

O TERRORISMO NA AGENDA INTERNACIONAL^{*}

Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros

RESUMO

Apresenta as principais características do fenômeno do terrorismo. Ressalta a dificuldade de se definir o termo, pois o que pode ser considerado terrorismo para um povo, pode não o ser para outro.

Tece comentários sobre o terrorismo de Estado e sobre os grandes ciclos de terrorismo ao longo da história.

Em seguida, expõe as medidas de combate ao terrorismo no plano jurídico internacional, adotadas no âmbito da Organização das Nações Unidas e seus organismos regionais, enumerando as principais convenções multilaterais já firmadas nesse sentido. Explicita, ainda, a posição do governo brasileiro em relação ao terrorismo, no plano jurídico internacional.

PALAVRAS-CHAVE

Terrorismo; Direito Internacional; diplomacia; relações internacionais; Organização das Nações Unidas.

* Conferência proferida no Seminário Internacional "Terrorismo e violência: segurança do Estado, direitos e liberdades individuais", realizado pelo Centro de Estudos Judiciários, nos dias 27 e 28 de maio de 2002, no auditório do Superior Tribunal de Justiça, Brasília-DF. Sem revisão do autor.

O terrorismo é uma forma extrema de ação política. A sua utilização, nas relações internacionais, tem sido crescentemente rejeitada. A opinião pública mundial comove-se e rejeita a brutalidade dos atos terroristas; solidariza-se com as vítimas, e, nesse contexto, os governos dificilmente podem apresentar justificativas para qualquer eventual negociação com os autores dos atentados terroristas.

O terrorismo internacional está, via de regra, associado a conflitos regionais. Busca, quase sempre, o avanço de uma causa e o restabelecimento do equilíbrio, muitas vezes perdido no quadro do conflito em que se insere. Utiliza redes de simpatizantes ou diásporas étnicas. Os terroristas são, freqüentemente, treinados e financiados por Estados que deles se servem para pressionar outros Estados. Os métodos são de todos conhecidos: atentados à bomba, seqüestros, apoderamentos ilícitos de aeronaves, entre outros. O financiamento do terrorismo pode provir de determinados Estados ou organizações criminosas por meio de contas, nos chamados "paraísos fiscais".

Há acentuada dificuldade para se definir, com precisão, o terrorismo, no plano internacional. É conhecida a expressão, segundo a qual *o terrorista de hoje pode ser o herói de amanhã*, e dela muitos exemplos poderíamos citar: aos olhos do governo de Vichi, na França, o terrorista viria a se converter no resistente heróico de 1945. Menachem Begin, sempre crítico de Yasser Arafat, nas origens do moderno Estado de Israel, como se sabe, fez explodir o QG do Exército Britânico na Palestina, provocando a morte de 110 pessoas no Hotel Rei David, em Jerusalém. Begin e Arafat tornaram-se, depois, homens públicos famosos, reconhecidos pelas suas ações. A noção de terrorismo transmite um aspecto certamente polêmico e passional, que torna muito difícil a sua abordagem objetiva – e gostaria de fazer uma ressalva, a de que todas as palavras por mim pronunciadas devem ser creditadas, unicamente, à minha pessoa, à minha condição de cidadão e de professor de Direito Internacional e não à qualidade temporária de Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores. O que pode ser considerado terrorismo, na civilização européia, predominantemente cristã, pode não o ser no Oriente Médio, predominantemente muçulmano, nos países afri-

canos ou em países de outras regiões do mundo, com diferentes culturas.

Para determinados países não-alinhados, a questão do terrorismo não pode ser abordada sem se invocar, primeiro, as desigualdades econômicas e sociais, a luta anticolonialista etc. Tantas divergências explicam por que é tão difícil, na Organização das Nações Unidas, a concordância com uma definição universal de terrorismo, visto que o terrorismo de Estado pode ser imputado a diversos países-membros daquela Organização.

Como salientado pelo Ministro Edson Vidigal, etimologicamente, o terrorismo é expressão derivada da política de terror instalada durante a Revolução Francesa, de 1789, pela Convenção Termidoriana contra os chamados "amigos de Robespierre". O terror é prática de grupos políticos, por intermédio de milícias paramilitares, de serviços secretos e de esquadrões da morte que castigam os seus opositores. O terrorismo de Estado faz com que cidadãos desapareçam, sejam torturados e executados, sem que o Estado seja, aparentemente, responsabilizado por seus atos. Fatos dessa natureza ocorreram ou ocorrem na Argentina, no Chile, na África do Sul, no Iraque, na Síria, na Líbia, na Birmânia, na China, no Paquistão, apenas citando os mais notórios. São violências internas, que tendem a se internacionalizar à medida que buscam exterminar a sua oposição no exílio.

O terrorismo pode vir a ser utilizado por todas as causas, sejam derivadas de ideologias políticas, de religiões ou de lutas pela independência. O ocidente conheceu, pelo menos, três grandes ciclos de terrorismo no espaço dos últimos cem anos. Do final do século XIX ao início da I Guerra Mundial, os atentados eram, predominantemente, atos de anarquistas. No entreguerras, o terrorismo ficou ligado, predominantemente, a turbulências nos Balcãs, e, no que hoje se vê, está ligado ao conflito árabe-israelense, que começou, essencialmente, em 1966, com um terrível atentado contra um avião israelense em Atenas.

No plano jurídico internacional, a primeira convenção para a Prevenção e Repressão do Terrorismo foi concluída em Genebra, em 1937, e definiu os atos de terrorismo como os fatos criminosos dirigidos contra um Estado, cuja finalidade ou natureza fosse provocar o terror em determinadas personalidades, grupos de

pessoas ou no público. Essa Convenção, celebrada às vésperas do início da II Guerra Mundial, não foi avante, tendo sido ratificada somente pela Índia.

O terrorismo tem merecido maior atenção na agenda das Nações Unidas. Nos debates ocorridos na última Assembléia-Geral daquele organismo, firmou-se a percepção de que o terrorismo internacional alcançou, nos dias que correm, um grau inusitado de organização e virulência, que não mais aflige somente regiões tradicionalmente voláteis; sofisticou-se e, crescentemente, vem-se sofisticando, dele resultando vínculos cada vez mais estreitos de grupos terroristas com redes criminosas internacionais atuantes, sobretudo no tráfico internacional de drogas e armas. Em circunstâncias difíceis de serem antecipadas, essa ameaça, hoje, pode manifestar-se em qualquer parte do mundo; daí, a conveniência da realização deste Seminário. O sentimento que adquirimos, a partir dos atentados de 11 de setembro nos Estados Unidos, foi o de vulnerabilidade, fazendo diminuir a tolerância internacional em relação a movimentos de independência nacional que empregam a violência indiscriminada como arma política.

No Direito Internacional contemporâneo, há 12 convenções internacionais multilaterais para a repressão e combate ao terrorismo, a maioria delas sob a égide da Organização das Nações Unidas; outras, da Agência Internacional de Energia Atômica. Todos esses instrumentos jurídicos internacionais encontram-se em vigor e os principais deles são os seguintes, pela ordem cronológica:

- ◆ Convenção para a Repressão do Apoderamento Ilícito de Aeronaves, assinada em Haia, em 1970;
- ◆ Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, assinada em Montreal, em 1971;
- ◆ Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes contra Pessoas que gozam de Proteção Internacional, inclusive agentes diplomáticos, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 1973;
- ◆ Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns, adotada também pela Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 1979;
- ◆ Convenção sobre a Proteção Física dos Materiais Nucleares, assinada em Viena, em 1980;
- ◆ Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência nos Aero-

portos que prestem Serviços à Aviação Civil Internacional, complementar à Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, assinado em Montreal, em 1988;

- ◆ Convenção para a Supressão de Atos Ilegais contra a Segurança da Navegação Marítima, celebrada em Roma, em 1988;
- ◆ Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança das Plataformas Fixas situadas na Plataforma Continental, celebrado em Roma, em 1988;
- ◆ Convenção Internacional para a Supressão de Atentados Terroristas a Bomba, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 1997;
- ◆ Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, aceita pela Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 1999.

O Brasil é parte, praticamente, de todas essas Convenções. Com relação à Convenção para a Supressão do Financiamento ao Terrorismo, está em análise, para que seja submetida ao Congresso Nacional; uma ou outra dessas últimas já estão sendo por ele apreciadas. Mas, quanto às principais, o Brasil já se converteu, em parte, a todas elas. Tais acordos buscam tipificar os atos terroristas, de acordo com a conduta delituosa perpetrada. Prevêem uma série de crimes específicos, compondo, progressivamente, uma espécie de catálogo de atos terroristas. Essa linha, de privilegiar acordos setoriais, como os de atentados a bomba e apoderamento ilícito de aeronaves, em função da falta de um consenso internacional sobre a definição do terrorismo, está proporcionando uma maior uniformidade ao tratamento jurídico do tema, habilitando a comunidade internacional a tomar providências para reprimir o terrorismo e submeter os seus responsáveis à Justiça.

A Assembléia-Geral das Nações Unidas aprovou, também, a Declaração sobre Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional, em 1994, e a Declaração Complementar à Declaração de 1994, em 1996, que condenam todos os atos terroristas como atos criminosos e injustificáveis, independentemente de quem os tenha cometido ou onde tenham sido praticados, e exortam todos os Estados a tomarem medidas em nível nacional e internacional para erradicá-los. O que propõe a Organização das Na-

ções Unidas é a consagração do princípio da competência universal para a punição de atos terroristas, ou seja, qualquer Estado, independentemente de onde tenha ocorrido o crime, da nacionalidade do autor ou da nacionalidade das vítimas, julgar-se-ia competente para processar e julgar o autor de um atentado terrorista.

Há, nas Nações Unidas, uma série de propostas, com vista a novos acordos internacionais sobre o combate ao terrorismo, como, por exemplo, uma convenção internacional reprimindo o terrorismo nuclear.

O terrorismo
internacional está,
via de regra, associado
a conflitos regionais.
Busca, quase sempre,
o avanço de uma causa
e o restabelecimento do
equilíbrio, muitas vezes
perdido no quadro do
conflito em que se insere.
(...) Os terroristas são,
freqüentemente, treinados
e financiados por Estados
que deles se servem para
pressionar outros Estados.
Os métodos são de todos
conhecidos: atentados
à bomba, seqüestros,
apoderamentos ilícitos de
aeronaves, entre outros.

O Governo brasileiro tem, sistematicamente, reiterado o seu total repúdio a todas as formas e manifestações de atos terroristas, e o faz por duas razões: a primeira delas, pela nossa vocação pacifista; e a segunda – talvez, do ponto de vista jurídico, a mais importante –, em obediência àquilo que a nossa própria Constituição prescreve, quando inclui o repúdio ao terrorismo entre os princípios das relações internacionais que devem pautar o nosso País nas suas condutas internacionais.

No tocante a uma convenção abrangente contra o terrorismo, o Brasil advoga uma definição mais ampla desse termo, de forma a englobar todas as manifestações possíveis de atos terroristas. Entende que é importante evitar influência de aspectos de natureza ideológica, étnica ou religiosa, na decisão de cooperar na entrega de indivíduos acusados de terrorismo. O Brasil defende, também, uma fórmula que preserve a individualidade das convenções setoriais, dentro de uma subordinação a ser especificada em relação ao diploma abrangente.

A Assembléia da Organização dos Estados Americanos reuniu-se, em 2 de junho de 2002, em Barbados, no Caribe, onde teve a oportunidade de apreciar o Projeto de Convenção Interamericana para a Repressão do Terrorismo. Tive a honra de representar o nosso País nas negociações desse Projeto. O instrumento foi submetido à apreciação, portanto, daquela Organização. Tivemos a ousadia de propor uma definição de terrorismo, a ser incluída no Projeto, que consistia no seguinte: *Para os fins da presente Convenção, considera-se terrorista todo ato ilícito e intencional, individual ou coletivo, cujo propósito seja gerar terror, intimidar a população ou obrigar governo ou organização internacional a fazer ou deixar de fazer algo.* A maioria dos negociadores representantes dos países do sistema interamericano preferiu, contudo, mais uma vez, não fazer constar essa definição da Convenção que, portanto, apenas exprime o seu objeto: prevenir, punir e eliminar o terrorismo. Para esses fins, os Estados-partes assumem o compromisso de adotar as medidas necessárias e fortalecer a cooperação entre eles, de acordo com o estabelecido na Convenção.

No entanto, não há uma definição clara e precisa do que seja o terrorismo. O Projeto de Convenção Interamericana é muito interessante, porque busca fortalecer a cooperação. Temos a firme convicção de que o combate eficaz ao terrorismo depende de uma cooperação entre os Estados, em todos os campos: no terreno das trocas de informações, nas medidas de combate aos delitos prévios ao terrorismo – como a lavagem de dinheiro –, no âmbito fronteiriço, e no tratamento entre as autoridades competentes para a aplicação da lei, por meio de assistência judiciária recíproca.

Está prevista também, na Convenção, a inaplicabilidade da ex-

ção por delito político, ponto estritamente jurídico, que gostaria de não deixar de mencionar, pois o terrorismo não é considerado pelo Direito Internacional como um delito político; portanto, nenhum país pode deixar de autorizar uma extradição, alegando que o ato imputado ao extraditando é de natureza política, porque o terrorismo é considerado um crime anti-social e não um crime político.

Prevê-se a denegação de asilo – como não é um crime político, não cabe a concessão de asilo às pessoas acusadas de praticar atos terroristas – e, também, a denegação da condição de refugiado às pessoas acusadas da prática de atos terroristas.

Também consta do Projeto de Convenção Interamericana que as medidas adotadas pelos Estados-partes, em decorrência da Convenção, serão levadas a cabo com pleno respeito ao Estado de Direito, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais. Nada, no disposto nessa Convenção, será interpretado no sentido de desconsiderar outros direitos e obrigações dos Estados e das pessoas nos termos do Direito Internacional, em particular: na Carta das Nações Unidas, na Carta da Organização dos Estados Americanos, no Direito Internacional Humanitário, no Direito Internacional dos Direitos Humanos e no Direito Internacional dos Refugiados. Ressalto que o Brasil se empenhou muito para que constasse essa cláusula, enfrentando fortes resistências. A toda pessoa que estiver detida, a quem estiver sendo processado, nos termos desse Projeto, será garantido um tratamento justo, inclusive o gozo de todos os direitos e garantias em conformidade com a legislação do Estado em cujo território se encontre e com as disposições pertinentes ao Direito Internacional. Portanto, é uma reafirmação da importância do combate ao terrorismo que se dá dentro do marco do respeito aos direitos humanos e a todas as garantias do devido processo e do processo penal.

ABSTRACT

The article presents the main characteristics concerning the phenomenon of the terrorism. It stresses the difficulty of defining the term, because what could be considered terrorism to one people, it could not be to another one.

It comments about the terrorism of State and on the wide terrorism cycles along history.

After that, it exposes the measures to fight against the terrorism in the international juridical plan, adopted within the scope of the United Nations Organization and its regional organisms, enumerating the main multilateral agreements, which have already been signed in that sense. Besides, it shows the Brazilian Government's position in relation to the terrorism, at the international legal level.

KEYWORDS – Terrorism; International Law; diplomacy; international relations; The United Nations Organization.

Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros é Professor de Direito Internacional e Coordenador do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília, bem como Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, em Brasília/DF.