, o documento exclui o TPI deste compromisso reformador não fazendo qualquer referência ao TPI neste contexto nem tão pouco ao processo de Kampala que em 2010 concluiu a primeira reforma do Estatuto de Roma negociado em 1998. No que concerne o TPI a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da EU identifica um objectivo bastante menos ambicioso, referindo nomeadamente: “across multilateral fora – and in particular the UN, the IFIs and the international justice organisations – the EU will strengthen its voice and acquire greater visibility and cohesion⁶”.

A EU o Crime de Agressão na Conferência de Roma sobre o TPI

O TPI é frequentemente referido como um “Tribunal da EU”. Na verdade ele é muito mais do que uma inspiração europeia, a sua instituição na Conferência Diplomática de Roma (1998) consagra a vontade da comunidade internacional em afirmar uma ordem jurídica internacional baseada em princípios morais para acabar com a impunidade dos autores de crimes que afetam a comunidade internacional como um todo e proporcionar justiça às vítimas da violência. Tem sido considerado o mais importante desenvolvimento no Direito Internacional da última década.

O grupo mais influente na Conferência Diplomática de Roma foi sem dúvida o Grupo dos *like-minded countries*, grupo criado em 1995, durante as reuniões da Comissão “ad hoc”, com o objetivo de acelerar a Conferência Diplomática. O Grupo dos *like-minded countries*, uma agregação de pequenos e médios países⁷, constituía a base de apoio fundamental ao projeto do TPI. Uma parte significativa dos países da EU faziam parte deste grupo, sendo conhecidos como os EU-13. A *Coalition for the International Criminal Court*, uma coligação internacional formada por dezenas de organizações não governamentais (ONG) foi instrumental no apoio ao Grupo dos *like-minded countries*. Juntos tornaram possível a criação de um Tribunal forte e independente com 124 Estados partes oriundos de todos os continentes, dos quais 34 países africanos, 19 países pertencentes à zona Ásia-Pacífico, 18 da Europa de Leste, 28 países da América Latina e Caraíbas e 25 pertencentes ao grupo da Europa Ocidental e Outros⁸.

A União deve, nas suas relações com o resto do mundo, afirmar e promover os seus valores e interesses e contribuir para a proteção dos seus cidadãos. A proteção dos direitos humanos e a observância e o desenvolvimento do Direito Internacional, incluindo o respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas são aspectos essenciais das suas responsabilidades internacionais⁹, o que pressupõe que a União seja capaz de influenciar a criação de normas internacionais em diferentes *fora* internacionais, como por exemplo no TPI ou no caso dos tribunais *ad hoc* para a ex-Jugoslávia e Ruanda, cuja criação apoiou e financiou activamente (Wouters e Basu, 2009).

A EU não esteve directamente representada na Conferência de Plenipotenciários de Roma (15 de Junho-17 Julho de 1998) nem pôde ser parte do Estatuto por não ser um Estado (Val Garrijo, 2012). Actualmente todos os Estados membros da organização são partes do Estatuto de Roma. Na altura

⁵ Idem, p.39

⁶ Idem, p.40.

⁷ Entre os quais se destacavam a África do Sul, a Alemanha, a Áustria, o Canadá, a Dinamarca, o Egito, a Finlândia, a Grécia, a Irlanda, a Itália, a Nova Zelândia, a Noruega, a Holanda, Portugal, a República da Coreia, o Reino Unido, a Suíça e a Suécia.

⁸ https://asp.iccpi.int/en_menus/asp/states%20parties/pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx

⁹ Alínea 5 do artigo 3.º do Tratado da EU, disponível em http://eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b49701aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF



da Conferência, temas como a independência do Procurador, o papel do Conselho de Segurança das Nações Unidas e a jurisdição do Tribunal nos conflitos internos dividiam profundamente os países europeus, o que não permitiu a adopção de uma Posição Comum sobre o ICC (Groenleer e van Schaik, 2007).

Em linhas gerais, os países europeus envolveram-se empenhadamente no objectivo dos *like-minded countries* de criar um Tribunal permanente e independente capaz de garantir os mais altos padrões de justiça e transparência. Amplamente negociado por um conjunto alargado de países reunidos em Roma o Estatuto procurou reduzir os riscos de influência política do Conselho de Segurança das Nações Unidas nos trabalhos do Tribunal mas os interesses dos P-5 acabariam por conduzir a soluções que alguns países europeus entendem que podem fragilizar a integridade do Estatuto (Aoun, 2012), como mais à frente se verá na análise do crime de agressão, Como recorda Escarameia,

“Para os membros permanentes, este órgão é mesmo visto como tendo o exclusivo poder de determinação da existência de agressão, pelo que só poderiam ser julgados os indivíduos envolvidos em situações que o Conselho de Segurança considerasse previamente de agressão” (2003: p.31).

O RU e a França militaram activamente na defesa dos interesses dos P-5 praticamente até ao final das negociações de Roma. Como refere Miguel Serpa Soares (2014) o Reino Unido decidiu após a eleição de Tony Blair abandonar a aliança dos P5 para se juntar ao Grupo dos *like minded countries* e a França só o fez na última semana dos trabalhos quando finalmente viu atendida a exigência de inserção do art. 124º (possibilidade, durante os 7 primeiros anos de vigência do Estatuto, de não aplicação a um Estado Parte da jurisdição do Tribunal relativamente aos crimes de guerra) (Escarameia, 2003).

Os países da União Europeia discordavam entre si sobre a necessidade de inclusão do crime de agressão no Estatuto de Roma. A insatisfação do Movimento dos Não Alinhados com a possibilidade do Tribunal poder vir a excluir da sua jurisdição penal o crime de agressão, o que chegou a ser seriamente equacionado, conduziu a uma solução de compromisso de última hora. Sob proposta da Índia o Estatuto de Roma apenas refere a competência do Tribunal para julgar o crime de agressão (Bock, 2014), optando por estabelecer a definição em momento posterior (artigo 5.º, nº2 do Estatuto de Roma) - 7 anos após a aprovação do Estatuto seria realizada uma conferência de revisão do texto que trataria da tipificação do crime de agressão e dos critérios para o exercício da jurisdição do Tribunal Penal Internacional (artigos 121.º e 123.º).

O apoio de muitos países africanos foi instrumental para o sucesso da ideia de um Tribunal independente - actualmente são 34 os Estados africanos que são partes do Estatuto, dos 54 países que compõem a União Africana¹⁰.

Como referido, a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da EU de 2016 propõe uma União reforçada com mais voz, visibilidade e coesão no TPI mas não assume que a organização deve ter um papel de relevo na reforma do Estatuto nomeadamente quanto ao crime de agressão e outros aspectos directamente relacionados com a integridade do Estatuto. Pelo contrário, verificamos que o compromisso da EU com o TPI tem-se concretizado ao nível da relação da União com outros espaços promovendo a *ratificação universal do Estatuto de Roma* e o Acordo sobre os Privilégios e Imunidades do Tribunal Penal Internacional (2002)¹¹ através de declarações políticas e várias diligências *em diferentes regiões do mundo*. Recorde-se que as passagens relevantes sobre o assunto que integram as declarações das cimeiras não são juridicamente vinculativas e são sempre vagas (Mertens, 2011). Após a assinatura a EU aprovou, em 2001, uma primeira Posição Comum sobre o apoio universal ao TPI¹². Com esse objectivo em mente, **têm sido usadas** cláusulas de política

¹⁰ https://asp.iccpi.int/en_menus/asp/states%20parties/pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx

¹¹ *Acordo sobre os Privilégios e Imunidades do Tribunal Penal Internacional*, disponível em <http://www.gddc.pt/siii/im.asp?id=1943>

¹² *Posição Comum do Conselho 2001/443/PESC*, de 11 de Junho.



externa relativas ao TPI, sendo o mais importante o acordo com os Países da região da África, Caraíbas e Pacífico (ACP), bem como a inclusão sistemática de uma cláusula desta natureza nos acordos de cooperação comercial, desenvolvimento e de associação como países terceiros como são exemplos os casos do Japão, Canadá, Austrália, Brasil e África do Sul. Cláusulas semelhantes podem encontrar-se no acordo de parceria e cooperação entre a EU e Singapura adoptado em 14 de Outubro de 2013 e no acordo de parceria e cooperação entre a EU e a Tailândia iniciado em 7 Novembro 2013 (Council of the European Union, 2014). A cooperação com o TPI é ainda uma prioridade da Política de Vizinhança. Existem planos de acção com o Azerbaijão, Egipto, Jordânia, Líbano, Moldávia e Ucrânia com este tipo de clausulado (Davis, 2014) e a estratégia da EU para a Ásia Central inclui um ponto sobre a necessidade de ratificar e implementar o TPI.

A União celebrou um Acordo com o TPI sobre assistência e cooperação em 2006¹³, o primeiro com esta natureza a ser celebrado com outra OI. O acordo versa sobre questões técnicas que se prendem com eventuais pedidos de informação e documentos pelo Tribunal a que a EU pretende dar resposta rápida e adequada (Antoniadis e Bekou, 2007).

Um aspecto importante da relação da EU com Tribunal é o seu papel no financiamento do Tribunal, uma vez que mais de metade do orçamento é assegurado pelos países europeus (Cortéz, 2012). Este apoio tem-se revelado essencial para o seu bom funcionamento.

Conferência de Kampala sobre o Crime de Agressão. A EU e a Questão da Integridade do Estatuto

Em 2003 a Estratégia Europeia de Segurança coloca o TPI no centro do “multilateralismo efectivo”. Como vimos, na Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da EU já não encontramos o conceito de “multilateralismo efectivo” mas a noção mais ampla de governação global. Acresce que o Conselho, como já referido, nunca elaborou sobre o conceito de “multilateralismo efectivo”. Importa, portanto, perceber o peso e real significado da ideia de “multilateralismo efectivo” no quadro das negociações que conduziram à definição do crime de agressão.

Nesta secção, analisamos a ambiguidade de posicionamento da EU e dos seus membros em relação à necessidade de preservar a integridade do Estatuto nos aspectos relacionados com o crime de agressão, de resto uma das questões mais controversas do projecto de criação de uma jurisdição internacional permanente. Esta situação contrasta manifestamente com o empenhamento da União para que se alcance uma ratificação universal do Tribunal objectivo que, como vimos, tem sido perseguido tanto pela via bilateral como multilateral, tendo a EU inclusivamente aprovado uma Posição Comum apontando a inconsistência dos acordos bilaterais propostos pelos EUA com as obrigações dos membros do TPI¹⁴.

Estiveram representados em Kampala a Presidência da EU, o Conselho Europeu, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu, bem como um grupo significativo de países membros da EU. Estes últimos participaram nos trabalhos de pleno direito enquanto Estados partes do Estatuto. Em Kampala estiveram acreditados vinte e quatro dos vinte e sete Estados da EU mas só catorze deles tiveram participação activa nos trabalhos (Cortéz, 2012).

A presidência espanhola da EU declarou o apoio da EU ao Tribunal mas não tomou qualquer posição sobre o crime de agressão. Pelo contrário, o Parlamento apoiava abertamente a expansão da jurisdição do Tribunal a este crime e pretendia reduzir a margem de manobra do Conselho de Segurança das Nações Unidas em relação a este crime em particular (Davis, 2014).

Os países da EU não se apresentaram em Kampala com uma Decisão Comum a secundar as pretensões americanas de subordinar a actuação do Tribunal à vontade do Conselho de Segurança no crime de agressão do mesmo modo que não procuraram tomar posição no sentido oposto, isto é, no sentido

¹³ *Agreement Between the International Criminal Court and the European Union on Cooperation and Assistance*, O.J. L 115/50, 28.4.2006. O Acordo entrou em vigor em 1 de Maio de 2006.

¹⁴ *Decisão do Conselho da UE de 30/9/2002*, disponível no sítio http://www.coalitionfortheicc.org/documents/12134_02en.pdf [24/10/2010]



de dar ao Tribunal total independência para julgar este crime. A Conferência de Kampala acabaria por reconhecer ao Conselho de Segurança um papel no crime de agressão que não existe nos restantes crimes previstos no Estatuto, ao prever que o exercício de jurisdição pelo Tribunal depende de uma prévia determinação pelo Conselho de Segurança de que houve um acto de agressão (Kowalski, 2014)¹⁵, ainda que os P-5 desejassem ir mais longe nesta articulação, o que foi recusado pelos delegados.

Segundo van Schaack (2011) as dinâmicas de negociação em Kampala foram mais complexas do que a experiência de Roma. Segundo este autor, o consenso alcançado em Roma em torno da necessidade de garantir a integridade e a independência do Tribunal terá deixado de existir em Kampala. Para tal terá contribuído o enfraquecimento da coesão e motivação dos *like-minded countries group*. Por seu lado, o GRULAC e os países africanos defenderam, à semelhança do que haviam mantido nas negociações de Roma, que se deveria caminhar para uma definição ampla do crime e consagrar uma jurisdição não dependente do consentimento dos Estados ou do Conselho de Segurança das Nações Unidas, no pressuposto de que uma definição do crime de agressão protegeria a sua soberania. O dissenso entre Estados europeus era visível na posição de países como a Dinamarca e Holanda, países que sempre apoiaram a ideia de um Tribunal independente e robusto e que são importantes financiadores, e da Grécia, que lutaram pela extensão da jurisdição do Tribunal ao crime de agressão (Davis, 2014), e a posição muito prudente da Alemanha (e do Canadá) países que procuraram viabilizar uma solução baseada no consentimento dos Estados com um duplo objectivo em mente: por um lado evitar uma solução que consagrasse a hegemonia do Conselho de Segurança das Nações Unidas mas que ao mesmo tempo não fosse interpretada como uma afronta aos interesses dos P-5 (van Schaack, 2011; Kreß e Holtzendorff, 2010).

Com efeito, após mais de uma década de intensas negociações a definição do crime de agressão já estava relativamente consensualizada antes da convocação da Conferência de Kampala, não se revelando muito problemática. Diversamente o tema das condições de jurisdição relacionadas com a questão de filtro prévio do Conselho de Segurança gerou discussões intensas durante toda a Conferência. Kampala acabou por não consagrar uma subordinação total do Tribunal ao Conselho de Segurança tendo ficado prevista a possibilidade de ativação diferenciada de jurisdição nas situações de reenvios pelo Conselho de Segurança ou submissões por Estados e investigações *proprio motu* pelo Procurador. Não obstante, a consagração da relativa independência do Tribunal face ao Conselho teve implicações bastantes significativas do ponto de vista da coerência interna do Estatuto de Roma, ao introduzir mecanismos que apenas valem para o crime de agressão. O primeiro mecanismo que merece ser referido é que os delegados adoptaram um regime baseado no consentimento dos Estados que não permite ao Tribunal actuar quando se tratar de um Estado parte do Estatuto de Roma que tenha declarado expressamente não reconhecer a emenda do crime de agressão (possibilidade de *opting-out*). O segundo aspecto que perturba a integridade do Estatuto prende-se com a disposição que prevê que o TPI não poderá exercer a sua jurisdição sobre o crime cometido por um nacional de Estado que não é membro do Estatuto ou no seu território, o que só sucede neste tipo de crime sob jurisdição do Tribunal (van Schaack, 2011).

Fundamental para o sucesso em Roma, a *Coalition for the International Criminal Court*, estranhamente, não assumiu uma posição clara sobre estas questões. A *Human Rights Watch* disse mesmo que a extensão da jurisdição do TPI ao crime de agressão poderia dificultar a punição dos responsáveis por crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio e o papel da organização nestes julgamentos (Davis, 2014).

Do exposto, o que se pode concluir sobre o “multilateralismo efectivo” da União ou sobre a noção de “Tribunal efectivo” avançada pela União?

¹⁵ O Tribunal poderá exercer a sua jurisdição se o Conselho de Segurança não se pronunciar num prazo de seis meses após a notificação pelo Procurador da sua intenção em abrir um inquérito relativo a um acto de agressão.



É indiscutível a contribuição da EU na campanha para a ratificação universal do Estatuto de Roma mas, mas como observa Davis (2014), as negociações de Kampala revelaram um entendimento europeu do Tribunal e das suas funções jurisdicionais diferente dos consensos alcançados em Roma. Isto porque do ponto de vista de vários países europeus presentes em Kampala a ideia de um “Tribunal eficaz” não passa necessariamente por consagrar um Tribunal com competência alargada envolvendo a atribuição de exercício de jurisdição sobre o crime de *agressão*. O Tribunal exerce, portanto, uma função importantíssima na punição e repressão de crimes internacionais mas não deve, pelo menos do ponto de vista destes países, imiscuir-se em questões de segurança internacional. Na interpretação destes governos, o crime de agressão tem características únicas que não estão presentes nos outros crimes internacionais sob jurisdição do Tribunal (Kostic, 2011) que reportam à natureza política do crime, aspecto que o torna particularmente incómodo. De facto, no caso de ocorrer um crime de agressão há um impacto jurídico indirecto na soberania jurídica dos Estados, não influenciando simplesmente os direitos dos acusados. Nesta perspectiva, pode dizer-se que este crime internacional é cometido por um Estado contra outro Estado (Esbrook: 2015). A mesma parece ser a opinião das principais ONG que militam neste processo, como referido. Em suma, um “Tribunal efectivo” envolve a defesa da universalização da adesão ao TPI e uma tipificação do crime de agressão razoavelmente ampla mas parece afastar deliberadamente a definição de condições de exercício de jurisdição capazes de garantir a coerência do Estatuto, ao consagrar expressamente o princípio do consentimento dos Estados e prever que o TPI não poderá exercer a sua jurisdição sobre o crime cometido por um nacional de Estado que não é membro do Estatuto ou no seu território.

A importância da acção do Tribunal em relação ao crime de agressão parece, assim, estar seriamente comprometida. Esta situação pode explicar-se, em parte, pela forte debilitação das lógicas multilaterais no processo negocial de Kampala caracterizada por uma destruição dos consensos alcançados por uma coligação transregional de Estados - os *like-minded countries* – e a dissolução da aliança estabelecida em Roma entre este núcleo duro de países e as organizações não governamentais de direitos humanos envolvidas na promoção da ideia de um Tribunal independente e permanente.

Conclusões

A EU e os seus membros tiveram um papel fundamental na criação de um TPI permanente e independente capaz de julgar graves crimes internacionais. A EU tem também promovido o discurso oficial do “multilateralismo efectivo” pela primeira vez enunciado na Estratégia de Segurança Europeia de 2003. Como OI central no quadro da justiça penal internacional, o TPI enquadra-se no que a EU caracterizou como “Tribunais efectivos” no quadro de promoção da ideia de um “multilateralismo efectivo”.

Neste texto, analisámos as opções da UE e dos seus membros na Conferência de Roma e na Conferência de Revisão de Kampala sobre o crime de agressão. O Estatuto de Roma apenas refere a competência do Tribunal para julgar o crime de agressão, deixando a sua definição para mais tarde, o que veio efectivamente a acontecer em Kampala, em 2010.

Em Kampala os países europeus assumiram diferentes posições em relação à definição do crime de agressão mas sobretudo divergiram nos aspectos que reportam às condições de exercício de jurisdição do Tribunal em relação a este crime, o que permite discutir os limites da ideia de “multilateralismo efectivo” estando em causa um crime com implicações ao nível da segurança internacional que os negociadores do Estatuto de Roma entendem ser o mais grave crime contra a comunidade internacional.

Do exposto neste texto pode concluir-se que em Kampala um núcleo central de países europeus organizado em torno dos *like-minded countries*, uma coligação transregional de Estados que uniu a Europa a países de outras geografias em torno da ideia de criação de um Tribunal independente e forte, não resistiu às pressões dos P-5 e a uma visão que acentua a dimensão securitária do crime de agressão. A dissolução da aliança estabelecida entre estes países e as ONG de direitos humanos também ajudou a debilitar os esforços multilaterais sobre a consensualização dos critérios de exercício de jurisdição do Tribunal em relação a este crime específico, com prejuízo para a integridade do Estatuto.



Hoje pode dizer-se a ideia de “multilateralismo efectivo” parece estar reduzida à ideia de uma ratificação universal do Estatuto do Tribunal, mas que, curiosamente, é essencialmente efectivada pela via bilateral, através de cláusulas sobre a adesão ao TPI inseridas em diferentes tipos de acordos celebrados pela União com países terceiros.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antoniadis, Antonis; Bekou, Olympia (2007). “The European Union and the International Criminal Court: An Awkward Symbiosis in Interesting Times”. *International Criminal Law Review*. Vol. 7, pp. 621-655.
- Aoun, Elene (2012). “The European Union and International Criminal Justice: Living Up to Its Normative Preferences?”. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 5, pp. 21-36.
- Biscop, Sven (2004). “Effective Multilateralism: Bringing the European Way into Practice.” In Biscop, Sven (ed.). *Audit of European Strategy*. Brussels: Royal Institute for International Relations.
- Bock, Charles de (2014). “The Crime of Aggression. Prospects and Perils for the Third World”. *Chineses Journal of International Law*, pp. 91-131.
- Bouchard, Caroline; Peterson, John; Tocci, Nathalie (eds.) (2014). *Multilateralism in the 21st Century. Europe’s Quest for Effectiveness*. London: Routledge.
- Brühl, Tanja; Rittberger, Volker (2001). “From international to Global Governance: Actors, Collective Decision-Making, and the United Nations in the World of the Twenty-First Century”. In Rittberger, Volker (ed.). *Global Governance and the United Nations System*. Tokyo: UNU Press.
- Caporaso, James A. (1993). “International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations”. In J. G. Ruggie (ed.). *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Forum*. New York: Columbia University Press.
- Clarck, Ian (2001). “Globalization and the Post-Cold War Order”. In Baylis, John and Smith, Steve (eds). *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Cortés, Claudia Jiménez (2012). “La Posición de España y las Posiciones de la Unión Europea”. In *El Futuro de La Corte Penal Internacional Hacia el X Aniversario de la Entrada em Vigor del Estatuto de Roma*. Barcelona: Institut Català Internacional per la Pau.
- Council of the European Union (2014). *EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World in 2013*, 23 June.
- Davis, Laura (2014). “Discreet Effectiveness: The EU and the ICC”. In Drieskens, Edith e van Schaik, Louise (ed.). *The EU and effective Multilateralism. Internal and External Reform Practices*. London: Routledge.
- Drieskens, Edith; van Schaik, Louise (eds.). (2014). *The EU and Effective Multilateralism Internal and External Reform Practices*. London: Routledge.
- Esbrook, Lesli (2015). “Exempting Humanitarian Intervention from the ICC’s Definition of the Crime of Aggression: Ten Procedural Options for 2017”. *Virginia Journal of International Law*. Vol. 55: 3, pp. 783-832.
- Escameia, Paula (2003). “Prelúdios de uma Nova Ordem Mundial: O Tribunal Penal Internacional”. *Nação e Defesa*. Vol. 104, pp. 11-35.
- Groenleer, Martijn; Rijks, David (2009). “The European Union and the International Criminal Court: The Politics of International Criminal Justice”. In Jørgensen, Knud Erik (ed.). *The European Union and International Organizations*. London: Routledge.



- Groenleer, Martijn L.P.; van Schaik, Louise, (2007). "United We Stand? The European Union's International Actorness in the Cases of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol". *Journal of Common Market Studies*. Vol. 45: 5, pp. 969-998.
- Kagan, Robert (2001). "Coalition of the Unwilling". *Washington Post*, October 17 disponível em https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/2001/10/17/coalition-of-the-unwilling/c8d94644-0a3f-4828-a0c0-71fe7b712b07/?utm_term=.a4696289c65e
- Keohane, R.O. (1990) "Multilateralism: an Agenda for Research". *International Journal*. Vol. 45, pp. 731-764.
- Kostic, Drew (2011). "Whose Crime is it Anyway? The International Criminal Court and the Crime of Aggression". *Duke Journal of Comparative & International Law*. Vol.22, pp.109-141.
- Kowalski, Mateus (2014). "As Águas Turbulentas do Tribunal Penal Internacional. Combate Universal À Impunidade ou Universalização Liberal?". *JANUS.NET e-Journal of International Relations*, Vol. 5: 1, pp. 15-32
- Kreß, Claus; Holtzendorff, Leonie von (2010). "The Kampala Compromise on the Crime of Aggression". *Journal of International Criminal Justice*. Vol. 8: 5, pp.1179-1217.
- Martin, Lisa (1992). "Interests, Power, and Multilateralism". *International Organization*. Vol.46: 4, pp.765-792.
- Mertens, Mitja (2011). "The ICC: A European Success Story". *EU Diplomacy Papers*, Bruges: College of Europe.
- Rittberger, Volker (ed.) (2001). *Global governance and the United Nations System*. Tokyo: UNU Press.
- Ruggie, John Gerard (1993). "Multilateralism: the Anatomy of an Institutional Form". In Ruggie, John (ed.). *Multilateralism Matters: the Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press.
- Shaw, Malcom (1997). *International Law*. 4th ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Soares, Miguel Serpa (2014). "A Justiça Penal Internacional e a Erosão da Soberania". *JANUS.NET e-Journal of International Relations*. Vol. 4: 2, pp. 9-38.
- Stoker, Gerry (1998). "Governance as Theory: Five Propositions". *International Social Science Journal* Vol.155, pp. 17-28.
- Val Garijo, Fernando (2012). "La Unión Africana y la Corte Penal Internacional". In *El Futuro de La Corte Penal Internacional Hacia el X Aniversario de la Entrada em Vigor del Estatuto de Roma*. Barcelona: Institut Català Internacional per la Pau.
- Van Schaack, Beth (2011). "Negotiating at the Interface of Power and Law. The Crime of Aggression". *Columbia Journal of Transnational Law*. Vol.49, pp.505-601.
- Wouters, Jan; Basu, Sudeshna (2009). "The Creation of a Global Criminal Justice System. The European Union and the International Criminal Court". *Working Paper 26*. Leuven: Leuven Centre for Global Governance Studies and the Institute for International Law, University of Leuven.