

Foro Interparlamentario de las Américas
Fórum Interparlamentar das Américas



Forum interparlementaire des Amériques
Inter-Parliamentary Forum of the Americas

I Encontro do Grupo sobre Terrorismo Relatório Final

Cidade do México, 21 de maio de 2003



Sumário

| | | |
|-----|---|----|
| 1. | Introdução..... | 2 |
| 2. | Sessão inaugural | 2 |
| 3. | Segurança e terrorismo no hemisfério..... | 2 |
| 4. | A Convenção Interamericana contra o Terrorismo | 3 |
| 5. | Progresso e estratégias na luta contra o terrorismo | 3 |
| 6. | O Tribunal Penal Internacional e o terrorismo | 4 |
| 7. | Debate e conclusões | 5 |
| 8. | Anexos..... | 7 |
| 8.1 | Anexo 1 – Países e delegados participantes | 7 |
| 8.2 | Anexo 2 – declaração do grupo especial sobre terrorismo | 8 |
| 8.3 | Anexo 3 – Apresentação: o México e a luta internacional contra o terrorismo | 9 |
| 8.4 | Anexo 4 – Apresentação: A Convenção Interamericana contra o Terrorismo | 14 |
| 8.5 | Anexo 5 – Apresentação: o tribunal penal internacional e o terrorismo..... | 19 |

1. Introdução

O Primeiro Encontro do Grupo Especial sobre Terrorismo do FIPA realizou-se nas instalações do Senado em 21 de maio de 2003 e contou com a presença de 16 parlamentares de 13 países, representando as quatro sub-regiões do hemisfério (*Veja a lista de países e delegados presentes no Anexo 1*).

O dito encontro foi convocado no seguimento de uma proposta apresentada pela delegação colombiana em criar um grupo de trabalho sobre terrorismo, o qual foi aprovado por resolução do Encontro Plenário do FIPA em 21 de fevereiro de 2003.

2. Sessão inaugural

A representante do país anfitrião, a senadora Silvia Hernández, apresentou as boas-vindas aos parlamentares presentes e realçou a importância de diferenciar os conceitos de violência e terrorismo e a necessidade de encontrar soluções políticas conjuntas na luta contra este flagelo.

A presidente do FIPA, senadora Céline Hervieux-Payette, apresentou um breve relato da organização e dos seus trabalhos sobre tal matéria. Além disso, assinalou também a responsabilidade dos parlamentares por garantir a segurança de seus cidadãos e, ao mesmo tempo, por proteger o processo democrático, o qual é vítima direta do terrorismo.



Presidiendo la sesión inaugural: Senador Germán Vargas, Senadora Céline Hervieux-Payette, senador Enrique Jackson e senadora Silvia Hernández.

Posteriormente, o senador Germán Vargas Lleras, da Colômbia, explicou os motivos de sua proposta para o Segundo Encontro Plenário do FIPA criar este grupo de trabalho, realçando a importância deste tema para o seu país. Salientou também a função dos parlamentares em complementar as iniciativas dos órgãos executivos no setor da segurança no hemisfério e na luta contra o terrorismo, dando como exemplo a ratificação imediata de instrumentos, tais como a Convenção Interamericana contra o Terrorismo e a atualização de legislação interna na matéria, visando complementar as iniciativas coletivas.

Finalmente, o presidente do Senado do México, senador Enrique Jackson, reiterou as boas-vindas aos participantes e elogiou a iniciativa do FIPA em criar este grupo de trabalho. Mencionou igualmente a importância da participação dos parlamentares na luta contra o terrorismo, adiantando eventos e preenchendo lacunas na legislação em tal setor. Por último, o senador Jackson declarou oficialmente inaugurado o encontro, dando assim início aos trabalhos.

3. Segurança e terrorismo no hemisfério

A senadora do México, Silvia Hernández, elaborou um resumo dos trabalhos anteriores do FIPA sobre o tema da segurança e terrorismo no hemisfério, assinalando as principais recomendações dos grupos de trabalho que trataram do tema no Encontro Plenário em 2002. Além disso, realçou também a



necessidade de ter um mecanismo permanente que possibilitasse acompanhar as decisões tomadas durante os diversos encontros, garantindo que o FIPA seja uma organização orientada para a ação.

O sr. Jorge Chabat, do Centro de Pesquisa e Docência Econômica do México, fez uma apresentação sobre o conceito da segurança no hemisfério. Destacou o desenvolvimento histórico do tema da segurança no hemisfério bem como os obstáculos para estabelecer uma estrutura que defina o conceito de segurança regional. Mencionou também a importância de rever o conceito de ameaça à segurança, não o definindo em função dos temas específicos mas em função do impacto que teve em determinadas situações. Assim procedendo, será possível desenhar um mecanismo flexível que permita aos governos responder rapidamente a tais ameaças.

Em seguida, a sra. Patricia Olamendi, ministra adjunta para assuntos globais do Departamento de Relações Externas do México, realizou uma apresentação onde explicou o conceito de terrorismo e sua evolução no contexto internacional atual, bem como os principais instrumentos jurídicos internacionais relacionados com o tema. Descreveu igualmente a posição do México quanto ao tema do terrorismo e sua participação no desenvolvimento de medidas de cooperação internacional na matéria (*Veja o texto da apresentação no Anexo 3*).

4. A Convenção Interamericana contra o Terrorismo

O sr. Dante Negro, advogado da Sub-secretaria de Assuntos Jurídicos da OEA, fez uma apresentação detalhada sobre a Convenção Interamericana contra o Terrorismo, na qual expôs os antecedentes, a estrutura e as características do documento e destacou os compromissos assumidos pelos países signatários (*Veja o texto da apresentação no Anexo 4*).

Depois de responder a várias perguntas dos participantes, o sr. Negro concluiu sua apresentação destacando a importância que a convenção representa em apoiar o consenso mínimo entre países e impeliu os parlamentares presentes a promoverem o processo de ratificação da mesma em seus respectivos países.

Em seguida, os parlamentares debateram o tema do terrorismo, assumindo diversas posições relativamente à definição e âmbito que deve ter a luta contra este flagelo.

5. Progresso e estratégias na luta contra o terrorismo

O sr. Jorge Calderón, do Grupo de Promoção da Democracia (GPD) da OEA, descreveu os trabalhos que estavam sendo realizados pela organização com os órgãos legislativos dos países da América Central relativamente ao tema do terrorismo. Os trabalhos tencionam: facilitar, a nível legislativo, a implementação da Convenção Interamericana contra o Terrorismo; fomentar uma resposta política sustentada pelos órgãos legislativos da região ao processo de combate ao terrorismo; elaborar estratégias parlamentares nacionais e sub-regionais para reforçar o papel das legislaturas no desenvolvimento de políticas contra o terrorismo; e garantir a ratificação e entrada em vigor dos instrumentos jurídicos relacionados com o tema.

A estratégia usada para alcançar tais objetivos baseou-se no desenvolvimento de uma estrutura normativa geral que possa servir como modelo para elaboração de legislação interna baseada no sistema jurídico de cada país. Tal abordagem possibilitou que os países da região elaborassem legislação homogênea relativa ao tema do terrorismo, sem necessidade de recorrer ao processo de negociação e adoção de um tratado internacional.

A Deputada Milena Calderón, de El Salvador, complementou a apresentação sobre a experiência centro-americana e apresentou um breve resumo sobre o desenvolvimento do FOPREL (Fórum de Presidentes de Órgãos Legislativos da América Central), o qual foi uma iniciativa que busca a harmonização de leis dos países centro-americanos e desenvolver mecanismos flexíveis, eficazes e modernos de integração legislativa. Além disso, ela descreveu a participação do FOPREL em esta iniciativa que visa combater o terrorismo através do Comitê de Assuntos Internacionais, Econômicos e de Integração Regional ao qual preside. Por fim, impeliu para que a estratégia de luta contra o terrorismo desenvolvida na América Central seja reproduzida em outras sub-regiões das Américas.

O sr. Alex Solís, consultor externo da OEA, apresentou o projeto da estrutura normativa sub-regional de combate ao terrorismo desenvolvido para os países da América Central. Explicou igualmente que tal iniciativa tenciona complementar os esforços feitos ao nível do hemisfério para combater o terrorismo, criando um projeto de legislação-modelo que possa ser usada pelos países da sub-região para elaborar a sua própria legislação em tal setor.

Seguiu-se um período para perguntas e respostas e os parlamentares discutiram o assunto da extradição como uma ferramenta para combater o crime do terrorismo internacional e a necessidade de atualizar acordos de cooperação em matéria penal entre países.



Deputado Cristian Paredes, senador Arthur Williams, Deputado Javier Sierra, Deputado Ángel Salazar, Deputado Carlos Mejía e Deputada Milena Calderón.

6. O Tribunal Penal Internacional e o terrorismo

O Deputado Marcelo Stubrin, da Argentina, fez uma apresentação sobre a jurisdição do Tribunal Penal Internacional (TPI) relativamente aos atos de terrorismo. Explicou que atualmente o TPI não pode julgar casos de terrorismo internacional, visto que os crimes que estão sob sua competência (definidos no artigo 5 do Estatuto de Roma) são os seguintes: genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e agressão. Todavia, foi possível inserir o crime de terrorismo internacional como crime da competência do TPI mediante a revisão do Estatuto de Roma sete anos depois de sua entrada em vigor, isto é, a partir de 1 de julho de 2009.

Além disso, realçou também que a luta contra o terrorismo deve ser um empreendimento multilateral nas mãos dos Estados, dado que as organizações terroristas e o crime organizado internacional demonstraram ser capazes de ameaçar a segurança da comunidade internacional. Assim, é de especial relevância o papel a desempenhar pelo TPI no interesse de sua jurisdição internacional e por sua competência penal especializada em crimes internacionais.

Por fim, o Deputado Stubrin mencionou os países das Américas que fazem parte do TPI e realçou a necessidade de os parlamentares trabalharem para a criação de legislação interna que possibilite a adequação normativa ao Estatuto de Roma (*Veja o texto da apresentação no Anexo 5*).

7. Debate e conclusões

Depois das apresentações, os parlamentares compartilharam seus pontos de vista com respeito aos temas expostos. Reconheceram igualmente a importância de promover a rápida ratificação da Convenção Interamericana contra o Terrorismo, como o primeiro passo no desenvolvimento de instrumentos coletivos na luta contra este flagelo.

Houve também concordância de opinião quanto aos trabalhos que estão sendo realizados pelo GPD com as legislaturas centro-americanas relativamente à ratificação e implementação da convenção poderem constituir um modelo a reproduzir em outras regiões do hemisfério. A lei estrutural desenvolvida para os países centro-americanos poderia ser enriquecida com outras experiências legislativas avançadas em tal área e ser adaptada para ser usada por outros países.

Por outro lado, destacou-se a importância de efetuar uma revisão crítica da legislação penal e dos acordos de cooperação vigentes entre os países do hemisfério. A meta será compartilhar experiências e, conjuntamente, atualizar legislação na matéria, reforçando assim a cooperação regional na luta contra o terrorismo.



Deputado Waldo Mora, deputado Mario Calderón, senador Ciro Ramírez, senador Luis H. Gómez e deputado Moroni Torgan.

Com respeito à situação na Colômbia, os participantes expressaram sua solidariedade com o povo colombiano e rejeitaram os atos de violência cometidos por grupos terroristas daquele país. Por seu lado, os delegados colombianos compartilharam suas experiências no desenvolvimento de legislação contra o terrorismo e salientaram a importância que tem para a Colômbia o apoio e solidariedade dos países do hemisfério na sua luta contra este flagelo. Reiteraram igualmente seu convite para a realização do próximo encontro deste grupo de trabalho na Colômbia, o qual foi aceite de maneira agradável.

O representante do Brasil falou sobre o Comitê Parlamentar para Combater o Crime Organizado do Congresso brasileiro, cujo objetivo é criar legislação sobre o tema e realizar também atividades de fiscalização e investigação. Mencionou também que poderia ser um exemplo a ter em conta por outros parlamentos do hemisfério a fim de formar comitês especializados no combate ao crime organizado.

A senadora Hervieux-Payette, presidente do FIPA, propôs a senadora Silvia Hernández, do México, como líder do grupo de trabalho sobre terrorismo, com o propósito de acompanhar as conclusões deste encontro e discursar em nome do grupo. A proposta foi aceite por todos os parlamentares presentes.

Por fim, os parlamentares presentes concluíram suas deliberações com os pontos seguintes:

1. Expressar solidariedade com o povo e o governo colombianos, reconhecendo seus esforços na luta contra o terrorismo e condenando os recentes atos de violência cometidos por grupos à margem da lei. Assim, os participantes decidiram adotar uma declaração oficial que apoie tal posição (*Veja o texto da declaração no Anexo 2*).
2. Apoiar e fomentar a ratificação da Convenção Interamericana contra o Terrorismo mediante um trabalho parlamentar conjunto liderado pelos membros do grupo, com o propósito de acelerar o processo nos países que ainda não a ratificaram.
3. Realizar um estudo dos instrumentos jurídicos internacionais disponíveis em matéria de terrorismo com o propósito de avaliar seu âmbito e vigência, bem como promover a facilitação das formalidades relacionadas aos instrumentos que ainda aguardam ratificação.
4. Efetuar consultas entre parlamentares do hemisfério com o objetivo de preparar recomendações para a Conferência Especial sobre Segurança da OEA. As ditas consultas podem ser realizadas usando o Parlamento Virtual do FIPA.

Chegou-se também a acordo quanto à data do próximo encontro ser determinada pela presidente do grupo de trabalho e estar dependente do acompanhamento das conclusões do encontro.

* * * * *



Participantes do Encontro do Grupo Especial sobre Terrorismo do FIPA

Primeira fila: *Dep. Waldo Mora (Chile); Sen. Silvia Hernández (México); Sen. Céline Hervieux-Payette (Canadá); Dep. Milena Calderón (El Salvador); Dep. Cristian Paredes (Rep. Dominicana)*

Segunda fila: *Dep. Moroni Torgan (Brasil); Sen. Germán Vargas (Colômbia); Dep. Marcelo Stubrin (Argentina); Sen. Ciro Ramírez (Colômbia); Sen. Luis H. Gómez (Colômbia); Dep. Mario Calderón (Costa Rica); Dep. Blasco Peñaherrera (Ecuador); Dep. Ángel M. Salazar (Guatemala); Dep. Carlos E. Mejía (Guatemala); Sen. Arthur Williams (Jamaica); Dep. Javier Sierra (Honduras).*



8. Anexos

8.1 Anexo 1 – Países e delegados participantes

Argentina

Deputado Marcelo Stubrin

Canadá

Senadora Céline Hervieux-Payette

Colômbia

Senador Germán Vargas Lleras
Senador Ciro Ramírez
Senador Luis H. Gómez

El Salvador

Deputada Milena Calderón

Honduras

Deputado Javier Sierra

México

Senadora Silvia Hernández

Parlamento Andino

Deputado Blasco Peñaherrera
(Equador)

Brasil

Deputado Moroni Torgan

Chile

Deputado Waldo Mora

Costa Rica

Deputado Mario Calderón

Guatemala

Deputado Carlos E. Mejía
Deputado Angel M. Salazar

Jamaica

Senador Arthur Williams

República Dominicana

Deputado Cristian Paredes



8.2 Anexo 2 – declaração do grupo especial sobre terrorismo

DECLARAÇÃO DA I REUNIÃO DO GRUPO ESPECIAL SOBRE TERRORISMO DO FIPA

Versão original: Espanhol

O Grupo Especial sobre Terrorismo do Fórum Interparlamentar das Américas (FIPA), reunido na Cidade do México, em 21 de maio de 2003:

Condena os atos perpetrados pelo grupo terrorista das FARC contra a vida do Governador da Antioquia, Guillermo Gaviria, do ex-ministro de estado Gilberto Echeverri e oito membros das Forças Armadas da Colômbia, assim como todas as suas operações contra a população civil e a infra-estrutura produtiva do Estado colombiano.

Expressa sua solidariedade às vítimas do terrorismo e repudia toda ação terrorista executada pelos grupos à margem da lei.

Aprova a criação de uma frente comum contra o terrorismo na Colômbia, composta por todos os partidos políticos com representação no Congresso desse país.

Exorta os parlamentos da região a ratificar com prontidão a Convenção Interamericana contra o Terrorismo.

Aceita de bom grado o convite da delegação da Colômbia para realizar uma próxima reunião nesse país.



8.3 Anexo 3 – Apresentação: o México e a luta internacional contra o terrorismo

Primeira reunião do Grupo Parlamentar contra o Terrorismo do Fórum Interparlamentar das Américas

Apresentação de Patrícia Olamendi

Vice-ministra de Assuntos Internacionais do Ministério de Relações Exteriores

Agradeço muito o Fórum Interparlamentar das Américas e o Senado pelo convite para participar desta reunião sobre a luta contra o terrorismo e estratégias internacionais geradas por ela.

O terrorismo é um dos grandes tópicos da pauta internacional. Os eventos de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos definiram um "antes" e "depois" em nossa visão do terrorismo. Hoje, vivemos em um mundo diferente, no qual os assuntos de segurança passaram a ocupar uma posição prioritária nos assuntos internacionais, posição que não possuíam há pouco tempo atrás.

Apesar dessa notoriedade, o terrorismo não constitui uma novidade nas pautas internacionais. As organizações internacionais vêm trabalhando diligentemente há décadas nesse tópico, que não surgiu em decorrência dos eventos recentes, mas que, naturalmente, adquiriu um novo ímpeto nas circunstâncias atuais.

Assim sendo, gostaria de iniciar minha apresentação com algumas reflexões sobre a natureza do terrorismo e depois falar sobre as dificuldades em se definir o fenômeno e como ele é tratado por instrumentos internacionais. Por último, descreverei a posição do México sobre esse assunto e suas ações como membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas e no nível regional.

1. A natureza do terrorismo

O terrorismo é uma prática antiga tanto na política nacional como na internacional. Literalmente, refere-se a atos de violência cujo objetivo é espalhar o medo e criar um clima de apreensão no corpo político, a fim de permitir que seus perpetradores alcancem seus objetivos escusos. O terrorismo é, em poucas palavras, o alastramento do terror.

Durante toda a história, atos terroristas foram executados por governos contra seus povos ou contra outros estados, ou por grupos descontentes que procuravam derrubar um regime ou forma de governo. No começo do século XXI, o terrorismo, a exemplo do que ocorre com outras formas de crime, passou a aproveitar-se da globalização e agora é realizado por grupos que podem ou não ser relacionados a estados-nações ou ao crime organizado, que podem agir em lugares distantes do ponto ou pontos onde estejam geograficamente situados. Resumindo, o terrorismo internacional atual é muito mais complexo que seus antecessores, se é que eles podem ser chamados da mesma maneira.

Mas examinemos a questão por etapas. Os atos terroristas são marcados, em primeira instância, pela sua natureza indiscriminatória em relação à população-alvo e aos meios de agressão usados. Os atos terroristas geram efeitos de apreensão generalizados que facilitam os objetivos daqueles que os promovem e realizam. A essência dos atos terroristas consiste em suas conseqüências imprevisíveis e na ausência de considerações humanitárias.

O terrorismo pode estar ligado a qualquer causa social, incluindo causas cujos fins nobres podem ser evidentes a grandes segmentos da opinião pública. Isso nos força a fazer uma distinção fundamental



ao falarmos de terrorismo: na luta contra o terrorismo, não são as causas que devem ser objeto de combate, mas os meios usados para alcançá-las. Essa distinção é crucial porque os valores positivos de certas causas — por exemplo, a busca de igualdade social, a independência de uma região, a luta pela proteção do meio ambiente, o direito a se praticar uma religião, etc. — podem criar a tendência de se encontrar uma justificação para o uso da violência.

Assim sendo, devemos deixar bem claro que os Estados, individual ou coletivamente, devem manifestar sua rejeição total às práticas terroristas, independentemente das razões ou pretextos que tentam justificá-las. A natureza dos atos terroristas fere todas as formas de coexistência civilizada e o acerto pacífico de disputas e, portanto, esses atos não podem ser justificados em nome de qualquer direito, reivindicação política ou vantagens pressupostas.

2. A dificuldade de se definir o terrorismo

Dados os diversos interesses e culturas existentes na comunidade internacional, no campo do multilateralismo não existe uma definição única e precisa de terrorismo. No entanto, o direito internacional nesse tópico inclui o conceito de terrorismo em uma série de normas definidas em convenções e acordos existentes. Em outras palavras, as convenções tratam e punem *atos terroristas*, mas não o terrorismo. Isso é chamado de "abordagem fragmentada" à definição do terrorismo.

Ainda que seja desejável haver uma definição comum de terrorismo internacional no sistema da Organização das Nações Unidas, uma definição forçada por pressões políticas e estratégicas do momento pode ter alguns inconvenientes:

- O primeiro seria que, indubitavelmente, uma definição muito generalizada poderia levar a normas internacionais que ampliassem a definição incluindo atos de violência que, de acordo com o senso comum ou análise jurídica ou política convencional, dificilmente seriam considerados terrorismo. Refiro-me a diversas formas de expressão social, como passeatas de protesto, demonstrações ou expressões de descontentamento que realmente não constituem atos terroristas.
- Outro empecilho à elaboração de uma definição é a dificuldade na diferenciação entre práticas terroristas e a luta pela liberação dos povos do colonialismo e da subjugação injustificável. Ainda que esse argumento fosse mais válido na década de 1960, quando, por exemplo, várias nações africanas se independizaram, não há razão para rejeitar o conceito reconhecido internacionalmente de *movimentos de liberação* no mundo socialmente dinâmico e em constante mudança da atualidade.
- Outro obstáculo é a pressão exercida por certos países no sentido de evitar qualquer condenação às suas forças armadas ou de segurança como instigadores de atos terroristas.

A expectativa de que a comunidade internacional alcance um consenso sobre o que é terrorismo não se refere tanto à definição, mas antes a um acordo político sobre a inaceitabilidade do uso da violência e a utilização cada vez maior por parte dos governos dos vários instrumentos internacionais existentes, que abordarei em seguida.

3. Instrumentos internacionais

Como o fenômeno do terrorismo internacional tem afetado a comunidade internacional, esta tem elaborado um arcabouço jurídico para contê-lo, e o esforço é contínuo.

- Primeiro, o esforço mais importante é a série de 12 instrumentos das Nações Unidas que proíbem, condenam e punem práticas específicas consideradas atos terroristas, e que incluem variações do



fenômeno nas esferas nacional e internacional. Esses instrumentos abrangem atos contra aeronaves e passageiros em aeroportos, contra plataformas marítimas fixas, contra diplomatas e pessoas protegidas internacionalmente, contra embaixadas e consulados, o uso de bombas em atos terroristas e o financiamento do terrorismo — sendo os últimos dois os instrumentos mais recentes. O México é parte de todos os 12 instrumentos (que encontram-se relacionados no anexo).

- Segundo, no nível regional, os países do continente chegaram a um acordo importante na Convenção Interamericana contra o Terrorismo. Essa convenção tampouco fornece uma definição genérica de terrorismo, mas aceita e promove a ratificação dos 12 instrumentos das Nações Unidas. Ela contém um bom número de medidas de cooperação entre os países, relacionadas com o controle de fronteiras, documentos de viagem e medidas para combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo. O México, devido a seu grande peso específico nas Américas, presidiu o trabalho de negociações do instrumento e alcançou seus próprios objetivos de manter a validade das condições de asilado e refugiado — contra a tentação de restringir esses direitos devido à luta contra o terrorismo — e o respeito aos direitos humanos durante a luta. A convenção foi assinada por 30 dos 34 países membros da OEA e já foi ratificada pelo México.
- Por último, na Organização das Nações Unidas, um grupo de países está negociando um acordo "base" contra o terrorismo. É precisamente por causa dos obstáculos que mencionei anteriormente em relação à definição e abrangência do instrumento que as negociações encontram-se paradas. É pouco provável que um outro instrumento que está sendo negociado atualmente — sobre atos de terrorismo nuclear — seja concluído antes da convenção "matriz" contra o terrorismo das Nações Unidas.

4. A posição do México no combate ao terrorismo

Dados os riscos à segurança nacional e internacional representados atualmente pelo terrorismo internacional, o papel que o México pretende desempenhar no cenário internacional baseia-se em três elementos:

1. *Condenação enfática e total a todos os atos de terrorismo*
2. *Compromisso de adotar todas as medidas necessárias para combatê-lo, e*
3. *Um clamor para a proteção e preservação dos direitos humanos na luta contra o terrorismo e crime organizado internacional.*

Baseado nesses três elementos principais, a posição do México e as ações que este tem empreendido para combater o terrorismo destacam de maneira especial as seguintes abordagens:

Primeira — A forma de combater o terrorismo. O México afirma que a maneira efetiva de combater o terrorismo é através da cooperação internacional, com base na Carta das Nações Unidas e em outros instrumentos do direito internacional, assegurando o respeito integral aos direitos humanos.

Segunda — O vínculo entre terrorismo e direitos humanos. No combate a um crime como o terrorismo, nenhum governo ou sociedade internacional pode justificar a violação dos direitos humanos fundamentais ou privar o acusado de suas garantias legais. São inaceitáveis as interpretações que ditam, pelo fato de os terroristas cometerem atos execráveis, que eles possam ser julgados com menos respeito aos direitos humanos.

Terceira — Relação entre o terrorismo e as lutas armadas sociais. A Carta das Nações Unidas e as resoluções pertinentes da Assembléia Geral protegem e reconhecem o direito dos povos à



autodeterminação. Portanto, é errado classificar movimentos de liberação nacional como terrorismo, já que a classificação só seria válida para aqueles membros que cometem atos terroristas individualmente e não para a organização como um todo. Os movimentos de liberação nacional agem — como outros combatentes — na estrutura jurídica que governa os conflitos armados e que proíbe o terrorismo como método de combate.

Quarta — Solução pacífica de conflitos. As soluções pacíficas devem ser promovidas em conflitos cuja natureza possa incitar os atos terroristas, embora a reivindicação pela solução de disputas internacionais não deva ser nunca interpretada como uma tentativa de justificar atos terroristas.

5. A participação do México na luta internacional contra o terrorismo

Como mencionei anteriormente, o México é parte dos 12 instrumentos das Nações Unidas de combate ao terrorismo e da Convenção Interamericana contra o Terrorismo.

Além disso, duas semanas depois dos ataques aos Estados Unidos, nosso país expressou seu apoio total aos esforços da comunidade internacional para se aplicar a Resolução 1373 do Conselho de Segurança da ONU, adotada em 28 de setembro de 2001, em decorrência daqueles ataques.

A resolução, cuja observância é obrigatória, exige que os estados-membros adaptem suas legislações e práticas em áreas como controle de fronteiras e serviços bancários para combater o terrorismo e evitar o seu financiamento. Ela também exige que os membros da ONU declarem as medidas legislativas, normativas e práticas que foram adotadas para se atingir tal objetivo. O informe do México é público e pode ser consultado na webpage da Organização das Nações Unidas.

A participação do México como membro não-permanente do Conselho de Segurança no período de 2002 a 2003 permitiu que ele participasse dos grupos de análise dos informes exigidos pela Resolução 1373. A abordagem que o México adotou em sua participação nessa tarefa promove a cooperação internacional, que ajudaria os países com recursos financeiros escassos e debilidades legislativas e institucionais a combater e punir o terrorismo.

Na esfera interamericana, além de promover a Convenção contra o Terrorismo e presidir sua negociação, o México também é um participante ativo do Comitê Interamericano contra o Terrorismo, que adotou medidas para a cooperação no controle de fronteiras e alfandegário e para deter a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo. Nessa área, o México faz parte do Grupo de Ação Financeira Internacional que apresentou recomendações específicas sobre como prevenir e combater a lavagem de dinheiro e como deter o financiamento ao terrorismo.

Tendo apresentado uma visão geral do terrorismo na esfera internacional e a posição e envolvimento do México, gostaria de terminar esta apresentação referindo-me a um dos aspectos da posição de meu país, cuja validade e importância são inquestionáveis.

O México acredita que o desenvolvimento econômico e social dos povos é um fator na prevenção de conflitos e no controle de outras ameaças à paz, nacional e internacionalmente. As causas econômicas e sociais de grande parte da violência que flagela nossa sociedade não pode ser nunca subestimada. Se essas causas de violência permanecerem intocadas, não haverá mecanismo capaz de pôr fim às ações repreensíveis como o espalhamento do terror e apreensão entre os povos do mundo. A prevenção é uma tarefa hercúlea, mas, a longo prazo, é mais efetiva do que a abordagem punitiva, que poderia acabar gerando ainda mais violência.

As nações do mundo devem trabalhar em conjunto nas iniciativas de prevenção de ações terroristas, para que nenhuma parte do mundo viva sob temor constante.



Anexo

O México assinou os seguintes instrumentos multilaterais de combate ao terrorismo internacional:

Organização das Nações Unidas

1. Convenção relativa às Infrações e a Certos Outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves, assinada em Tóquio no dia 14 de setembro de 1963.
2. Convenção para a Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves, assinada em Haia no dia 16 de dezembro de 1970.
3. Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, assinada em Montreal no dia 23 de setembro de 1971.
4. Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, Inclusive os Agentes Diplomáticos, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas no dia 14 de dezembro de 1973.
5. Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas no dia 17 de dezembro de 1979.
6. Convenção sobre a Proteção Física de Materiais Nucleares, assinada em Viena no dia 3 de março de 1980.
7. Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência em Aeroportos que Prestem Serviço à Aviação Civil Internacional, suplementar à Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, assinado em Montreal no dia 24 de fevereiro de 1988.
8. Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima, celebrada em Roma no dia 10 de março de 1988.
9. Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas Situadas na Plataforma Continental, celebrado em Roma no dia 10 de março de 1988.
10. Convenção para a Marcação de Explosivos Plásticos para Fins de Detecção, assinada em Montreal no dia 1º de março de 1991.
11. Convenção Internacional para a Repressão do Financiamento ao Terrorismo, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas no dia 9 de dezembro de 1999.
12. Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas no dia 15 de dezembro de 1997.

Organização dos Estados Americanos

13. Convenção Interamericana contra o Terrorismo, 2002.



8.4 Anexo 4 – Apresentação: A Convenção Interamericana contra o Terrorismo

I Reunião do Grupo Parlamentar de Luta contra o Terrorismo do Fórum Interparlamentar das Américas

*Versão estenográfica da apresentação do **Dr. Dante Negro**,
Subsecretaria de Assuntos Jurídicos da OEA*

Original: Espanhol

A apresentação que vou fazer se refere basicamente à Convenção Interamericana sobre o Terrorismo. Algumas pessoas desta mesa de trabalho que participaram de reuniões anteriores, já ouviram esta apresentação. Espero que não seja demasiado ouvi-la novamente, mas no decorrer destes meses ela foi se enriquecendo. É importante deixar claro que o objetivo da mesma é de analisar em detalhe a convenção.

Muitas vezes nos deparamos com um texto jurídico um pouco difícil de entender e de compreender o alcance das obrigações que dele emanam. Este é um trabalho importante porque dele depende a decisão que se toma, nos diferentes parlamentos, a respeito da adoção, ratificação ou não desse instrumento jurídico.

Gostaria de esclarecer que a apresentação que vou fazer não é uma posição oficial da OEA. A Secretaria Geral, como depositária dos Tratados Interamericanos, não oferece interpretações oficiais. O faço de forma pessoal, o faço como advogado e, como já disse em outras ocasiões, cada advogado tem uma interpretação diferente.

A Convenção Interamericana contra o Terrorismo é a Convenção mais recente que se tenha adotado no sistema interamericano. Até agora foi assinada por 33 dos estados membros da OEA. Não obstante, o depósito dos instrumentos de ratificação não tem sido tão encorajador, pois até agora só temos três assinaturas.

A Convenção foi adotada no quadro da Assembléia Geral levada a cabo em Barbados no ano passado. Os antecedentes mais imediatos dessa Convenção são basicamente os eventos de 11 de setembro, porém, não são os únicos.

Fazem muitos anos que a OEA tem empreendido um trabalho bastante frutífero no campo da luta contra o terrorismo. Já nos anos 70 estavam intentos na elaboração de projetos de convenção de luta global contra o terrorismo, porém esses projetos eram muito fragmentados. Na década dos 90, foi aprovada uma declaração e um plano de ação na Cidade de Lima, que fixou uns parâmetros bastante básicos na luta contra o terrorismo. Anos depois, na Cidade de Mar del Plata, aprovou-se um compromisso dos estados membros, o qual deu origem à Constituição do “CICTE”, ou seja, o Comitê Interamericano contra o Terrorismo, que hoje em dia é a entidade, no âmbito da OEA, que canaliza um pouco as atividades dos estados membros na luta contra esse flagelo.

A Convenção fixa objetivos e fins muito claros: prevenir, sancionar e eliminar o terrorismo. Na medida em que a Convenção, através das normas nela incluídas, cumpre esses objetivos, podemos avaliar a utilidade da mesma.



Para efeito metodológico, vou dividir a análise de Convenção em dois campos diferentes:

1. O campo das obrigações que emanam da Convenção, mas que merecem um desenvolvimento legislativo interno, e
2. O campo que estabelece também obrigações não menos importantes, mas que possam ser cumpridas pelos estados em suas relações de cooperação existentes, ou seja, em suas relações interestatais, e que não impliquem necessariamente num desenvolvimento legislativo por parte dos países que querem chegar a fazer parte da mesma.

Existem basicamente quatro áreas nas quais os estados que querem chegar a fazer parte da mesma têm que se esforçar bastante, pois ou são dignos de um desenvolvimento legislativo ou podem estar, de alguma forma, em contradição com as normas que já foram adotadas em nível interno. Essas quatro áreas são as seguintes:

1. O financiamento do terrorismo;
2. A lavagem de dinheiro;
3. O asilo e a extradição; e
4. A transferência das pessoas que estão sob custódia e as garantias que se devem oferecer para essa transferência.

Nas duas primeiras áreas, talvez por serem um pouco recentes, alguns estados ainda não têm a legislação adequadamente desenvolvida para poder chegar a fazer parte da Convenção. Nas duas últimas, acho que muitos estados já têm uma legislação bastante desenvolvida.

O que eu quero demonstrar com esta apresentação é que a adaptação dessa Convenção não é tão onerosa quanto poderia parecer. E quando analisarmos cada uma dessas áreas que assinalei, darei alguns parâmetros que poderão ajudar no desenvolvimento da legislação interna.

Mais tarde teremos uma apresentação relacionada ao desenvolvimento da legislação interna em muitas áreas, porém quero fixar as normas mínimas que devemos levar em conta para poder cumprir com as obrigações dessa Convenção.

Em matéria de financiamento do terrorismo, a primeira área que mencionei, temos o artigo 4 da Convenção que estabelece que cada estado membro deverá estabelecer um regime jurídico e administrativo para prevenir, combater e erradicar o financiamento do terrorismo.

Um regime jurídico e administrativo pode parecer ter um conteúdo muito amplo e talvez estejamos também lidando com uma área onde nossas idéias não sejam muito claras. No entanto, o próprio artigo 4 nos proporciona as diretrizes para poder desenvolver a legislação nesse campo; e essas diretrizes nos referem às recomendações do GAFI, que constam de 40 recomendações em matéria de lavagem de dinheiro e de capitais e também de recomendações especiais que o GAFI aprovou em matéria de terrorismo.

Estes são os parâmetros mais determinantes que temos dentro da Convenção e que nos podem servir basicamente para desenvolver a legislação nesta matéria.

Existem duas áreas básicas que a própria Convenção menciona em matéria de financiamento nas quais se deve estabelecer este regime jurídico e administrativo: a supervisão de bancos e o movimento transfronteiriço de capitais, de valores, etc.

Estas são as áreas básicas em matéria de financiamento, bem que possam haver outras. De toda maneira, está suposto que para fazer parte da Convenção, cada país pode desenvolver medidas adicionais para fortalecer a luta contra o terrorismo



A Convenção não exige que se tipifique o delito de financiamento do terrorismo, o que é muito importante. Ela também prevê o estabelecimento de uma unidade de inteligência que haverá de regular e servir de meio de intercâmbio de informação e de cooperação interestatal.

Para resumir este primeiro ponto: no que tange o financiamento do terrorismo temos duas áreas mínimas: supervisão de bancos e movimentos transfronteiriços. Podemos tomar como parâmetros os regulamentos que estão contidos nas recomendações do GAFI.

A segunda área depois do financiamento do terrorismo é a lavagem de dinheiro, a qual está mencionada no artigo 6 da Convenção. Esse artigo estabelece que os estados membros têm a obrigação de considerar como delitos determinantes da lavagem de dinheiro, aquelas condutas que se regulam na Convenção. Portanto, a obrigação que surge desse artigo é a tipificação dos delitos determinantes.

Agora, isto nos impõe uma pergunta mais importante: Quais são as condutas que a Convenção regula? A resposta nos leva ao artigo 2 da Convenção, que pode parecer um pouco problemático e pode criar confusões. Esse artigo estabelece uma série de convenções que são basicamente as que se têm adotado no seio das Nações Unidas na luta contra o terrorismo. Como ouvimos na apresentação anterior, nessas convenções não se tipifica o delito do terrorismo, mas sim se descrevem condutas que serão reguladas por essas convenções.

Assim, a Convenção Interamericana contra o Terrorismo nos leva de volta às dez convenções listadas no artigo 2, que nos permitem definir o âmbito de aplicação. Quero deixar claro que não é em virtude da Convenção Interamericana que os estados devem assumir as obrigações das dez convenções mencionadas no artigo 2. O que se quer, é que essas convenções sirvam de referência para efeito de descrever as condutas para as quais a Convenção Interamericana será aplicada.

Da mesma forma, um estado que chegue a fazer parte da Convenção Interamericana não deve necessariamente aceitar a definição das condutas que figuram nesses dez instrumentos jurídicos. É possível fazer uma declaração indicando que não se aplicarão as definições das convenções das quais nenhum estado faz parte e que estão mencionados no artigo.

Em síntese, se um estado quer chegar a fazer parte dessa Convenção Interamericana, as providências que deve tomar a esse respeito são:

Primeiro, determinar se é ou não um estado membro dos dez instrumentos jurídicos mencionados no artigo 2. Se for um estado membro, não há nenhum problema porque já está comprometido pelas obrigações que emanam dos mesmos. Se não for um estado membro de alguns desses instrumentos, tem que decidir se quer que as condutas, definidas nos ditos instrumentos, entrem no campo de aplicação da Convenção Interamericana. E se não quiser que isto se aplique, deverá emitir uma declaração no momento de assinar ou depositar seu instrumento de ratificação, manifestando que tais instrumentos jurídicos não serão aplicáveis.

Estes são os três passos que qualquer estado deveria seguir para poder definir se quiser ou não que lhe sejam aplicadas as disposições do artigo 2.

Até agora, dos três estados que depositaram seus instrumentos de ratificação na Secretaria Geral, nenhum deles fez qualquer declaração que seja a esse respeito. Os estados que ratificaram são o Canadá, Antígua e Barbuda, e El Salvador, nessa ordem cronológica.

Existem outros países que já ratificaram as convenções mas que até agora não as depositaram. Esses países são o México, e se não me engano, a Nicarágua anunciou que levou a cabo a dita ratificação.

Esta explicação do artigo 2 foi feita devido ao fato que estávamos tratando da lavagem de dinheiro. Nesse ponto notamos que os estados se comprometem a incluir em suas legislações internas, como



delitos determinantes da lavagem de dinheiro, todas as condutas que possam emanar do artigo 2. Basicamente, seria essa a obrigação a respeito desse tema.

O terceiro tema é o Asilo e a Extradicação, que são figuras particularmente delicadas nas legislações dos países latino-americanos, devido à extensa tradição que essas instituições têm nas legislações internas.

Ao ler os artigos 11, 13 e 15 em matéria de Asilo e Extradicação, e o artigo 12 em matéria de Refúgio, se pode concluir que o Estado membro estaria renunciando ao seu direito de qualificação em virtude dessa Convenção Interamericana.

Não desejo submetê-los à tarefa de ler conjuntamente esses artigos, porém gostaria que tivessem pelo menos uma idéia. Mais tarde com tranquilidade podem ler os artigos, e após um leitura atenta poderemos debater sobre os mesmos.

O México, no momento de firmar a Convenção, fez uma declaração a esse respeito a qual me pareceu dar a entender que está precisamente salvaguardando este direito de qualificação, tão inerente à instituição do asilo que tem sido utilizada por tantas décadas na América Latina. Em qualquer momento, se vocês assim o desejarem, podemos examinar o texto da declaração que o México fez no momento da assinatura, o que poderia nos ajudar um pouco a entender a tese que estou argumentando neste momento de que a Convenção parece deixar sem efeito este direito de qualificação.

A quarta área à qual desejo me referir, é a área da transferência de pessoas e as garantias de vida. O artigo que se refere a essa área é o artigo 10 da Convenção, no qual se estabelecem uma série de parâmetros a respeito da transferência de uma pessoa que está detida ou sob custódia em um país, para outro que requer sua presença, seja para prestar depoimento ou para obter provas a respeito de algumas das condutas que estão contidas na Convenção.

O artigo é bastante claro, porém devemos ter cuidado ao determinar se todos os requisitos estabelecidos na Convenção, e que estão no artigo 10, estão em consonância com as legislações internas de nossos países para efeito de não entrar em contradição com a Convenção.

Essas são, então, as quatro áreas. A importância de poder identificar cada uma delas é que, como vocês todos sabem, uma vez que um Estado faz parte de um instrumento internacional não pode argumentar como desculpa para o não cumprimento dessas obrigações, o fato de que sua legislação interna esteja em contradição, ou não seja suficientemente desenvolvida para poder implementar as obrigações que emanam do dito tratado.

Portanto, cada Estado que queira fazer parte dessa convenção, é responsável em examinar se toda a sua armação interna, jurídica e administrativa, contribui ao cumprimento das obrigações que emanam dessa Convenção Interamericana. Daí a importância de poder identificar estas áreas.

Existem outras obrigações que emanam da Convenção, todavia, a meu ver, não são obrigações que merecem necessariamente um desenvolvimento interno. Um Estado poderia tomar a decisão de trabalhar em muitas outras áreas porque, como volto a repetir, o que a Convenção está fazendo é fixar os padrões mínimos para a luta contra o terrorismo.

No entanto, o mínimo não é necessariamente o melhor ou o mais perfeito. O mínimo é o resultado, no contexto da OEA, de um processo de negociação muito complexo, no qual muitas posições foram postas de lado para poder-se chegar a um consenso e materializar-se nesse instrumento jurídico.

Temos, então, nas mãos o mínimo; porém, como disse anteriormente, isto não significa que não se possa desenvolver uma legislação interna para aperfeiçoar os mecanismo na luta contra o terrorismo.



Existem outras obrigações que não merecem necessariamente um desenvolvimento interno, pois são simplesmente obrigações. Estão me perguntando quais. Temos algumas, por exemplo, no artigo 7, no qual se invoca a promoção da cooperação e o intercâmbio de informação. No artigo 8 se invoca uma colaboração estreita para fortalecer a aplicação efetiva da Lei, etc. O mesmo artigo 8 trata do estabelecimento e melhoria dos canais de comunicação entre autoridades competentes. Por coincidência, muitas dessas obrigações foram incluídas no plano de ação que o CICTE (Comité Interamericano contra o Terrorismo) aprovou em seu terceiro período ordinário de sessões levadas a cabo no início deste ano.

Se vocês comparam os compromissos que os estados assumem baseados neste plano de trabalho e em outras obrigações, verão que há muitas coincidências e também se darão conta que elas são facilmente cumpridas por um esforço da direção em nível ministerial das Relações Exteriores.

Antes de terminar com uma análise rápida dessa Convenção, há dois outros pontos que vale a pena considerar. O primeiro deles é o trabalho que o CICTE cumpre e que é um mandato que lhe dá a própria Convenção para dar assistência na aplicação da mesma nos estados membros.

O outro ponto, que acredito ser muito fundamental, e que também foi incluído nas Convenções Interamericanas mais recentes, é o papel que desempenha a Secretaria Geral na convocação de reuniões de consulta quando se alcança um determinado número de depósitos de instrumentos de ratificação. No caso da Convenção Interamericana são dez depósitos de instrumentos de ratificação.

Essas reuniões de consulta não são mecanismos de revisão da Convenção, mas sim mecanismos que permitem avaliar, trocar de idéias, fazer intercâmbio das melhores práticas na aplicação da mesma, e identificar os obstáculos que os estados membros tiveram que superar na aplicação, para assim avaliar qual tem sido o desenvolvimento dessa Convenção.

Esta é uma breve síntese dessa convenção. Cabe destacar o trabalho realizado pela Unidade para a Promoção da Democracia nos países centro-americanos a respeito da convenção.

Temos muitas convenções no contexto interamericano que foram adotadas com muita ênfase, com muita esperança de fortalecer a cooperação interamericana; porém, devido à ausência do número de ratificações, ou não entraram em vigor, ou o cumprimento delas é muito limitado.

Espero que este tipo de encontro nos ajude a fazer com que não seja este o caso da Convenção Interamericana e que a maioria dos estados membros da organização possa conseguir ter acesso à mesma.

Agradeço muito vossa atenção.



8.5 Anexo 5 – Apresentação: o tribunal penal internacional e o terrorismo

Primeira reunião do Grupo Parlamentar contra o Terrorismo do Fórum Interparlamentar das Américas

Apresentação de deputado Marcelo Stubrin da Argentina

A história do Tribunal Penal Internacional

No dia 1º de julho de 2002, quando foram obtidas as 60 ratificações exigidas pelo Estatuto do Tribunal Penal Internacional, adotado em Roma quatro anos antes (17 de julho de 1998), o tratado internacional entrou em vigor, tornando-se um marco do direito internacional e um instrumento jurídico fundamental para a proteção internacional dos direitos humanos. Atualmente, o tratado possui 77 estados-partes e 139 estados signatários. O Tribunal Penal Internacional já se encontra em funcionamento. Instituído em março de 2003 em Haia (Holanda) e composto por 18 juízes, o Tribunal recentemente elegeu o advogado argentino Luis Moreno Ocampo para promotor do tribunal. O tribunal encontra-se em processo de organização e estão sendo preparadas normas jurídicas internacionais para complementar o estatuto, de acordo com as provisões deste. As atividades jurídicas e legislativas geradas nos estados-partes são importantes, já que elas são necessárias para adaptar a legislação e estabelecer mecanismos de relacionamento com esse alto tribunal internacional.

É animador relatar o significado que o Estatuto de Roma e o Tribunal Penal Internacional representam nos países das Américas. De um total de 35 países (América do Norte, América Central, Caribe e América do Sul), 17 países já são estados-partes (praticamente 50%). Dos 18 países restantes, devemos esclarecer que oito não assinaram o estatuto e não aderiram a ele (na maioria, países da América Central e do Caribe), enquanto que 10 são estados signatários e encontram-se no processo de obter autorização de acordo com suas legislações nacionais, para assumir as obrigações internacionais impostas pelo tratado (através da ratificação, aceitação ou aprovação). Um dos estados que não havia assinado, a Dominica, juntou-se ao tratado no dia 12 de fevereiro de 2001, após o prazo para assinatura do tratado (31 de dezembro de 2000).

Em outras palavras, 77% dos países das Américas assumiram o compromisso internacional de cumprir os objetivos do Estatuto do Tribunal Penal Internacional e de promover a instalação e o funcionamento desse importante tribunal.

Os Estados Unidos mantêm sua oposição ao tratado internacional e ao funcionamento do Tribunal Penal Internacional, questionando a jurisdição universal do tribunal, apesar do fato de o mesmo subordinar-se aos tribunais nacionais. Durante os trabalhos preparatórios e a conferência internacional que elaborou o projeto do Estatuto de Roma, os EUA mostraram sua aversão à possibilidade da existência de um tribunal desse tipo e só assinaram o tratado no último dia do prazo de assinatura. O presidente Clinton o fez em seu último dia de governo (31 de dezembro de 2000), apesar da oposição significativa do congresso e sem contar com o apoio integral de seu próprio partido, o Partido Democrata.

Posteriormente, o governo republicano de George W. Bush retirou a assinatura, em uma nota enviada ao secretário-geral das Nações Unidas no dia 6 de maio de 2002, declarando que os Estados Unidos



não tinham a intenção de tornar-se um estado-parte do Estatuto. Em outras palavras, hoje o país não pode nem mesmo ser considerado um estado signatário.

Os obstáculos ao Tribunal Penal Internacional

Sem dúvida, as implicações do funcionamento do Tribunal Penal Internacional e de sua jurisdição universal em crimes internacionais e os efeitos legais do estatuto — mesmo no caso de países não-membros — fizeram com que muitos países decidissem não assinar o tratado ou, após assiná-lo, resolvessem não ratificá-lo. No entanto, e apesar do grande número de ratificações necessárias para que entrasse em vigor, levou apenas quatro anos após a sua conclusão para que se tornasse uma realidade na comunidade internacional.

A aprovação da Resolução Nº 1422 (2002) de 12 de julho de 2002 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, baseada em uma proposta apresentada pelos Estados Unidos, voltou a pôr o Estatuto de Roma em discussão poucos dias após a sua entrada em vigor e gerou um debate acalorado sobre a jurisdição do tribunal. O resultado diferiu da intenção original devido à resistência à proposta dos Estados Unidos por parte de um grupo de estados-partes do tratado.

A resolução aprovada refere-se especificamente ao artigo 16 do Estatuto de Roma, que determina que, por um período de um ano, o tribunal não iniciará ou procederá a investigações ou julgamentos de qualquer tipo relacionados a casos de ações ou omissões referentes a operações estabelecidas ou autorizadas pela Organização das Nações Unidas e que envolvem a participação de oficiais, ex-oficiais, funcionários ativos ou afastados de qualquer estado que não seja parte do Estatuto, mas que tenha fornecido tropas para tais operações. Esta exceção poderá ser renovada por períodos anuais pelo Conselho de Segurança.

O primeiro período está chegando ao final e o Conselho de Segurança não deverá renová-lo, já que a resolução foi criada para ser usada em situações muito específicas e excepcionais, nas quais a ação do tribunal interferiria com os esforços de manutenção da paz e da segurança internacionais do Conselho de Segurança. Claramente, a intenção era proteger os membros das "forças de paz" da Organização das Nações Unidas, que são cidadãos de estados não-partes do estatuto, contra acusações irresponsáveis que pudessem gerar processos contra eles no âmbito da jurisdição e intervenção do tribunal. Também se intencionava evitar a politização da jurisdição internacional do tribunal.

No entanto, não era a intenção dos criadores transformar a resolução em um artigo geral e eternamente transitório, suscitando a suspeita de uma imunidade oculta que alteraria o espírito do Estatuto de Roma.

Há alguns meses, os Estados Unidos deram início a uma campanha para convencer outros países que as tropas americanas participantes das "forças de paz" da Organização das Nações Unidas mereceriam imunidade total e permanente, devido ao grande número de soldados e à possibilidade de que suas operações pudessem gerar investigações e julgamentos motivados por questões políticas. Eles promoveram e obtiveram um grande número de tratados bilaterais baseados nos termos do artigo 98 do Estatuto, com o objetivo de alcançar imunidade recíproca para suas tropas contra todo tipo de processo baseado no cometimento de crimes internacionais.

Essas decisões afetam a integridade do Estatuto de Roma e a credibilidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas, tornando necessário o debate nessa organização para tornar a Carta das Nações Unidas e os poderes do Conselho de Segurança compatíveis com o Estatuto de Roma e com o Tribunal Penal Internacional. Qualquer ambigüidade ou lapso na interpretação ameaçará o funcionamento harmonioso dos organismos das Nações Unidas e agirá contra a eficácia do tribunal internacional.



Além disso, os acontecimentos recentes no Iraque envolveram um conflito armado internacional, no qual a coalizão invasora composta pelos EUA e pelo Reino Unido fizeram uso ilegal de força segundo o direito internacional, porque não conseguiram obter a autorização necessária do Conselho de Segurança das Nações Unidas, sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, da qual todos os países são membros. Independentemente da agressão — esta própria um crime internacional, ainda que não incluída até agora na jurisdição do Tribunal Penal Internacional — esse conflito internacional cria as condições para o cometimento de crimes de guerra, ações ilegais que poderiam estar sob a jurisdição existente do tribunal a qualquer momento, se os requisitos de admissibilidade estabelecidos no Estatuto de Roma forem atendidos.

Terrorismo como crime internacional

Há, porém, uma ação penal internacional antiga que, desde o ataque às Torres Gêmeas em 11 de setembro de 2001, tornou-se altamente importante no direito internacional, do ponto de vista da definição de uma nova etapa na história das relações internacionais e de uma nova ordem mundial ainda incipiente. Trata-se do terrorismo internacional.

Esse crime internacional era e continua a ser regulamentado por diversos tratados internacionais, dependendo de sua natureza e dos meios usados para cometê-lo. No entanto, o crime nunca foi definido com uma ampla base consensual. O debate da natureza do crime coloca muitos países em uma posição difícil, já que não existe definição de terrorismo completamente isenta de considerações políticas. Muitos movimentos de liberação nacional, ao confrontarem as potências colonizadoras em sua luta pela liberdade, e outros movimentos que usaram e continuam a usar de força para defender o seu direito à autodeterminação foram acusados de terroristas, mas posteriormente tornaram-se partidos governantes ou participantes de negociações políticas nacionais ou internacionais (Congresso Nacional Africano na África do Sul, OLP, IRA, Frente de Liberação de Timor Leste, etc.).

Atualmente, organizações não-estatais — terroristas e o crime organizado internacional — comprovaram ser capazes de colocar em risco a segurança de países e da comunidade internacional como um todo, através de seus ataques furtivos. Essas organizações tornaram-se uma ameaça internacional que pode tornar necessário combatê-las em território soberano de qualquer país, por razões que transcendem o próprio país, ainda que algumas vezes tal país seja cúmplice ou protetor dessas organizações. Essas organizações não possuem território para defender, operam em nível mundial, não estão interessadas na resolução pacífica de disputas ou em negociações diplomáticas, têm acesso a armas de destruição de massa e tecnologias modernas que aumentam a velocidade e eficácia de suas ações, e seus objetivos ultrapassam suas declarações específicas, mesclando-se com o fundamentalismo, a discriminação ou ódio religioso, ou ainda com o poder econômico e o controle de recursos naturais. Infelizmente, isto gerou a tendência de legitimizar ações unilaterais de países (ações preventivas, direito de intervenção, intervenções humanitárias, etc.) que são essencialmente contrárias à Carta das Nações Unidas e ao direito internacional, e que podem desestabilizar as regras existentes sob o sistema atual de relações internacionais, solapando os recursos institucionais e as práticas até então vigentes.

Portanto, a luta contra o terrorismo internacional deveria ser uma tarefa multilateral executada pelos países, mas sob a coordenação de organizações internacionais — não apenas de organizações gerais como a Organização das Nações Unidas ou a Organização dos Estados Americanos, mas especialmente de instituições e organismos especializados da Organização das Nações Unidas. A diversidade e complexidade do comportamento criminoso torna uma estratégia desse tipo indispensável para se alcançarem os resultados esperados. Nesse sentido, o papel a ser desempenhado pelo Tribunal Penal Internacional é extremamente importante, dada a sua natureza de órgão judicial internacional com jurisdição universal e área de ação especializada (crimes internacionais).



O terrorismo internacional e a jurisdição do Tribunal Penal Internacional

Atualmente, o Tribunal Penal Internacional não possui autoridade para julgar causas de terrorismo internacional. Os crimes que recaem sob sua jurisdição estão definidos no artigo 5 do Estatuto de Roma e são os seguintes: crimes de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e crimes de agressão. No caso deste último, a falta de consenso na definição adiou a sua inclusão nos poderes do tribunal até que uma conferência futura o analise. A descrição detalhada desses crimes constitui um código de normas que já existe e faz parte do direito internacional, com base nas disposições de vários instrumentos jurídicos internacionais, como a Convenção de Haia de 1907, a Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio de 1948, as Convenções de Guerra de Genebra de 1949 e seus protocolos adicionais de 1977, a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes de 1984, e muitos outros. A menos que a ação terrorista a ser julgada coincida com um dos comportamentos descritos no artigo 5, o Tribunal Penal Internacional não tem competência para julgá-lo.

Então, como o terrorismo internacional poderia ser incluído como um crime abrangido pela jurisdição do Tribunal Penal Internacional? Somente através da revisão do Estatuto de Roma. Os artigos 121 e 123 descrevem o procedimento. Sete anos após entrar em vigor — isto é, em 1º de julho de 2009 — o secretário-geral das Nações Unidas convocará uma conferência de revisão dos estados-partes para examinar emendas ao estatuto, que poderão incluir os crimes mencionados no artigo 5, mas sem necessariamente limitar-se a eles. Os participantes serão os membros da Assembléia dos estados-partes do estatuto e sua participação se dará sob as mesmas condições da assembléia. Depois desta primeira conferência de revisão, o secretário-geral das Nações Unidas poderá convocar, a pedido de um estado-parte, a qualquer momento, conferências de revisão sucessivas para discutir emendas; ou poderá fazê-lo diretamente a Assembléia dos estados-partes, desde que a maioria dos estados-partes lhe dêem permissão antecipada para isso.

Será claramente necessário elaborar o mais amplo consenso possível na definição de terrorismo internacional entre agora e julho de 2009, com base nas definições incluídas nos diversos tratados internacionais em vigor e abrangendo os recursos que a realidade internacional, a pesquisa técnica e científica, as medidas governamentais e o financiamento possam fornecer para resolver as diferenças e criar um conceito comum.

É útil lembrar que a inclusão do terrorismo na jurisdição do Tribunal Penal Internacional foi tratada sem êxito na Comissão Preparatória (PREPCOM) que elaborou o projeto do Estatuto de Roma durante o período de 1996 a 1998, e na Comissão Preparatória (Resolução F) do Tribunal Penal Internacional, que funcionou de 1998 a 2003 com o objetivo de tratar de assuntos administrativos e financeiros, regulamentar o estatuto em relação a procedimentos, provas e elementos de crimes, e formular propostas de emendas para a primeira conferência de revisão a ser realizada em 2009, com respeito ao crime de agressão e quaisquer outros. Diversos países, entre eles a Algéria, a Índia e a Espanha, expressaram grande interesse em incluir o terrorismo no domínio do crime internacional sob a jurisdição do tribunal, devido às suas dolorosas experiências nessa área. O terrorismo é considerado uma das formas mais repreensíveis do crime internacional, devido à violação ampla e total dos direitos humanos fundamentais, à ameaça à integridade territorial e a às estruturas política e social dos Estados, encurtando a vida de homens, mulheres e crianças inocentes, sem distinção de sexo, raça ou religião, e sem respeito às fronteiras. É um crime aberrante que representa um verdadeiro desafio para toda a humanidade.

A luta contra o terrorismo no sistema interamericano e o Tribunal Penal Internacional

A Convenção Interamericana contra o Terrorismo, assinada em Bridgetown, em Barbados, no dia 3 de junho de 2002, e que ainda não entrou em vigor, foi o resultado de um processo de cooperação



hemisférica que iniciou-se na Conferência de Lima de 1996, para prevenir, combater e eliminar o terrorismo como um crime internacional. Trata-se de uma base a partir do qual se poderá construir um consenso na definição de terrorismo como um crime internacional. Ainda que a convenção não forneça uma definição, o artigo 2 refere-se aos diversos tratados internacionais que, de maneira mais ou menos abrangente, definem o espaço semântico no qual uma definição poderá ser acordada pela maioria, com os elementos necessários para sua identificação inequívoca e isenta de nuances ideológicas ou políticas que interfiram no consenso.

A convenção também fornece uma relação de medidas provisórias e outras medidas baseadas na cooperação internacional, cujo objetivo é prevenir, combater e erradicar o terrorismo, particularmente em relação: ao seu financiamento e a crimes relacionados, como a lavagem de dinheiro e o tráfico de drogas; à assistência legal mútua; à promoção de programas de cooperação técnica e de treinamento; e a investigações policiais e judiciais. Há poucos meses, no dia 24 de janeiro de 2003, por ocasião de sua terceira sessão ordinária, o CICTE (Comitê Interamericano contra o Terrorismo), reunido em El Salvador, adotou a Declaração de El Salvador sobre o Fortalecimento da Cooperação na Luta contra o Terrorismo. Alguns dos pontos principais da declaração referem-se: aos vínculos existentes entre o terrorismo e as diferentes formas do crime organizado internacional; à segurança ciberespacial; e à cooperação internacional com os organismos regionais e internacionais pertinentes.

Deve-se fazer uma menção especial à Resolução 49/60 de 17 de fevereiro de 1995 da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre as medidas para se eliminar o terrorismo internacional, e à Resolução 1373 (2001) de 28 de setembro de 2001 do Conselho de Segurança sobre o terrorismo internacional, feita em reação ao ataque de 11 de setembro. Ambas as resoluções contêm um estudo detalhado dos cursos de ação a serem tomados, que vão de uma abordagem preventiva a medidas concretas de repressão.

É inegável que a possibilidade de inclusão desse crime internacional sob a jurisdição do Tribunal Penal geraria uma estrutura muito mais ampla e universal para as iniciativas de erradicação desse comportamento condenável. No entanto, ainda há tempo suficiente até 2009 para se continuar a trabalhar regionalmente e, claro, mundialmente, para estabelecer diretrizes de ação no trabalho de prevenção e repressão. O elo entre o CICTE e a Assembléia dos estados-partes do Estatuto de Roma com o próprio Tribunal Penal Internacional deveria tornar necessária a inclusão desse crime internacional dentro da jurisdição do tribunal. Além disso, o objetivo pode ser alcançado se o CICTE promover ações conjuntas com órgãos similares do sistema das Nações Unidas ou com diversas organizações internacionais, visando criar um consenso na definição de terrorismo internacional e nos meios de preveni-lo, combatê-lo e reprimi-lo. Essa ação conjunta deveria ter lugar nos círculos acadêmicos, governamentais e políticos, assim como na sociedade civil e ONGs, para promover a compreensão da matéria e as conseqüências de seu tratamento responsável e efetivo. Poderá ocorrer uma resistência política vigorosa à punição internacional de um comportamento que poderia ser usado para justificar os meios mais torpes para promover os fins mais nobres. A resistência não viria apenas da parte de estados delinqüentes, mas também de grandes potências, particularmente se se pretendesse legitimar o uso preventivo da força.

No entanto, não devemos nos esquecer que existem causas sociais e econômicas que geram o meio cultural no qual crescem os futuros terroristas e as razões de suas atitudes autodestruídas, fundamentalistas e, em última análise, discriminatórias, intolerantes e autoritárias. A erradicação dessas causas é tão importante e talvez mais eficaz que a prevenção, combate e repressão do crime. Isso pressupõe um processo muito mais inclusivo e enriquecedor, no qual a globalização poderia mostrar sua faceta mais simpática, trabalhando em prol de uma distribuição da riqueza mundial mais justa, que simultaneamente reduziria a pobreza e a violência.



Igualmente, as barreiras éticas, morais e legais devem continuar a existir, em tanto que manifestações da dignidade humana e da convicção profunda que a luta contra o terrorismo deve respeitar a igualdade soberana das nações, o estado de direito, a legislação internacional de direitos humanos, a legislação internacional de refugiados e a legislação internacional humanitária.

Por que é tão importante à luta contra o terrorismo internacional assegurar que o Estatuto de Roma seja ratificado e implementado em todas as Américas, apesar do fato de o Tribunal Penal Internacional ainda não ter alçada para julgar esse crime?

Porque a coisa mais importante é reconhecer o órgão judicial mais importante do mundo na investigação, tratamento e repressão de crimes internacionais, organizá-lo, desenvolvê-lo, submetê-lo à sua jurisdição e concordarmos em ampliar gradualmente seus poderes originais. Apenas quando esse comportamento espalhar-se pelas Américas e pelo mundo, quando o tribunal desempenhar suas funções com justiça e eficácia e consolidar-se com o peso de suas próprias decisões, é que os criminosos temerão a punição e deixarão de acreditar que podem continuar a desfrutar de impunidade ou proteção de um estado. Os países também cessarão o apoio, o abrigo e o financiamento de criminosos, evitando assim a cumplicidade explícita.

Os parlamentos das Américas e o Tribunal Penal Internacional

Os parlamentares da Américas devem assegurar a manutenção do estado de direito em nossas sociedades e a existência da democracia moderna, que vincula a economia à justiça, a iniciativa à segurança e o respeito ao indivíduo à solidariedade. A segurança jurídica é um princípio republicano e democrático. O Tribunal Penal Internacional é uma instituição criada pela comunidade internacional para colocar aquele princípio em prática e tornar a idéia abstrata uma realidade para a essência de todos os seres humanos — suas vidas, sua integridade física e mental, sua liberdade pessoal, sua dignidade, seus direitos como indivíduos e como seres sociais. O tribunal é uma garantia outorgada pela humanidade para permitir ao direito internacional a limitação de poderes dos países e das pessoas que os governam, quando sua conduta viola as normas mais sagradas da coexistência humana e das relações internacionais, fere o bem-comum internacional e afeta a ordem pública internacional.

Cada parlamento, de acordo com as características e natureza específicas do país que representa, deverá apresentar propostas sólidas e inovadoras para fortalecer a existência e o funcionamento do tribunal e promover a conscientização de suas sociedades sobre a importância de suas funções, os valores nos quais está baseado e as conseqüências positivas para a comunidade internacional de fazer-se justiça. Os parlamentos deverão coordenar estratégias conjuntas para adaptar suas legislações penais nacionais às normas internacionais básicas que ajudarão a estabelecer o direito penal internacional futuro, no qual os bens que serão protegidos e a conduta que será punida formam parte de convicções comuns e de uma estrutura ética e jurídica universal.

361-E Centre Block
The Senate of Canada
Ottawa, Ontario K1A 0A4
Canada

Tel: (613) 947-8008
Fax: (613) 947-8010
e-mail: barnema@sen.parl.gc.ca

www.e-FIPA.org

Foro Interparlamentario de las Américas
Fórum Interparlamentar das Américas



Forum interparlementaire des Amériques
Inter-Parliamentary Forum of the Americas

© 2003