

Estabelecido o objetivo de as Nações Unidas garantirem a paz e a segurança internacional e tendo em conta que, nos anos que se seguiram à sua criação, surgiram novas modalidades de agressão contra os Estados, ora provenientes de grupos armados não-estatais, a ONU passou a editar uma série de tratados internacionais, cuidando de aspectos pontuais da questão, os quais podem ser assim sumariados:

A - INSTRUMENTOS DEPOSITADOS PERANTE O SECRETÁRIO-GERAL DA ONU

1. CONVENÇÃO SOBRE A PREVENÇÃO E PUNIÇÃO DE CRIMES CONTRA PESSOAS INTERNACIONALMENTE PROTEGIDAS, INCLUINDO AGENTES DIPLOMÁTICOS (NOVA YORK, 14.12.1973)⁴

A convenção se aplica a crimes tais como o homicídio, seqüestro ou agressão contra a pessoa ou estabelecimentos oficiais, acomodações privadas ou meios de transporte de agentes diplomáticos ou “pessoas internacionalmente protegidas”, sendo estas entendidas como Chefes de Estado ou de Governo, Ministros de Relações Exteriores, funcionários públicos e representantes de organizações internacionais a quem seja, no momento do ato, devida proteção num país estrangeiro, assim como à sua família.

Os Estados-partes têm a obrigação de estabelecer sua jurisdição sobre tais atos, tipificando as condutas em sua legislação interna e prevendo a respectiva punição, tendo em conta a gravidade de sua natureza. A eles ainda incumbe cooperar no sentido da adoção de medidas preventivas e integrar um sistema de assistência judiciária, incluindo a possibilidade de extradição, observadas as normas de tratados específicos e da convenção.

2. CONVENÇÃO INTERNACIONAL CONTRA A TOMADA DE REFÊNS (NOVA YORK, 17.12.1979)⁵

A convenção aplica-se à detenção ou captura de alguém, conjugada com a ameaça de morte ou de violação da integridade do refém, de modo a compelir um Estado, uma organização internacional intergovernamental, uma pessoa ou um grupo delas a

realizar um ato ou se abster de fazê-lo, como condição para a libertação do refém.

Neste contexto, a cada Estado-parte é determinado que torne tal conduta penalmente punível, além de outras medidas relacionadas à negociação da situação e partida dos refêns, assim como à extradição dos seqüestradores, da mesma forma que disposto na convenção anterior.

3. CONVENÇÃO INTERNACIONAL PELA SUPRESSÃO DE BOMBARDEIOS TERRORISTAS (NOVA YORK, 15.12.1997)⁶

Este tratado diz respeito à entrega, colocação, descarga e detonação de um explosivo ou outro artefato letal, tentado ou consumado, em ou contra local de uso público, estabelecimento público, sistema de transporte público ou instalação de infra-estrutura, com a intenção de causar a morte ou ferimentos graves, ou vasta destruição visando a causar grave perda econômica.

Igualmente às anteriores, os Estados-partes devem tornar tais condutas puníveis no âmbito de sua jurisdição interna e integrar-se a algum mecanismo de extradição dos culpados, se caso.

4. CONVENÇÃO INTERNACIONAL PELA SUPRESSÃO DO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO (NOVA YORK, 09.12.1999)⁷

Ora relacionada aos aspectos financeiros do terrorismo, esta convenção destina-se a obrigar os Estados-partes a criar, em suas respectivas legislações, mecanismos de congelamento e seqüestro dos fundos destinados a custear as atividades descritas nas convenções antes referidas, ou ainda se os recursos se destinarem a atividades que tenham por intenção causar a morte ou ferimentos graves em qualquer pessoa não envolvida ativamente em conflito armado, ou para intimidar a população ou compelir um governo ou organização internacional a realizar um ato ou se abster fê fazê-lo. Além disso, a convenção também obriga os Estados a estabelecerem medidas de natureza penal tendentes à punição dos infratores e sua eventual extradição.

**B – DOCUMENTOS DEPOSITADOS
PERANTE OUTRAS
AUTORIDADES DO SISTEMA
DAS NAÇÕES UNIDAS**

**5. CONVENÇÃO SOBRE DELITOS E
OUTROS ATOS ESPECÍFICOS
COMETIDOS A BORDO DE
AERONAVES (TÓQUIO, 14.09.1963)⁸**

A Convenção aplica-se a agressões e outros atos prejudiciais à boa ordem e à disciplina a bordo de aeronave, cometidos enquanto esta se encontra em vôo ou sobre a superfície do alto mar ou outra área além do território de algum Estado. Ela não se aplica, por exemplo, a aeronaves estatais, como as de uso militar, policial ou do serviço de alfândega.

O objetivo da Convenção de Tóquio é proteger a segurança da aeronave e das pessoas e propriedades envolvidas e manter a boa ordem e disciplina a bordo. Ao comandante da aeronave, aos tripulantes e, em circunstâncias específicas, mesmo aos passageiros é dado poder para prevenir o cometimento de tais atos e para desembarcar a pessoa a eles relacionada. O comandante da aeronave pode desembarcar o agressor ou, se a agressão for séria, entregá-lo às autoridades do Estado-parte quando o avião aterrissar, tomando as medidas necessárias para proteger a aeronave e os que nela se encontram.

Como princípio, o Estado de registro da aeronave é competente para exercer jurisdição sobre agressões e outros atos cometidos a bordo, o que poderá não excluir a jurisdição criminal do Estado sobrevoado pela aeronave quando da ocorrência do ato, ou de nacionalidade ou residência permanente da vítima etc.

**6. CONVENÇÃO PARA A
SUPRESSÃO DA TOMADA ILEGAL
DE AERONAVE (HAIA, 16.12.1970)⁹**

A Convenção define o ato de tomada ilegal de aeronave e os Estados-partes responsabilizam-se por tornar tal delito punível por penas severas. Sob a Convenção de Haia o Estado é obrigado a exercer sua jurisdição sobre o delito, mesmo não sendo o Estado de registro da aeronave, especialmente no caso da não extradição do ofensor.

A Convenção requer do Estado no qual o delito tenha sido cometido que facilite o prosseguimento da viagem dos passageiros e que devolva a aeronave e respectiva carga às pessoas legalmente autorizadas sem demora.

**7. CONVENÇÃO PARA A
SUPRESSÃO DE ATOS ILEGAIS
CONTRA A SEGURANÇA DA
AVIAÇÃO CIVIL (MONTREAL,
23.09.1971)¹⁰ E PROTOCOLO
SOBRE A SUPRESSÃO DE ATOS
ILEGAIS DE VIOLÊNCIA EM
AEROPORTOS CIVIS,
SUPLEMENTAR À CONVENÇÃO
PARA A SUPRESSÃO DE ATOS
ILEGAIS CONTRA A SEGURANÇA
DA AVIAÇÃO CIVIL (MONTREAL,
24.02.1988)¹¹**

A Convenção lida com atos ilegais outros que os cobertos pelas Convenções de Tóquio e da Haia, tendo os Estados-partes se comprometido a torná-los severamente puníveis criminalmente, tendo em vista a proteção da aviação civil, objeto do tratado. Assim, são definidos como crimes (artigo 1º) atentar contra a vida ou integridade física de alguém a bordo de aeronave, na medida em que este ato a ponha em risco; atentar contra a aeronave, destruindo-a ou impossibilitando-a de voar ou comprometendo a segurança do vôo; colocar substância ou artefato a bordo de aeronave capaz de destruí-la ou ameaçar o vôo; destruir ou danificar equipamento de navegação aérea, comprometendo a segurança de vôo de alguma aeronave; e difundir informação que saiba falsa, capaz de por em risco a segurança de aeronave.

O Protocolo acresce outras hipóteses à definição de delito da Convenção de Montreal, nesta incluindo os atos de violência, dolosos e ilegais, contra pessoas em aeroportos a serviço da aviação civil internacional, que ameacem ou causem a morte ou lesões corporais graves, assim como aqueles atos que destruam ou avariem gravemente as instalações de tal aeroporto ou das aeronaves que ali se encontrem, ou prejudiquem a prestação de serviços naquele aeroporto.

A Convenção e o Protocolo contêm normas detalhadas sobre a jurisdição, custódia, processamento e extradição dos pretensos violadores e, de forma similar às Convenções de Tóquio e da Haia, não se aplica a aviões de uso militar, policial ou de controle das fronteiras. A Convenção busca estabelecer uma forma de jurisdição internacional sobre o agressor.

8. CONVENÇÃO SOBRE A PROTEÇÃO FÍSICA DE MATERIAL NUCLEAR (VIENA, 03.03.1980)¹²

A Convenção tem objetivo duplo: Ela estabelece os níveis exigidos de proteção física a ser utilizado quanto a material nuclear destinado a fins pacíficos durante transporte internacional, ao mesmo tempo em que prevê medidas contra atos ilegais relacionados a tais matérias durante seu transporte internacional, assim como no uso doméstico, armazenamento e transporte.

Nesse contexto a Convenção prevê que os Estados devem tornar puníveis pela legislação interna os atos dolosos relacionados ao material nuclear listado no artigo 7º, tais como os que ameacem ou causem a morte ou lesões corporais graves a alguém ou propriedade, o furto e o roubo de material nuclear, sua obtenção fraudulenta ou seu desvio, a exigência de sua entrega por qualquer forma de intimidação e a ameaça de usar material nuclear para compelir uma pessoa, um Estado ou uma Organização Internacional a fazer ou deixar de fazer algo. A Convenção ainda contém regras específicas sobre a fixação da jurisdição sobre tais atos e os casos de extradição.

9. CONVENÇÃO PELA SUPRESSÃO DE ATOS ILEGAIS CONTRA A SEGURANÇA DA NAVEGAÇÃO MARÍTIMA¹³ E PROTOCOLO PARA A SUPRESSÃO DE ATOS ILEGAIS CONTRA A SEGURANÇA DE PLATAFORMAS FIXAS LOCALIZADAS NA PLATAFORMA CONTINENTAL (ROMA, 10.03.1988)¹⁴

A Convenção aplica-se a delitos relacionados a periclitamento da navegação, pelos atos seguintes: Tomada ou exercício de controle sobre um navio por qualquer forma de intimidação; violência contra pessoa a bordo, destruições ou danificação de navio ou de sua carga; colocação no navio qualquer artefato ou substância capaz de destruí-lo ou à sua carga ou ameaçar sua existência, destruição, interferência ou danificação séria de instalações de navegação marítima; divulgação de informação falsa; lesão ou assassinato de pessoa relacionada aos atos precedentes. A Convenção aplica-se a navios navegando em águas internacionais (além do limite territorial de qualquer país), ou quando o suposto agente violador é encontrado no território de um Estado-parte. Por outro lado, não se aplica a navios de guerra ou utilizados pelo Estado para tais fins ou de polícia e controle aduaneiro.

Tal como nos casos anteriores, a Convenção possui regras sobre a imposição da jurisdição nacional e da extradição de suspeitos de tais atos.

O Protocolo aplica-se aos mesmos atos acima descritos, cometidos contra “plataformas fixas”, estas definidas como uma ilha artificial, estrutura ou instalação permanentemente anexada ao leito oceânico, com o propósito de exploração de recursos ou para outras finalidades de natureza econômica.

10. CONVENÇÃO SOBRE A MARCAÇÃO DE EXPLOSIVOS PLÁSTICOS PARA FINS DE SUA DETECÇÃO (MONTREAL, 01.03.1991)¹⁵

A Convenção determina a cada Estado-parte que proíba e evite a manufatura em seu território de explosivos plásticos sem marcas. As marcas são introduzidas nos explosivos plásticos durante o processo de fabricação por um dos agentes de detecção definidos no Anexo Técnico à Convenção. Esta também exige que o Estado evite o movimento de entrada ou saída de explosivos plásticos desmarcados e exerça efetivo e eficiente controle sobre os estoques de explosivos desmarcados. Os explosivos plásticos desmarcados que não sejam de uso das forças armadas ou polícia devem ser destruídos ou utilizados para fins não colidentes com os fins da Convenção, ou tornados inativos permanentemente, no período de três anos após a entrada em força da Convenção em relação ao Estado-parte respectivo.

Sem nos deter em cada pormenor das referidas convenções, observa-se, em comum o surgimento de obrigações para os Estados-partes, fundamentalmente relacionadas à tipificação criminal das condutas respectivas em sua legislação interna e fixação da jurisdição para julgamento dos delitos. Igualmente, os tratados requerem a adesão a mecanismos internacionais de cooperação judiciária, seja para permitir a extradição de suspeitos, seja para cercar a movimentação de bens e recursos destinados ao terrorismo.

Por outro lado, no sistema de até então era evidente a ausência de uma definição abrangente do que viesse a ser “terrorismo”, preferindo-se tratar especificamente de aspectos pontuais, relacionados o sistema internacional, eis que, à época o fenômeno era praticamente restrito a questões internas dos Estados.

Justamente, os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos da América vieram a demonstrar a fragilidade dos mecanismos legislativos da ONU relacionados ao terrorismo, assim como a pouca ênfase na implementação das obrigações

pactuadas pelos Estados-partes. Ficou igualmente clara a falta de coordenação entre as diversas agências das Nações Unidas em lidar com o tema, dada sua complexidade e multiplicidade de aspectos.

O impacto causado pelos eventos referidos, revelando a capacidade de grupos terroristas efetuarem ataques de larga escala e contra alvos distantes de sua região de origem, mobilizou as Nações Unidas para o fim desta adotar a dianteira quanto à elaboração de estudos e debates, assim como no sentido de coordenar as ações dos Estados-partes e estabelecer mecanismos internacionais eficazes para evitar a repetição dos acontecimentos.

No afã de lidar com a questão, várias foram as iniciativas adotadas pela ONU, nem sempre de forma coordenada, mas, certamente, buscando dar tratamento amplo à questão.

A - O TERRORISMO COMO ATIVIDADE CRIMINOSA

De um lado, fomentado pelos Estados Unidos da América, o Conselho de Segurança das Nações Unidas editou a Resolução 1373 (2001), pela qual, de um lado, condenou os referidos ataques e expressou a determinação do órgão de prevenir atos de tal natureza e, de outro, decidiu que os Estados-membros da ONU deviam tomar uma série de providências.

Estabelecidas nos artigos 1º e 2º da Resolução, tais medidas visam a prevenir e suprimir o financiamento de atos terroristas; criminalizar a coleta de fundos para financiar o terrorismo; congelar fundos e outros ativos financeiros de pessoas que cometem ou facilitam o cometimento de atos terroristas; abster-se de auxiliar pessoas ou entidades relacionadas a atos terroristas; tomar os passos necessários para prevenir atos terroristas, incluindo a emissão de alerta prévio para outros Estados à guisa de troca de informações; recusar abrigo (“safe haven”) para quem financie, planeje, apóie ou cometa atos terroristas, assim como evitar o uso de seu território para tanto; garantir que as pessoas que pratiquem atos terroristas ou os apóiem, da forma ora descrita, sejam levadas à Justiça, sendo tais condutas tipificadas criminalmente na legislação interna, como delitos graves cuja punição reflita devidamente sua seriedade; oferecer o máximo de assistência recíproca para a investigação criminal de atos terroristas relacionados ao seu financiamento ou apoio e; prevenir o movimento de terroristas mediante controles de fronteira efetivos e adoção de medidas para evitar a falsificação de documentos de viagem.

Para tanto, o artigo 3º da Resolução conclamou os Estados a cooperar para o fim de cumprir as obrigações acima sumariadas, ganhando destaque a

solicitação para que os pedidos de refúgio sejam criteriosamente analisados, dentro dos padrões internacionais dos Direitos Humanos, tendo em vista evitar que o candidato a asilo não tenha cometido atos relacionados ao terrorismo.

E, para o fim de monitorar a implementação do estabelecido, a Resolução criou o Comitê Contra o Terrorismo, conhecido por CTC (Counter-Terrorism Committee), composto pelos membros do Conselho de Segurança, cuja atividade, dividida em três estágios, destina-se a buscar que os Estados-membros de fato cumpram o estabelecido na Resolução 1373 (2001). Assim, ao mesmo tempo em que cobra informações, o CTC busca alinhar acordos internacionais e estabelecer padrões internacionais de conduta que façam cessar a ocorrência do terrorismo.

B - O TERRORISMO COMO VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Agindo com perspectiva diversa, o Secretário-Geral da ONU criou o Grupo de Trabalho sobre a Política da ONU em relação ao Terrorismo (“Policy Working Group on the United Nations and Terrorism”), cujo objetivo é identificar as implicações, em longo prazo, e as dimensões políticas amplas do terrorismo para a ONU e formular recomendações sobre os passos que o sistema das Nações Unidas deve adotar para lidar com a questão.

Indo muito além do que se propôs o CTC do Conselho de Segurança, o Grupo de Trabalho, de composição mais ampla, dividiu-se em sub-grupos, para o fim de analisar os seguintes temas:

- (a) Instrumentos legais internacionais e questões de justiça internacional;
- (b) Direitos Humanos;
- (c) Atividades do sistema das Nações Unidas;
- (d) Armas de destruição em massa e outras armas e tecnologias;
- (e) Uso da ideologia (secular e religiosa) para justificar o terrorismo;
- (f) Comitê Contra o Terrorismo do Conselho de Segurança;
- (g) Mídia e comunicações;
- (h) Iniciativas multi-laterais que não das Nações Unidas.

Como resultado, o Grupo de Trabalho produziu, no início de 2002, um Relatório, no qual apresenta um panorama da situação, sugerindo a atuação da ONU voltada para três vertentes, a saber: A dissuasão de grupos em adotar o terrorismo, a vedação de acesso aos meios para que grupos realizem atos terroristas e a

cooperação internacional ampla e sustentável na luta contra o terrorismo.¹⁶

Sem entrar em minúcias quanto a cada um dos aspectos e tendo em conta as 33 recomendações formuladas, alguns pontos merecem maior atenção na medida em que contribuem para o debate do tema relativo à fixação de normas de natureza penal que tipifiquem atos terroristas.

O primeiro diz respeito ao reconhecimento de que o terrorismo não se justifica sob nenhum aspecto, sendo considerado um atentado aos princípios do Direito, da ordem, dos direitos humanos e à solução pacífica de controvérsias. Neste contexto, os atos terroristas ofendem os princípios centrais (*core principles*) e o mandato das Nações Unidas, decorrentes de sua Carta (como acima frisado).

Assinalou o Grupo de Trabalho que o terrorismo deve ser entendido à luz do contexto no qual surge, não podendo ser visto como algo relacionado a um grupo étnico ou religioso em particular. Ao contrário, o terrorismo vem sendo utilizado de maneira ampla na história da humanidade como um instrumento de controle político.

Em decorrência, é preciso tomar cuidado ao se rotular pessoas ou grupos como “terroristas”, eis que isso pode ocultar uma estratégia política de demonização¹⁷ de movimentos legítimos com a finalidade de consolidar o poder político, eliminar oponentes, inibir o dissenso ou suprimir a resistência à ocupação militar.

O Grupo de Trabalho, embora não visasse a elaborar uma concepção abrangente de terrorismo, delineou algumas das características do fenômeno, a começar por sua natureza política. Seus atos visam a atingir civis de forma dramática e letal, de modo a criar uma atmosfera de medo, geralmente para fins políticos ou ideológicos, aqui compreendidos os seculares e os religiosos.

Embora os atos terroristas sejam crimes, não se confundem com a criminalidade comum graças à referida natureza política. Para superar o problema é necessária esta compreensão, de modo a enfocar os dois lados da questão.

De toda sorte, o Grupo de Trabalho insistiu na necessidade de os Estados ratificarem os tratados já existentes relativos ao terrorismo (vide item *supra*), com especial ênfase na Convenção Internacional pela Supressão do Financiamento do Terrorismo, firmada em Nova York em 1999, assim como a Convenção contra o Crime transnacional.

Também se fixou que o enfrentamento da questão pela ONU deve envolver todos os seus órgãos, uma vez que o terrorismo geralmente grassa em situações de privação dos direitos humanos, aqui

entendidos de maneira ampla, compreendendo a justiça econômica e social, bem como a democracia. O reforço da ação das agências especializadas (v.g. UNESCO, FAO, WHO etc.) e a atenção destas à questão das causas do terror podem contribuir para dissuadir pessoas ou grupos de serem cooptadas por grupos terroristas.

Realmente, o aspecto de maior relevância do relatório diz respeito à necessidade de os esforços de combate ao terrorismo deverem respeitar o sistema internacional de direitos humanos estabelecido pelas próprias Nações Unidas. E, embora seja reconhecido que o terrorismo seja, ele mesmo, uma agressão aos direitos humanos¹⁸, entendeu-se que seu enfrentamento será tanto melhor se os atos internacionais de maior gravidade forem julgados pelo Tribunal Penal Internacional. Neste caso, o estatuto do tribunal garante sua jurisdição sobre tais atos, eis que contempla a categoria dos “crimes contra a humanidade”, o que inclui o homicídio e o extermínio cometidos como parte de um amplo ou sistemático ataque contra qualquer população civil.¹⁹

Indo além, o Grupo de Trabalho ressalta que os instrumentos internacionais de direitos humanos incluem claras limitações às ações que os Estados podem tomar para combater ao terrorismo, devendo estes ser lembrados das determinações centrais do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, notadamente as do chamado “núcleo inderrogável” dos Direitos Humanos, constantes do artigo 4º do citado Pacto.

Decorre que a força militar somente deveria ser utilizada em estrita conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas e com o Direito Internacional Humanitário, o qual resta violado quando alveja civis e mediante o uso da força além de objetivos militares legítimos. Asseverou-se que “a segurança não pode ser alcançada pelo sacrifício dos direitos humanos”.²⁰ As prescrições do Direito Internacional dos Refugiados também devem ser observadas.

Para atualizar a legislação dos Estados membros da ONU, o Grupo de Trabalho sugeriu que o Centro para a Prevenção de Crimes Internacionais do Escritório para o Controle de Drogas e Prevenção do Crime elaborasse uma legislação modelo sobre terrorismo, para auxiliar seu combate no âmbito interno.

Deve-se dar especial ênfase ao controle de armas de destruição em massa, seja de natureza nuclear, química, biológica etc.

Em decorrência do alerta emitido pelo Grupo de Trabalho quanto ao necessário respeito aos Direitos Humanos, a Assembléia Geral emitiu a Resolução n. 58/187 que reafirma a posição do Grupo de Trabalho e solicita ao Alto Comissariado para Direitos Humanos um estudo sobre o tema, sendo este entregue em outubro de 2004.

Embora o Alto Comissariado tenha feito reservas quanto à competência e capacidade dos órgãos da ONU encarregados de avaliar o impacto de medidas contra-terroristas no sistema de direitos humanos²¹, ao menos destacou os pontos que merecem atenção especial, os quais elencamos para o fim de balizar a eventual elaboração de legislação nacional sobre terrorismo:

Há problemas quanto à aplicação do princípio da legalidade (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) ante a imprecisão das legislações locais quanto à definição de “terrorismo”;

A questão das prisões secretas e “extraterritoriais” foi suscitada pelo Comitê de Direitos Humanos, que já afirmou a obrigação dos Estados-partes tratarem respeitosamente qualquer um que se encontre sob seu poder.

A violação aos direitos relacionados ao devido processo legal também foram destacados pelos diversos órgãos do sistema de direitos humanos das Nações Unidas, abrangendo desde a detenção por tempo indeterminado e sem acusação formal à coleta “informal de informações e a falta de acesso à defesa técnica”.

Igualmente, a transferência interestatal de suspeitos foi objeto de preocupação, uma vez que, embora a cooperação internacional seja objeto da Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança, às vezes isso tem significado violação ao devido processo legal e ao princípio de *non refoulement*, próprio do Direito Internacional dos Refugiados.

O direito à livre associação tem sido, em alguns casos, por demais limitado, a fim de evitar a formação de grupos terroristas, devendo ser observados os artigos 21 e 22 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.

A troca de informações entre os Estados sobre dados pessoais pode estar violando o direito à privacidade.

O direito de propriedade pode estar sendo violado por legislações que não contemplam recursos aos que tiveram seus ativos congelados sob suspeita de financiar o terrorismo.

A violação de direitos humanos em situações de emergência e em conflitos armados também chamou a atenção, especialmente porque, no primeiro caso, o Comitê de Direitos Humanos já clarificou diversos aspectos relacionados à aplicação do artigo 4º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, concernente ao núcleo inderrogável dos direitos humanos. Os Estados, neste caso, alegam que necessitam recorrer a “medidas de emergência”, pendendo, também, de maior análise denúncias de execução sumária e sem julgamento.

Encerrando a análise do quanto vem sendo produzido sobre o tema no âmbito da ONU, importa colocar em destaque a existência de uma minuta de Convenção Abrangente sobre Terrorismo²², apresentada pelo Comitê *Ad Hoc* instituído pela Resolução n. 51/210 da Assembléia Geral, de 17.12.1996.

III. O TRATAMENTO DO TEMA PELA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS

Apenas poucos dias após o ataque de 11 de setembro de 2001, os ministros das relações exteriores da região americana se reuniram na sede da OEA e se comprometeram a fortalecer os esforços contra o terrorismo. Como notou o então Secretário de Estado norte-americano à época, Colin Powell, na ocasião morreram cidadãos de 30, dos 34 países que compõem a OEA.

Como resultado de grande significado foi a adoção, em junho de 2002, de um abrangente tratado para prevenir, punir e eliminar o terrorismo, denominando Convenção Interamericana contra o Terrorismo,²³ aliás, o primeiro prduzido desde o emblemático ataque.

Infelizmente, a Convenção não trouxe uma definição de terrorismo, preferindo reportar-se aos atos enfocados pelos já mencionados instrumentos internacionais (*supra*). No mais, ateu-se às medidas para prevenir, combater e erradicar o financiamento do terrorismo; à lavagem de dinheiro; à cooperação para o controle de fronteiras; à cooperação em matéria judiciária; à inaplicabilidade de justificação dos atos por motivação política; e o afastamento do *status* de refugiado ou de asilado ao que perpetra atos terroristas.

Vale notar o artigo 14 da Convenção, no sentido de isentar o Estado-parte de cooperar com outro caso tenha suspeita fundada de que o motivo do pedido formulado decorra do propósito de perseguir ou punir uma pessoa com base em sua raça, religião, nacionalidade, origem étnica ou opinião política.

Ponto de inflexão do tratado, contudo, é seu artigo 15, referente aos direitos humanos, dispondo expressamente que as medidas tomadas pelos Estados-parte, com base na Convenção devem respeitar plenamente o Estado de Direito, os direitos humanos e as liberdades fundamentais. Prossegue para salientar que a interpretação da Convenção não afeta a plena vigência dos direitos e obrigações individuais decorrentes do direito internacional, citando expressamente a Carta da ONU e a da OEA, o Direito Internacional Humanitário, o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados.

Para que dúvida não restasse, o inciso 3º do mesmo artigo dedica-se à situação da pessoa custodiada, ou de alguma forma submetida a procedimentos relacionados ao objeto da Convenção. Neste ponto, deixa claro que a ela deve ser garantido tratamento digno, incluindo o gozo de todos os direitos e garantias, em conformidade com a lei do Estado em cujo território se encontra, sendo aplicáveis as previsões do direito internacional.

IV. A POSIÇÃO BRASILEIRA: OS INFORMES DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Traçado o panorama do quanto existe no sistema das Organizações Internacionais, necessário se faz esclarecer a orientação firmada pelo Ministério das Relações Exteriores quanto ao terrorismo, em atenção à demanda criada pelo Comitê contra o Terrorismo (CTC) das Nações Unidas.

A partir de uma abrangente comunicação e três cartas de esclarecimentos encaminhadas ao órgão, o MRE confrontou as exigências criadas pela Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança com a legislação e os organismos brasileiros vinculados, direta ou indiretamente, à prevenção e repressão de atos terroristas e conexos. De tais comunicações, se destaca, entre outros, os seguintes aspectos:²⁴

O compromisso do Brasil em combater o terrorismo, tendo o país editado o Decreto n. 3.976, de 18 de outubro de 2001, obrigando as autoridades brasileiras, no âmbito de suas respectivas atribuições, ao cumprimento do disposto na Resolução 1373 (2001), adotada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas em 28 de setembro de 2001. Há, porém, o reconhecimento de que a legislação brasileira não possui uma definição expressa de terrorismo, embora existam leis cuidando de aspectos específicos relacionados ao fenômeno.

Quanto à revisão da legislação em vigor, o Congresso Nacional teria projetos de “grande importância” a respeito, como os n. 6764/2002, propondo o estabelecimento do terrorismo como crime, com penas variando de 2 a 10 anos de prisão; 1117/2002, que inclui o crime de “financiamento do terrorismo” na Lei n. 9.613/98²⁵; e 2858/2000, que atualiza o conceito de organização criminosa no artigo 288-A do Código Penal.

A respeito do financiamento do terrorismo, foi ressaltada a existência de legislação brasileira concernente à lavagem de dinheiro e o congelamento dos fundos, inclusive aqueles empregados para práticas terroristas, nos termos do artigo 1º, inciso II, da Lei n.

9.613, de 3.3.1998, assim como a previsão do artigo 4º, inciso I, da Lei Complementar n. 105, de 10 de janeiro de 2001, segundo o qual se admite a quebra do sigilo bancário para a apuração de crime de terrorismo.

Como órgão executivo, foi citada a criação do COAF (Conselho de Controle de Atividades Financeiras), com a função de regular atividades relacionadas à lavagem de dinheiro e ocultação de bens, direitos e divisas, para tanto levantando informações, aplicando sanções administrativas e sugerindo a tomada de medidas civis e penais cabíveis. O COAF também foi indicado como sendo a agência especializada em participar de mecanismos de cooperação internacional sobre a matéria, fazendo-se um resumo de suas atividades.

Em adendo, esclareceu-se que não há na legislação brasileira propriamente definição do crime de financiamento ao terrorismo, mas que o Brasil reitera sua disposição de criminalizar este novo tipo de crime.

A existência de tipos penais na Lei de Segurança Nacional (lei n. 7170, de 14 de dezembro de 1983) que, se não configuram propriamente terrorismo, em boa parte abrangem as condutas entendidas como correspondentes a atos terroristas pelas Convenções acima referidas.

A respeito da extradição de pessoas acusadas de atos terroristas, enfatizou-se a Lei dos Estrangeiros (n. 6.815 de 19 de agosto de 1980), especialmente seu artigo 77 e §3º, pelo qual o Supremo Tribunal Federal poderá deixar de considerar crimes políticos os atentados contra Chefes de Estado ou quaisquer autoridades, bem assim os atos de anarquismo, terrorismo, sabotagem, seqüestro de pessoa, ou que importem propaganda de guerra ou de processos violentos para subverter a ordem política ou social.²⁶ Quanto à extradição de brasileiros, conquanto vedada, o Brasil é signatário de tratados internacionais que possibilitam a remessa, por nação estrangeira, de provas e evidências de atos ilegais praticados por nacionais no exterior para o seu processamento pela Justiça Brasileira.

O teor do artigo 288 do Código Penal, que se adequaria à necessidade de inibir a formação de grupos de natureza terrorista no Brasil. No entanto, reconhece-se que a legislação brasileira não contém dispositivo relacionado ao recrutamento para integrar grupos terroristas.

O Sistema Nacional de Armas (SINARM), instituído pela Lei n. 9.437, de 20 de fevereiro de 1997, assim como a existência de diversos artigos de lei que proíbem uma série de condutas relacionadas à posse, comercialização, empréstimo, transporte e depósito de armas de fogo.

A instituição do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e a criação da Agência Brasileira de Inteligência

(ABIN), ambos pela Lei n. 9883, de 7 de dezembro de 1999, e que serão responsáveis pelas atividades antiterroristas no Brasil.

Quanto às preocupações relacionadas à produção, manuseio, armazenagem e movimento ilegal de armas e produtos de natureza nuclear, química ou biológica, ressaltou-se a Lei n. 9.112, de 10 de outubro de 1995, que dispõe sobre a exportação de bens sensíveis e serviços diretamente vinculados, assim como todas as medidas adotadas para assegurar um alto nível de controle de tais materiais.

Tratando-se, porém, de armamento de uso exclusivo das Forças Armadas, também pode ser invocado o artigo 12 da Lei de Segurança Nacional.

A disciplina legal dos refugiados pela Lei n. 9474, de 22 de julho de 1997 (Estatuto dos Refugiados) estabelece que os requerimentos de refúgio estão sujeitos ao Comitê Nacional de Refugiados (CONARE), com prévia consulta à Polícia Federal, ao Ministério das Relações Exteriores e ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Desta forma, espera-se reduzir as possibilidades da concessão do status de refugiado a quem tenha participado de atos de terrorismo.

Em conclusão, é claro o reconhecimento, pelo país, de sua obrigação de introduzir em sua legislação penal a definição de crime de terrorismo, ante a criação constitucional de crime assim denominado, sem que a normativa infraconstitucional tenha disposto a respeito de forma expressa, ainda que se tenha buscado destacar toda a construção legislativa e administrativa ora existente.

V. A DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA

Como se viu, a posição externada pelo Brasil sobre o terrorismo exprimia apenas os contornos técnicos da questão, não havendo clareza quanto à abordagem ideológica do tema no âmbito da política externa nacional, especialmente em face da dicotomia registrada nas Nações Unidas.

A situação mudou ante os termos da “Declaração de Brasília”, derivada da “Cúpula América do Sul – Países Árabes”, havida nos dias 10 e 11 de maio de 2005. Embora se cuide de um documento elaborado por todos os países que tomaram parte no encontro, por ter sido redigido no Brasil e sob os auspícios do MRE, não deixa de expressar a posição da diplomacia nacional sobre o assunto, até porque o país subscreveu, sem ressalvas, o texto final.

Curiosamente, o encontro não tinha como agenda principal a segurança internacional e o terrorismo. No entanto, parte considerável do documento final cuidou do tema, sendo relevante notar

que, topograficamente, é simbólica sua colocação no início da Declaração, deixando para trás questões como o comércio internacional e a cooperação econômica, por exemplo.

Revelando, ao menos nas palavras, maior sintonia com a linha de pensamento que concebe a segurança internacional de forma relacionada com a proteção e promoção dos direitos humanos, aqui entendidos de maneira abrangente, os participantes da Cúpula deixaram desde logo consignado, no item 1.2 do documento, o seguinte:

1.2 Afirmam que, para promover a paz, a segurança e a estabilidade mundiais, a cooperação entre as duas regiões deve ser norteada pelo compromisso com o multilateralismo, o respeito ao Direito Internacional e a observância dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário; com o desarmamento e a não-proliferação de armas nucleares e de outras armas de destruição em massa; com a busca do desenvolvimento sustentável com justiça social, particularmente a erradicação da fome e da pobreza; e com a proteção do meio ambiente.

Evidente, pois, a relação deste enfoque com aquela ora desenvolvida junto à Secretaria Geral das Nações Unidas, em que o terrorismo, se é certo que deve ser combatido, jamais deixará de existir se suas causas profundas não forem enfrentadas.

No que diz respeito à denominada “Guerra ao Terrorismo”, expressão cunhada após os ataques de 11 de setembro de 2001, o documento enfatiza a importância de combatê-lo “em todas suas formas e manifestações, por meio de uma cooperação internacional ativa e eficaz, no âmbito das Nações Unidas e das organizações regionais pertinentes, com base no respeito aos objetivos e princípios da Carta das Nações Unidas e em absoluta conformidade com os princípios do Direito Internacional e dos Direitos Humanos”.

No mesmo item 2.16 da Declaração, os Estados reafirmaram, ademais, a importância de se fortalecer a cooperação e a coordenação no campo do intercâmbio de informações e conhecimento técnico, bem como do desenvolvimento de órgãos especializados no combate ao terrorismo, conclamando a realização de uma conferência internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, para estudar esse fenômeno e definir o crime de terrorismo.

E, para que não restasse dúvida quanto ao tratamento que esperavam fosse dado ao tema, registraram, no documento, “as recomendações adotadas na Conferência Internacional sobre Antiterrorismo, patrocinada pelo Reino de Arábia

Saudita, em Riade, nos dias 5 a 8 de fevereiro de 2005, que constituem uma abordagem abrangente para contra-arrastar o fenômeno do terrorismo”.

VI. CONCLUSÃO

Parece claro que o desenvolvimento legislativo internacional sobre o tema do terrorismo – e, por consequência, a prática dos Estados e das Organizações Internacionais – vem levando à formação de dois blocos distintos.

Embora não exatamente antagônicos, as duas posições divergem substancialmente quanto ao ênfase que dão aos elementos que interferem no trato da questão.

Assim que, para os que se filiam à linha Conselho de Segurança das Nações Unidas a tônica encontra-se no aperfeiçoamento dos mecanismos de segurança pública e na cooperação judiciária, pondo à sombra, por vezes, os direitos e garantias fundamentais.

A crença reside no estabelecimento de um sistema ágil de repressão ao terrorismo, baseado no aumento do poder do Estado, com significativa mitigação de direitos como os relacionados à privacidade, à presunção de inocência, ao livre deslocamento e permanência e aqueles relacionados à propriedade privada, entre outros. Notadamente, o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional Humanitário vem sendo colocados em cheque, atingidos, por vezes, em suas noções elementares.

Importa aí destacar o surgimento de obrigações para os Estados-partes, fundamentalmente relacionadas à tipificação criminal das condutas respectivas em sua legislação interna e fixação da jurisdição para julgamento dos delitos. Igualmente, requer-se a adesão dos Estados a mecanismos internacionais de cooperação judiciária, seja para permitir a extradição de suspeitos, seja para cercear a movimentação de bens e recursos supostamente destinados ao terrorismo.

Sem atacar as causas históricas, econômicas, sociais e mesmo culturais envolvidas no terrorismo contemporâneo, tal política aposta na multiplicação de normas penais e no endurecimento das já existentes, ao mesmo tempo em que pretende que o sistema de justiça criminal dos Estados atue rigorosamente para evitar novos episódios dramáticos. É o que decorre a lembrança contida na Resolução 1373 CS/UN, segundo a qual o terrorismo guarda relação próxima com o crime organizado transnacional, a lavagem de dinheiro, o tráfico de drogas ilícitas e de armas, assim como o movimento ilegal de armas atômicas, químicas, biológicas etc.

Mais que isso, tal abordagem tem levado à desconstrução de importantes paradigmas do direito internacional estabelecidos após 1945, diante do que bem observa Vargas Jaramillo:

“La Administración Bush, alegando el derecho de legítima defensa, que como se ha visto, sólo operaria contra Estados y no contra grupos no estatales, dise’na una respuesta militar unilateral de carácter global, denominada ‘guerra contra el terrorismo’ que, en buena cuenta, pone en contexto un nuevo tipo de guerra internacional entre individuos o grupos particulares y Estados. Y que en esencia connota que, al tener que enfrentar a una organización terrorista transnacional, conformada por una red de entidad desconocida y considerables recursos financieros, los Estados Unidos pueden llevar esta guerra de características multidimensionales a cualquier parte del mundo, donde sus imperativos de seguridad nacional o simplemente sus intereses de hiperpotencia así lo consideren.”²⁷

Neste aspecto parece inteiramente acertada a observação de BARRETO LIMA, para quem a eclosão da Guerra do Iraque, em 2003, marcada pelo desprezo às normas internacionais e pela supremacia do poder bélico diante do diálogo, “significa o retorno da política internacional a uma situação política anterior a 1914.”²⁸

Em contrapartida, sem desprezar a importância de reconhecer o terrorismo como um crime contra a paz mundial e os direitos humanos, a outra corrente, à qual o Brasil parece se filiar, prefere centrar esforços justamente nos pontos olvidados pela primeira, o que, se torna o tratamento do tema mais complexo, pode levar ao encontro de soluções capazes de resolver os problemas subjacentes ao terrorismo, ao invés de, simplesmente, criar mecanismos mais efetivos de contenção.

Buscando uma abordagem distinta, o enfrentamento do tema ora defendida pelo Brasil vai na linha da preservação da diplomacia como a forma ainda prioritária de solução para a insegurança mundial como restou evidenciado pelos itens 1.3 e 1.4 da Declaração de Brasília, na qual os participantes estabeleceram:

“1.3 Reafirmam sua adesão e respeito pleno aos princípios da soberania e da integridade territorial dos Estados e à solução pacífica de todos os conflitos e questões internacionais, regionais e bilaterais, em conformidade com o Direito Internacional e a Carta das Nações Unidas, e, *inter alia*, por meio dos canais diplomáticos estabelecidos, inclusive mediante negociações

diretas e a submissão, quando apropriado, à Corte Internacional de Justiça.

1.4 Reafirmam seu compromisso com a implementação não-seletiva das resoluções da ONU e declaram sua oposição à aplicação de medidas unilaterais e sanções ilegais contra Estados. Nesse sentido, enfatizam sua adesão aos objetivos e princípios da Carta das Nações Unidas, particularmente no que se refere à proibição do uso ou da ameaça do uso da força nas relações internacionais.”

A preocupação com os direitos humanos²⁹ faz parte da agenda brasileira e a preocupação da diplomacia nacional com a preservação da construção histórico-filosófica internacional sobre a matéria parece extremamente relevante e oportuna.

A modo de conclusão, repetindo o que dissemos no parecer sobre o tema ante o Conselho Nacional de

Política Criminal e Penitenciária, entendemos que o tratamento do terrorismo, se necessita de uma normativa nacional abrangente, sintonizada com as rápidas mudanças em curso no direito internacional público, deve guardar especial atenção às recomendações do Grupo de Trabalho estabelecido pelo Secretário-Geral da ONU, assim como aquelas do Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos e da Convenção Interamericana contra o Terrorismo, concernentes à necessidade de respeito às normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional dos Refugiados no trato da matéria.

Se assim for, cremos que o Brasil poderá marcar distinta e efetiva posição entre as nações, em conformidade com os princípios fundamentais inscritos na Constituição da República, assim como os princípios específicos relacionados à regência das relações internacionais do país.

NOTAS

1. Protocolado no Ministério da Justiça sob n. 08027.000368/2003-32.
2. Lei n. 7.170, de 14 de dezembro de 1983.
3. Conforme dispõem o Preâmbulo e o artigo 4º, inciso VI, da Constituição da República.
4. Entrada em vigor em 20.02.1977. Brasil aderiu em 07.06.1999.
5. Entrada em vigor em 03.06.1983. Brasil aderiu em 08.03.2000.
6. Entrada em vigor em 23.05.2001. Brasil ratificou em 12.03.1999.
7. Entrada em vigor em 23.05.2001. Brasil ratificou em 23.08.2002.
8. Entrada em vigor em 04.12.1969. Brasil ratificou em 14.01.1970.
9. Entrada em vigor em 14.10.1971. Brasil ratificou em 14.01.1972.
10. Entrada em vigor em 23.01.1973. Brasil ratificou em 24.06.1972.
11. Entrada em vigor em 06.08.1989. Brasil ratificou em 09.05.1997.
12. Entrada em vigor em 08.02.1987. Brasil ratificou em 17.10.1985
13. Entrada em vigor em 01.03.1992. Brasil não ratificou.
14. Entrada em vigor em 01.03.1992. Brasil não ratificou.
15. Entrada em vigor em 21.06.1998. Brasil ratificou em 04.10.2001.
16. O Grupo de Trabalho elegeu três verbos em inglês para expressar as linhas de ação propostas, a saber, *to dissuade, to deny e to cooperate*.
17. *Demonize*, no original.
18. Em especial por violar o direito à vida previsto no artigo 6º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.
19. A esse respeito, a recém editada Emenda Constitucional n. 45 expressamente submeteu o Brasil à jurisdição do Tribunal Penal Internacional, por força do parágrafo 4º ao artigo 5º da Carta.
20. Recomendação n. 7, “c” e “d”.
21. Em suas conclusões, o Alto Comissariado para Direitos Humanos assinala que há lacunas significativas quanto à análise, abrangente e integrada, da compatibilidade das normas nacionais contra-terroristas e o sistema internacional de direitos humanos, advertindo que isso somente poderá ser superado levando-se em conta a tomada de passos que podem afetar mandatos, procedimentos e recursos das Nações Unidas.
22. “Draft Comprehensive Convention”
23. AG/RES. 1840 (XXXII-O/02). O tratado foi ratificado, até agora, por oito países (Antigua e Barbuda, Canadá, El Salvador, México, Nicarágua, Panamá, Peru e Venezuela) e entrou em vigor aos 10 de julho de 2003.
24. Infelizmente não foi possível localizar a versão em português destes textos. O site do MRE não os coloca à disposição, somente sendo possível encontrá-los junto à ONU, na versão em inglês.
25. Ora já convertido na Lei n. 10.701, de 9 de julho de 2003.
26. A norma do artigo 11 da Convenção Interamericana contra o Terrorismo excepciona a aplicação dos motivos políticos como cláusula de vedação à extradição, acompanhando a citada legislação brasileira. Carece de maior análise, porém, se ambas as normas conflitam com o artigo 5o, inciso LII, da Constituição da República, segundo o qual “não será concedida extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião”, justamente porque, como apontado, um dos traços distintivos dos atos terroristas é sua motivação política. Caso entenda-se pela prevalência da norma constitucional, haveria necessidade de emenda à Constituição no caso de o país pretender ratificar, sem reservas, a Convenção em questão, observando-se, ainda, eventual vedação decorrente do artigo 60, §4o, inciso IV, da Constituição da República.
27. VARGAS J., Guillermo Julio. *Los nuevos retos del derecho internacional humanitário: Los conflictos desestructurados y el terrorismo internacional*. Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, ano 5, vol. 5, n. 5. Fortaleza, Ceará. Instituto Brasileiro de Direitos Humanos. 2004. p. 101.

28. BARRETO LIMA, Martonio Mont'Alverne. *Terrorismo: O desafio de construção da democracia*. Idem. p. 145.
29. Aqui englobando suas três vertentes: O Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Humanitário e o dos Refugiados, seguindo o entendimento de CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto, PEYTRIGNET, Gérard, RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: Direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados*. San José, C.R./Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos/ Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Alto-Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 1996.

