

RAQUEL MONTEIRO

**O FENÔMENO DO TERRORISMO E A RESPOSTA DO
CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de bacharelado em
Relações Internacionais do Centro
Universitário de Brasília

Orientador: Prof. Frederico Seixas Dias

BRASÍLIA
2011

Ao meu pai, por seu amor infinito e exemplo de vida.

AGRADECIMENTO

Primeiramente, agradeço a Deus, que me guiou até aqui. E ao meu Orientador Frederico Seixas Dias, por sua dedicação e confiança no meu trabalho.

RESUMO

O fenômeno do terrorismo representa um dos maiores desafios para o Direito Internacional atualmente. A transformação do conceito de terrorismo ao longo da História e a conseqüente adoção de características de crimes transnacionais, resultado do movimento de globalização, dificultam sua tipificação no âmbito internacional. Além dessas circunstâncias, há questões sociais, econômicas, legais e, principalmente, políticas que influenciam na definição jurídica do terrorismo e que são motivos de grandes debates nos campos doméstico e internacional. Portanto, a análise das dinâmicas presentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas desenvolvidas para o tratamento do fenômeno do terrorismo deverá possuir, obrigatoriamente, considerações políticas e jurídicas. Dessa forma, analisar-se-á a dinâmica entre o Direito Internacional e a sociedade internacional e como fenômenos políticos e econômicos, tais como o terrorismo, promovem mudanças significativas no sistema internacional. Em seguida, buscar-se-á concluir por meio da análise de convenções internacionais e outros instrumentos legais que o fenômeno do terrorismo não possui uma definição jurídica clara sob o prisma do Direito Internacional, especificamente no âmbito do Conselho de Segurança. Situação esta que torna a prevenção e a punição de atos terroristas extremamente complexas.

Palavras-chave: terrorismo, tipificação, Conselho de Segurança, Direito Internacional, sociedade internacional.

ABSTRACT

Nowadays, the phenomenon of terrorism represents a major challenge to international law. The transmutation of the concept of terrorism throughout history and the consequent adoption of transnational crimes features, in the context of globalization, difficult the legal definition at the international level. In addition, social, economic, legal, and especially political issues governing the phenomenon of terrorism are some of the sources of important debates at the domestic and international arenas. As a result, the analysis of the dynamics present in the Security Council of the United Nations established for the treatment of the terrorism should have, necessarily, political and legal considerations. Therefore, the dynamics between international law and international society will be analyzed and how political and economic phenomena, such as terrorism, promote significant changes in the international system. Throughout the analysis of international conventions and other legal instruments, the conclusion is that terrorism has no clear legal definition from the international law perspective, specifically in the UN Security Council. Consequently, prevention and punishment of terrorist acts are extremely complex.

Keywords: terrorism, legal definition, Security Council, international law, international society.

SUMÁRIO

Introdução.....	7
Capítulo I – A Sociedade Internacional e o Direito Internacional.....	10
1.1 - A evolução das sociedades e o Direito Internacional.....	12
1.1.1 – A sociedade internacional.....	12
1.1.2 – O Direito Internacional.....	15
Capítulo II – Algumas Considerações Jurídicas sobre o Conceito de Terrorismo.....	22
2.1- Transformação do conceito de terrorismo.....	22
2.2 - Produção normativa	28
2.2.1 - Legislações internacionais	29
2.2.2 – Legislação brasileira	32
2.3 – Conclusão	34
Capítulo III – Considerações Políticas sobre o Fenômeno do Terrorismo.....	37
3.1 – Direito Internacional Hegemônico (<i>Hegemonic International Law</i>)	37
Capítulo IV– O tratamento jurídico do terrorismo no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas.....	43
4.1 - O Conselho de Segurança da ONU: papel de manutenção da paz e da segurança internacional	44
4.1.1 - Resolução 1267 – Criação do Comitê de Monitoramento do Talibã.....	47
4.1.2 - Resolução 1269 – Anúncio dos princípios gerais na luta contra o Terrorismo	48
4.1.3 - Resolução 1373 – Desenvolvimento do poder legislativo do Conselho de Segurança da ONU	49
4.1.4 – Resolução 1540 – Terrorismo e armas de destruição em massa	55
Conclusão.....	57
Referências	59

INTRODUÇÃO

Após os grandes atentados ocorridos nos Estados Unidos em 2001, a questão do terrorismo tem produzido importantes modificações no cenário internacional. Embora a prática de atos de terror seja um fenômeno antigo na História, seu estudo sistemático pela doutrina jurídica, por exemplo, tem recebido atenção há menos de um século. Apesar de inúmeras controvérsias acerca de sua natureza jurídica, a doutrina define o terrorismo, em *lato sensu*, como um tipo de uso ou ameaça de uso da força com o intuito de obter determinado objetivo político ou ideológico, por meio do terror, no público em geral.

Essa emergência do denominado novo terrorismo, caracterizado pela maior imprevisibilidade, violência e sua identificação com extremistas islâmicos, tem sido objeto de grande discussão na agenda internacional. A punição de atos terroristas no âmbito transnacional tem se transformado em tema recorrente no diálogo entre os principais países da comunidade internacional no sentido de promover esforços de cooperação e, principalmente, de punição para tais crimes.

A globalização e o aumento das interações entre indivíduos e demais atores nos âmbitos transnacional e internacional vêm resultando no desenvolvimento de novas formas de canais de informação, trocas de experiências e surgimento de novos sujeitos dentro do sistema internacional como um todo.

Ao lidar com a questão do terrorismo, as organizações internacionais e, principalmente, os Estados, se deparam com novos atores que possuem identidades, objetivos e padrões de comportamento até então desconhecidos no cenário internacional. Portanto, o desafio político do terrorismo para a sociedade internacional é que ele se coloca como um novo sujeito não-estatal cujos limites encontram-se na assimetria de poder entre os Estados.

O fenômeno do terrorismo lança, dessa forma, uma nova perspectiva para a análise das Relações Internacionais e do Direito Internacional, pois o resultado de determinada ação terrorista claramente ultrapassa as fronteiras dos Estados provocando, assim, não só prejuízos de caráter econômico e social, mas também mudanças de caráter político e de poder. Conseqüentemente, cabe ao Direito Internacional promover respostas e

mecanismos adequados para atender às demandas impostas por essa nova realidade presente no cenário internacional.

Sob o prisma do Direito Internacional e, especificamente, por parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas, algumas questões relevantes podem ser identificadas quanto ao estudo do fenômeno do terrorismo. A origem histórica do vocábulo “terror” e suas conotações, o debate sobre seus elementos constitutivos, a sua forte influência política na sociedade internacional e as tentativas de adequação normativa tanto interna quanto internacional são alguns dos fatores que dificultam a elaboração de um conceito sólido e abrangente nos âmbitos doutrinário e jurídico.

Essa falta de consenso no tocante à definição e à natureza jurídica do terrorismo dificulta a resposta do Direito Internacional como um todo sobre a matéria. Por conseguinte, o fenômeno do terrorismo é muitas vezes utilizado como instrumento de reorganização política (redistribuição ou manutenção do *status quo* de poder) e de disfarce ideológico como justificativa para a política externa de determinado país.

O objetivo do presente trabalho é analisar as dinâmicas desenvolvidas pelo Direito Internacional no tocante ao fenômeno do terrorismo, especificamente pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, instância esta política e jurídica de maior poder coercitivo no Direito Internacional. Diversos debates permeiam a questão de que, por ser dotado de forte conotação política, o terrorismo não pode ser tipificado juridicamente. Todavia, qualquer ato ilícito, de caráter civil ou criminal que provoque dano a outrem, possui consequências jurídicas e deve ser, portanto, objeto de interesse do Direito.

Dessa forma, para compreender a complexidade desse fenômeno, é importante abordar a matéria sob as perspectivas jurídica e política. No primeiro capítulo, é necessário analisar o Direito Internacional e a sociedade internacional em que o fenômeno do terrorismo atua. Em seguida, serão abordadas algumas considerações sobre o conceito do terrorismo e identificar alguns problemas inerentes à matéria. Essa primeira análise tornar-se-á imperativa para apontar as principais questões políticas que o tema apresenta perante o Conselho de Segurança das Nações Unidas, assim como sua utilização política dentro da sociedade internacional. Por último, analisar-se-á o desenvolvimento das dinâmicas dentro do Conselho de Segurança das Nações Unidas, instância máxima de luta pelo poder, visando a

construção de instrumentos normativos e coercitivos mais eficientes para lidar com o fenômeno do terrorismo internacional.

Como será abordada a seguir, a fluidez conceitual do terrorismo representa um dos maiores desafios para o Direito Internacional como um todo e, especificamente, para o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Apesar de tal matéria ser de veras controversa, o fenômeno do terrorismo tem sido fator relevante nas relações internacionais e, principalmente, na tentativa de adequação do Direito Internacional a essa nova realidade da política internacional.

CAPÍTULO I – A SOCIEDADE INTERNACIONAL E O DIREITO INTERNACIONAL

Desde a História da Guerra do Peloponeso, as análises sobre as relações internacionais e sobre o Direito Internacional têm sido realizadas a partir das mais distintas perspectivas¹. Cada uma delas aborda e enfatiza diferentes aspectos da política internacional, de tal forma que a sociedade internacional e ou o Direito, elementos basilares das relações internacionais, são temas de distintas interpretações, e o consenso sobre ambas as questões é limitado.

De modo geral, as teorias das Relações Internacionais têm a finalidade de formular métodos e conceitos que possibilitem a compreensão da natureza e do funcionamento do sistema internacional, assim como explicar os fenômenos mais significativos que norteiam a política mundial².

Portanto, o principal objetivo de uma teoria é explicar, ou seja, trazer ordem e sentido para uma massa de fenômenos que, sem ela, permaneceriam desconexos e incompreensíveis³. Imperativo afirmar que a teoria não explica a realidade em toda a sua complexidade, mas antes uma determinada abstração desta, ou seja, certos aspectos e elementos considerados importantes⁴.

A teoria implica em uma atividade de seleção e ordenação de fenômenos de acordo com certa estrutura sem a qual nenhuma teoria seria possível. Esta ordem, analisada

¹ NOUR, Soraya Dib Abdul. Teorias em relações internacionais e Direito Internacional Público. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 13, n. 52, p. 271-288, set. 2005;

² NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das relações internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p 2;

³ MORGENTHAU, Hans J. Uma teoria realista da política internacional. In: *Política entre as nações. a luta por poder e paz*. Trad. Oswaldo Biato. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2003. cap I. p. 3;

⁴ BRAILLARD, Philippe. *Teoria das relações internacionais*. Tradução J. J. Pereira Gomes e A. Silva Dias. Lisboa: Calouste, 1990. p 12;

sob a ótica das Relações Internacionais, representa uma disposição ou padrão de atividades internacionais que sustentam os objetivos primordiais de seus sujeitos⁵.

Algumas construções teóricas em relações internacionais se tornaram paradigmáticas no século XX como, por exemplo, a visão idealista cuja proposta se baseia na criação de uma ordem internacional pacífica por meio de instituições capazes de assegurar a paz como, por exemplo, a Liga das Nações. De acordo com Norman Angell, em sua obra *A Grande Ilusão*:

A mudança da política europeia só poderá ocorrer em função de uma mudança nas ideias prevaletentes, a qual só acontecerá quando as energias humanas nesse campo deixarem de privilegiar exclusivamente o aprimoramento dos instrumentos bélicos⁶.

O descrédito que atingiu a teoria idealista depois da Segunda Grande Guerra estava associado, em grande parte, a sua incapacidade de analisar os fatores políticos e econômicos que levaram a Alemanha, por exemplo, a caracterizar-se como uma real ameaça à segurança internacional e responsável pela conseqüente reestruturação do equilíbrio de poder na política internacional no pós-guerra.

Apontada como “utópica” por muitos, a visão idealista analisava os problemas da política internacional a partir de fundamentos filosóficos e jurídicos, abordagem esta que já não conseguia corresponder à realidade de lutas pelo poder dos Estados presente antes e logo após a Segunda Guerra Mundial. Por conseguinte, as análises em relações internacionais passaram a focar nas dimensões de poder e de interesse que permeavam o cenário internacional – eis o desenvolvimento das influentes vertentes neorealista e institucionalista neoliberal.

Como será analisado a seguir, essas duas tradições do campo das Relações Internacionais dividem a mesma visão de que a ausência de uma autoridade supranacional impõe constrangimentos aos comportamentos dos atores centrais na esfera internacional. Ademais, essas duas teorias convergem para um entendimento comum sobre a natureza dos sujeitos partícipes do sistema, ou seja, os Estados como entidades unitárias dotadas de racionalidade e maximizadoras de seus próprios interesses.

⁵ BULL, Hedley. O Direito Internacional e a ordem internacional. In: *A Sociedade anárquica*. Tradução Sérgio Bath. 1. ed. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002. cap. VI. p. 147;

⁶ ANGELL, Norman. Armamentos, mas não só armamentos. In: *A grande ilusão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. cap. II. p. 269;

Entretanto, os institucionalistas divergem quanto ao grau de constrangimento que a anarquia internacional impõe aos seus membros, uma vez que critica a visão pessimista dos realistas sobre a possibilidade de cooperação entre seus participantes atribuindo, assim, uma posição quase marginal às instituições.

De acordo com o institucionalismo, as organizações internacionais auxiliam na mitigação dos efeitos da luta pela sobrevivência entre os atores no âmbito do sistema, além de promover as condições necessárias para a coordenação entre os Estados com o objetivo de selar acordos cujos ganhos resultantes os beneficiem mutuamente⁷.

A estrutura sob a qual as relações internacionais se organizam, assim como seus sujeitos e a própria natureza dos objetivos perseguidos por estes agentes suscitam diferentes interpretações e reflexões acerca da dinâmica e da essência do sistema internacional. Essas teorias resultam em compreensões distintas sobre a sociedade internacional e, respectivamente, sobre a atuação do Direito Internacional e de suas instituições como um conjunto normativo responsável pela regulamentação das relações internacionais.

1.1 – A evolução das sociedades e o Direito Internacional

Cumprir ressaltar a direta ligação (porém, nem sempre tão clara) entre a sociedade internacional e o Direito Internacional, motivo pelo qual se torna relevante a abordagem de cada tema especificamente. A evolução do Direito Internacional explica-se, em quase sua totalidade, pela transformação da vida internacional, acontecimentos estes que o próprio direito pretende enquadrar.

Portanto, para a melhor compreensão do papel do Direito Internacional sobre diversos fenômenos presentes no cenário internacional, inclusive sobre o terrorismo, objeto do presente trabalho, torna-se necessária a breve análise sobre a essência da sociedade internacional.

1.1.1 – A sociedade internacional

Desde a Bíblia até os sistemas de valores e condutas considerados éticos e valorizados dentro das sociedades, sejam essas as mais primitivas ou as mais modernas,

⁷ KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984. p 87;

demonstram que a principal função desses conjuntos normativos tem sido a de manter as aspirações de poder dentro de limites socialmente toleráveis⁸. Sociedades estas que se desenvolveram ao longo dos séculos e foram constituindo governos próprios com população e território delimitado.

As sucessivas transformações ocorridas no mundo tais como a Revolução Industrial, revoluções políticas de mais diversas ordens, guerras e, sobretudo, as duas grandes guerras mundiais transformaram a vida de povos e de Estados ao longo dos últimos séculos despertando, dessa forma, o sentimento de unidade entre todos. Apesar da ocorrência reiterada de tais eventos na história, o que se criou nos últimos tempos foi a conscientização, em quase todos os domínios, da existência de interesses comuns, em suma, da solidariedade internacional⁹. Nos últimos tempos, a crescente interdependência entre os Estados resultante do movimento de globalização possibilitou o desenvolvimento do sistema internacional.

A principal característica do sistema internacional é quando dois ou mais Estados têm suficiente contato entre si e suficiente impacto recíproco nas suas decisões, de tal forma que o comportamento de cada um deles seja um fator significativo nos cálculos dos outros¹⁰. Vale lembrar que essa interação dos Estados que definem o sistema internacional podem possuir a forma de cooperação, de conflito ou mesmo de indiferença com relação aos objetivos de cada um.

A história moderna do sistema de Estados vem sendo apresentada sob três tradições doutrinárias: a hobbesiana ou realista, a kantiana ou universalista e, por último, a grociana ou internacionalista¹¹. Cada uma dessas perspectivas incorpora uma visão distinta da natureza política internacional e de descrições e interpretações sobre a conduta dos Estados no cenário internacional.

Conforme Hedley Bull, a tradição hobbesiana considera a política internacional como um Estado de guerra permanente de todos contra todos. Um verdadeiro conflito entre os Estados, estes considerados únicos sujeitos da política internacional. As

⁸MORGENTHAU, Hans J. Moralidade, costumes e a lei como moderados do poder. In: *Política entre as nações. a luta por poder e paz*. Tradução Oswaldo Biato. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2003. cap. XV. p. 422;

⁹PELLET, Allain et al. O conceito de Direito Internacional. In: *Direito Internacional Público*. Tradução Vítor Marques Coelho. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003. cap. I. p. 63

¹⁰BULL, Hedley. O conceito de ordem na política mundial. In: *A Sociedade Anárquica*. Tradução Sérgio Bath. 1. ed. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002. cap. I. p. 15

¹¹BULL, op. cit., p. 32;

únicas regras ou princípios que podem restringir as ações dos Estados são as regras de conveniência e prudência¹².

Ainda, de acordo com a visão realista, o sistema internacional é caracterizado como anárquico, ou seja, destituído de uma autoridade central com competência para regulamentar os comportamentos dos Estados e garantir a implementação de acordos firmados em dada situação. Como resultado desse contexto, os Estados vivem em um cenário de luta pelo poder lembrando um jogo distributivo, de *soma zero* – os interesses de cada Estado excluem os interesses de todos os outros¹³.

Em contrapartida, a perspectiva kantiana ou universalista considera que a natureza essencial da política internacional não reside no conflito interestatal, mas nos vínculos sociais transnacionais entre os indivíduos. Ademais, a tradição universalista defende a existência de imperativos morais no campo das relações internacionais. De acordo com Hedley Bull:

... esses imperativos não pregam a coexistência e a cooperação entre os Estados, e sim a derrubada do sistema de Estados e a sua substituição por uma sociedade cosmopolita¹⁴.

Por fim, a vertente grociana ou internacionalista descreve a política internacional em termos de uma sociedade de Estados. Ao contrário dos realistas, os internacionalistas acreditam na preponderância atribuída à comunidade de interesses das nações, à solidariedade política e econômica e ao desejo de cooperação mútua¹⁵. Eventuais conflitos seriam resolvidos por meio de instituições e conjunto de regras em comum. A política internacional não é um jogo de soma zero, como afirmam os realistas, puramente distributivo, mas um exercício cooperativo cujo resultado final é maior do que zero.

Em suma, essas três tradições das Relações Internacionais abordam, de formas distintas, os diversos elementos presentes na política internacional. Enquanto a visão hobbesiana parte do pressuposto da atuação dos Estados como sujeitos da política internacional, os kantianos focam sua análise mais sobre os indivíduos e sobre a importância

¹² MORGENTHAU, Hans J. Uma teoria realista da política internacional. In: *Política entre as nações. a luta por poder e paz*. Tradução Oswaldo Biato. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2003. cap. I. p. 20;

¹³ BULL, Hedley. Há uma ordem na política mundial?. In: *A Sociedade Anárquica*. Tradução Sérgio Bath. 1. ed. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002. cap. II. p. 33;

¹⁴ BULL, op. cit., p. 33;

¹⁵ BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política (2 volumes). Tradução Carmen C. Varrialle, Gaetano Loiai Mônaco, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cacaís, Renzo Dini. Brasília: UnB, 2004;

dos imperativos morais como elementos basilares para a construção de uma comunidade universal dos homens.

A visão grociana das relações internacionais justificada a partir da premissa de interesses comuns entre seus membros (Estados) cujas condutas estão limitadas por regras e por instituições continua bastante presente na atualidade. Como será visto a seguir, essa perspectiva internacionalista de sociedade internacional (com a introdução da noção de falhas de mercados - *market failures* pelos neoliberais) e a interpretação realista de anarquia internacional permearão significativamente o debate sobre o papel do Direito Internacional e sua dinâmica com a sociedade internacional.

1.1.2 – o Direito Internacional

O desenvolvimento da globalização trouxe mudanças importantes para a política internacional, pois possibilitou novas formas de interação e de trocas de informações. Os processos transnacionais mudaram o caráter do sistema internacional. As economias nacionais estão mais interligadas pelo avanço das comunicações, pela intensificação de transações financeiras, pelo crescimento no volume de comércio, pela atuação de empresas multinacionais em diferentes mercados, pela influência de grupos políticos e de indivíduos no cenário internacional. Os acontecimentos que ocorriam em um país possuem efeitos cada vez mais intensos sobre outros países¹⁶.

Como resultado, a multiplicação de organizações internacionais voltadas para questões de caráter transnacional e internacional e o maior reconhecimento internacional do indivíduo são claras evidências dessa transformação pela qual as relações internacionais estão passando – a sociedade internacional já não é exclusivamente interestatal¹⁷.

Em resposta a essas significativas mudanças, o Direito Internacional vem se adequando para tentar responder normativamente aos novos desafios que se fazem presentes no cenário internacional. Demandas essas sempre permeadas pela luta de poder entre os Estados, inclusive, com o uso de violência por essas nações e por novos grupos políticos transnacionais que também recorrem à violência para obtenção de determinado fim político ou econômico. Dessa forma, o sistema normativo internacional tenta suplementar a política de

¹⁶ NOGUEIRA, João Pontes e MESSARI, Nizar. *Teoria das relações internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p 81;

¹⁷ PELLET, Allain et al. O conceito de Direito Internacional. In: *Direito Internacional Público*. Tradução Vítor Marques Coelho. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003. cap. I. p. 38;

poder com as suas próprias regras de conduta e regulamentação das relações de coexistência no sistema internacional.

Desde o seu desenvolvimento a partir do século XVI (Tratado de Vestfália)¹⁸, o Direito Internacional passou a ser considerado *de facto* como um conjunto de regras que ligam os Estados em suas relações recíprocas, aos quais se atribui *status legal*¹⁹. Ou seja, como uma espécie particular de conjunto normativo que regulamenta as relações da sociedade internacional.

Importante salientar a existência de críticas no tocante ao *status* de lei acima mencionado, uma vez que uma das características essenciais da lei é a aplicação de medidas coercitivas (sanções) por um órgão central (Estado) em resposta a determinada conduta delitativa. Essa vertente intelectual é oriunda de Hobbes, que afirma que “não há lei quando falta um poder comum”²⁰. Como não há um poder soberano e centralizado na sociedade internacional, logo não se poderia afirmar que o Direito Internacional seria composto por um conjunto de leis propriamente.

Nesse ponto, cumpre ressaltar que a análise da natureza jurídica e a definição do Direito Internacional *per se* ainda gera grandes debates nos meios doutrinário e jurídico. Como o objetivo do presente trabalho é examinar os mecanismos desenvolvidos pelo Conselho de Segurança para tratar o fenômeno do terrorismo, parte-se do pressuposto de que o Direito Internacional é sim considerado direito, organizado de forma mais descentralizada do que o direito nacional, decerto, mas de toda forma com previsão de regras e aplicação de medidas coercitivas para ações antijurídicas dos Estados e demais sujeitos do Direito Internacional²¹.

No entanto, alguns criticam a funcionalidade desta aplicação de atos coercitivos internacionais em um sistema descentralizado. Nesse sentido, Morgenthau demonstra ser, inclusive, mais cético quanto à eficácia do próprio Direito Internacional. *In verbis*:

¹⁸ PELLET, op. cit., p. 53;

¹⁹ BULL, Hedley. O Direito Internacional e a ordem internacional. In: *A Sociedade Anárquica*. Tradução Sérgio Bath. 1. ed. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002. cap. VI. p. 147;

²⁰ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2006;

²¹ Ver KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Tradução Luís Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p 463;

Os governos, porém, estão sempre ansiosos por livrar-se da influência limitadora que o Direito Internacional poderia ter sobre sua política externa, por valer-se do Direito Internacional para promover os seus interesses nacionais e por evadir obrigações legais que poderiam mostrar-se prejudiciais aos mesmos. Ademais, a falta de precisão inerente à natureza descentralizada do Direito Internacional gera cada vez mais imprecisão, e o vício debilitante com que nasceu continuará a minar o seu vigor²².

Devido à anarquia internacional, o grande desafio do Direito Internacional consiste na ausência de um órgão hierárquico superior que dita as leis e as faz cumprir de modo sistemático. Desse modo, as regras de Direito Internacional devem a sua existência e operação a dois fatores, ambos de natureza descentralizada: (i) interesses idênticos ou complementares dos Estados e (ii) distribuição de poder entre eles²³.

Na esfera internacional, os interesses comuns entre os Estados são as principais forças que incentivam a criação de normas internacionais. Como mencionado, o caráter descentralizado da função legislativa propicia a criação e a regulamentação das regras internacionais de acordo com a necessidade e o consentimento de cada Estado²⁴. Mesmo o tratado internacional, principal instrumento e fonte do Direito Internacional, apenas vincula seus signatários, criando direitos e deveres somente para aqueles países que nele são partes.

Um dos exemplos mais emblemáticos da influência do equilíbrio de poder e de condicionantes políticas no Direito Internacional ocorreu na “Comissão sobre Responsabilidades dos Autores de Guerra e Implementação de Penalidades por Violações do Direito de Guerra e Consuetudinário”²⁵, estabelecida pelos Estados aliados em 1919.

Essa Comissão investigou o massacre de aproximadamente seiscentos mil armênios realizado pelo Império Turco-Otomano em 1915. Os governos britânico, russo e francês classificaram tal ato como crime contra a humanidade e contra a civilização, e declararam que o governo turco deveria ser responsabilizado juntamente com demais indivíduos envolvidos²⁶. Os Estados Unidos, objetivando a garantia do *status quo* na região,

²² MORGENTHAU, Hans J. Principais problemas do Direito Internacional. In: *Política entre as nações. a luta por poder e paz*. Tradução Oswaldo Biato. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2003. cap. XVIII. p. 515;

²³ MORGENTHAU, op. cit., p. 510;

²⁴ Ibidem., p. 512

²⁵ “*Comission on the Responsibilities of the Authors of the War and the Enforcement of Penalties for Violations of the Laws and Costume of War*”;

²⁶ JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.) *O Direito Penal Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 66;

alegaram que, até aquele momento, não havia a tipificação de crimes contra a humanidade impossibilitando, portanto, a punição dos acusados.

Portanto, tanto a iniciativa como o próprio sucesso do Direito Internacional resultarão de condicionantes políticos e da efetiva distribuição de poder em dada situação²⁷. Nesse sentido, Hedley Bull afirma que:

Por isso há uma vinculação estreita entre a eficácia do direito na sociedade internacional e o funcionamento do equilíbrio de poder, pois somente o respeito pelo Direito Internacional pode ser mantido se o poder, e a disposição de usá-lo, estiverem distribuídos de tal forma que os Estados possam sustentar pelo menos certos direitos, quando eles forem violados²⁸.

Em suma, saber se haverá ou não uma iniciativa de aplicar o Direito Internacional e se essa iniciativa será ou não bem sucedida não depende, originalmente, de considerações legais ou da simples aplicação de mecanismos coercitivos.

Todavia, Bull lembra que, em sua grande parte, os Estados observam e respeitam os princípios internacionais porque torna politicamente vantajoso para a nação honrar suas obrigações perante o Direito Internacional.

A importância do Direito Internacional não repousa sobre a disposição dos Estados de seguir esses princípios em detrimento dos seus próprios interesses, mas no fato de que eles, frequentemente, consideram como seu objetivo adequar seus interesses (econômicos e políticos) de acordo com as normas do Direito Internacional e demais instituições internacionais²⁹.

A teoria da escolha racional (*rational-choice theory*)³⁰ e a vertente realista compartilham a mesma premissa de que os Estados são atores racionais egoístas, mas a primeira acredita que mesmo em um ambiente hostil, devido à anarquia internacional, é possível haver cooperação entre governos racionais e egoístas, sem qualquer pretensão idealística para com o bem comum³¹. A cooperação é compreendida como a ocorrência de

²⁷ MORGENTHAU, Hans J. Principais problemas do Direito Internacional. In: *Política entre as nações. a luta por poder e paz*. Tradução Oswaldo Biato. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2003. cap. XVIII. p. 539;

²⁸ BULL, Hedley. O Direito Internacional e a ordem internacional. In: *A Sociedade anárquica*. Tradução Sérgio Bath. 1. ed. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002. cap. VI. p. 152;

²⁹ BULL, op. cit., p. 19;

³⁰ KEOHANE, Robert O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984. p. 70;

³¹ KEOHANE, op. cit., p. 78;

ajuste nas condutas dos Estados inseridas em um processo de coordenação de políticas em torno do qual as expectativas dos atores (Estados) convergem para uma específica área das relações internacionais.

Sob o ponto de vista da teoria da escolha racional, as instituições internacionais servem para a correção de falhas de mercado (*market failures*) que impedem a cooperação no âmbito internacional. Ademais, a anarquia internacional provoca não apenas essas imperfeições de mercado, mas também obstáculos à cooperação como assimetrias acentuadas de informações e incerteza quanto ao comportamento dos Estados no sistema internacional.

A assimetria de informações e a incerteza quanto aos interesses dos Estados representam óbices significativos quanto à promoção de políticas de cooperação no cenário internacional³². As instituições internacionais atuam como facilitadores para a consecução de ganhos coletivos ao orientar os atores com informações simétricas e proporcionar um espaço propício para trocas de experiências e realização de acordos diminuindo, portanto, os custos transacionais inerentes ao estabelecimento de acordos.

Destarte, torna-se imperativo examinar o papel das organizações internacionais como fóruns para discussões e para promoção de esforços políticos e jurídicos, favorecendo certa igualdade de participação entre seus membros. Essas organizações permitem a troca de experiências políticas e a observação do tratamento jurídico que determinados países adotaram para lidar com certas questões, inclusive no tocante ao terrorismo, resultando no enriquecimento do próprio conjunto normativo internacional. De acordo com Keohane:

As instituições são formadas como formas de superar as deficiências que tornam impossíveis até realizar acordos mutuamente benéficos. Seus efeitos antecipados – desde os ganhos positivos da venda de um carro usado por um vendedor confiável ou benefícios resultantes do alinhamento de ações dos governos de acordo com a política econômica mundial³³.

Em um mundo de complexas questões entrelaçadas entre si, nas quais alianças e acordos são estabelecidos de forma transgovernamental e transnacional, a grande função das organizações internacionais é potencializada em termos de barganha política. Em

³² NOGUEIRA, João Pontes e MESSARI, Nizar. *Teoria das relações internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p 34;

³³ KEOHANE, Robert O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984. p 83;

particular, elas colaboram como catalisadoras de coalizões e como arenas para iniciativas políticas e interações entre países de diferentes expressões econômicas e políticas³⁴.

Todavia, alguns autores defendem que o desenvolvimento de cortes e tribunais internacionais contribui ainda mais para a fragmentação do Direito Internacional. Consequentemente, a existência de organismos internacionais com competências específicas contribuiria para a consolidação de regimes autônomos (*self-contained regimes*)³⁵.

Apesar da atuação desses organismos ser disciplinada a partir de um arcabouço institucional e normatizador próprio, a existência de tais organismos cria um conjunto normativo e procedimental minimamente rígido, possibilitando clareza e uniformidade de tomada de decisões acerca de determinado tema. Esta estrutura mínima torna-se vantajosa para a sociedade internacional, pois possibilita o desenvolvimento de um *locus* deliberativo com o acesso de países que, de outra forma, talvez não participassem de escolhas políticas relevantes na esfera internacional³⁶.

No tocante à questão do terrorismo, a inclusão desses países marginais é fundamental para o enriquecimento dos debates sobre o tema. Em grande parte, atos de terrorismo estão presentes em regiões em que não há um sistema democrático de representação popular, por exemplo. Além disso, questões econômicas precárias como a pobreza e a falta de perspectiva de vida, questões religiosas ou mesmo a exclusão social de alguma parcela da população contribuem para a adesão cada vez crescente de indivíduos em grupos extremistas com o objetivo de terem suas reivindicações atendidas.

Dessa forma, a maior participação de países em tribunais e organismos internacionais contribui significativamente para a formulação e para a própria efetividade de medidas de cooperação internacional, principalmente nos âmbitos jurídico, de assistência técnica e de combate ao financiamento do terrorismo.

Além dessa adequação normativa, as organizações internacionais realizam a função de criação de significados para novas circunstâncias fáticas, situações estas políticas,

³⁴.KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. *Power and interdependence*. New York: Longman, 2001. cap. 2. p. 30.

³⁵LAGE, Délber Andrade. Sobre as guerras não-convencionais. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.) *A jurisdicionalização do Direito Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 168;

³⁶PROST, Mario; CLARK, Paul K. *Unity, diversity and the fragmentation of international law: how much does the multiplication of international organizations really matter?* 2006, p. 350-354.

econômicas, ambientais, entre outras, que contribuem para consolidação de princípios e difusão de informações entre seus membros e para a sociedade internacional como um todo³⁷.

A partir de consequentes tensões políticas e das próprias lides que emanam desses debates entre os Estados no âmbito internacional, o papel de organismos e de tribunais internacionais como agentes normativos vem crescendo significativamente nas últimas décadas.

Sob o prisma político, esses organismos judiciais reforçam a instrumentalidade do direito como uma forma de solução de litígios e de regulamentação das relações internacionais. Há protestos de que organismos internacionais podem veicular o uso de procedimentos judiciais para manejar problemas políticos, ocasionando confusão entre os institutos da justiça e da política. Contudo, a interação entre direito e política, e não a ação isolada de cada um deles, é que permite a renovação das normas jurídicas e a adequação à dinâmica das relações internacionais.

Como será examinado a seguir, o terrorismo possui dimensões históricas, política e econômicas que dificultam a sua definição jurídica. Entretanto, observa-se a clara disposição do Direito Internacional e, significativamente, do Conselho de Segurança das Nações Unidas de tentar solucionar a questão com o intuito de promover a adequada segurança jurídica na sociedade internacional.

³⁷Cumprer salientar a diferença entre comunidade e sociedade internacional, comumente utilizados em artigos sobre cooperação política entre os Estados. O vínculo comunitário basear-se-ia no sentimento de amizade, vizinhança, ao passo que o segundo termo proviria apenas da necessidade de troca, ou seja, de interesses. Partindo do pressuposto que os Estados agem motivados por interesses próprios e por jogos políticos, as relações internacionais apenas regulamentariam essa busca. Deste modo, o termo sociedade internacional se adequa melhor ao presente estudo. Ver PELLET, Allain *et al.* História do Direito Internacional. *In: Direito Internacional Público*. Tradução Vítor Marques Coelho. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003. cap. I. p. 40;

CAPÍTULO II – ALGUMAS CONSIDERAÇÕES JURÍDICAS SOBRE O CONCEITO DE TERRORISMO

2.1- Transformação do conceito de terrorismo

Não obstante a intensificação de atos terroristas e a maior divulgação por parte da mídia sobre essas ações, o fenômeno do terrorismo não é exclusivo da nossa era³⁸. Sua história é secular, pautada sob inúmeras formas de violência, ideologias, estilos e proporções. Ao longo da História, o que antes não passava de focos localizados dessas manifestações, converte-se hoje em uma ameaça global e interligada, ultrapassando as fronteiras geopolíticas. Para a melhor compreensão sobre o terrorismo, é necessária uma breve análise acerca de sua origem etimológica e histórica.

A palavra “terrorismo” surgiu na língua francesa no ano de 1355 pelo monge Bersuire e vem do latim *terror*. Originalmente, significava um “medo ou ansiedade extrema geralmente correspondente a uma ameaça vagamente percebida, pouco familiar e largamente imprevisível”³⁹. Este sentimento de medo poderia estar vinculado tanto às ações do Homem quanto às causas da natureza (terremotos, vulcões, entre outros eventos). Mas o vocábulo adquiriu outras conotações ao longo dos séculos.

A partir do século XVIII, o “terrorismo” foi utilizado como instrumento para consolidar a forma de governo instituída pela Revolução Francesa. Ou seja, significou a violência política exercida em nome da Revolução (Estado), sob a autoridade de Robespierre. No final do século XIX, uma série de atentados praticados pelos nihilistas com o intuito de derrubar o poder vigente na Rússia czarista permitiu nova denominação ao fenômeno. O terrorismo passou, então, a ser utilizado por grupos políticos como um método de ação cuja finalidade era derrubar o poder constituinte de um determinado país.

Apesar desses eventos e de alguns outros casos pontuais de atos terroristas ao longo dos séculos XVIII e XIX, a matéria somente recebeu atenção internacional durante o período entre as duas Grandes Guerras. Um dos primeiros debates acerca do terrorismo surgiu em uma série de Conferências Internacionais para a Unificação do Direito Penal a partir de 1927, mas nenhum passo importante para a sua definição foi realizado até o assassinato do Rei Alexandre I da Iugoslávia e do estadista francês Jean – Louis Barthou em 1934.

³⁸ Há cerca de 2500 anos, Sun Tzu explicitava a essência do terror: “mate um, amedronte dez mil”. Ver TZU, Sun. *A Arte da Guerra*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1997.

³⁹ GUILLAUME, Gilbert. *Terrorisme et droit international*, Recueil des Cours de l’ADI, Haia, 1989, p. 296.

Este atentado, realizado por um terrorista croata em 9 de outubro de 1934, instaurou as discussões do que seria então denominado “terrorismo internacional”, provocando a realização da Conferência Internacional para a Repressão do Terrorismo, sob os auspícios da Sociedade das Nações, ao final da qual foi elaborado o primeiro instrumento jurídico que considerava o terrorismo crime internacional, a Convenção para a Prevenção e Punição do Terrorismo⁴⁰. Nesta mesma Conferência, concluiu-se uma segunda convenção para a criação de uma Corte Penal Internacional para o julgamento de indivíduos acusados de ações terroristas. Apesar do fracasso de ambas as convenções, os esforços para o estudo e tipificação do terrorismo foram fundamentais para suscitar o interesse do Direito Internacional.

A partir da década de sessenta, o terrorismo contemporâneo, compreendido pela utilização de novos métodos de ações tais como o sequestro de aeronaves, atentados internacionais de grandes proporções e a utilização de novas armas⁴¹, ilustra a sua adaptação a uma realidade em constante transformação. Atualmente, a elaboração de diversos tratados que versam sobre essas ações terroristas específicas representa a tentativa do Direito Internacional em adequar-se a essas novas formas que o terrorismo vem adquirindo recentemente.

Como analisado, o termo “terrorismo” adquiriu diversas conotações ao longo dos últimos séculos. O vocábulo, originariamente empregado para identificar o uso da opressão a fim de garantir a ordem social estabelecida pela Revolução Francesa, passou a descrever a utilização da violência em atos de protesto originários de movimentos sociais, anarquistas, políticos ou dos próprios governos. A própria evolução da noção de terrorismo demonstra a complexidade da matéria e explica por que jamais foi possível defini-la precisamente, tanto no plano do direito interno quanto na esfera internacional⁴².

A definição precisa de “terrorismo de Estado” e “terrorismo internacional”, os elementos constitutivos do fenômeno, as tentativas de equiparações do tema com o movimento de guerrilha, as múltiplas definições dessa noção no direito interno e o complexo jogo político que o terrorismo provoca dentro de algumas organizações internacionais,

⁴⁰ Esta Convenção foi assinada por 24 países, mas somente a Índia a ratificou.

⁴¹ Com a finalidade específica de se evitar o desenvolvimento ou apropriação de artefatos nucleares e da dificuldade de criar defesas apropriadas contra um possível ataque, a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear foi um dos tratados elaborados pela Assembleia das Nações Unidas referente ao fenômeno do terrorismo.

⁴² PELLET, Sarah. A ambigüidade da noção de terrorismo. *In*: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.) *Terrorismo e direito. Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 14.

principalmente no Conselho de Segurança, são algumas das dificuldades que prejudicam a resposta do Direito Internacional ao fenômeno.

Recentemente, houve a preocupação de alguns autores em distinguir os atos de terrorismo exercidos pelo próprio Estado ou contra o mesmo. Como analisado anteriormente, alguns utilizavam o termo para descrever a violência organizada dos Estados contra sua própria sociedade, enquanto outros o empregavam para caracterizar a ação de movimentos sociais contra o Estado. Para não misturar as definições e distinguir com cuidado, torna-se imperativa a abordagem do chamado “terrorismo de Estado”, amplamente citado pela doutrina e por diversos instrumentos jurídicos internacionais.

O termo "terrorismo de Estado", *terrorisme d'Etat*, é dotado de um significado muito diferente para abranger não o terror instituído por um Estado para a consolidação do poder em seu próprio território (regime de terror), mas sim o “apoio prEstado por alguns Estados às pessoas que trabalham no exterior em atividades terroristas, punível nos termos da lei penal do Estado territorial”⁴³. Portanto, o termo “terrorismo de Estado” deveria ser somente empregado no caso de apoio ao planejamento e desenvolvimento de atividades terroristas por algum país.

Esta posição também é defendida por outros autores, que entendem o terrorismo de Estado como sendo a “utilização de atos terroristas e práticas patrocinadas pelo Estado nas quais o governo planeja, apoia, orienta e controla as operações terroristas em países terceiros”⁴⁴. É neste sentido que o conceito de terrorismo de Estado foi amplamente aceito pelo Direito Internacional contemporâneo.

Antoine Sottile, um dos primeiros juristas internacionais a dedicar-se sobre o fenômeno do terrorismo, já previa o problema de definição do terrorismo em 1938. Como resultado dessa dificuldade, grande parte das definições eram tautológicas, característica esta presente em grande parte das definições doutrinárias e jurídicas até a presente data. *In verbis*:

A dificuldade na elaboração de uma definição jurídica universalmente aceitável decorre do fato de que, apesar de todos os esforços, não podemos definir o terrorismo de uma forma tautológica. O emprego de outras palavras

⁴³GUILLAUME, Gilbert. *Terrorisme et droit international*, Recueil des Cours de l'ADI, Haia, 1989, p. 299.

⁴⁴KLEIN, Pierre. *Le droit international l'épreuve du terrorisme*. Recueil des Cours de l'ADI, Haia, 2007, p. 250.

tais como apavoramento ou intimidação não exprime a mesma ideia que o terror⁴⁵.

Assim, a definição do terrorismo apenas por meio de seu significado histórico pode não abranger todas as dimensões (econômicas, políticas, entre outras) que o fenômeno apresenta atualmente. A abordagem de seus elementos constitutivos, sob o ponto de vista subjetivo, de execução e de espaço, possui extrema relevância, pois analisa os elementos que ainda causam grandes divergências nos campos jurídico e político nos dias de hoje.

A questão subjetiva visa os elementos psicológicos, intencionais, que se subdivide em terrorismo de direito comum, social e político. O terrorismo de direito comum utiliza o terror, mas seu objetivo não é de ordem política ou social, e sim de direito comum ou privado. O terrorismo social objetiva a implementação de uma ideologia ou doutrina social e econômica de uma coletividade ou de um país. Já o terrorismo político possui o objetivo de praticar atos criminosos contra o Estado, seus órgãos ou seus representantes, a sua forma política e constitucional⁴⁶.

Sob a perspectiva da execução, o terrorismo direto visa à consagração do objetivo final do ato terrorista como, por exemplo, o assassinato de um chefe de Estado para a instauração de outra forma de governo. O terrorismo indireto compreende as diversas ações de apoio logístico a fim de viabilizar determinado ato terrorista.

Por fim, sob o ponto de vista de espaço, o terrorismo nacional define o planejamento, execução e se seus efeitos são realizados dentro de um mesmo território. Esse tipo de terrorismo pode assumir as formas do direito comum ou de ordem social e política. Já o terrorismo internacional é definido como “uma infração *sui generis*”, ou seja, um tipo especial de delito para o qual a preparação, execução, sujeitos ativos e passivos estão relacionados com diferentes países⁴⁷.

Importante frisar que, atualmente, o termo “terrorismo internacional” tem sido empregado de forma a excluir de seu âmbito as atividades de agentes estatais e mesmo de grupos insurgentes. Portanto, aplica-se o conceito a pequenos grupos ideologicamente motivados com o intuito de atender suas demandas políticas por meio de métodos de terror contra o público em geral.

⁴⁵ SOTTILE, Antoine. *Le terrorisme international*, Recueil des Cours de l'ADI, Haia, 1938, p. 95;

⁴⁶ SOTTILE, op. cit., p. 96;

⁴⁷ Ibidem, p. 98;

Além da análise dos elementos constitutivos do terrorismo, Sottile identifica duas fortes tendências referentes à matéria. O sistema objetivo analisa o interesse ameaçado pelo terrorismo. Portanto, seriam considerados delitos políticos aqueles atos que tenham atentado contra aos interesses políticos de um Estado ou contra os direitos do cidadão⁴⁸. Em contrapartida, o sistema subjetivo foca sobre o agente da ação, ou seja, analisa as intenções que motivaram a realização de determinado ato de terrorismo.

Apesar do estudo sistemático do terrorismo e de suas questões conexas ter se iniciado há mais de setenta anos, o conceito preciso de terrorismo ainda desafia as relações internacionais contemporâneas.

Atualmente, o debate sobre a definição do terrorismo está longe de se limitar a uma discussão de “tecnicidades jurídicas”. Em concordância com o pensamento de Sottile, Pierre Klein defende que o terrorismo possui várias dimensões e apresenta uma complexidade de elementos intencionais que dificultam o seu uso dentro de um contexto estritamente jurídico, isto é, sob certa objetividade. *In verbis*:

O terrorismo é um fenômeno multifacetado, que envolve dimensões tanto ideológicas e políticas que sociais, econômicas ou legais. A captura pelo único meio legal, inevitavelmente, corre o risco de não detalhar um aspecto, e limitar-se a uma abordagem redutora sobre a questão (tradução livre)⁴⁹.

Por apresentar considerações políticas e ideológicas, o terrorismo pode caracterizar-se de múltiplas formas, dependendo da época e da ideologia em vigor em determinado momento. Como não há uma definição jurídica precisa no âmbito internacional, alguns países se utilizam de atos terroristas como forma de barganha política. Esta medida permitiria, por exemplo, a obtenção de determinadas vantagens políticas ou econômicas com o apoio de grupos terroristas para aumentar ou balancear a distribuição de poder em determinada região. Outra questão que provoca debates, principalmente nos meios de comunicação, é a confusão entre terrorismo e guerrilha.

Há a confusão por parte da mídia e de setores políticos quanto às peculiaridades envolvendo essas duas questões. Atualmente, observa-se um tratamento

⁴⁸SOTTILE, Antoine. *Le terrorisme international*, Recueil des Cours de l'ADI, Haia, 1938, p. 100;

⁴⁹“Le terrorisme représente un phénomène multiforme, qui comporte des dimensions tant idéologiques et politiques que sociales, économiques, ou morales. L'appréhender par le seul biais juridique, c'est immanquablement courir le risque de n'en détailler qu'une facette, et de se limiter à une approche qui ne peut être que réductrice à plus d'un égard”. KLEIN, Pierre. *Le droit international l'épreuve du terrorisme*. Recueil des Cours de l'ADI, Haia, 2007, p. 218;

político e midiático semelhante fornecido tanto ao terrorismo quanto à guerrilha, inclusive conotando uma mesma circunstância fática como ato de grupo rebelde, terrorista ou de movimento ideológico, por exemplo. No Direito, o problema é estar preso às categorias jurídicas previamente estabelecidas, pois se não há enquadramento jurídico específico desses dois temas, inviabiliza-se a punição de tais atos⁵⁰.

Esta confusão de institutos adquire proporções maiores quando a identificação jurídica de cada termo torna-se parte da formulação de políticas públicas governamentais para o seu combate. Deste modo, as análises dos objetivos, estruturas organizacionais e das escolhas dos alvos do terrorismo e da guerrilha tornam-se relevantes para distinguir cada grupo tão discutido atualmente. Já que o terrorismo possui dimensões tanto políticas quanto ideológicas, o estudo comparativo entre o mesmo e a guerrilha promove ao menos uma noção negativa do fenômeno, ou seja, tenta esclarecer com o que o terrorismo não pode ser confundido.

A grande maioria dos autores concorda que ambos os grupos visam à obtenção de determinado intuito político, mas há aqueles que divergem quanto à forma de atuação de cada um a fim de conseguir tais objetivos. A ação terrorista busca a alteração na correlação de forças entre seus opositores, ou seja, a mudança de comportamento de seu inimigo mais do que a busca direta de uma meta política como no caso da guerrilha. A guerrilha utiliza o enfrentamento direto, o combate, enquanto o meio do terrorismo é o terror, que visa não dissuadir ou compelir, mas sim induzir no alvo um comportamento que permita derrotá-lo⁵¹.

Outro ponto de divergência refere-se à forma de organização tática entre esses dois grupos. As unidades de guerrilha possuem tamanho comparável ao das unidades militares (pelotões ou companhias) em que há o respeito à hierarquia entre seus membros. Por outro lado, as células terroristas são unidades bastante independentes e reduzidas. Além disso, as armas usadas pela guerrilha são tipicamente militares (geralmente oriundas de contrabando), enquanto as armas de grupos terroristas incluem veículos armados com explosivos, bombas caseiras ou outras armas de fabricação caseira.

⁵⁰ÁVILA, Rafael; RANGEL, Leandro de Alencar. Sobre as guerras não-convencionais. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.) *A guerra e o Direito Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 71;

⁵¹ ÁVILA, Rafael; RANGEL, Leandro de Alencar, op. cit., p. 106;

Por fim, as duas espécies de violência possuem alvos distintos. As ações guerrilheiras direcionam-se contra as instituições, representantes ou forças do governo opositor, ao passo que as ações terroristas são aleatórias, não discriminadas, e de uma forma geral contra uma coletividade. Esta característica de não individualização dos atos terroristas deve-se, em grande parte, à própria dinâmica do fenômeno, pois a inserção do terror em uma coletividade é muito mais exitosa do que em apenas um indivíduo, embora nada impeça de se querer aterrorizar e mudar o comportamento de apenas uma pessoa⁵².

Não obstante a similaridade de objetivos políticos, a atuação, a organização e a escolha dos alvos são bastante distintas entre os dois grupos. A análise de alguns pontos divergentes entre o terrorismo e a guerrilha se faz necessária na medida em que se observa uma tendência por parte da mídia e de diversos governos em classificar ambos os grupos dentro de uma mesma categoria política e jurídica. Como visto, essas duas formas de violência são diferentes entre si e, portanto, considerar o fenômeno do terrorismo similar ao da guerrilha ou do crime político, por exemplo, apenas dificulta o próprio entendimento do tema.

Alguns autores afirmam que, por ser dotado dessa forte conotação política, o terrorismo não pode ser caracterizado como um conceito jurídico. No entanto, tal afirmativa parece ser equivocada, uma vez que qualquer ato ilícito, de caráter civil ou criminal que provoque dano a outrem, possui consequências jurídicas e é, portanto, de interesse do Direito.

2.2 - Produção normativa

Apesar do forte teor político inerente ao tema, o fenômeno do terrorismo tem sido objeto de inúmeros instrumentos legais nos últimos setenta anos. Essa produção normativa é limitada ao chamado "definições enumerativas", pois somente determinados comportamentos são definidos e criminalizados, sem referência ao contexto em que foram cometidos ou às motivações subjacentes a eles⁵³.

Atualmente, há cerca de três dezenas de instrumentos que tipificam e disciplinam diversos tipos de atos terroristas internacionais. Assim, esses diplomas legais poderiam ser divididos em textos adotados **dentro do sistema da Organização das Nações**

⁵²ÁVILA, Rafael; RANGEL, Leandro de Alencar. Sobre as guerras não-convencionais. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.) *A guerra e o Direito Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 107;

⁵³ ÁVILA, Rafael; RANGEL, Leandro de Alencar, op. cit., p. 232;

Unidas (ONU), em convenções adotadas **fora do sistema da ONU**, sob os auspícios de outras organizações internacionais e, por último, em diversos **instrumentos regionais**⁵⁴.

A concretização de uma reunião harmoniosa do teor político do terrorismo com sua tipificação, tanto pelas legislações nacionais quanto pelo Direito Internacional, vem desafiando diversos países. Questões conexas tais como direitos humanos, invasão de privacidade e reações contrárias por parte de movimentos sociais são alguns dos percalços que o tema enfrenta. A abordagem das legislações internas do Brasil e dos Estados Unidos ilustra esse problema de conciliar determinadas considerações políticas com a consequente tipificação do terrorismo por esses países. Com a finalidade de obter melhor compreensão sobre a resposta jurídica do Conselho de Segurança da ONU e o tratamento político realizado pelo órgão e por seus países-membros, objeto do presente estudo, o breve histórico da produção normativa internacional será direcionado para os textos adotados dentro do sistema da ONU.

2.2.1 – *Legislações internacionais*

Desde a década de 1960, a legislação norte-americana disciplina sobre o terrorismo. Desde o primeiro apoderamento ilícito de aeronave comercial ocorrido no país, o Congresso respondeu prontamente, passando a considerar como crimes federais o sequestro de aviões e outras atividades conexas⁵⁵. Nas décadas seguintes, houve alguns casos pontuais de atentados terroristas como os ocorridos ao World Trade Center (1993), Oklahoma City (1995) e contra as embaixadas americanas no Quênia e na Tanzânia, em 1998. Essas situações foram relevantes para modificar algumas leis federais. Com isso, houve autorizações para revistas pessoais, acesso a informações e monitoramento de cidadãos.

Após os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, o governo norte-americano aprovou o *USA Patriot ACT* (2001), cujo título oficial é *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism* (Unindo e Reforçando os Estados Unidos por meio de Instrumentos Apropriados para Interceptar e Obstruir o Terrorismo). Este instrumento jurídico expande os poderes governamentais para o monitoramento e a investigação de indivíduos e organizações. Além disso, promove a integração das diversas agências de inteligência americanas com o poder

⁵⁴CRETELLA NETO, José. Tratamento convencional do terrorismo internacional. In____: *Terrorismo internacional*. Campinas: Millenium, 2008. cap. VI, p. 311;

⁵⁵CRETELLA, op. cit., p. 391;

judiciário, permitindo julgamentos mais céleres de supostos acusados de atos terroristas no país.

No tocante à definição do terrorismo, o *Patriot Act* enumerou uma série de atos considerados como terroristas. Um ponto interessante é a tipificação de terrorismo doméstico contida no parágrafo 802. Observa-se no citado documento legal, que a definição de terrorismo doméstico é bastante genérica, contendo um rol enumerativo de supostas ações classificadas como terroristas. *In verbis*:

O termo terrorismo doméstico significa atividades que (A) configurem atos perigosos à vida humana que são uma violação de leis criminais dos Estados Unidos ou de qualquer Estado; (B) que pareçam pretender (i) intimidar ou coagir uma população civil; (ii) influenciar a política de um governo por intimidação ou coação; ou (iii) visem modificar a conduta de um governo utilizando-se de destruição em massa, assassinatos ou seqüestro⁵⁶.

Após os atentados de 11 de setembro de 2001, a expectativa natural seria de que a noção de terrorismo fosse finalmente disciplinada pelo direito interno norte americano, fato este que não ocorreu. Como visto acima, houve apenas a enumeração de atos considerados como terroristas, permitindo ao legislador americano a possibilidade de adequar tal tipificação a diversas circunstâncias fáticas. Portanto, o referido diploma legal não promove segurança jurídica alguma à matéria e ilustra a clara conotação política que o termo possui em legislações internas, como as do Brasil, e em tratados internacionais.

Apesar de suscitar essas e outras críticas no tocante ao aumento das agências de inteligência e à restrição de liberdades individuais, o *USA Patriot Act* é considerado uma das leis mais severas e extensas sobre tipificação, julgamento e previsão de penas sobre o terrorismo e crimes conexos atualmente.

No âmbito do Direito Internacional há, de fato, uma definição da matéria nos primeiros tratados globais relacionados com o terrorismo como, por exemplo, a Convenção sobre a Prevenção e Punição do Terrorismo, resultado da Conferência Internacional para a Repressão do Terrorismo realizada em 1937. A Convenção não definia “terrorismo”, e sim “atos de terrorismo”, e os enumerava em seus artigos seguintes. *In verbis*:

⁵⁶VIZZOTTO, Vinicius Diniz. *A restrição de direitos fundamentais e o 11 de setembro*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6037&p=1>>. Acesso em: 14 fev 2010;

São atos criminosos dirigidos contra um Estado cujo objetivo ou natureza é a de provocar um Estado de terror em determinadas personalidades, em grupos de pessoas, ou no público em geral⁵⁷.

Apesar de não obter muitas adesões dos Estados na época, a Convenção representou um dos primeiros marcos do esforço codificador da matéria internacionalmente.

Recentemente, como resultado direto da inexistência de uma convenção internacional sobre o terrorismo, o seu conceito tem sido abordado por meio de diversos acordos, muitas vezes chamados “setoriais”, durante as décadas de sessenta, setenta e oitenta. Estes instrumentos jurídicos setoriais tratam principalmente do terrorismo nos campos da aviação civil, transporte marítimo e tomada de reféns⁵⁸.

A Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas, adotada em 1997 pela Assembleia Geral da ONU, não conceitua terrorismo, apenas descreve uma série de condutas consideradas crimes, de acordo com os meios empregados e os locais dos atentados. De acordo com seu artigo 2º:

Comete um delito no sentido desta Convenção qualquer pessoa que ilícita e intencionalmente entrega, lança ou detona um artefato explosivo ou outro artefato mortífero em, dentro ou contra um logradouro público, uma instalação estatal ou governamental, um sistema de transporte público ou uma instalação de infraestrutura⁵⁹.

Como em outros instrumentos jurídicos sobre o terrorismo, essa Convenção contribui para a identificação de inúmeras ações envolvendo ações terroristas - no caso com a utilização de artefatos explosivos -, mas não promove a conceituação do terrorismo.

A Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento ao Terrorismo (1999) estabeleceu o regime jurídico relativo a certas atividades financeiras voltadas ao financiamento do terrorismo. Entre algumas medidas de cooperação estão o combate à lavagem de dinheiro e a fiscalização mais rígida por parte de instituições financeiras internacionais em relação à origem, movimentação e controle de determinados tipos de contas e envio de divisas entre os Estados signatários.

⁵⁷CRETELLA NETO, José. Tratamento convencional do terrorismo internacional. In: _____. *Terrorismo internacional*. Campinas: Millenium, 2008. cap. VI, p. 317;

⁵⁸ Por exemplo, a Convenção para a Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves (1970), Convenção para a Supressão de Atos Ilegais contra a Segurança da Navegação Marítima, que entrou em vigor em 1992 e a Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns, que entrou em vigor em 1983, são alguns instrumentos legais “setoriais” que, de certa forma, versam sobre o terrorismo. Ver CRETELLA NETO, José. Tratamento convencional do terrorismo internacional. In: _____. *Terrorismo internacional*. Campinas: Millenium, 2008. cap. VI, p. 316;

⁵⁹Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas. Disponível em <<http://www2.mre.gov.br/dai/TerrorBombas.htm>>. Acesso em: 8 fev. 2010;

Grande parte dos países tem trabalhado em conjunto para coordenar a repressão policial e intercâmbio de informações entre instituições financeiras e autoridades monetárias dos Estados. Como resultado direto dessa colaboração internacional, cerca de duzentos milhões de dólares foram congelados por suspeita de financiar grupos e atividades terroristas até o momento⁶⁰.

Por fim, a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear (2005) foi o resultado da preocupação dos países signatários para evitar que grupos terroristas tenham acesso a armas de destruição em massa, causando prejuízos inimagináveis à sociedade internacional. Esta Convenção cria obrigações para que os Estados signatários criminalizem, em seu direito interno, os atos descritos nos termos da Convenção e assegurem que armas nucleares sejam armazenadas de acordo com as recomendações da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Como analisado acima, o conceito de terrorismo era o tema principal, mas infelizmente, não teve sua definição abordada satisfatoriamente em nenhum dos referidos documentos legais.

2.2.2 – Legislação brasileira

No Brasil, não há definição do crime de terrorismo na legislação, existindo apenas menções de atos considerados como terroristas. A Constituição Federal de 1988, no Título I (“Dos Princípios Fundamentais”), que dispõe sobre os princípios que regem as relações internacionais do país, destaca em seu artigo 4º o repúdio ao terrorismo e, ainda, no artigo 5º, inciso XLIII, o considera como crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia.

No tocante à matéria infraconstitucional, o país possui (i) a Lei nº 6.815/1980, que estabelece que o terrorismo não pode ser considerado crime político; (ii) a Lei nº 7.170/1983, que define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, e estabelece o processo e julgamento desses crimes; e (iii) a Lei nº 8.072/1990, que classifica o terrorismo como insuscetível de anistia, graça, indulto, fiança e liberdade provisória – classificação como crime hediondo.

Por fim, a Lei nº 10.744/2003 dispõe sobre a “assunção de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo”. Especialmente, em seu

⁶⁰CORTRIGHT, David. *Can the UN battle terrorism effectively? Security council resolutions have "mobilized states for a campaign of nonmilitary cooperative law enforcement measures to combat global terrorism.* USA Today (Society for the Advancement of Education). Disponível em: <<http://www.findarticles.com>>. Acesso em: 6 abr 2010;

artigo 1º, § 4º, define o ato terrorista como “qualquer ato de uma ou mais pessoas, sendo ou não agentes de um poder soberano, com fins políticos ou terroristas, seja a perda ou dano dele resultante acidental ou intencional”.

Diante do exposto, o que se pode concluir é que as normas jurídicas penais brasileiras que tipificam o terrorismo como crime são enumerações de atos considerados como terroristas sem, contudo, desenvolver uma conceituação sobre o fenômeno. Portanto, alguns autores defendem que tais dispositivos ferem o princípio do *nullum crimen sine lege*, uma vez que essas legislações preveem a delimitação de sua incidência.

A lei brasileira não define “terrorismo”, e sim “atos terroristas”, utilizando-se, mais uma vez, da tautologia empregada em tratados e em legislações internas de diversos países. Nenhum dos diplomas legais do país traz a definição exata de “terrorismo”, solução esta que será dada pelo Poder Judiciário de acordo com a casuística. No caso, o Supremo Tribunal Federal (STF) é o órgão responsável por analisar questões referentes ao tema.

Ao STF, órgão de cúpula do Poder Judiciário, compete, precipuamente, a guarda da Constituição, conforme definido no artigo 102 da Carta Magna. A posição atual do STF proclama o repúdio ao terrorismo e reitera a sua equiparação aos crimes comuns e hediondos, como visto acima. Por outro lado, a Corte posiciona-se pela não tipificação do terrorismo, uma vez que a matéria possui forte conotação política, devendo, portanto, ser analisada caso a caso.

De acordo com caso de Extradicação nº 855/2004⁶¹, o Pretório Excelso reitera que atos delituosos de natureza terrorista devem ser analisados caso a caso, uma vez que a Constituição Federal declarou o repúdio ao terrorismo em seu artigo 4º, qualificando-os como crime hediondo e como crime meramente comum (artigo 5º, inciso XLIII da CF). Ademais, o ato terrorista não é equiparado ao crime político, pois este último possui proteção constitucional prevista no artigo 5º, inciso LII da CF e pela Lei nº 6.815/1980.

Observa-se o posicionamento da Corte pela indefinição jurídica do terrorismo, uma vez que o tema apresenta múltiplas facetas (políticas e ideológicas) que deverão ser analisadas em cada caso. Em consonância com essa fluidez que o tema possui, o

⁶¹Para ilustrar o posicionamento do STF quanto ao tema, o caso de Extradicação 855/2004 – República do Chile e extraditando Mauricio Fernandez Norambuena - foi examinado por apresentar o tema do terrorismo em duas significativas dimensões: por não equiparar o fenômeno ao crime político e por declarar a fluidez do conceito e a sua consequente dificuldade em se tipificar tal conduta.

voto do Ministro Nelson Jobim no mesmo caso em exame defende que não há como se falar em uma tipificação do fenômeno pelo judiciário brasileiro. *In verbis*:

O conceito terrorismo não é um conceito que diz respeito a um ato da realidade, não é um substantivo que trate de atos concretos; são juízos de valores em condutas políticas que têm de ser examinado caso a caso⁶².

Em suma, o STF não possui uma definição jurídica do terrorismo que permita estabelecer diferenças entre o terrorismo e o crime político. Em consonância com essa questão, o Ministro Carlos Ayres Britto declara em seu voto que “se deixarmos o terrorismo como um ato de conteúdo semântico aberto, não sobra espaço para o cometimento do crime político, porque a linha divisória entre o crime político e o terrorismo é muito pouco nítida”. Deste modo, o STF falharia em conferir previsibilidade às suas decisões sobre a tipificação do terrorismo.

Em 2007, houve uma grande discussão sobre a possibilidade de tipificação do terrorismo no país por meio do seminário *Por que (não) Tipificar o Terrorismo no Brasil?*. O debate foi promovido pelo Ministério da Justiça e contou com a participação de diversos setores da sociedade, incluindo o meio acadêmico e representantes de movimentos sociais. Observou-se a preocupação de não permitir que uma futura tipificação do crime de terrorismo seja utilizada para criminalizar movimentos sociais legítimos. No país, o debate continua em aberto.

2.3 - Conclusão

Como analisado acima, as leis nacionais, como as dos Estados Unidos e do Brasil, fornecem alguns caminhos de combate ao terrorismo, mas não promovem nenhuma solução satisfatória quanto a sua definição. Essa mesma linha de abordagem também está presente no Direito Internacional, o que torna o alcance jurídico de medidas contra o terrorismo ainda mais decepcionante.

Atualmente o que se observa é a adoção de uma abordagem em duas vertentes, pela qual são adotadas normas (nacionais e internacionais) que disciplinam e

⁶²BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. EXT nº 855 – 2. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília. DF. 26 ago. 2004. DJ de 1. jul. 2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 13 fev 2010;

promovem o **enfoque jurídico** sobre certas manifestações da atividade terrorista, assim como uma condenação geral do terrorismo, representando o **discurso político** acerca do tema⁶³.

A transformação das relações internacionais com o advento da globalização proporcionou novas formas de interações na sociedade internacional. As fronteiras dos Estados tornaram-se porosas devido ao desenvolvimento de blocos econômicos entre os países, às ações de integração social e política (Comunidade Europeia, por exemplo) e à implementação de outras formas de comunicação, como a internet. O controle estatal torna-se complexo nesta variedade de meios de interações permitindo, assim, a utilização desses canais para o planejamento e concretização de ações por grupos terroristas.

Nas últimas décadas, o terrorismo apoiado por Estados vem diminuindo gradualmente, enquanto o terrorismo transnacional vem ganhando espaço no cenário internacional. M. Cherif Bassiouni observa que:

A globalização tem permitido a grupos terroristas o estabelecimento de alianças estratégicas com outros grupos envolvidos com a criminalidade transnacional, com a finalidade de desenvolver conexões sinérgicas e maximizar as respectivas capacidades e habilidades⁶⁴.

Portanto, o terrorismo transnacional pode referir-se à exportação da violência terrorista para fora dos limites dos Estados, à ameaça ou ataque a alvos estrangeiros dentro de um país, assim como à coordenação de operações terroristas em âmbito global⁶⁵. Como o terrorismo tomou proporções para além das fronteiras dos Estados, cabe ao Direito Internacional produzir instrumentos jurídicos capazes de oferecer respostas a essa questão.

Em suma, a questão do terrorismo representa um dos grandes desafios nos campos político e jurídico. Apesar de ser um fenômeno antigo, o terrorismo continua sendo objeto de calorosos debates atualmente. Como demonstrado acima, as diversas conotações que o termo adquiriu ao longo da história, a complexidade de seus elementos constitutivos, a forte influência ideológica e política e a fragmentação normativa são os principais problemas que o tema possui.

⁶³CRETELLA NETO, José. Conceito jurídico de terrorismo internacional. In: _____. *Terrorismo internacional*. Campinas: Millenium, 2008. cap. I, p. 15.

⁶⁴Bassiouni Apud CRETELLA NETO, José. Uso da força e combate ao terrorismo sob a ótica do Direito Internacional. In: _____. *Terrorismo internacional*. Campinas: Millenium, 2008. cap. VIII, p. 502;

⁶⁵PONTES, Marcos Rosa Degaut. "Terrorismo: Críticas, Tipologia e Presença nas Relações Internacionais." Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Brasília, Fevereiro de 1999, p. 54;

Importante frisar que todo o sistema normativo está sempre em transformação, tanto nos atos de produção como nos de aplicação, que são atos semântico-pragmaticamente abertos e incompletos⁶⁶. A questão do terrorismo ilustra claramente essa eterna renovação do Direito, pois as normas pertinentes à matéria estão sempre condicionadas, em sua produção, interpretação e aplicação, pelas circunstâncias fáticas e fatores ideológicos da sociedade.

Apesar de inúmeras convenções que disciplinam medidas de cooperação internacional, a definição jurídica do terrorismo continua em aberto. A fim de analisar a ação do Direito Internacional frente aos desafios do tema, considerar-se-á o fenômeno do terrorismo como sendo o emprego de métodos de ação para provocar o terror em uma coletividade com a finalidade de modificar o comportamento de seu adversário, visando a concretização de determinado objetivo político.

Órgão com poderes quase judiciais, o Conselho de Segurança das Nações Unidas se apresenta como a “instância máxima” de aplicação do Direito Internacional, cujas decisões são baseadas em considerações políticas. Portanto, torna-se importante analisar algumas questões pertinentes ao papel do poder dentro do Direito Internacional e, especificamente, como sua influência norteia a produção normativa do Conselho de Segurança.

O tratamento político do fenômeno do terrorismo no cenário internacional e pelo Conselho de Segurança e as respostas promovidas pelo Direito Internacional, principalmente pelo Conselho, objeto do presente trabalho, serão analisados em seguida.

⁶⁶NEVES, Marcelo. Teoria da inconstitucionalidade das leis. São Paulo: Saraiva, 1988. cap. I. p. 8;

CAPÍTULO III – CONSIDERAÇÕES POLÍTICAS SOBRE O FENÔMENO DO TERRORISMO

A batalha contra o terrorismo é diferente de uma guerra contra as drogas ou contra um crime específico— é, fundamentalmente, uma batalha por corações⁶⁷.

Como discutido no capítulo anterior, a dificuldade para se promover uma definição amplamente aceita pela sociedade internacional (no âmbito das Nações Unidas) compromete significativamente o combate e a punição de atos terroristas e de seus agentes.

3.1 – Direito Internacional Hegemônico (*Hegemonic International Law*)

Devido à influência americana nas relações internacionais, muitos afirmam que há uma verdadeira hegemonia do país no Direito Internacional, o que o Detlev Vagts denominou de Direito Internacional Hegemônico (*Hegemonic International Law-HIL*)⁶⁸.

O Direito Internacional Hegemônico consiste em um conjunto de práticas adotadas pelos Estados Unidos na política internacional e que, conseqüentemente, reflete de forma direta no Direito Internacional como um todo. Relações de “patrão-cliente” nos quais algumas nações pedem lealdade para o país hegemônico em troca de segurança ou apoio econômico, o uso político de determinada (e genérica) lei internacional quando conveniente e a aversão a qualquer acordo internacional que possa restringir suas ações são algumas de suas principais características⁶⁹.

A consolidação do denominado Direito Hegemônico é visivelmente identificada pelas ações do governo americano cada vez mais unilaterais, principalmente após os atentados de 11 de setembro. Algumas breves considerações acerca da política externa americana indicam claramente a existência desses três principais aspectos do Direito Internacional Hegemônico.

Os Estados Unidos se situam em um patamar único na história contemporânea. Com orçamento direcionado apenas para a área militar de, aproximadamente,

⁶⁷ HOWARD, Michael. What's in a name? In: HOGE, James F. Jr.; ROSE, Gideon (ed.). *Understanding the war on terror*. New York: Council of Foreign Relations, 2005. p. 321;

⁶⁸ VAGTS, Detlev F. Hegemonic international law. *The American Journal of International Law*, vol. 95, n. 4, p. 843, out. 2001;

⁶⁹ VAGTS, op. cit., p. 843;

US\$ 663 bilhões no ano de 2010⁷⁰, o país possui uma substancial fração da riqueza mundial e sua influência econômica e política é imensurável quando comparada com outras nações. Portanto, o governo americano demonstra força tanto em questões de *realpolitik* quanto em assuntos que possibilitam o uso de sua influência política e até mesmo cultural (*soft power*).

Observa-se que a política externa americana, após os atentados de 11 de setembro, tem se concentrado em dois campos de atuação: (i) defesa da democracia e dos direitos humanos e (ii) a busca do Pentágono de assegurar acesso militar e cooperação em vez de, necessariamente, focar na política ou no tipo de sistema de governo existente naquele determinado país⁷¹.

A retórica americana fundamentada na defesa dos direitos humanos tem se tornado a alternativa mais tolerável atualmente. As inúmeras tentativas de explanar os motivos para a invasão ao Iraque como, por exemplo, o suposto desenvolvimento de armas de destruição em massa (sigla *WMD's* em inglês) pelo governo iraquiano ou que o mesmo estaria envolvido indiretamente nos ataques de 11 de setembro não se demonstraram suficientemente plausíveis para a opinião pública e, muito menos, para a comunidade internacional.

Entretanto, a (última) justificativa americana baseada nos direitos humanos – de que o povo iraquiano não poderia mais viver sob um poder não-democrático – tem sido reiteradamente utilizada pelo país e apresentou maior respaldo internacional. Por conseguinte, não foi nenhuma surpresa que a guerra do Iraque tenha sido nomeada “Operação Liberdade Permanente” (*Operation Enduring Freedom*) e que o então presidente Bush tenha repetido diversas vezes o anseio da nação em espalhar a democracia e o respeito aos direitos humanos, nos termos do pensamento americano, pelo mundo.

Apesar do referido discurso, a luta contra o terrorismo tem colocado os “desejos democráticos” do governo americano em segundo plano para a concretização de acordos com autocracias na África e no Oriente Médio. Logo após os atentados de 11 de setembro, os Estados Unidos pediram o apoio de seus aliados tradicionais tais como Egito e Arábia Saudita (autocracias) para combater o grupo Al Qaeda, principalmente no que diz respeito ao compartilhamento de informações sensíveis entre suas agências de inteligência.

⁷⁰ Site da Casa Branca. Disponível em <<http://whitehouse.gov>>. Acessado em 23 maio 2011;

⁷¹ CAROTHERS, Thomas. Promoting democracy and fighting terror. In: HOGUE, James F. Jr.; ROSE, Gideon (ed.). *Understanding the war on terror*. New York: Council of Foreign Relations, 2005. p. 251;

Os Estados Unidos não têm se preocupado com a defesa de tais valores democráticos, pleiteada de forma reiterada em seu discurso, uma vez que prefere valorizar a estabilidade autocrática de alguns países para a proteção de seus interesses econômicos e de segurança⁷². Ao analisar a política externa americana, Hobsbawn afirma que:

Os impérios sempre se justificam, e às vezes com grande sinceridade, em termos morais – seja afirmando que promovem a disseminação (na versão deles) da civilização ou da religião entre os bárbaros, seja (na versão deles) da liberdade entre as vítimas da opressão (alheia), ou como campeões dos direitos humanos⁷³.

O ceticismo sobre o discurso democrático da política externa americana não é compartilhado por todos. Alguns analistas e autores afirmam que, de fato, há uma postura assertiva por parte do governo americano no tocante à promoção da democracia e dos direitos humanos. Tal afirmativa poderia ser comprovada por meio de relatórios do Departamento de Estado Americano sobre direitos humanos, tráfico de pessoas e ações realizadas nos âmbitos das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos (OEA), por exemplo⁷⁴.

Os esforços americanos para a promoção da democracia em outros países fariam parte da construção de uma sociedade internacional mais igualitária e segura e, conseqüentemente, menos refém de atos terroristas. Dobriansky declara que:

Grupos terroristas de caráter transnacional ou internacional e Estados hostis (como Saddam Hussein e Talibã) representam graves ameaças aos demais países democráticos com suas ideologias xenofóbicas e de intolerância que eles pregam. Assim, a luta contra essas forças é objetivo tanto de estratégia dos Estados Unidos como um ingrediente fundamental para a promoção da democracia. A promoção da democracia é o melhor antídoto contra o terrorismo⁷⁵.

A distribuição igualitária de poder entre as principais nações é bastante rara na história e esforços na revisão e manutenção da distribuição de poder geralmente resultaram em guerras. Durante os últimos seis séculos, Espanha, Países Baixos e Grã—Bretanha, respectivamente, exerceram seu poder nas relações internacionais. Entretanto, apenas os Estados Unidos vêm dominando e moldando as relações internacionais há mais de dois séculos, desde o fim da Segunda Guerra Mundial até a presente data.

⁷² CAROTHERS, Thomas. Promoting democracy and fighting terror. In: HOGE, James F. Jr.; ROSE, Gideon (ed.). *Understanding the war on terror*. New York: Council of Foreign Relations, 2005. p. 255;

⁷³ HOBBSAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo*. Tradução José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 48;

⁷⁴ DOBRIANSKY, Paula F. Democracy promotion. In: HOGE, James F. Jr.; ROSE, Gideon (ed.). *Understanding the war on terror*. New York: Council of Foreign Relations, 2005. p. 263;

⁷⁵ DOBRIANSKY op. cit., p. 265;

Apesar da inquestionável hegemonia americana na política internacional, nota-se a adesão de outros países tais como Turquia e Egito nos esforços americanos de combate ao terrorismo. Nesse sentido, a Turquia ofereceu suas tropas na invasão ao Afeganistão e o Egito ofereceu um aparato logístico e de inteligência para investigações de indivíduos e grupos terroristas.

Imperativo frisar que, em contrapartida ao apoio contra a “guerra ao terrorismo” americano, a Turquia recebeu carta branca dos Estados Unidos para o seu tratamento político desleal contra os curdos ao norte do país⁷⁶ e o Egito continua recebendo ajuda econômica americana. Até a década de 90, o Egito era a nação que recebia maior quantia de dinheiro do governo americano e, atualmente, continua em segundo lugar, apenas atrás da Colômbia. A relação padrão-cliente presente no Direito Internacional Hegemônico, como Vagts defende, é claramente identificada em algumas relações diplomáticas dos Estados Unidos com outros países, como exemplificada acima.

O uso político do Direito Internacional por conveniência também é utilizado pelos Estados Unidos no cenário internacional. O governo americano possui completa autonomia política para considerar ou não, de acordo com seus interesses, quais ações e indivíduos são terroristas e decidir sobre quaisquer medidas de retaliação que possam atender aos seus objetivos. Como bem caracterizado por Noam Chomsky, o uso político do fenômeno do terrorismo pode ser realizado das mais diversas formas:

Como a maioria das armas, é empregada com mais efeito pelo o mais forte. No entanto, isto não é terror, mas sim “contraterrorismo”, “guerra de baixa intensidade” ou “autodefesa” e, se bem sucedida “racional” e “pragmática”. (Tradução livre)⁷⁷.

Como será visto detalhadamente no próximo capítulo, o Conselho de Segurança não possui definição jurídica clara acerca do terrorismo e grande parte de suas resoluções são baseadas apenas em recomendações possibilitando, assim, ao governo americano determinar as circunstâncias que caracterizam um apoio estatal a grupos terroristas ou o nível de preparação de um futuro ato terrorista que justifique suas ações militares de autodefesa (*self-defense actions*).

⁷⁶ CHOMSKY, Noam. *O império Americano: hegemonia ou sobrevivência*. Tradução Regina Lyra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 45;

⁷⁷ CHOMSKY, Noam.. Who are the global terrorists? In: *World in collision: terror and the future of global order*. BOOTH, Ken; DUNNE, Tim (ed.). New York: Palgrave Macmillan, 2002. p. 134;

Convém mencionar que o artigo 51 da ONU estipula que atos de autodefesa sejam reportados ao Conselho de Segurança, mas não define a matéria *per se* desse direito. *In verbis*:

Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente, individual ou coletivo de autodefesa, se ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para manter a paz e a segurança internacionais. Medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de autodefesa deverão ser imediatamente comunicadas ao Conselho de Segurança e não devem afetar em nada a autoridade e a responsabilidade do Conselho de Segurança no âmbito da presente Carta para tomar a qualquer momento as medidas que julgar necessárias a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais (tradução livre)⁷⁸.

O Direito Internacional considera “ataque armado” o ataque militar estatal realizado por exército devidamente identificado com uniformes⁷⁹, o que não ocorreu nos ataques de 11 de setembro de 2001. Ademais, o artigo 51 só poderia ser utilizado quando o referido ataque fosse iminente e que esta ação de autodefesa durasse até que o Conselho de Segurança decidisse sobre as medidas cabíveis para o caso em questão.

As posteriores guerras do Afeganistão e do Iraque baseadas no artigo 51 da Carta das Nações Unidas pelos Estados Unidos abriram um novo precedente de autodefesa no Direito Internacional: a autodefesa preventiva (*pre-emptive self-defense*)⁸⁰.

As resoluções adotadas nos dias 12 e 28 de setembro de 2001 não autorizaram o uso da força de acordo com a Carta das Nações Unidas, mas foram cuidadosamente elaboradas para declarar, dentro de uma resposta mais genérica ao terrorismo, esse direito de autodefesa no Direito Internacional⁸¹. A partir da presente data, os Estados

⁷⁸ “Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security”. <<http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml>>. Acessado em 26 maio 2011.

⁷⁹ PELLET, Allain et al. O conceito de Direito Internacional. In: *Direito Internacional Público*. Tradução Vítor Marques Coelho. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003;

⁸⁰ World Press Review. *The united nations, international law, and the war in Iraq*. <<http://www.worldpress.org/specials/iraq>>. Acessado em 26 maio 2011;

⁸¹ BYERS, Michael. Terror and the future of international law. In: *World in collision: terror and the future of global order*. BOOTH, Ken; DUNNE, Tim (ed.). New York: Palgrave Macmillan, 2002. p. 123;

Unidos podem citar o precedente do Conselho de Segurança de um direito inerente que poderá ser utilizado discricionariamente pelo país no futuro⁸².

O uso político do Direito Internacional por conveniência e as novas interpretações que são formuladas a partir de leis internacionais mais genéricas são as medidas adotadas pelo governo americano para moldar o sistema normativo internacional. De acordo com o exemplo acima mencionado, torna-se mais do que evidenciada a existência do Direito Internacional Hegemônico na comunidade internacional.

Por fim, a postura americana de adotar um sistema a *la carte* no tocante aos tratados internacionais pode ser apontada como uma característica presente no Direito Internacional Hegemônico. Ou seja, a aversão, por parte do hegemom, a qualquer acordo que possa restringir o seu poder.

Esta conduta dos Estados Unidos pode ser exemplificada pelos diversos acordos internacionais assinados pelo próprio país, mas não ratificados pelo Senado americano tais como o Protocolo de Kyoto, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e o Estatuto de Roma para o Tribunal Penal Internacional. Convém lembrar que no caso desse último instrumento jurídico internacional, o governo americano optou pela realização de acordos bilaterais com algumas nações com o intuito de formular acordos que melhor atendessem aos seus interesses estratégicos.

Apesar da patente influência do poder no Direito Internacional e, como abordado acima, exemplificado pelo poder americano no Conselho de Segurança das Nações Unidas, o Direito Internacional Hegemônico possui limites. Precisamente porque requer legitimidade internacional e ação coletiva, e mesmo os Estados Unidos não podem sempre exercer com sucesso seu poder hegemônico unilateralmente.

Sem dúvida alguma, o jogo de poder no Direito Internacional deve ser identificado e considerado como uma importante variável no processo decisório do Conselho de Segurança, uma vez que é o órgão político e decisório máximo da ONU. Todavia, as ações voltadas para a cooperação técnica entre os países e esforços de tipificação da matéria pelas Nações Unidas e, especificamente, pelo Conselho de Segurança devem ser compreendidos como anseios genuínos da comunidade internacional em aprimorar o combate ao terrorismo.

⁸² ALVAREZ, Jose E. Hegemonic international law revisited. *The American Journal of International Law*, vol. 97, n. 4, p. 873-888, out. 2003;

CAPÍTULO IV – O TRATAMENTO JURÍDICO DO TERRORISMO NO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

Apesar de ser um fenômeno antigo na história, o terrorismo tem sido objeto de enquadramento jurídico apenas recentemente. O combate contra algumas manifestações do fenômeno do terrorismo, em caráter mais pontual, foi primeiramente realizado pela Organização da Aviação Civil Internacional (OACI).

Como visto anteriormente, uma das primeiras expressões do terrorismo contemporâneo foi o sequestro de aeronaves a partir da década de sessenta. Até aquele momento, a matéria não possuía legislação própria internacional, forçando a OACI a reabrir os debates sobre novas formas de tipificação e adequação normativa para combater o terrorismo do século XX, especialmente no que tange à aviação civil e à segurança aeroportuária.

Em decorrência do aproveitamento de avanços tecnológicos e de sua transformação para um fenômeno transnacional, o terrorismo começou a ser mais discutido internacionalmente pela Assembleia Geral das Nações Unidas nas décadas de setenta e oitenta. Nesse período, observa-se a não condenação do terrorismo em inúmeras ocasiões como forma de reforçar sua crítica ao colonialismo⁸³. Um exemplo claro dessa postura adotada pela ONU foi a resolução 3.034, em seu parágrafo 3º, que:

Reafirma o direito inalienável de autodeterminação e independência de todos os povos sob controle colonial e regimes racistas e outras formas de dominação estrangeira, e apoia a legitimidade de suas lutas, particularmente a luta de movimentos de libertação nacional em conformidade com os objetivos e princípios da Carta e as resoluções relevantes dos órgãos das Nações Unidas (tradução livre)⁸⁴.

Portanto, identifica-se certa tolerância com determinados movimentos de libertação nacional, fato este explicado pela defesa, principalmente por parte dos países árabes, de que a “autodeterminação” estaria diretamente vinculada à luta desses movimentos. De acordo com esses países, os atos cometidos por esses grupos deveriam ser tipificados

⁸³KLEIN, Pierre. *Le droit international l'épreuve du terrorisme*. Recueil des Cours de l'ADI, Haia, 2007, p. 82.

⁸⁴“Reaffirms the inalienable right to self-determination and independence of all peoples under colonial and racist régimes and other forms of alien domination and upholds the legitimacy of their struggle, in particular the struggle of national liberation movements, in accordance with the purposes and principles of the Charter and the relevant resolutions of the organs of the United Nations”. Resolução 3.034 da Assembleia das Nações Unidas. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/>>. Acesso em: 16 fev. 2010.

como “luta por emancipação política” e não como “atos terroristas”. A defesa pela legitimidade desses grupos foi e continua sendo motivada, em grande parte, pelo apoio dado ao movimento de libertação palestina. Assim, observa-se mais um exemplo da forte conotação política que o tema carrega consigo.

O posicionamento da Assembleia Geral em relação ao fenômeno do terrorismo sofreu mudanças nas últimas décadas. Os instrumentos jurídicos ao longo desse período revelam a evolução de um comportamento de compreensão para a adoção de uma postura mais assertiva de repúdio e de repressão de atos terroristas.

O marco jurídico dessa transformação foi promovido pela Declaração sobre Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional (resolução 49/60) e a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento ao Terrorismo (resolução 54/109) nos anos de 1994 e 1999, respectivamente. Esses dois documentos indicam a adoção de medidas mais duras referentes à questão, condenando a prática de qualquer ato terrorista e o classificando como “injustificável”, independentemente de sua motivação, mesmo quando cometido por movimentos de libertação nacional.

O ângulo de abordagem do problema do terrorismo tem se diferenciado sensivelmente entre os principais órgãos das Nações Unidas. Em um primeiro momento, a questão do terrorismo foi abordada no âmbito da Assembleia Geral, mas observa-se claramente que o Conselho de Segurança da ONU veio a assumir um papel de liderança nessa temática em seguida.

4.1 – O Conselho de Segurança da ONU: papel de manutenção da paz e da segurança internacional

Durante as décadas de setenta e oitenta, período este marcado pela Guerra Fria e pela bipolaridade nas relações internacionais entre Estados Unidos e União Soviética, o fenômeno do terrorismo é discutido pelo Conselho de Segurança da ONU sob um prisma estatal e não individual. Tal fato se deve pela utilização de grupos terroristas como instrumentos para obtenção de objetivos políticos por parte de alguns países, envolvidos na guerra ideológica presente na época⁸⁵.

⁸⁵Cuba apoiou inúmeros grupos terroristas na América Latina. Coreia do Norte possibilitou a retaguarda (*retreat*) do Exército Vermelho Japonês em seu próprio território. Por fim, os Estados Unidos apoiaram grupos rebeldes que usavam estratégias terroristas, como o famoso caso Irã-Contras. Ver HEUPEL, Monika.

O fim da Guerra Fria e a conseqüente reestruturação das relações internacionais marcaram um importante passo na ampliação do papel do Conselho de Segurança a partir da década de noventa. Esse novo período permitiu a elevação do Conselho para um papel mais proeminente na luta contra o terrorismo, eclipsando o órgão plenário das Nações Unidas.

O principal fundamento normativo para a atuação do Conselho de Segurança da ONU está previsto no artigo 39 do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. De acordo com tal dispositivo, o Conselho de Segurança é o órgão que decidirá sobre o emprego do uso da força ou de qualquer outra medida a ser empregada em um caso concreto.

In verbis:

O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas em conformidade com os artigos 41 e 42, para manter ou restabelecer a paz internacional e a segurança (tradução livre)⁸⁶.

A discussão sobre o papel exercido pelo Conselho de Segurança torna-se relevante referente ao terrorismo, uma vez que o próprio Conselho considera que qualquer ato de terrorismo é uma clara ameaça à paz e à segurança internacional, como disposto na Resolução 1269 do próprio Conselho, por exemplo. Com isso, a qualificação de **ameaça à paz e à segurança internacional** para questões relacionadas ao terrorismo abre precedente para o exercício de poderes coercitivos pelo Conselho de Segurança.

Interessante frisar que a competência para as ações baseadas nos termos do artigo 39 da Carta é apenas uma declaração de natureza eminentemente política, uma vez que não há qualquer referência na Carta sobre a luta contra o terrorismo. Alguns autores consideram que a classificação do fenômeno do terrorismo como sendo uma ameaça à paz e à segurança internacional seria propícia para justificar uma extensão cada vez mais importante das ações e dos poderes do órgão nesse campo.

Portanto, qualquer ação caracterizada como terrorista pode ser utilizada como justificativa pelo Conselho de Segurança da ONU para agir nos termos do Capítulo VII

Approach to Transnational Terrorism: The UN Security Council's Evolving Approach to Terrorism. Disponível em: <<http://sdi.sagepub.com>>. Acesso em: 12 abr. 2010.

⁸⁶“*The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security.*” Carta das Nações Unidas. Artigo 39. Disponível em: <<http://www.un.org/en/>>. Acesso em: 20 fev 2010.

da Carta. Cumpre ressaltar que este órgão está em posição de decidir quais as medidas de execução contra Estados ou outras entidades serão aplicadas, assim como julgar quais atos podem ou não ser considerados como terroristas, uma vez que não há enquadramento jurídico do tema no âmbito internacional, principalmente. Observa-se, assim, o leque de oportunidades para o Conselho exercer seu poder legislativo e, especialmente, seu poder coercitivo nessa área⁸⁷.

Esta postura política é bastante evidenciada pela Resolução 1530 (2004), pela qual o Conselho de Segurança atribui a responsabilidade pelos atentados realizados em Madri, em 2000, à organização separatista basco ETA⁸⁸, enquanto que a investigação demonstrou, posteriormente, que tais atos foram concretizados por um grupo islâmico ligado ao Al Qaeda. Esse fato demonstra o risco de manipulação que forças políticas podem exercer sobre o Conselho de Segurança.

O papel do Conselho de Segurança sobre a questão do terrorismo se divide em duas áreas de atuação. As Resoluções representam a primeira fase de atuação do órgão. Além disso, o Conselho passou também a promover medidas de cunho legislativo atribuindo, portanto, novas competências para si por meio de Comitês instituídos por algumas resoluções.

A análise das principais resoluções do Conselho de Segurança referente ao terrorismo e questões conexas aponta para uma definição fluida sobre a matéria. Não obstante a contribuição de cada resolução para a prevenção e punição de atos terroristas, não há a definição do fenômeno do terrorismo propriamente. Apenas definições de assuntos correlatos como vetores (*means of delivery*) e atores não-estatais são fornecidas na resolução 1540.

A ausência dessa definição jurídica do terrorismo não é por acaso. O Conselho de Segurança, ciente da complexidade da matéria e de que a falta de consenso acerca do enquadramento jurídico do terrorismo poderia comprometer a efetividade das ações propostas em suas resoluções e por seus Comitês, se abstém do tratamento jurídico do

⁸⁷“C’est donc dire que, désormais, tout acte présente comme relevant du terrorisme international, « en faisant totalement abstraction de sa gravité, de l’ampleur de ses effets, du contexte qui l’entoure, etc. » 369, est susceptible de conduire le Conseil à se placer dans le cadre du chapitre VII de la Charte. Cet organe se trouve alors en position de décider éventuellement de l’adoption de mesures coercitives à l’encontre des Etats ou des entités non étatiques qui seraient suspectés d’être impliqués dans la préparation ou la perpétration de l’acte en cause. Insensiblement, on a donc assisté là à un autre accroissement — potentiel — des possibilités pour le Conseil de sécurité d’exercer ses compétences — et surtout son pouvoir coercitif — dans ce domaine.” KLEIN, Pierre. *Le droit international l’épreuve du terrorisme*. Recueil des Cours de l’ADI, Haia, 2007, p. 345.

⁸⁸Sigla para *Euskadi Ta Askatasuna*, organização que luta para a independência da região basca localizada entre Espanha e França.

terrorismo e versa sobre as formas de cooperação internacional. Apesar disso, as medidas de prevenção e de repressão disciplinadas pelo Conselho são iniciativas significativas e necessárias na luta contra o terrorismo.

4.1.1 - Resolução 1267 – Criação do Comitê de Monitoramento do Talibã

Após os atentados às embaixadas americanas no Quênia e na Tanzânia em 1998, Conselho de Segurança da ONU solicitou ao Talibã que cessasse o apoio logístico aos grupos terroristas e que entregasse Osama Bin Laden e seus aliados que, de acordo com os Estados Unidos, eram os principais responsáveis pela a série de atentados⁸⁹. É nesse contexto que a resolução 1267 foi criada pelo Conselho de Segurança, em 15 de outubro de 1999.

A supressão de direitos políticos e a violação de direitos humanos foram apenas alguns dos desrespeitos observados no caso afegão. Ademais, o vácuo de poder existente em algumas regiões do país facilitou a prática de delitos por grupos criminosos e milícias, além do aumento da produção de ópio utilizada para o financiamento do grupo Al Qaeda e de crimes correlatos ao terrorismo. Essa situação provocou grandes preocupações no Conselho de Segurança. *In verbis*:

Reiterando a preocupação profunda com as contínuas violações do Direito Internacional humanitário e com os direitos humanos, particularmente a discriminação contra mulheres e garotas, sobre o significativo aumento da produção ilícita de ópio e enfatizando a captura do Consulado-Geral da República Islâmica do Irã e o assassinato de diplomatas iranianos e de jornalista em Mazare – e - Sherif constituíram flagrantes violações do Direito Internacional (tradução livre)⁹⁰.

A inobservância pelo Talibã dos direitos humanos e de obrigações gerais disciplinadas pelo Direito Internacional e o seu apoio logístico ao grupo Al Qaeda provocaram a aplicação de inúmeras sanções controladas pelo Comitê de Monitoramento instituído no parágrafo 6º da mesma resolução. Esse Comitê foi criado com o intuito de monitorar a aplicação das sanções impostas ao regime Talibã pelos países membros da ONU. Essas medidas coercitivas abrangem o congelamento de fundos e demais ativos ou de recursos

⁸⁹HEUPEL, Monika. *Approach to Transnational Terrorism: The UN Security Council's Evolving Approach to Terrorism*. Disponível em: <<http://sdi.sagepub.com>>. Acesso em: 12 abr. 2010.

⁹⁰“*Reiterating its deep concern over the continuing violations of international humanitarian law and of human rights, particularly discrimination against women and girls, and over the significant rise in the illicit production of opium, and stressing that the capture by the Taliban of the Consulate-General of the Islamic Republic of Iran and the murder of Iranian diplomats and a journalist in Mazar-e-Sharif constituted flagrant violations of established international law*”. Resolução 1267 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Disponível em <<http://www.un.org/>>. Acesso em 10 fev 2010.

econômicos de suspeitos, embargo de armas e proibição do uso do espaço aéreo na região, entre outras ações de repressão ao grupo Al Qaeda.

4.1.2 - Resolução 1269 – Anúncio dos princípios gerais na luta contra o terrorismo

A resolução 1269, de 19 de outubro de 1999, anuncia os princípios gerais da luta contra o terrorismo. Em seu texto, o Conselho de Segurança da ONU estabelece uma série de pedidos que incidem sobre a maior adesão às convenções internacionais do tema pelos países, implementação de medidas contra a propagação do terrorismo em nível nacional e a intensificação da cooperação internacional neste campo, entre outros.

Apesar de estabelecidas inúmeras medidas de caráter geral ao combate do terrorismo nos âmbitos regional e internacional, esta resolução em nenhum momento desenvolveu uma definição clara do que seja o terrorismo propriamente. *In verbis*:

Condena inequivocamente todos os atos, métodos e práticas de terrorismo criminosos e injustificáveis, independentemente de sua motivação, em todas as suas formas e manifestações, onde e por quem seja cometido, em especial os que poderiam ameaçar à paz e à segurança internacionais (tradução livre)⁹¹.

Ou seja, o Conselho condena qualquer ato de terrorismo, seja por suas formas de ação ou motivações, mas não trata, especificamente, sobre o que é terrorismo *per se*. Além dessa falta de denominação do termo, a generalidade de suas declarações e a falta de referência de qualquer situação particular lembra mais um ato da Assembleia Geral do que do Conselho de Segurança⁹².

Importante frisar que a resolução 1269 foi uma das primeiras resoluções após os atentados contra as embaixadas americanas no Quênia e na Tanzânia, em 1998, situação esta que proporcionaria ao Conselho a ocasião adequada para levar à esfera internacional discussões sobre a conceituação acerca do terrorismo e estabelecer seu escopo de atuação sobre a matéria, o que infelizmente não ocorreu. Como nas demais resoluções propostas pelo Conselho, decretou-se apenas um rol enumerativo de atos considerados como terroristas.

⁹¹“*Unequivocally condemns all acts, methods and practices of terrorism as criminal and unjustifiable, regardless of their motivation, in all their forms and manifestations, wherever and by whomever committed, in particular those which could threaten international peace and security.*” Resolução 1269 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.un.org>>. Acesso em: 10 fev 2010.

⁹²KLEIN, Pierre. *Le droit international l'épreuve du terrorisme*. Recueil des Cours de l'ADI, Haia, 2007, p. 349.

4.1.3 - Resolução 1373 - Desenvolvimento do poder legislativo do Conselho de Segurança da ONU

Adotada em 28 de setembro de 2001, a resolução 1373 amplia a atuação do Conselho de Segurança da ONU e impõe aos países membros o respeito às convenções internacionais sobre o terrorismo, principalmente àqueles que não as ratificaram. Este texto é considerado por quase todos os analistas como um sinal do poder “legislador” do Conselho de Segurança.

Cumprе ressaltar que esta resolução suscita debates entre os internacionalistas que afirmam que tal documento legal desrespeita o princípio *pacta sunt servanda* presente no Direito Internacional⁹³. Ou seja, aquele em que os tratados só obrigam os Estados que os ratificaram. Apesar dos debates jurídicos nesse sentido, inúmeros países ratificaram a resolução.

Por meio dessa resolução, o Conselho estabelece uma série de obrigações relacionadas à vigilância pelos Estados para que seus territórios não sejam usados como bases de treinamento ou retaguarda de grupos terroristas, assim como o controle de envio de divisas e o fortalecimento das relações entre instituições financeiras no combate à lavagem de dinheiro.

Um dos pontos mais positivos adotados pelo Conselho de Segurança referente à luta contra o terrorismo foi a criação do Comitê Contra o Terrorismo, *Counter-Terrorism Committee*, instituído pela resolução 1373. Como analisado mais detalhadamente a seguir, o Conselho começou a desenvolver programas e legislações específicos voltados para prevenção e repressão do terrorismo agindo, portanto, como agente normativo sobre o tema.

Em 2001, o Conselho de Segurança criou uma comissão para acompanhar a implementação da resolução 1373. Por meio dessa resolução, o Conselho exorta os países a apresentarem à comissão um relatório sobre as medidas realizadas para a concretização de medidas de combate ao terrorismo. De acordo com o parágrafo 6º:

Decide estabelecer, em conformidade com a regra 28 do seu regulamento provisório procedimental, a comissão do Conselho de Segurança, composto por todos os membros do Conselho, para acompanhar a implementação desta resolução, com o apoio de *expertise* apropriada e insta todos os Estados a apresentar um relatório ao Comitê, o mais tardar de 90 dias a contar da data

⁹³MARCO, Carla Fernanda de. *Os novos desafios do Direito Internacional face ao terrorismo*. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em: 14 abr 2010.

de adoção da presente resolução e, posteriormente, de acordo com um calendário a ser proposto pela Comissão, sobre as medidas que tomaram para implementação da presente resolução (tradução livre)⁹⁴.

Cabe ressaltar a criação de uma nova função pelo Conselho de Segurança, posto que além de órgão político da ONU, a criação da comissão no parágrafo 6º conferiu-lhe competência legislativa para facilitar a capacitação de assistência técnica e agir, caso necessário, contra Estados que descumprirem qualquer obrigação estabelecida pelo órgão.

Posteriormente denominado de Comitê Contra o Terrorismo (*Committee of Counter-Terrorism*), o objetivo do Comitê é aumentar o nível de desempenho dos governos contra o terrorismo e servir de ponto de apoio para o desenvolvimento de assistência técnica em diversos campos.

As áreas de atuação do Comitê estão concentradas sobre questões de controle fronteiriço, desenvolvimento de quadro normativo internacional, direitos humanos, medidas para o combate ao terrorismo e, por fim, a cooperação entre os países objetivando, especialmente, países em desenvolvimento ou aqueles que apresentam problemas de ordem fronteiriça e jurídica no combate ao terrorismo⁹⁵.

Alguns dos problemas enfrentados pela Comissão é a dificuldade de alguns países em desenvolver medidas eficientes nos âmbitos policiais e jurídicos, além de criar mecanismos de regulamentação financeira e unidades de inteligência⁹⁶. Além dessa capacitação de recursos humanos, que demanda *expertise* de outros países ou de organizações internacionais, há a dificuldade em se adquirir máquinas de raios-X, sistemas de vigilância nas fronteiras, entre outros equipamentos mais modernos para o cumprimento das obrigações disciplinadas pelo Comitê.

Há, ainda, questões políticas que devem ser analisadas mais detalhadamente, como os casos de violação de direitos humanos em algumas medidas

⁹⁴“Decides to establish, in accordance with rule 28 of its provisional rules of procedure, a Committee of the Security Council, consisting of all the members of the Council, to monitor implementation of this resolution, with the assistance of appropriate expertise, and calls upon all States to report to the Committee, no later than 90 days from the date of adoption of this resolution and thereafter according to a timetable to be proposed by the Committee, on the steps they have taken to implement this resolution”. Resolução 1373 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.un.org>>. Acesso em: 10 fev 2010.

⁹⁵*Survey of the implementation of Security Council resolution 1373 (2001) by member states*. Disponível em: <<http://www.un.org/sc/ctc/>>. Acesso em: 12 abr 2010.

⁹⁶CORTRIGHT, David. *Can the UN battle terrorism effectively? Security council resolutions have "mobilized states for a campaign of nonmilitary cooperative law enforcement measures to combat global terrorism*. USA Today (Society for the Advancement of Education). Disponível em: <<http://findarticles.com>>. Acesso em: 06 abr. 2010.

aplicadas pelo Comitê. Controvérsias têm se instaurado nos casos em que indivíduos têm sofrido restrições de natureza financeira como congelamento de conta bancária, por exemplo, sem poder recorrer ou sem o devido processo legal⁹⁷. Além disso, alguns países têm utilizado dessas cooperações para congelar bens de dissidentes e grupos minoritários, muitos dos quais lutam pela defesa dos direitos humanos ou por mais democracia em seus próprios territórios⁹⁸.

Apesar das dificuldades no tocante à implementação de ações contra o terrorismo, o Comitê tem facilitado a coordenação entre diversas agências especializadas e demais organizações, como a Interpol. O Comitê tem apoiado a criação de unidades de contra-terrorismo em várias regiões do mundo, incluindo o Comitê Interamericano contra o Terrorismo no âmbito da Organização dos Estados Americanos – OEA.

Na América Latina, o Comitê aponta a realização de medidas satisfatórias em termos de cooperação, mas identifica algumas dificuldades a serem resolvidas na região. O aumento do escopo de atuação do crime organizado transnacional e o tráfico de drogas são preocupações constantes do Comitê, principalmente, na área da Tríplice Fronteira. De acordo com seu relatório de 2001:

Progresso tem sido feito por meio da implementação de mecanismo de cooperação de todos os níveis e a cooperação subregional, incluindo a área da Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil e Paraguai). Entretanto, o progresso é ainda limitado por instituições fracas, nas quais prejudicam a eficácia da implementação. O crime organizado transnacional e o tráfico de drogas e armas são preocupações persistentes, nas quais deverão requerer a introdução de medidas adequadas em questões marítimas e de fronteira (tradução livre)⁹⁹.

O desenvolvimento de uma produção normativa que discipline sobre o fenômeno do terrorismo é outro objetivo do Comitê. Como visto no primeiro capítulo, a própria definição do terrorismo é motivo de grandes debates no âmbito das Nações Unidas. Apesar da criação de legislações específicas sobre a matéria, estas leis possuem regras vagas e

⁹⁷A Resolução 1730 (2006) foi instituída com o intuito de melhorar o processo de alistamento e de retirada de nomes acusados de financiamento do terrorismo. Durante as tratativas sobre o tema, o Qatar defendeu mais transparência nos procedimentos adotados pelo CTC.

⁹⁸CORTRIGHT, David. *Can the UN battle terrorism effectively? Security council resolutions have "mobilized states for a campaign of nonmilitary cooperative law enforcement measures to combat global terrorism.* USA Today (Society for the Advancement of Education). Disponível em: <<http://findarticles.com>>. Acesso em: 06 abr. 2010.

⁹⁹“Progress has also been made in establishing mechanisms for cooperation at all levels and subregional cooperation, including in the Tri-Border Area (Argentina, Brazil and Paraguay). However, progress is still limited by weak institutions, which undermine the effectiveness of implementation. Transnational organized crime and trafficking in drugs and arms are continuing concerns, which will require the introduction of adequate border and maritime controls”. *Survey of the implementation of Security Council resolution 1373 (2001) by member states.* Disponível em:<<http://www.un.org/sc/ctc/>>. Acesso: 12 abr 2010.

geralmente não se comunicam com outras áreas do Direito, principalmente com o Direito Internacional. Conseqüentemente, a cooperação judicial entre os países torna-se mais complexa prejudicando, inclusive, o próprio julgamento de suspeitos por práticas terroristas.

A transformação do terrorismo para um fenômeno transnacional requer a integração de conjuntos normativos de forma coerente a níveis doméstico, regional e internacional com o intuito de levar à justiça esses criminosos, respeitando-se o devido processo legal e os direitos humanos.

Portanto, o Comitê busca promover a adoção de legislações nacionais compreensivas de combate ao terrorismo que inclua os principais crimes de caráter criminal, defina métodos investigativos apropriados, designe a jurisdição de suas cortes e estabeleça penas apropriadas de acordo com a gravidade dos atos praticados em cada caso, tudo com o intuito de identificar as necessidades dos países para melhoria de suas instituições e reforçar o Estado de Direito.

O Comitê vem fomentando o fortalecimento dos direitos humanos em vários projetos que vão ao encontro de obrigações estabelecidas pelo Direito Internacional, principalmente no tocante ao direito humanitário e ao direito dos refugiados. Um dos principais programas do Comitê nessa área se alicerça na assistência técnica entre alguns países para melhoria de seus métodos investigativos e de detenção de acusados pela prática de atos terroristas.

Observa-se que grande parte das violações de direitos humanos ocorre em situação de emergência decretada por Estados, uso de tribunais militares e detenção sem direito à assistência jurídica. Ocasões estas em que o princípio da proporcionalidade e os direitos indisponíveis são seriamente desrespeitados¹⁰⁰.

O objetivo do Comitê concernente aos direitos humanos é o fomento da cooperação com outras organizações internacionais, tais como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, assim como a reunião de esforços para a promoção

¹⁰⁰*Survey of the implementation of Security Council resolution 1373 (2001) by member states.* Disponível em: <<http://www.un.org/sc/ctc/>>. Acesso: 12 abr 2010.

e proteção dos direitos humanos juntamente com especialistas da área e demais medidas de cooperação com outras entidades envolvidas com a defesa dos direitos humanos¹⁰¹.

Devido aos últimos casos de violação de direitos humanos praticados por alguns países na luta contra o terrorismo, a consolidação dos Direitos Humanos deve ser uma das prioridades a ser desenvolvida pelo Comitê¹⁰².

A finalidade da cooperação internacional é a produção de normas tanto na esfera doméstica quanto na internacional objetivando o intercâmbio de informações, a assistência jurídica e os pedidos de extradição entre os países. Uma das grandes áreas que apresenta dificuldades é a cooperação judicial em questões criminais.

A obtenção de resultados práticos nesta área é sempre um desafio. Mesmo com a existência de acordos de cooperação entre os Estados, questões políticas e técnicas dificultam a realização de maior número de prisões e extradições, por exemplo. Ademais, a falta de legislações penais coerentes entre si cria obstáculos quanto à celeridade de processos e à própria efetividade dos julgamentos de suspeitos como um todo. A cooperação internacional contra o terrorismo será inoperante se não houver a uniformização das legislações penais dos países.

Outro propósito do Comitê é aprimorar a capacidade de congelamento de fundos e ativos em casos suspeitos de financiamento do terrorismo¹⁰³, bem como desenvolver mecanismos de controle de transações bancárias e intercâmbio de informações entre autoridades monetárias dos países.

Um das principais preocupações do Comitê é a utilização de transferências de dinheiro informais usadas rotineiramente por imigrantes¹⁰⁴, uma vez que o serviço é mais rápido, o controle estatal é difícil e os custos de remessa são inferiores aos dos bancos

¹⁰¹“Further develop cooperation with the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), • the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism, the Counter-Terrorism Implementation Task Force (CTITF) and other entities with human rights mandates, as appropriate”. *Survey of the implementation of Security Council resolution 1373 (2001) by member states*. Disponível em: <<http://www.un.org/sc/ctc/>>. Acesso em: 12 abr 2010.

¹⁰²Casos como as detenções em Guantanamo Bay e as torturas realizadas em Abu Ghraib pelos Estados Unidos, entre outros episódios, são claras violações aos direitos humanos e ao devido processo legal.

¹⁰³O combate ao financiamento do terrorismo está previsto na Resolução 1373, mas é detalhadamente disciplinado na Convenção de Supressão do Financiamento do Terrorismo.

¹⁰⁴ *Survey of the implementation of Security Council resolution 1373 (2001) by member states*. Disponível em: <<http://www.un.org/sc/ctc/>>. Acesso em: 12 abr 2010.

convencionais. Estes serviços, muita das vezes, não são monitorados ou nem mesmo possuem legislação disciplinando suas atividades em alguns países.

Cumprе ressaltar que essa situação preocupante foi um dos motivos para o desenvolvimento de organismos internacionais e subregionais de controle de remessas e combate à lavagem de dinheiro, como o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), Grupo de Ação Financeira do Caribe (GAFIC) e o Grupo de Ação Financeira da América do Sul (GAFISUD).

Por meio de diversas ações realizadas nesse sentido, o Comitê declara a importância de adotar e de fortalecer medidas para combater o financiamento do terrorismo, inclusive as destinadas a detectar e impedir o contrabando de dinheiro em efetivo e a transferência transfronteiriça de dinheiro por meio de sistemas ou redes informais destinados, especificamente, ao financiamento do terrorismo.

De acordo com o Comitê Contra o Terrorismo, o controle de fronteiras é fundamental para a aplicação de ações efetivas da estratégia antiterrorista por parte do Estado. A implementação de ações de fiscalização fronteiriça abrange o movimento de pessoas e mercadorias, e o controle aeroportuário e marítimo.

Observa-se que o controle de fronteiras eficiente significa a integração de outros setores de combate ao terrorismo. Ou seja, uma fiscalização firme neste sentido demanda equipamentos adequados para esta função, tais como máquinas sofisticadas de raios-X, *scanners* de passaportes e demais documentos de viagem, por exemplo. Necessita também da capacitação de recursos humanos para operar tais equipamentos e aplicar medidas sancionadoras, respeitando-se os direitos humanos e o devido processo legal. Por fim, com o intuito de permitir que essas ações se tornem satisfatórias, as mesmas precisam ser amparadas por um arcabouço normativo coerente domesticamente e, principalmente, internacionalmente para a prisão e o julgamento de suspeitos de atos terroristas.

Em suma, a cooperação técnica, a produção e adequação legislativa, o respeito aos direitos humanos, o combate ao financiamento e o controle de fronteiras são os principais objetivos do Comitê de Contra-Terrorismo criado pela resolução 1373 do Conselho de Segurança da ONU.

Ao analisar a criação e os objetivos almejados pelo Comitê de Contra-Terrorismo, observa-se a preocupação do Conselho de Segurança em se adequar às transformações do terrorismo para um fenômeno transnacional. Cientes da aquisição desta nova realidade, o Conselho de Segurança, assim como outras organizações internacionais, vêm promovendo esforços para fortalecer laços de cooperação e responder prontamente a essa ameaça.

4.1.4 - Resolução 1540 - Terrorismo e armas de destruição em massa

Como resultado dessa nova face do terrorismo, a probabilidade de obtenção de armas de destruição em massa por meio de redes de contatos transnacionais torna-se mais real. Assim, o Conselho de Segurança da ONU, através da resolução 1540, obrigou todos os países membros das Nações Unidas a fortalecerem suas infraestruturas de salvaguarda de armas químicas, biológicas e nucleares para prevenir o uso e proliferação destas por grupos terroristas e outros atores não-estatais.

De acordo com seu parágrafo 3º, a resolução determina que os Estados devem adotar medidas de salvaguarda de materiais sensíveis e de controle de suas fronteiras a fim de prevenir o transporte de peças, insumos ou mesmo armas de destruição em massa. *In verbis*:

(a) desenvolver e manter medidas adequadas e eficazes para contabilizar e garantir esses itens na produção, utilização, armazenamento ou no transporte; (b) desenvolver e manter adequadas medidas eficazes de proteção física; (c) desenvolver e manter adequados controles fronteiriços e esforços de repressão policial para detectar, impedir, prevenir e combater, inclusive por meio de cooperação internacional, quando necessário, o tráfico e intermediação de itens, em conformidade com as suas autoridades nacionais e legislação e compatível com o Direito Internacional (tradução livre)¹⁰⁵.

O mesmo parágrafo define que todos os Estados devem estabelecer medidas de controle interno de exportação, trânsito, transporte marítimo e de re-exportação dessas armas, assim como de fiscalização dessas armas em Estado obsoleto. Portanto, todos os Estados devem desenvolver um conjunto normativo adequado para criminalizar o

¹⁰⁵ “Develop and maintain appropriate effective measures to account for and secure such items in production, use, storage or transport; (b) Develop and maintain appropriate effective physical protection measures; (c) Develop and maintain appropriate effective border controls and law enforcement efforts to detect, deter, prevent and combat, including through international cooperation when necessary, the illicit trafficking and brokering in such items in accordance with their national legal authorities and legislation and consistent with international law”. Resolução 1540 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.un.org>> . Acesso em: 10 fev 2010.

envolvimento de atores não-estatais na produção, uso e proliferação de armas de destruição em massa e de seus meios de propagação.

De acordo com a resolução, compreende-se como “vetores” (*means of delivery*) mísseis, foguetes e outros sistemas capazes de transportar armas nucleares, biológicas e químicas. Ademais, “ator não-estatal” foi definido como indivíduo ou entidade agindo por conta própria.

Com o objetivo de coordenar o desenvolvimento das medidas instituídas pela resolução 1373 (2001), o Conselho de Segurança estabeleceu o Diretório Executivo do Comitê Contra o Terrorismo (CTED). Criado em 2004, o referido Comitê possui as atribuições de analisar os relatórios enviados pelos Estados sobre ações concretizadas em todas as cinco áreas de sua atuação. Além dessas atribuições, o CTED fiscaliza a implementação de ações no tocante à prevenção e repressão do uso e de proliferação de armas de destruição em massa, assim disposto pela resolução 1540.

Em suma, o Conselho de Segurança da ONU possui três principais comissões trabalhando conjuntamente na luta contra o terrorismo. As criações sucessivas do Time de Monitoramento, do Comitê Contra o Terrorismo e do Diretório Executivo do Comitê Contra o Terrorismo, respectivamente, não foram realizadas sem algumas preocupações com o intercâmbio de informações e com a coordenação entre eles. A fim de harmonizar a ação das três comissões, o Conselho de Segurança vem realizando a revisão conjunta de suas atividades em bases periódicas¹⁰⁶.

¹⁰⁶KLEIN, Pierre. *Le droit international l'épreuve du terrorisme*. Recueil des Cours de l'ADI, Haia, 2007, p. 363.

CONCLUSÃO

Apesar de ser um fenômeno antigo, o terrorismo continua sendo objeto de calorosos debates. As diversas conotações que o termo adquiriu ao longo da história, a complexidade de seus elementos constitutivos e a forte influência ideológica e política contribuem para a ausência de definição jurídica do fenômeno pelo Direito Internacional.

Este estudo pretendeu responder a duas indagações fundamentais. Em primeiro lugar, a indagação se o fenômeno do terrorismo possui uma definição jurídica clara sob o prisma do Direito Internacional. A segunda, quais são as respostas do Direito Internacional para esse fenômeno, especificamente por parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A busca de um instrumento jurídico de caráter internacional capaz de definir, prevenir e reprimir o terrorismo representa objeto de preocupação pela sociedade internacional há pelo menos setenta anos. A análise das tentativas de adequação normativa do fenômeno promovidas pelo Direito Internacional ao longo dos dois últimos séculos aponta as tentativas de adequação do Direito às transformações constantes pelas quais a sociedade internacional vem sofrendo recentemente.

A globalização e o conseqüente desenvolvimento de novos canais de intercâmbio de natureza econômica, interpessoal e política causou uma mudança no fenômeno do terrorismo. Utilizando-se dessas novas redes de interações internacionais e da dificuldade de alguns Estados em monitorar essas atividades, o terrorismo foi adquirindo um caráter transnacional. Por conseguinte, o Direito Internacional teve que responder prontamente às novas dinâmicas que o terrorismo incorporou para si.

Em um primeiro momento, observa-se a criação de instrumentos jurídicos “setoriais” para disciplinar a matéria. A criação de acordos internacionais pela Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) para disciplinar os atentados terroristas cometidos em aeronaves foi uma das primeiras manifestações jurídicas nesse sentido.

Todavia, a sinergia de atividades terroristas para além das fronteiras dos Estados e a respectiva utilização dos vácuos de poder existentes em alguns países (*failed states*) incentivaram o aumento da dimensão do fenômeno na sociedade internacional. Com isso, a produção normativa setorial não pôde mais assegurar a completa efetividade de

sanções realizadas até aquele momento. O combate do terrorismo no âmbito das Nações Unidas tornou-se fundamental para o desenvolvimento de uma resposta jurídica capaz de abranger as dinâmicas econômicas, sociais e criminais que o tema apresenta.

Tendo como instrumento de análise as resoluções e convenções internacionais referente ao tratamento jurídico, observa-se, principalmente, a existência de arestas de cunho político que desafiam a busca de uma definição mais homogênea do terrorismo. Não obstante tal fato, diversos tratados internacionais referentes à prevenção e à repressão de atos terroristas pelo Conselho de Segurança foram formulados com o intuito de disciplinar a matéria.

Nesse sentido, coube ressaltar a criação de algumas resoluções do Conselho e, principalmente, a instituição do Comitê Contra o Terrorismo pela resolução 1373. Este Comitê foi fundamental para estabelecer o novo papel legislativo do Conselho sobre o tema. A reunião de esforços internacionais nos campos legislativo, de controle fronteiriço, de combate ao financiamento, de direitos humanos e de repressão policial é louvável para a investigação e punição de atos terroristas pelo Direito Internacional.

Verifica-se, portanto, que o Direito Internacional vem passando por um desafio histórico. O fenômeno do terrorismo possui uma universalidade de dimensões atreladas entre si que a normatização internacional não conseguiu tipificar efetivamente até o presente momento. Eis o desafio do Direito Internacional. O debate continua em aberto e, até a presente data, não há consenso sobre essa questão.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Jose E. Hegemonic international law revisited. *The American Journal of International Law*, vol. 97, n. 4, p. 873-888, out. 2003.

ANGELL, Norman. *A grande ilusão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

ÁVILA, Rafael; RANGEL, Leandro de Alencar. Sobre as guerras não-convencionais. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.) *A guerra e o Direito Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

BARBOZA, Julio. *International Criminal Law*. Recueil des Cours de l'ADI, Haia.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política (2 volumes). Tradução Carmen C. Varrialle, Gaetano Loiai Mônaco, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cacais, Renzo Dini. Brasília: UnB, 2004.

BRAILLARD, Philippe. *Teoria das relações internacionais*. Tradução J. J. Pereira Gomes e A. Silva Dias. Lisboa: Calouste, 1990.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. EXT nº 855 – 2. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília. DF. 26 ago. 2004. DJ de 1. jul. 2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>.

BULL, Hedley. *A Sociedade anárquica*. Tradução Sérgio Bath. 1. ed. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002.

BYERS, Michael. Terror and the future of international law. In: *World in collision: terror and the future of global order*. BOOTH, Ken; DUNNE, Tim (ed.). New York: Palgrave Macmillan, 2002.

CAROTHERS, Thomas. Promoting democracy and fighting terror. In: HOGE, James F. Jr.; ROSE, Gideon (ed.). *Understanding the war on terror*. New York: Council of Foreign Relations, 2005.

Carta das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.un.org/en/>>.

CHOMSKY, Noam. *O império Americano: hegemonia ou sobrevivência*. Tradução Regina Lyra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. Who are the global terrorists? *In: World in collision: terror and the future of global order*. BOOTH, Ken; DUNNE, Tim (ed.). New York: Palgrave Macmillan, 2002.

Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas. Disponível em <<http://www2.mre.gov.br/dai/TerrorBombas.htm>>.

CORTRIGHT, David. *Can the UN battle terrorism effectively? Security council resolutions have "mobilized states for a campaign of nonmilitary cooperative law enforcement measures to combat global terrorism."* USA Today (Society for the Advancement of Education). Disponível em: <<http://www.findarticles.com>>.

CRETELLA NETO, José. *Terrorismo internacional*. Campinas: Millenium, 2008.
DOBRIANSKY, Paula F. Democracy promotion. *In: HOGE, James F. Jr.; ROSE, Gideon (ed.). Understanding the war on terror*. New York: Council of Foreign Relations, 2005.

ENDO, Guillaume. *Nullum Crimen Nulla Poena Sine Lege principle and the ICTY and ICTR*. Disponível em <<http://sqdiorg.com>>.

Estatuto de Roma. Disponível em: <<http://www.un.org/law/icc/index.html>>.

GUILLAUME, Gilbert. *Terrorisme et droit international*, Recueil des Cours de l'ADI, Haia, 1989.

HEUPEL, Monika. *Approach to Transnational Terrorism: The UN Security Council's Evolving Approach to Terrorism*. Disponível em: <<http://sdi.sagepub.com/cgi/content/short/38/4/477>>.

HOBBES, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2006.

HOBSBAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo*. Tradução José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HOWARD, Michael. What's in a name? *In: HOGE, James F. Jr.; ROSE, Gideon (ed.). Understanding the war on terror*. New York: Council of Foreign Relations, 2005.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. *In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.) O Direito Penal Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. *Power and interdependence*. New York: Longman, 2001.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Tradução Luís Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. *Power and interdependence*. New York: Longman, 2001.

KLEIN, Pierre. *Le droit international l'épreuve du terrorisme*. Recueil des Cours de l'ADI, Haia, 2007.

LAGE, Délber Andrade. Sobre as guerras não-convencionais. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.) *A jurisdicinalização do Direito Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

LIMA, Renata Mantovani de; BRINA, Marina Martins da Costa. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.) *O Tribunal Penal Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

MARCO, Carla Fernanda de. *Os novos desafios do Direito Internacional face ao terrorismo*. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>.

MORGENTHAU, Hans J. *Política entre as nações. A luta por poder e paz*. Trad. Oswaldo Biato. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2003.

NEVES, Marcelo. *Teoria da inconstitucionalidade das leis*. São Paulo: Saraiva, 1988.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das relações internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NOUR, Soraya Dib Abdul. Teorias em relações internacionais e Direito Internacional Público. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 13, n. 52, p. 271-288, set. 2005.

PELLET, Allain *et al.* História do Direito Internacional. *In: Direito Internacional Público*. Tradução Vítor Marques Coelho. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

PELLET, Sarah. A ambigüidade da noção de terrorismo. *In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.) Terrorismo e direito. Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

PONTES, Marcos Rosa Degaut. "Terrorismo: Críticas, Tipologia e Presença nas Relações Internacionais." Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Brasília, Fevereiro de 1999.

PROST, Mario; CLARK, Paul K. *Unity, diversity and the fragmentation of international law: how much does the multiplication of international organizations really matter?* 2006.

Resolução 3.034 da Assembleia das Nações Unidas. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/>>.

Resolução 1267 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Disponível em:<<http://www.un.org/>>.

Resolução 1269 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Disponível em:<<http://www.un.org/>>.

Resolução 1373 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Disponível em:<<http://www.un.org/>>.

Resolução 1540 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Disponível em:<<http://www.un.org/>>.

Resolução 827 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Disponível em:<<http://www.un.org/>>.

Site da Casa Branca. Disponível em <<http://whitehouse.gov>>.

ROCHA, Luiz Otávio de Oliveira. *Tribunal Penal Internacional para a Ex-Iugoslávia: principais aspectos*. Disponível em< <http://www.juspodivm.com.br> >.

SILVA, Carlos Augusto Canêdo Gonçalves da. *A proteção jurídica internacional contra o terrorismo e o tribunal penal internacional*. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.). *Terrorismo e Direito*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2003.

SOTTILE, Antoine. *Le terrorisme international*, Recueil des Cours de l'ADI, Haia, 1938.
Survey of the implementation of Security Council resolution 1373 (2001) by member states.
Disponível em: <<http://www.un.org/sc/ctc/>>.

The International Criminal Law. UN Fact News. Disponível em:
< <http://www.un.org/News/facts/iccfact.htm>>. Acessado em: 12 abr. 2010.

VAGTS, Detlev F. Hegemonic international law. *The American Journal of International Law*,
vol. 95, n. 4, p. 843-848, out. 2001.

VIZZOTTO, Vinicius Diniz. *A restrição de direitos fundamentais e o 11 de setembro*.
Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/>>.