



A CONVENÇÃO GLOBAL DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE TERRORISMO INTERNACIONAL: NECESSIDADE PREMENTE E HISTÓRIA INACABADA

UNITED NATIONS GLOBAL CONVENTION ON INTERNATIONAL TERRORISM: PERPETUAL NEED AND UNFINISHED HISTORY

Rodolfo Milhomen Sousa¹

RESUMO:

Os constantes ataques terroristas por todo Globo demonstram o avanço da atuação de grupos não estatais nas Relações Internacionais. A política de poder mistura-se com religião no século XXI produzindo um teatro explosivo de interações geopolítica e econômicas.

A Comunidade Internacional tateia no combate ao fenômeno do terrorismo, ao construir um arcabouço jurídico internacional fragmentado. A definição sobre o terrorismo não tem consenso dentro das Nações Unidas.

A divisão conceitual sobre o tema prejudicou até mesmo o único instrumento legal internacional global capaz de dar sentido ao combate ao terrorismo. A Convenção Global sobre Terrorismo Internacional tem sua negociação estagnada há 20 anos exatamente neste ponto.

O trabalho analisa os desenvolvimentos do Comunidade Internacional sobre o tema, principalmente sobre a Convenção Global. Sugerindo novas abordagens, o artigo aborda as últimas negociações, fundamentando a necessidade premente de uma Convenção Geral em mundo interconectado.

PALAVRAS-CHAVE: Atos Internacionais. Terrorismo Global. Nações Unidas. Política Internacional. Relações Internacionais. Direito Internacional. Negociação Internacional.

ABSTRACT

The constant terrorist attacks across globe demonstrate the advancement of activities of non-state groups in International Relations. The power politics mixed with religion in the twenty-first century producing an explosive theater of geopolitical and economic interactions.

¹ Advogado. Mestre pela FIOCRUZ. Doutorando em Ciências Jurídicas pela Universidade Autónoma de Lisboa.



The international community gropes in the fight against terrorism phenomenon, to build an international legal framework fragmented. The definition of terrorism is no consensus within the United Nations.

The conceptual division on the subject harmed even the only global international legal instrument capable of giving meaning to the fight against terrorism. The Comprehensive Convention on International Terrorism has its stagnant trading 20 years ago exactly this point. The paper analyzes the developments of the international community on the subject, especially on the Global Convention. Suggesting new approaches, the article discusses the latest negotiations, supporting the urgent need for a Comprehensive Convention on interconnected world.

KEY WORDS: International Acts. Global terrorism. United Nations. International politics. International relations. International Law. International Negotiations.

SUMÁRIO

- I. Introdução
- II. Capítulo Um: Tentativas da Comunidade Internacional de conceituar terrorismo. Negociação da Convenção Global sobre o Terrorismo Internacional
- III. Capítulo Dois: Razões para o fracasso e Soluções para a Negociação: Reescrever a História
- IV. Conclusão
- V. Bibliografia

“A covardia e o medo nunca vencerão a coragem e a liberdade”.

I - INTRODUÇÃO

A evolução da abordagem internacional do fenômeno do terrorismo é parte fundamental da crescente codificação do direito internacional no século passado. Antes um ordenamento baseado no costume, o direito internacional evoluiu no sentido da contratualização das relações entre os Estados, em consonância com princípio jurídico da



segurança jurídica e da eliminação da guerra como instrumento de resolução de conflitos internacionais².

Não obstante, a crescente onda terrorista pós-moderna cria novos desafios para as relações entre os Estados e para a manutenção da paz, sendo o Direito Internacional o instrumento (senão o único) eficaz no combate unificado às ameaças e ataques terroristas justificados por ideologias ou religiões que vão de encontro ao princípio supremo da dignidade humana.

O terrorismo é um fenômeno antigo, com registros de atividades na Grécia Antiga, em Roma, mas aparece com os significados atuais no Califado Árabe Fatiada³.

É exemplar a atuação do proeminente grupo Hashshāshī (Assassinos) no século XI, com seu líder Hassan-i Sabbah, o qual violentou e aterrorizou o que hoje seria o Irã e a Síria, com assassinatos sistemáticos com objetivos políticos - não apenas uma coincidência com o atual grupo Estado Islâmico⁴.

Calha lembrar, dentro desse contexto, que a Kun Klux Klan foi considerada um grupo terrorista já no século XIX⁵. Seus métodos cruéis de assassinato e perseguição, com objetivos políticos, fizeram o próprio governo americano proibir sua existência.

Já no séc. XX, a 1^o guerra mundial e todas as suas consequências desastrosas foram causadas por um único ataque terrorista do grupo sérvio conhecido como mão negra, assassinando covardemente o arquiduque Francisco Ferdinando em Sarajevo. O assassinato trouxe o efeito catalisador que provocou a crise diplomática entre Áustria e Sérvia desembocando nas alianças automáticas e na 1 guerra mundial. Os ecos desse ataque são

² Mazzuoli, Valério de Oliveira. Coletânea de Direito Internacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

Art. 1^o, §1^o: Manter a paz e a segurança internacionais e para esse fim tomar medidas coletivas eficazes para prevenir e afastar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão, ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos, e em conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional a um ajuntamento ou solução das controvérsias ou situações internacionais que possam levar a uma perturbação da paz.

Art. 2^o, §3^o: Os membros da Organização deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que a paz e a segurança internacionais, bem como a segurança, não sejam ameaçadas.

Art. 33, §1^o, I: As partes, em uma controvérsia que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha.

³ Randdal D. Law. The routledge History of Terrorism. New York. 2015.

⁴ Ciment, James. World Terrorism: An Encyclopedia of Political Violence from Ancient Times to Post 911 Era. Nova York. 2015.

⁵ Trelease, Allen. "White Terror: The Ku Klux Klan Conspiracy and Southern Reconstruction. Louisiana State University Press. 1995. (<http://isbn.nu/toc/9780807119532>). Acesso em 15 de dezembro de 2015. Em 1870, um júri federal determinou que a Ku Klux Klan era uma organização terrorista.



sentidos até hoje, haja vista que os grupos terroristas querem forçar o Estado agredido a alguma resposta política ou militar⁶.

Em plena guerra fria, o vocabulário terrorista já era usado constantemente entre os países em discussões sobre segurança internacional. Nesse contexto, já em 1963, nascia a primeira Convenção internacional das Nações Unidas deliberadamente relacionada com o terrorismo. Alguns historiadores apontam, por exemplo, esse período como o principal motivador da criação dos grupos terroristas islâmicos contemporâneos:

*“The CIA first aligned itself with extremist Islam during the Cold War era. Back then, America saw the world in rather simple terms: on one side, the Soviet Union and Third World nationalism, which America regarded as a Soviet tool; on the other side, Western nations and militant political Islam, which America considered an ally in the struggle against the Soviet Union”.*⁷

Nesse sentido, uma clivagem nasceu e ainda povoa a abordagem do fenômeno do terrorismo nas relações internacionais por parte dos países ocidentais, os quais possuem uma abordagem jurídica, tentando construir consensos para aprovação de documentos universais que tipificariam o terrorismo como ato ilícito e apto a ser julgado. Por outro lado, países comunistas e do movimento dos não alinhados possuíam um enfoque político, procurando entender e atacar as causas profundas que resultavam em ataques terroristas. Essas divisões irão evoluir e entrar na pauta da negociação da Convenção Global sobre Terrorismo Internacional.

O ato deliberado de causar terror e destruição em populações com o objetivo específico de implicar uma mudança política em seu alvo vai ao encontro de movimentos ou de grupos que não possuem poder ou capacidade militar de exercer influência direta nos rumos de um país ou população. Ao mesmo tempo, a denúncia da existência do chamado

⁶ Fitzroy, Dearborn Publishers. International Encyclopedia of Terrorism. Londres. 1997.

⁷ Tradução Livre: A CIA primeiramente se aliou com os extremistas Islâmicos durante a Guerra Fria. Naquela época, os Eua via o mundo de uma maneira simples: de um lado, a União Soviética e o Nacionalismo do Terceiro Mundo, que o Eua via como um instrumento soviético; do outro lado, Nações Ocidentais e o Islã Politizado, o qual os Eua consideraram um aliado na luta contra a União Soviética. <http://www.globalresearch.ca/america-created-al-qaeda-and-the-isis-terror-group/5402881>. Acesso em 17 de dezembro de 2015.



terrorismo de Estado não é aceito na literatura das Convenções Internacionais, apesar de diversos Governantes aterrorizarem suas próprias populações, conforme será visto

Mesmo com todos esses esforços da comunidade internacional, a dificuldade dos Estados Nacionais em atuarem de maneira uníssona somente estimulou o terrorismo a aumentar sua atuação, sua complexidade, sua descentralização e seu impacto global por meio de redes estabelecidas através do aumento da globalização e da dissolução das fronteiras.

Nesse sentido, o trabalho analisa as razões para o fracasso das diversas tentativas atuais de normatização internacional sobre o tema, principalmente sobre a negociação da Convenção Global sobre Terrorismo Internacional (CCIT). Além disso, oferece novas abordagens jurídicas para o fenômeno do terrorismo global no âmbito da própria negociação, discutindo a necessidade premente de uma Convenção Única capaz de dar sentido a 14 outras Convenções específicas sobre Terrorismo.

Mesmo com as diversas tentativas de conceituação do terrorismo por parte da ONU, quais as razões para seu fracasso? Quais as recomendações e possíveis soluções legais para a problemática da negociação da CCIT?

Nesse contexto, a primeira parte trata das tentativas da Comunidade Internacional de conceituar terrorismo, para se chegar à negociação de uma Convenção Global vinculante sobre o Terrorismo Internacional. Uma das maiores dificuldades se assenta justamente na ausência de uma definição inequívoca e amplamente aceita desse fenômeno, conforme será exposto no trabalho.

A variedade de atos que podem ser englobados em tal conceito e a heterogeneidade da própria sociedade internacional – da qual resultam diferentes percepções existentes sobre o que constitui o terrorismo-, fazem com que, atualmente, a adoção de um instrumento geral no qual conste uma definição de tal flagelo seja encarada pelos estudiosos do Direito Internacional como praticamente impossível.

De fato, o uso político e ideológico do termo também é tratado na primeira parte. Neste sentido, adverte Gilbert Guillaume⁸ que:

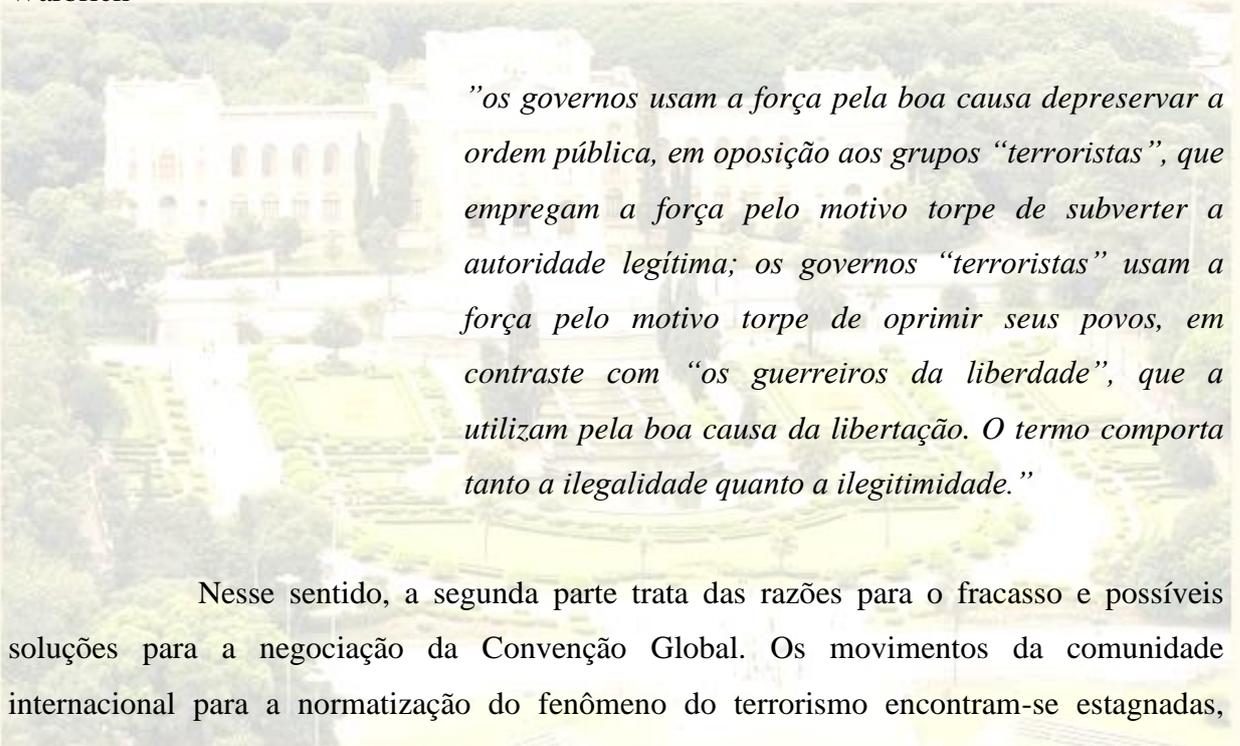
“o termo ‘terrorismo’ evoca, em linguagem corrente, uma violência extrema, vítimas inocentes, um clima de angústia. Ele remete ao fanatismo e à barbárie. Desde

⁸ KREIBOHM, Patrícia Eugenia. El terrorismo Contemporáneo como Problema Teórico: categorías de análisis, debates e interpretaciones. In Terrorismo Siglo XXI. Buenos Aires: Ediciones Suárez, 2005, p. 12.



então, ele é frequentemente utilizado para desqualificar o adversário e mobilizar a opinião pública a seu encontro. Devido a este fato, torna-se difícil defini-lo sem condenar ou absolver, como testemunham os debates concernentes à ação dos movimentos de libertação nacional e de secessão ou as discussões sobre o terrorismo de Estado”.

Dentre a série de explicações para a ausência de uma definição internacional, um fator ganha destaque, a condição necessária da conduta ser politicamente motivada, para Warbrick⁹



”os governos usam a força pela boa causa de preservar a ordem pública, em oposição aos grupos “terroristas”, que empregam a força pelo motivo torpe de subverter a autoridade legítima; os governos “terroristas” usam a força pelo motivo torpe de oprimir seus povos, em contraste com “os guerreiros da liberdade”, que a utilizam pela boa causa da libertação. O termo comporta tanto a ilegalidade quanto a ilegitimidade.”

Nesse sentido, a segunda parte trata das razões para o fracasso e possíveis soluções para a negociação da Convenção Global. Os movimentos da comunidade internacional para a normatização do fenômeno do terrorismo encontram-se estagnadas, exatamente presas na dificuldade de definição do que seriam atos terroristas. Essa indefinição fundamenta-se exatamente na clivagem política existente entre os países.

Nesse contexto, a indefinição da comunidade internacional somente ajuda os grupos ilegais e terroristas a continuarem suas ações de terror pelo mundo, haja vista a não existência de uma disciplina legal geral internacional capaz de julgar e prender os envolvidos.

A Comunidade Internacional é pressionada a oferecer respostas eficazes, que não estejam somente vinculadas ao uso da força e ao derramamento de sangue.

⁹ WARBRICK, Colin. O Terrorismo e Direitos Humanos. In SYMONIDES, Janusz. Direitos Humanos: novas dimensões e desafios. Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001340/134027por.pdf>>. Acesso em 12 de novembro de 2015.



A pesquisa, dessa forma, irá traçar e analisar os movimentos atuais de tentativa de codificação penal internacional do terrorismo global, além de apontar as razões para seu fracasso, oferecendo recomendações políticas para a sua solução, com propostas de redação para a Convenção Global sobre Terrorismo Internacional.

II - TENTATIVAS DA COMUNIDADE INTERNACIONAL DE CONCEITUAR TERRORISMO. NEGOCIAÇÃO DA CONVENÇÃO GLOBAL SOBRE O TERRORISMO INTERNACIONAL.

II.1 - PANORAMA DA NORMATIZAÇÃO INTERNACIONAL SOBRE O TERRORISMO

A Comunidade Internacional por diversas vezes discutiu, pensou e deliberou sobre a temática do terrorismo internacional. Não olvidando o fato concreto que a 1ª Grande Guerra iniciou-se por consequências advindas de um ataque terrorista¹⁰, o terrorismo foi objeto de uma Convenção Internacional já em 1934, sob os auspícios da Liga das Nações (órgão multilateral inédito criado nos estertores da 1ª guerra). A convenção já tratava da prevenção e punição a atos de terror, não obstante ela nunca tenha entrado em vigor¹¹.

Nesse sentido, a temática revela um aspecto da política internacional paradigmático que é de certa forma um desafio antigo, vindo desde pelo menos do séc. XIX.

Mas é certamente no século XX que o fenômeno se desenvolve em sua complexidade, e em plena guerra fria uma diversidade de tratados foram assinados e negociados, todos atacando um aspecto específico do terrorismo. Desde pelo menos 1963¹², 14 tratados globais e quatro emendas foram criadas para a prevenção e punição ao terrorismo.

Importante destacar que esses tratados foram negociados e acordados sob os auspícios da ONU e suas agências especializadas, como a AIEA¹³, sendo abertos para assinaturas por qualquer Estado parte, revelando sua amplitude global. A ONU, herdeira do direito internacional construído pela Liga das Nações, serviu, como seve até hoje, como

¹⁰ 1ª Guerra Mundial. Ataque Terrorista. Gravilo Principl Mão Negra.

¹¹ <https://www.wdl.org/en/item/11579/>. Acesso em 22 novembro de 2015. Convention for the Prevetion and Punishment of Terrorism.

¹²United Nations Treaty Collection Acesso em 15 dezembro de 2015. https://treaties.un.org/Pages/DB.aspx?path=DB/studies/page2_en.xml.

¹³ Agência Internacional de Energia Atômica.



balizador da paz e centro de resolução pacífica de conflitos, sendo, entre outros aspectos, um fórum de negociação de tratados de diversos temas, como neste caso sobre o terrorismo.¹⁴

Dessa forma, além de construir um considerável aparato jurídico global, a sociedade internacional também atualizou outros já existentes, também dando origem a Convenções regionais sobre o tema, como a Convenção Europeia, a Convenção da Organização dos Estados Americanos etc. Com o aumento considerável de atentados terroristas, sejam perpetrados por um Estado ou por grupos ilegais pretensamente religiosos ou políticos, a Comunidade Internacional continuou a negociar novos tratados, cada vez mais dispersos e específicos, como por exemplo: Convenção para Supressão de Atos Ilegais relacionados com a Aviação Civil Internacional e o Protocolo de 2010 a Convenção para Supressão de Sequestros Ilegais de Aeronaves.

Esses tratados claramente classificam tipos penais internacionais, criminalizando atos específicos, como usar um avião comercial como arma de guerra e agressão, além de usar materiais bélicos no solo com objetivo de atingir aeronaves no céu, com objetivos terroristas (lembrar o recente atentado no Egito Sharm El – Sheik). Além disso, transportar materiais perigosos, organizar atentados contra aviões e aeroportos, fazer ameaça a aviação comercial, por exemplo, são atos criminalizados internacionalmente, sendo os culpados perseguidos globalmente, não podendo nenhum país parte oferecer qualquer tipo de proteção ou abrigo.

Não obstante, os Estados Membros vêm negociando há um bom tempo um tratado global sobre terrorismo, capaz de abarcar e unificar todo o arcabouço jurídico internacional sobre o tema, dentro da agenda da política internacional. Esse novo tratado mais amplo traz uma série de inovações e entendimentos, fruto de amplos debates e contradições dentro da negociação.

Dentre às inovações trazidas, calha ressaltar: a criminalização de ataques terroristas (objeto mais polêmico do tratado), julgamento ou extradição dos criminosos, necessidade de eliminar legislações que abram exceções à criminalização do terrorismo sob justificativas filosóficas, ideológicas, raciais, étnicas etc., um comprometimento dos Países-parte em prevenir ataques terroristas, necessidade dos Estados cooperarem, trocar

¹⁴ <http://www.un.org/en/terrorism/instruments.shtml>



informações estratégicas relacionadas a prevenção, investigação e persecução criminal dos atos terroristas.

Nesse sentido, dentro desse arcabouço jurídico amplo, soma-se ainda as ações dos Estados no âmbito da Estratégia Global de Contra Terrorismo da Nações Unidas de 2006, na qual foi ressaltada a relevância política dos instrumentos jurídicos internacionais para o combate ao terrorismo, sendo necessário a adesão dos países a esses Tratados.

*“Paradoxically, while international law has contributed to this fragmentation, it can also be mobilized to help organize the admittedly complex operational and legal environment. The challenge is to strike a proper balance between the impulse to create more law, with the strategic imperatives of clarity and simplicity”.*¹⁵

Para se oferecer um panorama geral do Direito Internacional fragmentado relacionado ao terrorismo, segue abaixo a enumeração das diversas Convenções¹⁶, cada uma tratando de um aspecto específico do fenômeno, dividindo a realidade em compartimentos estanques que não se comunicam:

- 1. Convenção sobre Infrações e certos outros atos praticados a bordo de aeronave (1963)**
- 2. Convenção para a Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronave (1970) Protocolo Suplementar**
- 3. Convenção para a repressão aos Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil (1971)**

¹⁵http://acuns.org/wp-content/uploads/2013/10/Matthew-Hoisington-Fragmentation-Coherence-and-Coordination-in-the-Legal-Regime-to-Counter-Nuclear-Terrorism_FIRST-DRAFT.pdf. Tradução: Paradoxalmente, enquanto o direito internacional contribuiu para essa fragmentação, ele também pode ser mobilizado para ajudar a organizar o complexo ambiente legal e opera nacional. O desafio é achar o equilíbrio certo entre o impulso de ser criar mais leis, com os imperativos da clareza e da simplicidade. Acesso em 21 de outubro de 2015.

¹⁶ United Nations Treaty Coleciona, Convention on Terrorism.



4. Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes Contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, inclusive Agentes Diplomáticos (1973)

5. Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns (1979)

6. Convenção sobre a Proteção Física do Material Nuclear (1980)

7. Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência em Aeroportos que Prestem Serviços à Aviação Civil Internacional (1988)

8. Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima (1988). Protocolo (2005)

9. Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental (1988)

10. Convenção sobre a Marcação de Explosivos Plásticos para Fins de Detecção (1991)

11. Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas (1997)

12. Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo (1999)

13. Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear

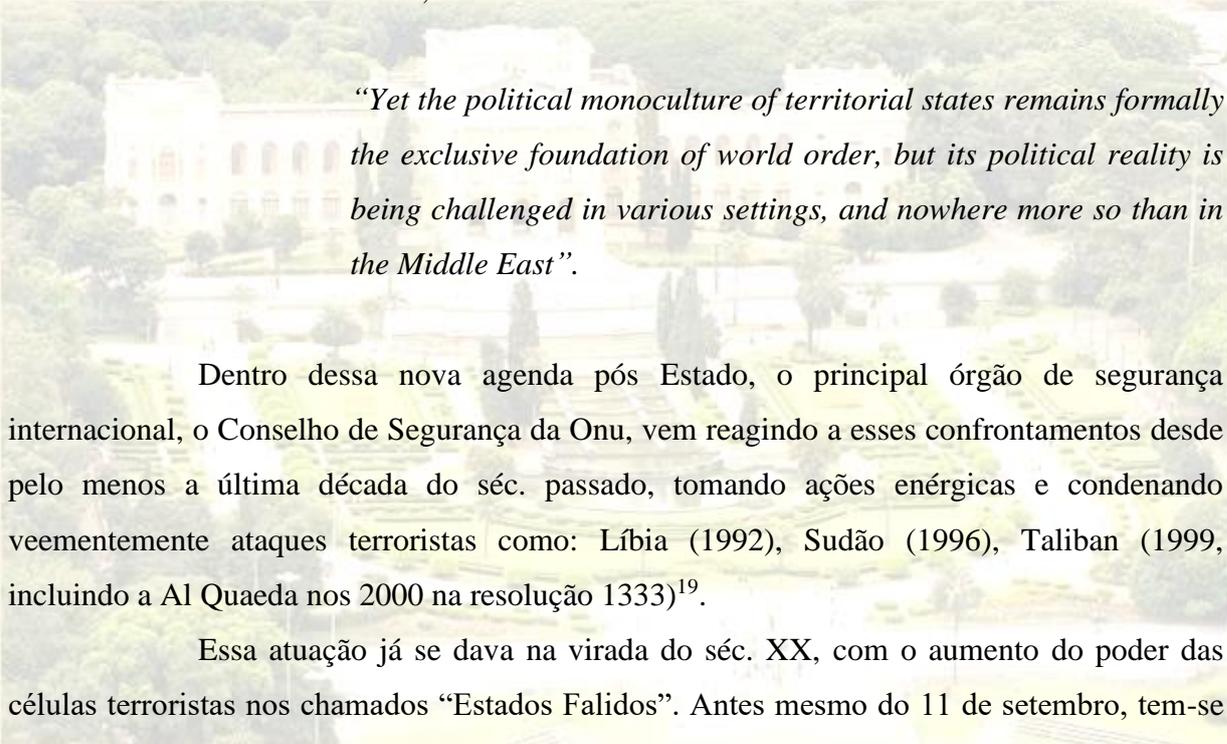
14. Convenção para a repressão aos Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil (2010)

II.2 CONVENÇÃO GLOBAL SOBRE O TERRORISMO INTERNACIONAL (CCIT)



A negociação da CCIT insere-se em um contexto maior de recrudescimento do terrorismo internacional, principalmente relacionado ao revisionismo islâmico. O ataque de 11 de setembro, além das outras ações que se seguiram, como a Guerra do Iraque e do Afeganistão, inauguraram novas formas de terrorismo e atuação nas relações transnacionais de grupos não estatais.

Essa nova política de poder continua desafiando a clássica atuação da sociedade internacional por meio de Estados organizados e legitimados pelo Direito Internacional Europeu. Seu ápice encontra-se atualmente no Daesh¹⁷, ao não reconhecer o Tratado de Sykes Picot e desafiar a ordem clássica estatal, ao fundar o Estado Islâmico baseado na sharia e na violência, e não no Direito Internacional Clássico¹⁸:



“Yet the political monoculture of territorial states remains formally the exclusive foundation of world order, but its political reality is being challenged in various settings, and nowhere more so than in the Middle East”.

Dentro dessa nova agenda pós Estado, o principal órgão de segurança internacional, o Conselho de Segurança da Onu, vem reagindo a esses confrontamentos desde pelo menos a última década do séc. passado, tomando ações enérgicas e condenando veementemente ataques terroristas como: Líbia (1992), Sudão (1996), Taliban (1999, incluindo a Al Qaeda nos 2000 na resolução 1333)¹⁹.

Essa atuação já se dava na virada do séc. XX, com o aumento do poder das células terroristas nos chamados “Estados Falidos”. Antes mesmo do 11 de setembro, tem-se a criação do Comitê 1267, considerada uma importante ferramenta de contra terrorismo, criado ainda em 1999 pela resolução 1267.

Após o ataque de 11 de setembro, uma grande reformulação acontece no Conselho de Segurança, com a criação do Comitê de Contraterrorismo pela resolução 1373.

¹⁷ Daesh. Estado Islâmico. <http://www.foreignpolicyjournal.com/2015/12/26/a-new-world-order-isis-and-the-sykes-picot-backlash/>. Acesso em 10 de dezembro de 2015.

¹⁸ Hoisington, Matthew. Fragmentation and the need for Enhanced Coherence and Coordination in the International Legal Regime to Counter Nuclear Terrorism. Disponível em <http://acuns.org/wp-content/uploads/2013/10/Matthew-Hoisington-Fragmentation-Coherence-and-Coordination-in-the-Legal-Regime-to-Counter-Nuclear-Terrorism-FIRST-DRAFT.pdf>.

Tradução: Ainda que a monocultura política dos Estados Territoriais continue sendo a fundação exclusiva da ordem mundial, sua realidade política vem sendo desafiada por vários fatores, mais ainda no Oriente Médio.

¹⁹ <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>. Security Council Resolutions. Acesso em 13 de outubro de 2015.



Com força legal, a resolução obriga aos Estados Membros a criminalizarem a várias formas de terrorismo, além de medidas para assistir e promover a cooperação entre os países, incluindo a adesão a tratados internacionais sobre o tema, os Estados-Membros são ainda obrigados a se reportem ao Comitê sobre as medidas que tenham sido tomadas para a implementação da Resolução 1373²⁰.

Ainda no âmbito das Nações Unidas, a Assembleia Geral vem tratando do tema há um bom tempo, como revela a quantidade de Resoluções: 3034 (XXVII), 32/147, 34/145, 36/109, 38/130, 40/61, 42/59 e 44/29, respectivamente de 18 de Setembro de 1972, 15 de Dezembro de 1976, 16 de Dezembro de 1977, 17 de Dezembro de 1979, 10 de Dezembro de 1981, 19 de Dezembro de 1983, 9 de Dezembro de 1985, 30 de Novembro de 1987 e 4 de Dezembro de 1989.

Recordando que na sua Resolução 42/159, de 7 de dezembro de 1987, a Assembleia Geral considerou que seria possível aumentar a eficácia da luta contra o terrorismo dando uma definição que merecesse o consenso geral²¹.

Não obstante, também é necessário frisar o trabalho efetuado no âmbito do Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes (Unodoc).

Toda essa quantidade de tratados e órgãos somam-se ainda às iniciativas de direito comunitário ou regional, revelando uma miríade de entendimentos, competências conflitantes, indefinição legal e claro aumento do terrorismo internacional. A fragmentação do Direito Internacional e na atuação dos Estados somente enfraquece cada vez mais sua própria atuação, não fazendo frente ao aspecto móvel e virtual da ameaça sem rosto.

É nesse contexto que surge a ideia de uma Convenção global que fosse capaz de ligar os pontos desse Direito Internacional fragmentado. Dessa forma, é na década de 90, no ano de 1996, que vem à tona a necessidade de uma Convenção Global sobre o tema, com uma pressão vinda dos países do G-7 mais Rússia. Esse também foi ano em que um ataque à bomba a uma base americana em Daharan, Arabia Saudita, matou 19 soldados americanos, ferindo mais de 500 outros²².

²⁰ <http://www.un.org/en/sc/ctc/aboutus.html>. Counter Terrorism Committee. Acesso em 09 de dezembro de 2015.

²¹ <http://www.un.org/en/sections/documents/general-assembly-resolutions/index.html>. Acesso em 09 de dezembro de 2015.

²² Message from the President of United States. Washington. 1999.

Disponível em <https://www.congress.gov/106/cdoc/tdoc6/CDOC-106tdoc6.pdf>. The United states initiated the negotiation of this convention in the aftermath of the June 1996 bombing attack on U.S. military personnel in Dhahran. Message from the President of United States. Washington.1999. Disponível em <https://www.congress.gov/106/cdoc/tdoc6/CDOC-106tdoc6.pdf>.



O apoio também veio por parte dos países em desenvolvimento, tendo a Índia um especial destaque, apresentando a primeira versão do tratado na recém-criada Comissão Ad Hoc das Nações Unidas²³. O Contexto daquele país era exatamente a disputa territorial na Caxemira, sofrendo uma série de atentados terroristas de grupos financiados e patrocinados pelo seu Adversário histórico e nuclear, o Paquistão.

Dessa forma, a necessidade de um instrumento legal capaz de abarcar todas as formas de terrorismo parecia se tornar realidade, incluindo todos os países em um esforço global de contraterrorismo. O ataque de 11 de setembro somente reforçou essa urgência

Ato contínuo, a “nova “Convenção sobre Terrorismo Internacional tem como objetivos principais criminalizar todas as formas de terrorismo internacional e negar aos terroristas e seus financiadores o acesso a fundos, armas, esconderijos ou fuga da justiça. A negociação, que completa 20 anos em 2016, está atualmente parada, conforme previamente supracitado, ao redor de uma questão polêmica, envolvendo aspectos políticos, sociais, econômicos, étnicos e de autodeterminação dos povos, em relação à definição legal e precisa sobre o que realmente é o terrorismo.

Essa questão conceitual simplesmente engessou a conclusão das negociações. Podem-se citar como exemplos dos conflitos surgidos as indagações: o que distinguiria uma organização terrorista de um movimento de liberação nacional; pode-se excluir da definição a atuação de formas armadas de países; o que constitui terrorismo de Estado;

Sendo uma lei criminal, a sua definição deve ser precisa, para evitar ambiguidades na sua interpretação e aplicação, respeitando as obrigações precedentes relacionadas aos Direitos Humanos, não sendo, dessa forma, fruto de pressões ou jogos da geopolítica do poder.

Apesar do trabalho do Painel já ter tido diversos resultados práticos, com a adoção de três tratados, a saber: Convenção Para supressão de Terrorismo de Bombas (1997); Convenção para supressão do Financiamento ao Terrorismo (1999); Convenção Internacional para supressão de Atos de Terrorismo Nuclear (2005), os resultados da CCIT ainda deixam a desejar²⁴.

²³ Resolução 51 210 Assembleia Geral das Nações Unidas. Comitê Ad-Hoc. Medidas para Eliminação do Terrorismo Internacional. <http://legal.un.org/terrorism/>.

²⁴ Medidas para Eliminação do Terrorismo Internacional. <http://legal.un.org/terrorism/>. Acesso em 27 de novembro de 2015.



Os países quase chegaram ao acordo em 2001, ainda sob o calor dos acontecimentos dos ataques de 11 de setembro, mas as divisões ainda eram insuperáveis. Grupos de países, como a Organização para Cooperação Islâmica, América Latina, Índia, G7, Israel, Palestina etc., possuem posições específicas e diferentes sobre diferentes pontos, de acordo com Mahmoud:

“can be said that momentum was built, and expectations were high for the conclusion of the Comprehensive Convention following the tragic incidents of 11 September 2001. The Security Council acted firmly and swiftly as a response of the terrorist attacks, including, inter alia, by adopting resolution 1373.10 As a result, intense negotiations took place during the session of the Working Group in October 2001, and more informally within the Sixth Committee”²⁵.

Não obstante, a negociação da Convenção ainda continua em aberto, não se chegando a nenhum acordo. Atualmente, após vários rascunhos, a questão sobre a definição ainda está pendente, apesar de algumas evoluções, como o estabelecimento das obrigações estatais em relação ao julgamento dos culpados. A última reunião do Comitê Ad-Hoc foi em abril de 2013, mais instrutiva sobre os pontos de não acordo;

Praticamente nenhum país, em seu discurso oficial e atuação diplomática no âmbito da CCIT, rejeitou ou tentou diminuir a importância da Convenção, apesar de que na prática ela tenha se tornado bastante genérica e reduzida em seu alcance.

"O Terrorismo é a Morte do Direito"

²⁵ Hmoud, Mahmoud. *Journal of International Criminal Justice* 4 (2006), 1031-1043 doi:10.1093/jicj/mql081

_ Oxford University Press, 2006.

Disponível em :

<http://www.akira.ruc.dk/~fkt/filosofi/Artikler%20m.m/ICC/Hmoud%20%20Negotiating%20the%20Draft%20Comprehensive%20Convention%20on%20International%20Terrorism.pdf>. Tradução livre: Pode-se dizer que o momento havia chegado, e as expectativas eram altas para a conclusão da CCIT após os trágicos acidentes de 11 de setembro de 2001. O Conselho de Segurança agiu firmemente como resposta aos ataques terroristas, incluindo, Inter alia, adotando a resolução 1373. Como resultado, intensas negociações aconteceram durante a sessão do grupo de trabalho em outubro de 2001, e mais informalmente dentro do sexto comitê”



Rodolfo Milhomem de Sousa

III- RAZÕES PARA O FRACASSO E SOLUÇÕES PARA A NEGOCIAÇÃO: REESCREVER A HISTÓRIA

III.1 PANORAMA DA NEGOCIAÇÃO

As razões para a não conclusão do CCIT perpassam diversas questões que transcendem somente o aspecto jurídico, o qual é o foco deste trabalho. A clivagem entre países, grupos, atores não estatais etc. na arena de negociação escondem a diversidade de visões de mundo antagônicas, que não coincidem em um conceito comum de terrorismo de maneira global.

Apesar das diversas conceituações em legislações nacionais e comunitárias (EUA, Canadá, Reino Unido, Austrália, União Europeia, Países Oriente Médio etc.), o conceito diverge em seu alcance e entendimento.

Dessa forma, esses antagonismos conceituais e geopolíticos desembocam no travamento de 20 anos de uma negociação que cada vez revela a ausência de instrumentos eficazes para a prevenção, controle, captura e julgamento. Nesse sentido, também não há uma definição aceita por todos os Estados-Parte no âmbito da Nações Unidas, enfraquecendo ainda mais o combate.

O CCIT vem trabalhando com seguinte definição até então²⁶:

“1. Qualquer pessoa que cometa uma ofensa nos termos desta Convenção, por qualquer meio, ilegalmente e intencionalmente, cause:

- a) Morte ou ferimento grave a qualquer pessoa; ou*
- b) Sério dano a propriedade pública ou privada, incluído o local de uso público, instalação do Estado ou de*

²⁶ <https://www.ilsa.org/jessup/jessup08/basicmats/unterrorism.pdf>. Draft comprehensive convention against international terrorism.



governo; um sistema de transporte público, infraestrutura ou o ambiente; ou

(c) danos à propriedade, lugares, instalações ou sistemas referidos no parágrafo 1 (b) deste artigo, que resultam ou podem resultar em grandes perdas econômicas, quando o propósito da conduta, por sua natureza ou contexto, é intimidar uma população ou obrigar um governo, ou uma organização internacional, a praticar ou deixar de praticar qualquer ato;”

Nesse sentido, a controvérsia não se dá propriamente no rascunho da definição, mas sim nas visões antagônicas sobre a interpretação e aplicação do dispositivo, se se aplicaria também às forças armadas de um Estado ou mesmo movimento de autodeterminação ou independência.

O passado colonizado dos países do terceiro mundo se consubstancia nas interpretações e posições defensivas de movimento de autodeterminação. Esse princípio do Direito Internacional, já anunciado nos 14 pontos de Wilson, é, ao mesmo tempo, fundamento das novas nações e da onda de descolonização ocorrida no séc. XX, bem como centro de disputa entre novas comunidades que querem se tornar nações independentes (Kosovo, Palestina, Catalunha etc.).

A principal questão gira em torno da Organização para Cooperação Islâmica e a Convenção Árabe sobre Terrorismo, que na definição de terrorismo excluem movimentos armados de libertação e autodeterminação. Essa visão, por exemplo, autoriza o assassinato de pessoas, ou explosões, retirando dessas ações no a persecução criminal em âmbito internacional. É importante entender essa definição árabe, haja vista que todos os outros Tratados sobre terrorismo podem ser interpretados dessa forma pelos países dessa região do Globo.

“Although, under this OIC proposal, armed struggle against foreign occupation by peoples and those who



*represent them and fight on their behalf, would be excluded from the scope of the Convention”.*²⁷

Essa posição é reafirmada constantemente nas negociações da CCIC, indo de encontro ao conceito original definido pela Índia. A OIC tenta, dessa forma, excluir do âmbito da Convenção atividades de partes durante um conflito armado, incluindo em situações de ocupação estrangeira.²⁸

Essa posição da OIC ainda foi reafirmada em um Comunicado Oral do Presidente do Grupo de Trabalho responsável pela finalização da Convenção, registrando que a demanda da OIC era a “distinção entre atos de terrorismo e lutas legítimas de populações sob ocupação estrangeira ou dominação colonial, no seu exercício de autodeterminação”.

Falando em nome da OIC, em 2013, o Delegado do Egito mais uma vez explicitou a posição, dizendo: O grupo reitera mais uma vez a necessidade de se fazer uma distinção entre terrorismo e o exercício legítimo do direito dos povos de resistir a ocupação estrangeira. Do mesmo modo, o representante do Irã, falando em nome do Movimento dos não alinhados, asseverou “*terrorismo não deve ser confundido com a luta legítima de populações sob domínio colonial ou ocupação estrangeira*”.²⁹

Essa posição revela claramente a o maior conflito geracional e histórico do Oriente Média, a disputa árabe-israelense, bem como a criação do Estado da Palestina. Lembrando o fato, quase esquecido, de que os territórios palestinos são considerados territórios ocupados pela ONU, sendo ilegais as ocupações israelenses na Faixa de Gaza e Cisjordânia.

III.2 CONCEITUAÇÃO GERAL OU ESPECÍFICA.

²⁷ Hmoud, Mahmoud. *Journal of International Criminal Justice* 4 (2006), 1031-1040. doi:10.1093/jicj/mql081 Oxford University Press, 2006.

<http://www.akira.ruc.dk/~fkt/filosofi/Artikler%20m.m/ICC/Hmoud%20-%20Negotiating%20the%20Draft%20Comprehensive%20Convention%20on%20International%20Terrorism.pdf>. Tradução Livre: Dentro da proposta da OIC, conflitos armados contra ocupação estrangeira por pessoas, ou aqueles que as representa e lutam por elas, seriam excluídas do escopo da Convenção. Proposta OIC ao texto do Art. 18 parágrafo 2.

²⁸ Página 17, Relatório do Comitê Ad Hoc Sexta Sessão (2002), A/57/37; Página 8, para 4, Relatório da Sétima Sessão, 2003, A/58/37; Página 10, para 2, Relatório da Oitava Sessão (2004), A/59/37; Página 23, para 5, Relatório da Nona Sessão (2005), A/60/37; Página 2, para 6, Relatório da Décima Sessão (2006); A/61/37; Página 2, para 6, Relatório da Décima Primeira Sessão (2007), A/62/37; Página 2, para 6, Relatório da Décima Segunda Sessão (2008) , A/63/37; Página 2, para 6, Relatório da Décima Terceira Sessão (2009), A/64/37; Página 2, para 6, Relatório da Décima Quarta Sessão (2010), A/65/37; Página 7, para 11, Relatório da Décima Quinta Sessão (2011), A/66/37; Página 24, Relatório da Décima Sexta Sessão (2013), A/68/37.

²⁹ <http://www.un.org/press/en/2013/13209.doc.htm>. United Nation Meeting Coverage. Ad Hoc Committee Negotiating Comprehensive Anti-terrorism Convention.



Para solucionar a questão, diversos juristas, analistas e diplomatas se desdobraram sobre a definição, sendo concebidas duas categorias de classificação.

A específica, por exemplo, define o terrorismo por meio de atividades específicas, listadas exaustivamente, como sequestro e assassinato de reféns, sem procurar definir de maneira mais ampla o fenômeno.

Já a visão generalista procura entender o terrorismo a partir de questões mais amplas, como a motivação, a intenção, propósitos, sem listar exaustivamente quais seriam as atividades específicas que seriam classificadas como atos de terrorismo³⁰.

A engenharia jurídica talvez se dê na combinação das duas visões, pois cada uma possui o seu valor.

A crítica existente sobre a definição genérica se dá pelo fato de que a abertura do conceito seja a razão de sua fraqueza, pois permite sua manipulação política e factual, sob uma determinada interpretação. O risco de se não listar as atividades específicas que seriam consideradas terroristas reside no fato de que o cumprimento estaria nas mãos de políticos, na determinação de quem cometeu ou não algum atentado terrorista, permitindo ainda, um texto mais fácil de ser acordado.

Contudo, a visão específica traz o risco de definição exaustiva das atividades terroristas, deixando alguma ação (por mais que sejam criativos os criminosos) fora da disciplina legal, excluindo, dessa forma, a culpabilidade de diversas outras ações que claramente são terroristas.

A própria mobilidade da internet, com a virtualização das guerras, advento progressivo de novas tecnologias e globalização financeira pós-industrial, evolui em uma rapidez que deixaria o conceito específico desatualizado rapidamente.

Dessa forma, a combinação dos conceitos, em um aspecto mais generalista, parece ser o caminho a ser trilhado, de modo que a lei reflita concretamente o discurso

³⁰ Golder, Ben; Williams, George --- "What is 'Terrorism'? Problems of Legal Definition" [2004] UNSWLawJl 22; (2004) 27(2) University of New South Wales Law Journal 270. Acesso em 23 de outubro de 2015.



político diplomática reverberado constantemente na condenação do terrorismo. A amplitude da definição, desse modo, deve conter a axiologia contemporânea, no respeito aos direitos humanos e os princípios gerais do Direito, colocando uma força desaprovadora de diversas ações terroristas, recaindo sob uma ênfase também moral.

Dessa forma, mesmo que o caminho a ser seguido seja de uma definição genérica, uma nova série de problemas já começa a surgir, com a dificuldade justamente de um acordo sobre qual definição genérica é capaz de abarcar ações terroristas sem confundir, por exemplo, com protestos civis.

Nesse sentido, caso o caminho a ser seguido seja uma definição genérica, é importante destacar a existência de exceções, ou flexibilizações à regra, justamente para integrar ao conceito a realidade de países democráticos e com liberdade de expressão.

O exemplo do Reino Unido é clarificador³¹. Seu estatuto de terrorismo não traz exceções à definição, em relação a movimentos sociais, protestos ou greves. Essas ações são parte cotidiana de um processo democrático de resolução pacífica de conflitos na sociedade pós-industrial, e não são atos terroristas.

O Estatuto Britânico somente exige que o ato seja violento (colocando a vida de uma outra pessoa em risco, danificando propriedade) e tenha sido cometido intencionalmente, por uma causa política, religiosa, ideológica com o objetivo de influenciar o governo ou intimidar a população.

Ocorre que muitos protestos, sejam estudantis, ou mesmo de funcionários públicos, pode sim cair nessa classificação genérica de terrorismo. Um caso interessante foi o movimento grevista de enfermeiras do Sistema Público de Saúde. A diminuição no atendimento poderia ser considerada como um risco à vida: além de objetivar a mudança de posição do Governo.

³¹ <https://www.mi5.gov.uk/home/the-threats/terrorism.html>. MI 5 Serviço de Segurança do governo do Reino Unido tem como definição de terrorismo "o uso da ameaça, com o propósito de avançar uma causa política, religiosa ou ideológica, de ação que envolve violência séria contra qualquer pessoa ou propriedade.



Essas questões geraram calorosos debates na Câmara dos Comuns, onde foi colocado que essas ações políticas não seriam consideradas como terroristas. Mas o risco existe, a legislação é falha, sujeita a manipulação política por quem detém o poder.

Nos Estados Unidos³², a legislação antiterror também possui um conceito abrangente e genérico, sem exceções para essas ações supracitadas. Não obstante, a United States Bill of Rights preserva constitucionalmente a liberdade de expressão, além da própria jurisprudência da Suprema Corte, prevenindo, de certa forma, a utilização política da definição genérica sobre terrorismo.

Dessa forma, a discussão conceitual sobre tema, no que se refere à CCIT, ainda é um obstáculo para o sucesso da negociação. Não obstante, vários movimentos geopolíticos deram novo fôlego para a CCIT, principalmente a eleição de Narendra Modi na Índia. Esse país faz atualmente um verdadeiro périplo diplomático para a conclusão da Convenção (o Paquistão enxerga esse Tratado como uma arma construída diretamente para atingi-lo).

Recentes posicionamentos diplomáticos de importantes países deram novos contornos à negociação. A Rússia e a China explicitamente decidiram, em um encontro do RIC em Pequim, apoiar a conclusão do CCIT, afirmando a necessidade de se patrocinar essa resolução pendente há duas décadas.

Ato contínuo, o primeiro ministro Modi recentemente visitou o Estados Árabes Unidos, aliado tradicional da Monarquia Saudita, onde recebeu novamente apoio deste país para a conclusão da Convenção, dizendo que a EAU procurará todos os caminhos para a conclusão da Convenção.

Até mesmo o Brasil, na VII Reunião da Comissão Mista Brasil-Índia, em Nova Délhi, novembro de 2015, no comunicado conjunto, exortou a comunidade internacional para a urgência de se concluir e adotar o CCIT o quanto antes.

³² <https://www.fbi.gov/about-us/investigate/terrorism/terrorism-definition> O FBI: "o uso ilegal da força ou violência contra pessoas ou propriedades para intimidar ou coagir um governo, uma população civil, ou qualquer segmento dela, em apoio a objetivos políticos ou sociais".

<http://www.state.gov/documents/organization/31932.pdf> . Patterns of Global Terrorism. Departamento de Estado. 2003: "a violência premeditada e politicamente motivada perpetrada contra alvos não-combatentes por grupos sub-nacionais ou agentes clandestinos, normalmente com a intenção de influenciar uma audiência.



A União Europeia também vem apoiando tradicionalmente as negociações e condenando veementemente atos terroristas, possuindo até mesmo uma Convenção específica em âmbito Comunitário. Vem sofrendo com uma onda jamais vista desde a 2ª Guerra Mundial de Refugiados, mudando completamente sua face agora e em curto prazo. O recrudescimento do terrorismo na Europa, como demonstraram os ataques de Paris em 2015, trouxe o tema para o centro da agenda política europeia, dando força para a negociação do CCIT.

Por fim, o primeiro Ministro Indiano ainda promoveu, no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas, o 3º Encontro Índia-África, de 26 a 30 de outubro do último ano, onde novamente foi posto na agenda a questão específica da negociação do CCIT, angariando novos apoios e gerando uma nova energia para a tão esperada conclusão.

Nesse contexto, de acordo com a última reunião do Sexto 6th Comitê (Legal) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em novembro último, o representante do Sri Lanka, presidente do grupo de trabalho responsável pelas ações de conclusão da Convenção, apresentou seu relatório, apontando vários obstáculos ainda não superados, mesmo após o recrudescimento dos atentados terroristas por todo mundo em 2015, desapontando-o pessoalmente³³.

Apesar da contínua confiança no processo de negociação e em um possível resultado concreto, os países ainda não chegaram ao acordo, passando até mesmo 10 anos da Conferência Mundial (2005), onde os líderes concordaram na conclusão da Convenção na sexagésima sessão da Assembleia Geral da ONU.

Dentre os assuntos, a questão da definição jurídica e do escopo da Convenção ainda traziam grandes discussões e dificultava o consenso. Ainda existe divergência ao texto apresentado em 2007, sugerindo o “Chair” que se convocasse uma Conferência de Alto Nível para tratar do tema, gerando um novo apoio global dos líderes sobre o assunto. Ainda foi mencionando que criasse um novo formato de negociação onde houvesse contínuas consultas formais e informais, sugerindo a utilização do formato da negociação da Convenção para Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear.

³³ <http://www.un.org/press/en/content/sixth-committee> . United Nations Coverage.



O presidente do 6 Comitê (Legal) lembrou que o trabalho de negociação da Convenção começou realmente em 2001, lamentando que a resposta a este problema tenha sido tão fraca, exortando ao Comitê que tomasse medidas urgentes.

É dentre desse contexto conflituoso da diplomacia e de ataques terroristas que a CCIT entra em mais ano sem nenhuma conclusão. A ameaça do terror é cada vez mais real e global. Além da sugestão de uma definição geral, com algumas exceções.

III.3 RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS

A primeira recomendação deste trabalho aponta uma técnica jurídico diplomática que vem sendo usada nas negociações no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

Desde a Conferência de Durban de 2011, a chamada “Indaba” aparece em momentos cruciais e de difíceis soluções durante uma negociação. Nenhum fórum possui a complexidade da UNFCCC, e novamente na COP 21, em Paris, essa técnica apresentou resultados concretos e ajudou a aproximar posições dos países acabando com as divergências³⁴.

O Interessante é que essa técnica advém das tribos Sul Africanas, onde todos se reúnem para deliberar sobre resolução de conflitos ou decisões, de modo no qual se coloque todas as diferenças para uma solução comum. A Idaba trabalha não com a diferença de posições dos países, explicitadas exhaustivamente, mas com as soluções práticas, o que o País pode fazer para solucionar o obstáculo. Assim, em um intrincado jogo de poder e linguagem, os países conseguiram acordar um novo acordo climático histórico em Paris em 2015.

A segunda recomendação relaciona-se com indefinição de um acordo sobre o conceito de terrorismo. Pelo exposto anteriormente, percebe-se que esta seria a principal razão de ainda não ter se concluído um tratado depois de vinte anos de seu início.

Os professores Antrony Clark Arend e Robert Beck, por exemplo, contabilizaram mais de 109 definições sobre terrorismo entre 1936 e 1981. Mais definições

³⁴<http://www.politicalanalysis.co.za/2015/12/15/indaba-format-negotiations-key-securing-climate-change-deal-cop-21-indaba-method-explained/>



foram postas em prática depois disso, causando ainda mais confusão, conflitos e indefinições sobre o fenômeno, estimulando ainda mais ataques, haja vista a não existência de tipos penais internacionais para julgamento dos criminosos, a verdadeira impunidade global.³⁵

Diante dessa confusão, até mesmo analistas advogam a simples exclusão do termo. É devido a essas questões que inúmeros atores internacionais não utilizam mais o termo terrorismo em suas comunicações. Os próprios governos manipulam o termo constantemente, chamando de terroristas ações que vão contra seus interesses, enquanto rejeitam o termo em ações que apoiam.

Dessa forma, a problemática definição de um tema bastante complexo guarda uma nova forma de pensar o termo, deixando o de lado. A negociação deve procurar um entendimento comum por meio de uma definição que trabalhe com os dois lados da mesa.

Nesse sentido, a definição se divide em dois aspectos, os atos terroristas e os atores terroristas. A palavra terrorismo seria simplesmente excluída das negociações, bem como dos movimentos diplomáticos das Nações. O fenômeno terrorista constantemente se modifica para atingir seus objetivos espúrios, e da mesma forma a Comunidade Internacional deve inovar para fazer frente a esses novos desafios do Terrorismo.

Dessa forma, essas duas características do fenômeno podem oferecer um entendimento mais completo. Os atos terroristas, por exemplo, ao contrário de se listar quais seriam (conforme a definição específica supracitada), deveriam possuir quais características são comuns, por exemplo:

1. *Violência, seja ameaça ou concretização;*
2. *Um objetivo político, seja de qual forma foi concebido;*
3. *Um Grande público-alvo, tipicamente, mas não exclusivamente;*

Esses aspectos são encontrados em praticamente todos os ataques terroristas, não olvidando que só funciona em conjunto com o outro, qual seja “os atores terroristas”. Somente com a junção dos dois é possível conceber se determinado ataque foi ou não

³⁵ Arend, Anthony Clark. International Law and the Preemptive Use of Military Force Copyright © 2003 by The Center for Strategic and International Studies and the Massachusetts Institute of Technology *The Washington Quarterly* • 26:2 pp. 89–103.



terrorista, e como consequência, ser julgado dessa forma, Arend and Beck definem atos de terrorismo como:

as "the threat or use of violence with the intent of causing fear in a target group, in order to achieve political objectives."

Em relação aos atores terroristas, ligada a outra polêmica sobre a existência ou não do terrorismo de Estado, algumas características comuns podem ser apontadas:



- a. Aqueles sem tolerância, suporte ou patrocínio de um Estado Nacional;*
- b. Aqueles com tolerância, mas sem o apoio ou patrocínio de um Estado Nacional;*
- c. Aqueles com suporte, mas sem o patrocínio imediato de um Estado Nacional;*
- d. Aqueles sem o patrocínio de um Estado Nacional.*

Dentro dessas características podemos vislumbrar uma miríade de casos e atores terroristas, mas ainda falta adicionar o Estado Nacional como ator terrorista. Como já foi exposto, o Estado também é capaz de cometer atos de terror da mesma forma como grupos não armados não organizados, causando medo, morte e perseguição contra sua população.

Dessa forma, o obstáculo da negociação da CCIT, qual seja a definição do termo terrorismo, pode ser visualizada dessa forma, excluindo-se o termo, passando-se a trabalhar com os aspectos supracitados, os atos que são considerados terroristas e os atores terroristas. É somente uma forma de dialogar, ao mesmo tempo, com as preocupações de países em desenvolvimento, principalmente árabes, com ações de autodeterminação que não seriam terroristas, com as preocupações de países desenvolvidos, com crescimento da ameaça terrorista em sociedade abertas e democráticas.

IV - CONCLUSÃO



Pelo exposto, o terrorismo é caracterizado por um fenômeno complexo da agenda internacional, perpassando diferentes conotações materiais, filosóficas, políticas, ideológicas e até mesmo econômicas. O termo é manipulado constantemente por Estados Nacionais, atores, organismos internacionais, grupos terroristas etc., revelando a sua não neutralidade sistêmica.

Apesar de ser um fenômeno antigo, transformou-se em uma das maiores ameaças deste novo milênio, fundamentando-se, em sua maioria, em ideias anacrônicas de organização social e religiosa. O terrorismo cresce e cada vez mais globaliza-se, virtualiza-se e trava-se uma guerra por mentes e consciências.

É nesse contexto violento de construção de novas ideias e defesa de princípios fundamentais e históricos que a Comunidade organizada de Estados Nacionais tenta dar uma resposta consistente a esse desafio. Conforme demonstrado, a diversidade de Convenções que tratam de cada aspecto específico do terrorismo revela a fragmentação da própria normatização internacional.

A Convenção Global sobre o Terrorismo Internacional, nesse contexto, parece ser um amalgama para todo o complexo legal que envolve 14 Tratados Internacionais, além de Declarações e Convenções Regionais. A CCIT é o instrumento do direito internacional capaz de oferecer uma resposta unificada para esse desafio premente, escrevendo uma nova história de justiça contra os perpetradores de atos terroristas, com julgamento e persecução criminal em qualquer Estado-parte.

Conforme relatado, os últimos desenvolvimentos da negociação não foram animadores, no sentido de que os obstáculos sobre a definição do terrorismo e escopo da convenção ainda travavam a conclusão da CCIT. Não obstante, conforme a atuação cada vez mais sanguinária de grupos terroristas, prevê-se a conclusão da negociação, com novos desenvolvimentos no Direito Internacional, criando-se um novo desafio: a implementação conjunta dos Estados Partes.

Vários sinais de diferentes regiões do Globo confluem no sentido dessa conclusão supracitada, após vinte anos da criação do Comitê Ad-Hoc responsável por sua negociação.

V - BIBLIOGRAFIA



AREND, Anthony Clark. *International Law and the Preemptive Use of Military Force* Copyright © 2003 by The Center for Strategic and International Studies and the Massachusetts Institute of Technology the Washington Quarterly

CIMENT, James. *World Terrorism: An Encyclopedia of Political Violence from Ancient Times to Post 911 Era*. Nova York. 2015.

FITZROY, Dearborn Publishers. *International Encyclopedia of Terrorism*. Londres. 1997.

GOLDER, Ben; Williams, George --- "What is 'Terrorism'? Problems of Legal Definition" [2004] UNSWLawJl 22; (2004) 27(2) University of New South Wales Law Journal 270

HMOUD, Mahmoud. *Journal of International Criminal Justice* 4 (2006), 1031^10doi:10.1093/jicj/mql081 Oxford University Press, 2006.

HOISINGTON, Matthew. *Fragmentation and the need for Enhanced Coherence and Coordination in the International Legal Regime to Counter Nuclear Terrorism*.

KREIBOHM, Patricia Eugenia. *El terrorismo Contemporáneo como Problema Teórico: categorías de análisis, debates e interpretaciones*. In *Terrorismo Siglo XXI*. Buenos Aires: Ediciones Suárez, 2005, p. 12.

MORENO, Marta, *Terrorismo: em busca de uma definição universal*, in Brigagão, Clóvis; PROENÇA JR., Domício (orgs.), *Panorama brasileiro de paz e segurança*, São Paulo, Hucitec; Rio de Janeiro, Konrad Adenauer, 2004.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Coletânea de Direito Internacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MORE, Rodrigo Fernandes. *A Prevenção e Solução de litígios Internacionais no Direito Penal Internacional: fundamentos, histórico e estabelecimento de uma corte penal internacional (Tratado de Roma)*. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2819>>.

Acesso em: 15 de setembro

MURPHY, John Francis, *State support of international terrorism: legal, political and economic dimensions*, Boulder, Westview, 1989. Murphy, Sean D., *Terrorism and the concept of "armed attack" in article 51 of the UN Charter*, in *Harvard International Law Journal* 1 (2002).

RANDDAL D. Law. *The routledge History of Terrorism*. New York. 2015.

ROSENNE, Shabtai, *General course on public international Law, Recueil des Cours* 291 (2001).

ROTBURG, Robert I., *Failed states in a world of terror*, in *Foreign Affairs* 4 (2002).



WARBRICK, Colin. O Terrorismo e Direitos Humanos. In SYMONIDES, Janusz. Direitos Humanos: novas dimensões e desafios. Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001340/134027por.pdf>>. Acesso em 12 de novembro de 2015.

TRELEASE, Allen. "White Terror: The Ku Klux Klan Conspiracy and Southern Reconstruction. Louisiana State University Press. 1995. (<http://www.isbn.nu/toc/9780807119532>).

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGNU Assembleia Geral das Nações Unidas

CSNU- Conselho de Segurança das Nações Unidas

COP- Conferência das Partes da Convenção

CCIT- Convenção Global sobre Terrorismo Internacional

CQNC Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima

CNUMAD Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

CPDS Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional

EUA Estados Unidos da América

G-77 Grupo dos 77

GATT General Agreement on Tariffs and Trade

GEF Global Environmental Facility

OCDE Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODA Assistência Oficial para o Desenvolvimento

ODM Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

OIC- Organização para Cooperação Islâmica

OMS Organização Mundial de Saúde

ONG Organização Não Governamental

ONU Organização das Nações Unidas

PIB Produto Interno Bruto

PrepCom Preparatory Committee

Sea System of Environmental-Economic Accounts

UNEP United Nations Environment Programme