

A CRIMINALIZAÇÃO DO TERRORISMO: DIRETRIZES INTERNACIONAIS E REGIONAIS

THE CRIMINALIZATION OF TERRORISM: INTERNATIONAL AND REGIONAL GUIDELINES

BRUNO HERINGER JÚNIOR

Doutor em Direito pela UNISINOS/RS. Professor de Direito Penal nos cursos de graduação e mestrado da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP). Promotor de Justiça.
Lattes: [http://lattes.cnpq.br/3717386189568802].
ORCID: [https://orcid.org/0000-0003-1007-601X].
DOI: [https://doi.org/10.54415/rbccrim.v187i187.61].
brunoheringerjunior@gmail.com

Recebido em: 17.03.2021

Aprovado em: 03.11.2021

Última versão do autor: 05.11.2021

ÁREA DO DIREITO: Penal

RESUMO: Ao iniciar o século XXI, a violência terrorista assumiu uma feição cada vez mais global, insuflada por ideologias de cunho religioso, o que levou os países do mundo ocidental a adotar medidas políticas e legislativas cada vez mais severas para o seu combate, orientados por declarações e normativas de alguns organismos internacionais e regionais, como a Organização das Nações Unidas, a União Europeia e a Organização dos Estados Americanos. O presente trabalho, assim, tem por objetivo verificar se dos textos resultantes é possível recolher orientações coerentes e adequadas para a criminalização do delito de terrorismo pelos Estados.

PALAVRAS-CHAVE: Terrorismo – Criminalização – Diretrizes internacionais e regionais.

ABSTRACT: At the beginning of the 21st century, terrorist violence has definitely become a global phenomenon. Inspired by religious ideologies, this type of terrorist threat led countries in the Western world to adopt increasingly severe political and legislative measures against it. These measures gained form in different statements and regulations emanating from international and regional organizations, such as the United Nations, the European Union and the Organization of American States. The present paper aims to verify whether it is possible to provide coherent and adequate guidelines for States to criminalize terrorism through these texts.

KEYWORDS: Terrorism – Criminalization – International and regional guidelines.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Terrorismo: diretrizes internacionais (ONU). 3. Terrorismo: diretrizes regionais (principalmente UE e OEA). 4. Considerações finais. 5. Referências.

1. INTRODUÇÃO

O século XXI teve seu início marcado pela intensificação do fenômeno do terrorismo fundamentalista religioso, notadamente o de matriz islâmica. Após o terrível e, ao mesmo tempo, espetacular 11 de Setembro nos Estados Unidos, seguiram-se vários outros atentados também impactantes em diversos países ocidentais: na França, na Bélgica, na Espanha, na Inglaterra, na Alemanha, na Suécia, entre outros.

A impressão que se tinha é de que a violência terrorista não desapareceria tão cedo. De fato, células terroristas cada vez mais difíceis de detectar, a falência de muitos Estados, principalmente na África e no Oriente Médio, o uso intensivo de novas tecnologias de comunicação, como a *internet*, e a arregimentação massiva de simpatizantes residentes no Ocidente dispostos a levar a cabo assassinatos e destruições tinham inaugurado a época da emergência política permanente.

Os países ocidentais mais atingidos pelas ações terroristas, notadamente os europeus e os Estados Unidos, prontamente endureceram sua legislação, conferindo contornos militares ao direito penal e processual penal, orientados e até induzidos por organismos internacionais e regionais. Penas mais elevadas, descrições típicas mais amplas, técnicas mais invasivas de investigação, facilitação da detenção provisória, entre outras, foram as medidas mais comumente adotadas.

Não obstante toda essa inflexão legislativa, verifica-se que grassa incerteza sobre até mesmo quais seriam os traços caracterizadores da atividade terrorista, recolhendo-se definições destoantes nos mais diversos países que trataram da matéria.

No âmbito global, há tempo se vem tentando elaborar um ato normativo oniparante sobre esse tipo de criminalidade, sem que se tenha chegado a um consenso definitivo e integral, apesar da edição de inúmeros documentos sobre o assunto.

O problema de pesquisa do presente trabalho consiste, assim, em verificar se, das diretrizes internacionais e regionais sobre o fenômeno terrorista, notadamente no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), da União Europeia (UE) e da Organização dos Estados Americanos (OEA), resultam orientações coerentes e adequadas para a criminalização do delito de terrorismo pelos Estados.

A hipótese de que se parte é de que alguns contornos jurídicos do crime já se encontram assentados, apesar de haver divergência entre os atores políticos relevantes acerca de aspectos pontuais. O método utilizado para alcançar o objetivo do trabalho é o dedutivo, a partir da análise dos textos normativos produzidos por essas organizações internacionais, acompanhada de referências à doutrina especializada para a elucidação das questões suscitadas.

2. TERRORISMO: DIRETRIZES INTERNACIONAIS (ONU)

Apesar de sua origem etimológica poder ser remontada à época de *la grande terreur* durante a Revolução Francesa (LAURENS, 2010), o terrorismo internacional ou global assoma no final do Século XIX na Europa com a atuação de grupos com orientação anarquista, doutrina que apresentava acentuada dinâmica revolucionária em decorrência da questão social que surgira à época e tinha como principais expoentes Proudhon, Malatesta e Bakunin. Os atentados praticados eram geralmente individuais, devido aos poucos recursos logísticos disponíveis, com a utilização de revólveres ou facas. O objetivo principal consistia em promover a “propaganda pelo ato”, vale dizer, ações ousadas contra personalidades públicas para provocar ampla cobertura midiática. Atribuem-se aos anarquistas os atentados levados a cabo contra o presidente Marie François Sadi Carnot, da França, o rei Humberto I, da Itália, os reis Afonso XII e Afonso XIII, da Espanha, e o Czar Alexandre II, da Rússia. A essa onda terrorista, sucederam-se, segundo Rapoport (2013), mais três no curso dos Séculos XX e XXI¹, apontando alguns autores inclusive o surgimento já de uma quinta (CELSONO, 2015; KAPLAN, 2008; SIMON, 2010). Nesse sentido, com o fim da Primeira Guerra Mundial, emerge o terrorismo de matriz nacionalista, voltado às lutas de libertação contra as antigas potências coloniais europeias, as quais viram seus impérios desmantelados ao final do conflito bélico. Representativos desse período histórico são o IRA (*Irish Republican Army*) e o ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*), bem como as organizações envolvidas nas guerras de independência travadas, a partir da década de 1940, destacadamente na África e na Ásia. As grandes novidades táticas dessa era foram a disseminação do emprego da dinamite e o treinamento em guerrilha. Já dos anos 1960 em diante, dominam a cena os atentados praticados por grupos de extrema

1. Cumpre destacar que, na abordagem de Rapoport, cada onda reflete apenas a sua característica dominante, que pode mesclar-se com outras ou sofrer a influência de particularidades nacionalistas, sem contar a existência de movimentos idiossincráticos que não se enquadram na tendência da época.

esquerda, notadamente na Europa, com a atuação de movimentos de feição marxista-leninista como a *Rote Armee Fraktion* alemã, a *Action Directe* francesa e as *Brigate Rosse* italianas. Com a Queda do Muro de Berlim, a vaga esquerdista perde força, irrompendo, a partir de então, principalmente no Oriente Médio, o terrorismo jihadista de matriz islâmica, o qual, aos poucos, foi adotando, sob os auspícios da *al-Qaeda* e mais enfaticamente do Estado Islâmico, uma perspectiva mundial voltada à reconstrução do califado muçulmano com a submissão de todo o planeta às regras da *Sharia* (CRETELLA NETO, 2014, p. 628/648).

Segundo García Sánchez (2018), o movimento extremista da atualidade caracteriza-se pelo uso intensivo das novas tecnologias de informação e comunicação, pela aparição de novos grupos não estatais, pelo aumento dos danos produzidos, pelo incremento do número de ativistas radicalizados e pela estrutura horizontalizada em forma de rede das organizações criminosas, o que dificulta sobremaneira o seu enfrentamento.

A essas atividades de violência extremista que se sucederam no curso da História contemporânea, os Estados reagiram sempre de forma severa, geralmente ao atropelo de direitos e garantias individuais, a ponto de mimetizarem a própria violência que diziam combater. Em muitos casos, métodos que também podem ser apontados como terroristas foram utilizados pelos agentes públicos, causando verdadeiro pavor nos segmentos populacionais perseguidos².

Tanto o terrorismo para ou infraestatal como o propriamente estatal vêm sendo, nos últimos cem anos, objeto da atenção da comunidade internacional.

Com efeito, a Organização das Nações Unidas – e antes dela a Liga das Nações – tem acompanhado a evolução da atividade terrorista, emitindo declarações e promulgando convênios voltados ao seu enfrentamento, apesar do insucesso até o momento em criar um ato normativo global sobre a matéria³.

Aliás, já em 1937, ainda sob a égide da Liga das Nações, tentou-se editar a Convenção para a Prevenção e a Punição do Terrorismo⁴, com caráter oniabrangente,

-
2. Como ocorreu com a chamada Operação Condor no Cone Sul da América (SOUZA, 2011).
 3. O presente estudo não se detém na análise da necessidade ou não de uma legislação antiterrorismo; de fato, é sustentável que os delitos de tal natureza poderiam ser adequadamente punidos à luz dos tipos penais comuns já existentes, como defende ZAFFARONI (2007, p. 184-187); diferentemente, o que se objetiva é averiguar as diretrizes internacionais e regionais existentes sobre a eventual tipificação do delito.
 4. As tratativas foram impulsionadas especialmente pelo assassinato do Rei Alexandre I da Iugoslávia e do Ministro das Relações Exteriores francês Louis Barthou por um separatista macedônico em 1934 (SAUL, 2015).

acompanhada inclusive da instituição de um Tribunal Penal Internacional, mas os esforços não surtiram efeito.

Após a criação da ONU, mais precisamente dos anos 1960 em diante, a atuação da comunidade internacional vem revelando-se predominantemente reativa nessa área. Vale dizer, a cada evento traumático, como o sequestro de aeronaves, a detecção do financiamento de organizações extremistas, a eventual disponibilidade de armas nucleares ou algum atentado impactante, a organização mobiliza-se e edita instrumentos normativos e diretrizes encaminhados especificamente à regulação das atividades divulgadas na ocasião (UNITED NATIONS – TREATY-BASED CRIMES OF TERRORISM).

Atualmente, já foram criados dezenove tratados onusianos voltados à luta contra o terrorismo, sete deles posteriores ao atentado do 11 de Setembro: Convenção relativa às Infrações e a Certos Outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves, de 1963; Convenção para a Supressão do Apoderamento Ilícito de Aeronaves, de 1970; Convenção para a Supressão dos Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, de 1971; Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, inclusive Agentes Diplomáticos, de 1973; Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns, de 1979; Convenção sobre a Proteção Física do Material Nuclear, de 1980; Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos de Violência nos Aeroportos que Prestem Serviço à Aviação Civil Internacional, complementar à Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, de 1988; Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima, de 1988; Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental, de 1988; Convenção sobre a Marcação de Explosivos Plásticos para Fins de Detecção, de 1991; Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas, de 1997; Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, de 1999; Emendas à Convenção sobre a Proteção Física de Material Nuclear, de 2005; Protocolo para a Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima, de 2005; Protocolo para o Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental, de 2005; Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, de 2005; Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos relacionados à Aviação Civil Internacional, de 2010; Protocolo para a Convenção para a Supressão do Apoderamento Ilícito de Aeronaves, de 2010; Protocolo para Emendar a Convenção relativa às Infrações e a Certos Outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves, de 2014 (UNITED NATIONS – INTERNATIONAL LEGAL INSTRUMENTS).

Tais atos normativos, segundo Marcinko (2018), apresentam um caráter universal e setorial: universal, porque se trata de instrumentos legais internacionais com escopo de aplicação generalizado, e setorial, porque dizem respeito apenas a específicas formas de atividade terrorista.

A Assembleia Geral da ONU promulgou, ainda, a Resolução A/RES/60/288, em 2006, dispondo sobre a Estratégia Mundial das Nações Unidas de Luta contra o Terrorismo, com a finalidade de torná-la um instrumento global único para coordenar os esforços nacionais, regionais e internacionais de contraterrorismo. A Estratégia foi pensada para ser um documento vivo (*living document*), com revisões previstas a cada dois anos, e encontra-se erigida sobre quatro pilares: medidas para fazer frente às condições que propiciam a propagação do terrorismo; medidas para prevenir e combater o terrorismo; medidas destinadas a reforçar a capacidade dos Estados para prevenir e combater o terrorismo e para reforçar o papel do sistema das Nações Unidas nesse ponto; medidas para assegurar o respeito aos direitos humanos e ao primado da lei como base fundamental para a luta contra o terrorismo (UNITED NATIONS – UN GLOBAL COUNTER-TERRORISM STRATEGY).

O regime legal onusiano contra o terrorismo, além das deliberações da Assembleia Geral, conta com uma série de resoluções do Conselho de Segurança endereçadas ao tema.

Se antes do 11 de Setembro a atuação do Conselho de Segurança limitava-se a aplicar sanções a algum Estado por colaborar, permitir ou não perseguir os atos de terrorismo praticados em seu território, a partir de 2001 volta-se a impor, não mais tanto penalidades, mas obrigações para a adoção de medidas de prevenção e repressão do terrorismo nos ordenamentos jurídicos internos nacionais, o que teria forjado um “Direito Penal” próprio (GARCÍA SÁNCHEZ, 2018, p. 82-86). O ponto de partida é a Resolução 1.373/2001, aprovada ainda em setembro daquele ano, que insta os Estados a criminalizar o terrorismo em sua legislação e a ratificar os tratados internacionais já existentes sobre a matéria, bem como cria o Comitê contra o Terrorismo, órgão com a incumbência de fiscalizar o cumprimento do referido ato. Esse Comitê propôs, em 2004, a instituição de uma Direção Executiva Antiterrorismo, o que se efetivou por meio da Resolução 1.535/2004. Esse órgão, por sua vez, elaborou, em 2009, um guia prático para a implementação da Resolução 1.373/2001 pelos Estados.

Após a Assembleia Geral da ONU ter manifestado, em 2002, por meio da Resolução A/RES/57/83, sua preocupação com a disseminação de armas de destruição em massa, o Conselho de Segurança editou, em 2004, a Resolução 1.540, que obriga os Estados a interromperem qualquer apoio a agentes não estatais para o

desenvolvimento, a aquisição, a posse ou o uso de armas nucleares, químicas e biológicas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – A ONU E O TERRORISMO). Em 2005, publicou-se ainda a Resolução 1.624, a qual determina que os Estados criminalizem a conduta de incitar a prática de atos de terrorismo. Já em 2014, veio a lume a Resolução 2.178, que impõe aos Estados impedir e reprimir o recrutamento, a organização, o transporte ou o equipamento de pessoas que viajem para um Estado distinto do seu Estado de residência ou nacionalidade com o propósito de perpetrar, planejar ou preparar atos terroristas ou de deles participar, ou de fornecer ou receber treinamento em atividades terroristas, bem como o financiamento das suas viagens e atividade. Mais recentemente, em 2019, o Conselho de Segurança da ONU adotou a Resolução 2.462, voltada a suprimir o financiamento ao terrorismo em todo o mundo. Muitas outras resoluções sobre a matéria foram ainda editadas por esse órgão onusiano: 1.267 (1999), 1.452 (2002), 1.526 (2004), 1.617 (2005), 2.129 (2013), 2.133 (2014), 2.170 (2014), 2.178 (2014), 2.195 (2014), 2.199 (2015), 2.249 (2015), 2.253 (2015), 2.322 (2016), 2.331 (2016), 2.341 (2017), 2.347 (2017), 2.354 (2017), 2.368 (2017), 2.370 (2017), 2.388 (2017), 2.395 (2017), 2.396 (2017), por exemplo.

Esse conjunto de normas e diretrizes onusianas tem por objetivo último formar um arsenal jurídico para a prevenção e a repressão eficazes dos atos de violência extremista, bem como impedir a formação de paraísos seguros (*safe havens*) para os terroristas. Para tanto, estabeleceu-se, aos poucos, um conjunto de princípios que busca implementar a máxima do *aut dedere, aut judicare* (ou extradita, ou processa), acompanhada inclusive de diversos mecanismos de cooperação internacional, o que compele os Estados-membros a não deixar impunes os criminosos merecedores de pena.

Por outro lado, as tratativas para a elaboração de uma convenção global sobre o terrorismo continuam em andamento, mas sem perspectiva de conclusão próxima. De fato, em 1994, a Assembleia Geral da ONU emitiu a Declaração sobre as Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional (Resolução A/RES/49/60), tendo, na sequência, em 1996, por meio da Resolução A/RES/51/210, suplementado o ato com a criação de um Comitê *ad-hoc* para, entre outras tarefas, desenvolver um projeto global sobre o tema (UNITED NATIONS – INTERNATIONAL LEGAL INSTRUMENTS). O objetivo final seria a edição de um tratado “guarda-chuva” (*umbrella treaty*), que sistematizasse e conferisse maior segurança às demais convenções e protocolos já existentes, sem lhes prejudicar a validade e a eficácia (UNITED NATIONS – TREATY-BASED CRIMES OF TERRORISM).

No âmbito desse comitê, a Índia, em 2000, apresentou informalmente uma proposta de ato normativo (UNITED NATIONS – TREATY-BASED CRIMES OF

TERRORISM), a qual ainda vem sendo objeto de debates. A principal dificuldade que se vem enfrentando é a da definição de terrorismo. Organizações islâmicas, por um lado, exigem que seja feita uma distinção entre ato terrorista e exercício do direito à autodeterminação dos povos, principalmente daqueles que se encontram sob domínio ou controle estrangeiro. Já os países integrantes do Movimento de Não Alinhados, mais enfaticamente alguns da América Latina, indicam ser imprescindível que se regule também o chamado “terrorismo de Estado”. Ambas as sugestões, no entanto, encontram a resistência das potências ocidentais, notadamente dos Estados Unidos e do Reino Unido (SINGH, 2017), o que gerou um impasse de difícil superação.

O crime de terrorismo, apesar de sua repercussão na comunidade internacional, não é considerado um crime internacional nuclear (*international core crime*) para atrair a competência do Tribunal Penal Internacional⁵. Trata-se, em verdade, ao menos até o momento, apenas de um crime baseado em tratados internacionais (*treaty-based crime*), cujo combate interessa sobremaneira à ONU, levando a organização a editar atos voltados à regulamentação da atuação dos Estados para a prevenção e a repressão desse delito. Ainda assim, alguns atos violentos específicos podem encontrar enquadramento no Tratado de Roma, não como crime autônomo de terrorismo, mas como crime de guerra ou como crime contra a humanidade⁶ (VACAS FERNÁNDEZ, 2011, p. 212-228).

Conforme o artigo 5.1 do Estatuto de Roma, a competência do Tribunal restringe-se aos “crimes mais graves, que afetam a comunidade internacional no seu conjunto”. E qualquer alteração pontual do ato normativo deve submeter-se às regras do seu artigo 121⁷, inclusive, nos termos do artigo 123⁸, para os casos de

5. Apesar de ter sido sugerida a tipificação do crime de terrorismo no Projeto de Estatuto do Tribunal Penal Internacional, a proposta foi rejeitada durante a Conferência Internacional realizada em Roma (VACAS FERNÁNDEZ, 2011, p. 56-57).

6. Artigos 7º e 8º.

7. Artigo 121 – Alterações:

1. *Expirado o período de sete anos após a entrada em vigor do presente Estatuto, qualquer Estado Parte poderá propor alterações ao Estatuto. O texto das propostas de alterações será submetido ao Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, que o comunicará sem demora a todos os Estados Partes.*

2. *Decorridos pelo menos três meses após a data desta notificação, a Assembleia dos Estados Partes decidirá na reunião seguinte, por maioria dos seus membros presentes e votantes, se deverá examinar a proposta. A Assembleia poderá tratar desta proposta, ou convocar uma Conferência de Revisão se a questão suscitada o justificar.*

revisão mais ampla. Desse modo, a inclusão do terrorismo, seja como crime autônomo, seja como especificação mais detalhada de algum outro crime já tipificado⁹, deve observar essas rígidas regras para a inovação normativa.

Resta saber se, do corpo dos documentos jurídicos editados pela ONU, por seus mais diversos órgãos, é possível recolher alguma definição de terrorismo que possa ser utilizada pelos Estados. Em outras palavras, a questão que se coloca é a da eventual existência de um direito antiterrorismo no âmbito onusiano,

3. A adoção de uma alteração numa reunião da Assembleia dos Estados Partes ou numa Conferência de Revisão exigirá a maioria de dois terços dos Estados Partes, quando não for possível chegar a um consenso.
4. Sem prejuízo do disposto no parágrafo 5, qualquer alteração entrará em vigor, para todos os Estados Partes, um ano depois que sete oitavos de entre eles tenham depositado os respectivos instrumentos de ratificação ou de aceitação junto do Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas.
5. Qualquer alteração ao artigo 5º, 6º, 7º e 8º do presente Estatuto entrará em vigor, para todos os Estados Partes que a tenham aceitado, um ano após o depósito dos seus instrumentos de ratificação ou de aceitação. O Tribunal não exercerá a sua competência relativamente a um crime abrangido pela alteração sempre que este tiver sido cometido por nacionais de um Estado Parte que não tenha aceitado a alteração, ou no território desse Estado Parte.
6. Se uma alteração tiver sido aceita por sete oitavos dos Estados Partes nos termos do parágrafo 4, qualquer Estado Parte que não a tenha aceito poderá retirar-se do Estatuto com efeito imediato, não obstante o disposto no parágrafo 1º do artigo 127, mas sem prejuízo do disposto no parágrafo 2º do artigo 127, mediante notificação da sua retirada o mais tardar um ano após a entrada em vigor desta alteração.
7. O Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas comunicará a todos os Estados Partes quaisquer alterações que tenham sido adotadas em reunião da Assembleia dos Estados Partes ou numa Conferência de Revisão.
8. Artigo 123 – Revisão do Estatuto:
 1. Sete anos após a entrada em vigor do presente Estatuto, o Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas convocará uma Conferência de Revisão para examinar qualquer alteração ao presente Estatuto. A revisão poderá incidir nomeadamente, mas não exclusivamente, sobre a lista de crimes que figura no artigo 5º. A Conferência estará aberta aos participantes na Assembleia dos Estados Partes, nas mesmas condições.
 2. A todo o momento ulterior, a requerimento de um Estado Parte e para os fins enunciados no parágrafo 1º, o Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, mediante aprovação da maioria dos Estados Partes, convocará uma Conferência de Revisão.
 3. A adoção e a entrada em vigor de qualquer alteração ao Estatuto examinada numa Conferência de Revisão serão reguladas pelas disposições do artigo 121, parágrafos 3º a 7º.
9. Há quem entenda que o moderno terrorismo vem adotando uma feição genocida (BREEDON, 2015).

suficientemente sistemático e coerente a ponto de orientar a produção normativa na esfera nacional.

Da perspectiva de *soft law* (sem caráter vinculativo), constitui a Declaração sobre as Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional (Resolução A/RES/49/60), sem dúvida, o mais importante instrumento a tratar do terrorismo, derivando a legitimidade de seu texto do fato de ter sido adotado por consenso pela Assembleia Geral da ONU (UNITED NATIONS – DEFINING TERRORISM). Acerca do fenômeno terrorista, a Declaração indica que:

“Atos criminosos pretendidos ou calculados para provocar um estado de terror no público em geral, num grupo de pessoas ou em indivíduos para fins políticos são injustificáveis em qualquer circunstância, independentemente das considerações de ordem política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou de qualquer outra natureza que possam ser invocadas para justificá-los.”

Já no que concerne às Convenções aprovadas pela Assembleia Geral da ONU, a opção tem sido por não se definir o que seja o crime de terrorismo, mas tipificar condutas pontuais dessa atividade, até mesmo para evitar afetar sensibilidades de atores políticos relevantes. Apesar disso, ao menos a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, de 1999, e a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, de 2005, excepcionalmente, indicam o que se deve entender por crime de terrorismo, respectivamente:

“Artigo 2º

1. Qualquer pessoa estará cometendo um delito, em conformidade com o disposto na presente Convenção, quando, por qualquer meio, direta ou indiretamente, ilegal e intencionalmente, prover ou receber fundos com a intenção de empregá-los, ou ciente de que os mesmos serão empregados, no todo ou em parte, para levar a cabo:

a) Um ato que constitua delito no âmbito de e conforme definido em um dos tratados relacionados no anexo; ou

b) Qualquer outro ato com intenção de causar a morte de ou lesões corporais graves a um civil, ou a qualquer outra pessoa que não participe ativamente das hostilidades em situação de conflito armado, quando o propósito do referido ato, por sua natureza e contexto, for intimidar uma população, ou compelir um governo ou uma organização internacional a agir ou abster-se de agir.

2. a) Ao depositar seu instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, um Estado Parte que não seja parte de um dos tratados relacionados no anexo poderá declarar que, quando da aplicação da presente Convenção ao Estado Parte, o tratado não será considerado parte do anexo a que se refere o

parágrafo 1, inciso a). A vigência da declaração cessará tão logo o tratado passe a vigorar para o Estado Parte, o qual notificará o fato ao depositário;

b) Quando um Estado Parte deixar de ser parte de um dos tratados relacionados no anexo, poderá fazer uma declaração, em conformidade com o disposto no presente artigo, no que se refere àquele tratado.

3. Para que um ato constitua um dos delitos previstos no parágrafo 1, não será necessário que os fundos tenham sido efetivamente empregados no cometimento de um dos delitos a que se refere o parágrafo 1, incisos a) ou b).

4. Qualquer pessoa estará também cometendo um delito se tentar cometer um dos delitos previstos no parágrafo 1 do presente Artigo.

5. Qualquer pessoa estará também cometendo um delito se:

a) Participar, como cúmplice, de um dos delitos previstos nos parágrafos 1 ou 4 do presente Artigo;

b) Organizar ou orientar terceiros no cometimento de um dos delitos previstos nos parágrafos 1 ou 4 do presente Artigo;

c) Contribuir para o cometimento, por um grupo de pessoas agindo com um fim comum, de um ou mais dos delitos previstos nos parágrafos 1 ou 4 do presente Artigo. Essa contribuição será considerada intencional quando:

i) Feita com o objetivo de promover a atividade criminosa ou o propósito criminoso do grupo, quando a referida atividade ou o referido propósito envolverem o cometimento de um dos delitos previstos no parágrafo 1 do presente Artigo; ou

ii) Feita com conhecimento de intenção do grupo de cometer um dos delitos previstos no parágrafo 1 do presente Artigo.

(...).”

“Artigo 2º

1. Comete crime nos termos da presente Convenção toda pessoa que ilícita e intencionalmente:

a) possuir material radioativo ou produzir ou possuir um dispositivo:

i) com o propósito de causar morte ou lesões corporais graves; ou

ii) com o propósito de causar consideráveis danos materiais ou ao meio ambiente;

b) utilizar de alguma maneira material radioativo ou um dispositivo, ou utilizar ou danificar instalação nuclear de forma tal que provoque a emissão ou traga risco de provocar a emissão de material radioativo:

i) com o propósito de causar morte ou lesões corporais graves; ou

ii) com o propósito de causar consideráveis danos materiais ou ao meio ambiente; ou

iii) com o propósito de obrigar pessoa física ou jurídica, organização internacional ou Estado a realizar ou abster-se de realizar uma ação.

2. Também comete crime toda pessoa que:

a) ameaçar, em circunstâncias que indiquem ser a ameaça verossímil, cometer um crime nos termos definidos na alínea b) do parágrafo 1º do presente artigo; ou

b) exigir ilícita e intencionalmente a entrega de material radioativo, de dispositivo ou de instalação nuclear mediante ameaça, em circunstâncias que indiquem ser a ameaça verossímil, ou mediante o uso da força.

3. Também comete crime toda pessoa que tentar cometer um crime nos termos definidos no parágrafo 1º do presente artigo.

4. Também comete crime toda pessoa que:

a) participar como cúmplice em um crime nos termos definidos nos parágrafos 1º, 2º ou 3º do presente artigo; ou

b) organizar ou induzir terceiros a cometer um crime nos termos definidos nos parágrafos 1º, 2º ou 3º do presente artigo; ou

c) contribuir de outro modo para a execução de um ou mais crimes nos termos definidos nos parágrafos 1º, 2º ou 3º do presente artigo por um grupo de pessoas que atuam com propósito comum; essa contribuição deve ser intencional e feita com o objetivo de promover os fins ou a atividade criminosa geral do grupo, ou com conhecimento da intenção do grupo de cometer o crime ou os crimes em questão.

(...).”

Da mesma forma, o Conselho de Segurança da ONU, em suas resoluções, raramente oferece um conceito para esse tipo de delito. Excepcionalmente, porém, alguns atos emanados desse órgão apontam as características que definiriam o terrorismo, como a Resolução 1.566/2004¹⁰, que trata do assunto da seguinte forma:

“(...) os atos criminais, inclusive aqueles dirigidos contra civis com a intenção de causar a morte ou lesões corporais graves ou a tomada de reféns com o objetivo de provocar um estado de terror na população em geral, em um grupo de pessoas ou em determinadas pessoas, de intimidar uma população ou forçar

10. Como essa resolução foi aprovada nos termos do Capítulo VII da Carta da ONU, até se poderia atribuir caráter vinculativo a seu conteúdo, mas na prática dificilmente essa sugestão seria admitida pelos Estados-membros (UNITED NATIONS – DEFINING TERRORISM).

um governo ou uma organização internacional a realizar ou abster-se de realizar qualquer ato, que constituem infrações no âmbito das convenções e protocolos internacionais relacionados com o terrorismo, não são em circunstância alguma justificados por considerações de ordem política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou outras de idêntica natureza (...).”

Com base nessas definições sugeridas pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Segurança da ONU, bem como considerando o estado das discussões acerca da elaboração de um tratado geral sobre terrorismo, algumas diretrizes podem ser recolhidas para a orientação dos Estados na tarefa de tipificação do crime de terrorismo. Em primeiro lugar, a inclusão do terrorismo de Estado e a exclusão dos chamados *freedom fighters* (combatentes pela liberdade) ainda não alcançaram um consenso mínimo no âmbito da comunidade internacional. Em segundo lugar, o terrorismo caracteriza-se pela prática de atos graves de violência contra a pessoa (“morte ou lesões corporais sérias”) ou contra a propriedade ou o meio ambiente (“danos substanciais”), o que implica a necessidade de estabelecer-se um limite além do qual o enquadramento da conduta como terrorismo não deve ser admitida, por exemplo, lesões corporais de natureza leve e danos patrimoniais de pouca monta. Em terceiro lugar, esses atos devem ser praticados com o propósito de provocar um estado de terror no público em geral, em um grupo de pessoas ou em pessoas particulares, ou de intimidar a população, ou de compelir o governo ou uma organização internacional a fazer ou abster-se de fazer algo. Por fim, nenhuma consideração de ordem política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou outra similar justifica o cometimento do crime de terrorismo, ou seja, a eventual legitimidade dos fins não autoriza em hipótese alguma o emprego da violência extremista.

3. TERRORISMO: DIRETRIZES REGIONAIS (PRINCIPALMENTE UE E OEA)

As organizações regionais, apesar de não consideradas membros da ONU, foram previstas no Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas, com o objetivo de facilitar a resolução pacífica dos conflitos internacionais (ODELLO, 2010, p. 178). O fato de tais entidades serem constituídas por um menor número de países, mais uniformes política e culturalmente, bem como de seus mecanismos e órgãos permanentes permitirem uma ação coordenada mais eficaz, faz com que muitas das medidas de alcance supranacional acabem protagonizadas por esses organismos regionais (ODELLO, 2010, p. 176).

Por isso, também essas entidades, diante do imenso desafio político-criminal representado pelo fenômeno terrorista, têm procurado orientar e apoiar os Estados-membros em sua produção normativa.

A União Europeia foi concebida devido à “necessidade dos Estados-membros de criar um poder público supranacional por meio do qual se pudessem superar as limitações estratégicas das políticas públicas estatais”, tratando-se de “um processo continuado de atribuição de poderes de atuação à ordem europeia, de desenho de políticas comuns e de inter-relação de ordens jurídicas, a supranacional e as estatais”, cuja origem remonta aos objetivos de integração econômica da década de 1950 e cuja consolidação se opera com o Tratado de Lisboa de 2002 (SERRANO, 2010, p. 215).

A primeira menção ao terrorismo consta já do Tratado de Maastricht, que criou a União Europeia (SERRANO, 2010, p. 217), a revelar a importância do problema para a região.

Com efeito, os Estados europeus, antes mesmo da intensificação dos atentados terroristas de matriz islâmica no final do Século XX e no início do Século XXI, já vinham enfrentando casos de violência extremista, desde os ataques anarquistas do final do Século XIX e do início do Século XX até as ações dos grupos de extrema esquerda das décadas de 1970 e 1980, principalmente, passando pelos movimentos de caráter nacionalista, como o dos bascos e dos irlandeses, geralmente com duração mais prolongada. O que mudou ao longo do tempo teria sido, portanto, apenas “o perfil do fenômeno” (SOUZA GALITO, 2019).

Contudo, a maior coesão dessa organização regional permitiu, notadamente nos últimos anos, que as medidas normativas e administrativas de enfrentamento ao terrorismo fossem mais rapidamente aprovadas, de modo que se pode afirmar que a União Europeia, hoje, conta com instituições e regulamentações suficientes e adequadas para a prevenção e a repressão de atentados extremistas.

O principal instrumento utilizado pela União Europeia para regulamentar a matéria relativa ao terrorismo vinha sendo a Decisão-Quadro ou Decisão-Marco, ato criado pelo Tratado de Amsterdã, de 1997, para a aproximação das legislações dos Estados-membros (SERRANO, 2010, p. 218).

O ponto de partida nessa regulamentação pode ser considerada a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho da Europa, a qual, após afirmar que a União Europeia é inspirada pelos valores universais da dignidade humana, da liberdade, da igualdade e da solidariedade, do respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, bem como que se assenta no princípio da democracia e do Estado de direito, fornece um corpo normativo hábil a prevenir e reprimir os atos de terrorismo, fomentando a cooperação entre os Estados-membros.

Para tanto, o ato define infrações terroristas e grupos terroristas, trata da instigação, da cumplicidade e da tentativa, dispõe sobre as sanções aplicáveis,

determina a responsabilização penal das pessoas jurídicas, estabelece competências e procedimentos, bem como assegura a proteção e a assistência às vítimas.

Esse ato normativo veio a ser complementado, posteriormente, pela Decisão-Quadro 2008/019/JAI do Conselho da Europa, documento esse que buscou atualizar a regulamentação em vista da nova estruturação em rede dos grupos terroristas e da ampla utilização das ferramentas eletrônicas e de comunicação social (AGUDO FERNÁNDEZ; JAÉN VALLEJO; PERRINO PÉREZ, 2016, p. 72).

Antes disso, porém, o Conselho da Europa já havia aprovado, em 2005, em Varsóvia, a Convenção para a Prevenção do Terrorismo, para a qual constituem delitos de terrorismo quaisquer das condutas constantes dos tratados internacionais elencados ao final do documento, vale dizer, a Convenção para a Supressão do Apoderamento Ilícito de Aeronaves, de 1970, a Convenção para a Supressão dos Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, de 1971, a Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, inclusive Agentes Diplomáticos, de 1973, a Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns, de 1979, a Convenção sobre a Proteção Física do Material Nuclear, de 1980, o Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos de Violência nos Aeroportos que Prestem Serviço à Aviação Civil Internacional, de 1988, a Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima, de 1988, o Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental, de 1988, a Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas, de 1997, e a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, de 1999.

Da perspectiva administrativa, os principais instrumentos da União Europeia para o combate ao crime, notadamente o organizado e o terrorismo, são o EUROPOL (criado pelo Tratado de Maastricht de 1995 e em funcionamento desde 1999, com sede em Haia, nos Países Baixos, o Serviço Europeu de Polícia tem como atribuição aprimorar a cooperação entre autoridades policiais e serviços de aplicação da lei dos Estados-membros), a EUROJUST (formalizada pelo Tratado de Nice de 2000 e em funcionamento desde 2002, à Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal, com sede em Haia, nos Países Baixos, compete apoiar a coordenação e a cooperação judiciária entre as autoridades nacionais na luta contra o terrorismo e a criminalidade grave e organizada, que afetam mais de um país-membro), o mandado de detenção europeu (o MDE é um processo de entrega judiciária transfronteiras simplificado, com o objetivo de executar uma pena de prisão ou uma ordem de detenção; emitido por algum Estado-membro, pode ser cumprido em qualquer país da União Europeia) e as equipes conjuntas de investigação (SINN, 2012).

Em 2005, o Conselho da Europa lançou a Estratégia Antiterrorista da União Europeia (CONSELHO DA EUROPA – ESTRATÉGIA ANTITERRORISTA DA UE), erigida sobre quatro pilares: prevenir (voltada a combater as causas da radicalização e do recrutamento de terroristas), proteger (voltada a garantir a segurança das fronteiras externas, o reforço da segurança dos transportes, a proteção de alvos estratégicos e a redução da vulnerabilidade das infraestruturas críticas), perseguir (voltada a limitar a capacidade de planeamento e organização dos terroristas e a levar esses terroristas a julgamento pela justiça) e responder (voltada a reforçar as capacidades para gerir a fase pós-atentado, a coordenação das respostas e as necessidades das vítimas). A luta contra o terrorismo, sob esse esquema, continua sob a responsabilidade principal dos Estados-membros, cumprindo a organização supranacional reforçar as capacidades regionais (principalmente, na análise de dados e informações), facilitar a cooperação europeia (principalmente, entre autoridades policiais e judiciárias), desenvolver as capacidades coletivas dos órgãos da União Europeia (EUROPOL, EUROJUST, FRONTEX¹¹ etc.) e promover parcerias internacionais (com entes públicos não integrantes da organização, principalmente com a ONU).

Mais recentemente, foi aprovada a Diretiva 2017/541 do Parlamento Europeu e do Conselho da Europa, documento onífabrangente que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho da Europa e que se constitui, hoje, no principal ato normativo daquela região sobre a matéria.

No que se refere à conformação dos crimes de terrorismo, a Diretiva assim trata da matéria:

“TÍTULO II

INFRAÇÕES TERRORISTAS E INFRAÇÕES RELACIONADAS COM UM GRUPO TERRORISTA

Artigo 3º

Infrações terroristas

1. Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que sejam considerados infrações terroristas os atos dolosos a seguir indicados, tal como definidos como infrações pelo direito nacional que, pela sua natureza ou pelo contexto em que são cometidos, sejam suscetíveis de afetar gravemente

-
11. Criada em 2004, a Agência Europeia para a Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros da União Europeia (FRONTEX) tem por atribuição promover, coordenar e desenvolver a administração das fronteiras externas da organização.

um país ou uma organização internacional, quando forem praticados com um dos objetivos enumerados no nº 2:

- a) As ofensas contra a vida humana suscetíveis de causar a morte;
- b) As ofensas contra a integridade física da pessoa;
- c) O rapto ou a tomada de reféns;
- d) A destruição em massa de instalações governamentais ou públicas, dos sistemas de transporte, de infraestruturas, incluindo os sistemas informáticos, de plataformas fixas situadas na plataforma continental, de locais públicos ou propriedades privadas, suscetível de pôr em perigo vidas humanas ou de provocar prejuízos económicos consideráveis;
- e) A captura de aeronaves, navios ou outros meios de transporte coletivo ou de mercadorias;
- f) O fabrico, a posse, a aquisição, o transporte, o fornecimento ou a utilização de explosivos ou armas, incluindo armas químicas, biológicas, radiológicas ou nucleares, assim como a investigação e o desenvolvimento de armas químicas, biológicas, radiológicas ou nucleares;
- g) A libertação de substâncias perigosas ou a provocação de incêndios, inundações ou explosões que tenham por efeito pôr em perigo vidas humanas;
- h) A perturbação ou a interrupção do abastecimento de água, de eletricidade ou de qualquer outro recurso natural fundamental que tenha por efeito pôr em perigo vidas humanas;
- i) A interferência ilegal no sistema referida no artigo 4º da Diretiva 2013/40/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, nos casos em que seja aplicável o artigo 9º, nº 3, ou o nº 4, alíneas b) ou c), dessa mesma diretiva, e a interferência ilegal nos dados referida no artigo 5º dessa diretiva, nos casos em que seja aplicável o artigo 9º, nº 4, alínea c), da mesma;
- j) A ameaça de praticar qualquer dos atos enumerados nas alíneas a) a i).

2. Os objetivos a que se refere o nº 1 são os seguintes:

- a) Intimidar gravemente uma população;
- b) Compelir de forma indevida os poderes públicos ou uma organização internacional a praticarem ou a absterem-se de praticar um ato;
- c) Desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas políticas, constitucionais, económicas ou sociais fundamentais de um país ou de uma organização internacional.

Artigo 4º

Infrações relacionadas com um grupo terrorista

Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que os seguintes atos, quando cometidos com dolo, sejam puníveis como infrações penais:

- a) Direção de um grupo terrorista;
- b) Participação nas atividades de um grupo terrorista, inclusive através do fornecimento de informações ou meios materiais, ou através de qualquer forma de financiamento das suas atividades, com conhecimento de que essa participação contribuirá para as atividades criminosas do grupo terrorista.

TÍTULO III

INFRAÇÕES RELACIONADAS COM ATIVIDADES TERRORISTAS

Artigo 5º

Incitamento público à prática de infrações terroristas

Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que seja punível como infração penal, quando cometida com dolo, a distribuição ou a difusão ao público, seja por que meio for, em linha ou não, de mensagens destinadas a incitar à prática de qualquer das infrações enumeradas no artigo 3º, nº 1, alíneas a) a i), sempre que tal conduta defenda, direta ou indiretamente, por exemplo através da glorificação de atos de terrorismo, a prática de infrações terroristas, gerando desta forma o perigo de poderem ser cometidas uma ou mais dessas infrações.

Artigo 6º

Recrutamento para o terrorismo

Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que seja punível como infração penal, quando cometida com dolo, a solicitação a outrem para que cometa qualquer das infrações enumeradas no artigo 3º, nº 1, alíneas a) a i), ou no artigo 4º, ou contribua para a sua prática.

Artigo 7º

Dar treino para o terrorismo

Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que seja punível como infração penal, quando cometido com dolo, o ato de dar instrução sobre o fabrico ou a utilização de explosivos, armas de fogo ou outras armas ou substâncias nocivas ou perigosas, ou sobre outros métodos e técnicas específicos, com o objetivo de cometer qualquer das infrações enumeradas no artigo 3º, nº 1, alíneas a) a i), ou de contribuir para a sua prática com conhecimento de que os conhecimentos transmitidos visam a realização de tal objetivo.

Artigo 8º

Receber treino para o terrorismo

Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que seja punível como infração penal, quando cometido com dolo, o ato de receber instrução sobre o fabrico ou a utilização de explosivos, armas de fogo ou outras armas ou substâncias nocivas ou perigosas, ou sobre outros métodos ou

técnicas específicos, com o objetivo de cometer qualquer das infrações enumeradas no artigo 3º, nº 1, alíneas a) a i), ou de contribuir para a sua prática.

Artigo 9º

Deslocações para fins de terrorismo

1. Cada Estado-Membro toma as medidas necessárias para assegurar que seja punível como infração penal, quando cometida com dolo, a deslocação para outros países que não o Estado-Membro, com o objetivo de cometer uma infração terrorista referida no artigo 3º ou de contribuir para a sua prática, de participar nas atividades de um grupo terrorista com conhecimento do facto de que tal participação contribuirá para as atividades criminosas desse grupo, como referido no artigo 4º, ou de dar ou receber treino para o terrorismo, como referido nos artigos 7º e 8º.

2. Cada Estado-Membro toma as medidas necessárias para assegurar que os atos a seguir referidos sejam puníveis como infração penal, quando cometidos com dolo:

a) Deslocação para esse Estado-Membro com o objetivo de cometer uma infração terrorista referida no artigo 3º ou de contribuir para a sua prática, de participar nas atividades de um grupo terrorista, com conhecimento do facto de que tal participação contribuirá para as atividades criminosas desse grupo, como referido no artigo 4º, ou de dar ou receber treino para o terrorismo, como referido nos artigos 7º e 8º; ou

b) Atos preparatórios praticados por uma pessoa que entra nesse Estado-Membro com a intenção de cometer uma infração terrorista referida no artigo 3º ou de contribuir para a sua prática.

Artigo 10º

Organização ou facilitação de deslocações para fins de terrorismo

Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que seja punível como infração penal, quando cometido com dolo, qualquer ato de organização ou facilitação destinado a ajudar alguém a deslocar-se para fins de terrorismo, tal como referido no artigo 9º, nº 1, e nº 2, alínea a), com conhecimento de que a ajuda prestada se destina a essa finalidade.

Artigo 11º

Financiamento do terrorismo

1. Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que seja punível como infração penal, quando cometido com dolo, o fornecimento ou a recolha de fundos, seja por que meio for, direto ou indireto, com a intenção de serem utilizados, ou com conhecimento de que serão utilizados, total ou parcialmente, para cometer qualquer das infrações referidas nos artigos 3º a 10º ou para contribuir para a sua prática.

2. Caso o financiamento do terrorismo a que se refere o nº 1 do presente artigo diga respeito a qualquer das infrações previstas nos artigos 3º, 4º e 9º, não é necessário que os fundos sejam efetivamente utilizados, no todo ou em parte, para cometer uma dessas infrações ou para contribuir para a sua prática, nem é necessário que o autor do financiamento saiba para que infração ou infrações específicas os fundos serão utilizados.

Artigo 12º

Outras infrações relacionadas com atividades terroristas

Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para garantir que os seguintes atos dolosos sejam considerados infrações relacionadas com atividades terroristas:

- a) Furto qualificado com o objetivo de cometer uma das infrações enumeradas no artigo 3º;
- b) Extorsão com o objetivo de cometer uma das infrações enumeradas no artigo 3º;
- c) Emissão ou utilização de documentos administrativos falsos com o objetivo de cometer uma das infrações enumeradas no artigo 3º, nº 1, alíneas a) a i), no artigo 4º, alínea b), e no artigo 9º.”

Como se pode perceber, a regulamentação europeia acerca do delito de terrorismo, em linhas gerais, segue o padrão onusiano: em primeiro lugar, a Diretiva fornece um amplo elenco de atos que configuram terrorismo, todos marcados pela gravidade, e, em segundo lugar, a nota característica de tais crimes é o objetivo de intimidar gravemente uma população, ou compelir de forma indevida os poderes públicos ou uma organização internacional a praticarem ou a absterem-se de praticar um ato, ou ainda desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas políticas, constitucionais, econômicas ou sociais fundamentais de um país ou de uma organização internacional. Em outras palavras, as diretrizes europeias para a conformação da infração penal de terrorismo, apesar de mais detalhadas, não desbordam significativamente das orientações emanadas dos órgãos da ONU.

Também a criação da Organização dos Estados Americanos veio marcada pela preocupação com o terrorismo, a ponto de a Carta da OEA, de 1948, apesar de não fazer referência expressa ao fenômeno, evocar mecanismos de cooperação recíproca para manter a segurança e a estabilidade da região (HERENCIA CARRASCO, 2015, p. 50).

Os esforços regionais de luta contra o terrorismo promovidos pela OEA podem ser divididos, segundo Herencia Carrasco (2015, p. 52-53), em três segmentos: a adoção de dois tratados interamericanos sobre a matéria (a Convenção

para Prevenir e Reprimir os Atos de Terrorismo Configurados em Delitos contra as Pessoas e a Extorsão Conexa quando essas tenham Transcendência Internacional, de 1971, e a Convenção Interamericana contra o Terrorismo, de 2002); a criação do Comitê Interamericano contra o Terrorismo, em 1998, com a missão de coordenar programas de controle de fronteiras, segurança aeroportuária e marítima, proteção da infraestrutura e cooperação, entre outras; e a adoção de resoluções da Assembleia Geral da OEA e declarações do Comitê Interamericano contra o Terrorismo sobre a necessidade de criar, impulsionar e fortalecer as medidas de persecução e cooperação em matéria de terrorismo.

As atribuições do Comitê Interamericano contra o Terrorismo, criado após os atentados do 11 de Setembro, centram-se em desenvolver a cooperação a fim de prevenir, combater e eliminar os atos e atividades terroristas, tendo, nos últimos anos, focado em temas como a segurança cibernética e a lavagem de dinheiro. Contudo, devido à limitação dos recursos disponíveis e a dificuldades de articulação entre os Estados-membros, os resultados não têm sido muito efetivos (HERENCIA CARRASCO, 2015, p. 54).

Antes disso, porém, a Assembleia Geral da OEA já vinha editando resoluções¹² e tomando uma série de providências voltadas ao enfrentamento do fenômeno terrorista. O ponto de partida teria sido o Plano de Ação da Primeira Cúpula das Américas, realizada em Miami, EUA, em 1994, em que se decidiu pela realização de uma Conferência Especializada Interamericana sobre Terrorismo. E, desde 1996, encarregou-se o Comitê Jurídico Interamericano de elaborar estudos acerca da cooperação interamericana contra o terrorismo, em decorrência da adoção da Declaração de Lima para Prevenir, Combater e Eliminar o Terrorismo e do Plano de Ação sobre Cooperação Hemisférica para Prevenir, Combater e Eliminar o Terrorismo (ODELLO, 2010, p. 181-184).

No plano normativo, a Convenção para Prevenir e Reprimir os Atos de Terrorismo Configurados em Delitos contra as Pessoas e a Extorsão Conexa quando essas tenham Transcendência Internacional, de 1971, constitui o primeiro documento direcionado à prevenção e à repressão de atos terroristas, com escopo limitado, porém, vez que tratava apenas da proteção de agentes diplomáticos e do serviço consular, funcionários de organismos internacionais e pessoas com *status* especial de acordo com tratados internacionais. O ato não oferece nenhuma definição de terrorismo, decisão essa que pode ser atribuída às diferenças ideológicas verificadas à época em decorrência da Guerra Fria. De qualquer forma, o impacto do tratado pode ser considerado mínimo, já que foi em seguida superado

12. Por exemplo, Resoluções 1.399/1996, 1.492/1997, 1.553/1998 e 1.650/1999.

pela Convenção sobre a Prevenção e o Castigo de Delitos contra Pessoas Internacionalmente Protegidas, inclusive Agentes Diplomáticos das Nações Unidas, adotada em 1973 (HERENCIA CARRASCO, 2015, p. 54/56).

Já a Convenção Interamericana contra o Terrorismo, de 2002, editada logo em seguida aos atentados contra as Torres Gêmeas em Nova Iorque, também não define terrorismo, optando por fazer referência a dez tratados internacionais das Nações Unidas que identificam atos extremistas específicos¹³, exatamente aquelas condutas que contam com o consenso das partes relevantes.

Sem embargo disso, singulariza a região a atividade da Corte Interamericana de Direitos Humanos na delimitação do crime de terrorismo e na ênfase ao respeito aos direitos e garantias individuais. Com efeito, tendo os países das Américas Central e do Sul, em grande parte do século XX, sido governados por regimes de exceção de caráter autoritário, verificou-se intensa polarização política que repercutiu na compreensão do fenômeno jurídico do terrorismo.

Devido aos abusos praticados pelas forças policiais e militares na repressão aos chamados “subversivos”, a Corte Interamericana de Direitos Humanos teve a oportunidade de julgar inúmeros casos¹⁴, impondo aos Estados, devido à omissão ou ao acobertamento de tais atos ofensivos à dignidade da pessoa humana, obrigações de reparar os danos às vítimas e seus familiares, bem como de levar a termo investigações e julgamentos dos envolvidos.

Nas situações em que a Corte Interamericana de Direitos Humanos constatou a violação sistemática e generalizada de direitos humanos, como no caso Velásquez Rodríguez de Honduras, a conclusão foi pela configuração do “terrorismo de Estado” (HORMAZÁBAL MALARÉE, 2018, p. 291-294), levando a uma responsabilização reforçada dos países envolvidos.

De importância destacada para o tema, são também as decisões que determinaram aos Estados-membros tarefas de adaptar suas legislações internas ao disposto na Convenção Interamericana de Direitos Humanos, como se deu no julgamento do caso Heliodoro Portugal do Panamá; de tipificar delitos, como ocorreu nesse mesmo caso, a respeito do crime de desaparecimento forçado; ou de derogar normas incompatíveis com os direitos humanos, como se verificou

13. São enumerados os mesmos tratados internacionais que, após, em 2005, seriam também elencados na Convenção para a Prevenção do Terrorismo do Conselho da Europa.

14. Por exemplo, casos Loayza Tamayo, Castillo Petruzzi, Cantoral Benavides, Barrios Altos, Myrna Mack, Hermanos Gómez Paquiyauri e Goiburú (HERENCIA CARRASCO, 2015, p. 64-65).

nos casos Almonacid Arellano do Chile e Barrios Altos do Peru, em que se entendeu pela ilegitimidade das leis de anistia (HORMAZÁBAL MALARÉE, 2018, p. 300-305).

Assim, da mesma forma que a União Europeia, a regulamentação americana acerca do delito de terrorismo, em linhas gerais, obedece às diretrizes onusianas, tendo o seu principal documento normativo se limitado a fornecer um amplo elenco de atos específicos que configuram terrorismo com origem em tratados internacionais editados no âmbito da própria ONU. A única particularidade da região advém das decisões de sua Corte de Direitos Humanos, a qual, tendo que enfrentar casos de pessoas perseguidas internamente pelo governo de seu País, acabou desenvolvendo o conceito de “terrorismo de Estado” para as situações mais graves de violação aos direitos e garantias individuais assegurados na Convenção Interamericana de Direitos Humanos.

Os países árabes e africanos, por outro lado, apesar de cancelarem as orientações internacionais acerca do combate ao terrorismo, concebem a autodeterminação dos povos como princípio inderrogável. A Convenção Árabe para a Supressão do Terrorismo, de 1998, nesse sentido, expressamente excepciona da incidência das normas do tratado as lutas de libertação nacional, inclusive armadas, contra alguma agressão ou ocupação estrangeira, linha essa também seguida pela Convenção Africana para a Prevenção e o Combate ao Terrorismo, de 1999 (UNITED NATIONS – DEFINING TERRORISM).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo sido alcançado certo consenso internacional acerca da gravidade dos atos terroristas, os Estados ocidentais, principalmente após os atentados ocorridos nos Estados Unidos e em países europeus nas duas primeiras décadas deste século, passaram a editar atos normativos penais e processuais penais voltados à prevenção e à repressão desse delito.

Muito dessa regulamentação legal decorreu de orientações ou determinações de órgãos da comunidade internacional, como a ONU, a OEA e UE.

Apesar disso, verifica-se divergência sobre até mesmo como definir o fenômeno terrorista, devido a sua feição proteica, sempre cambiante no curso da História.

As organizações políticas internacionais e regionais, que há tempo vêm tratando da matéria, ainda não alcançaram um consenso definitivo e integral acerca dos contornos jurídicos necessários para a tipificação penal do crime de terrorismo.

Mesmo assim, como se procurou demonstrar no presente trabalho, várias diretrizes para a sua definição já podem ser consideradas incontroversas. Em primeiro lugar, o terrorismo caracteriza-se pela prática de atos graves de violência contra a pessoa (“morte ou lesões corporais sérias”) ou contra a propriedade ou o meio ambiente (“danos substanciais”), o que implica a necessidade de estabelecer-se um limite além do qual o enquadramento da conduta como terrorismo não deve ser admitida, por exemplo, lesões corporais de natureza leve e danos patrimoniais de pouca monta. Em segundo lugar, esses atos devem ser praticados com o propósito de provocar um estado de terror no público em geral, em um grupo de pessoas ou em pessoas particulares, ou de intimidar a população, ou de compelir o governo ou uma organização internacional a fazer ou abster-se de fazer algo. Por fim, nenhuma consideração de ordem política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou outra similar justifica o cometimento do crime de terrorismo, ou seja, a eventual legitimidade dos fins não autoriza em hipótese alguma o emprego da violência extremista.

Contudo, a inclusão do terrorismo de Estado, reconhecida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, e a exclusão das lutas armadas de libertação nacional, exigida pela Liga dos Estados Árabes e pela Organização da Unidade Africana, no/do rol de atos delitivos dessa natureza, ainda são objeto de disputa política no âmbito da comunidade internacional.

Aos Estados cumpriria, uma vez presente a decisão política de legislar sobre a matéria, observar essas diretrizes, ao menos em linhas gerais, de modo a alcançar-se uma uniformidade mínima na tipificação criminal do terrorismo, proporcionando, assim, uma cooperação mais profícua para seu enfrentamento.

5. REFERÊNCIAS

- AGUDO FERNÁNDEZ, Enrique; JAÉN VALLEJO, Manuel; PERRINO PÉREZ, Ángel Luis. *Terrorismo en el Siglo XXI: la respuesta penal en el escenario mundial*. Madrid: Dykinson, 2016.
- BREEDON, Jennifer. Redefining terrorism: the danger of misunderstanding the modern world's gravest threat. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 2, p. 463-483, 2015.
- CELSON, Anthony N. The Islamic State and Boko Haram: Fifth wave jihadist terror groups. *Orbis*, Philadelphia, v. 59(2), p. 249-268, 2015.
- CONSELHO DA EUROPA. *Estratégia antiterrorista da UE*. Disponível em: [www.consilium.europa.eu/pt/policies/fight-against-terrorism/eu-strategy]. Acesso em: 22 mar. 2020.

- CRETELLA NETO, José. *Curso de direito internacional penal*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- GARCÍA SÁNCHEZ, Beatriz. Instrumentos internacionales en la lucha contra el terrorismo (ONU). In: CEPEDA, Ana Isabel Pérez (Dir.); ARIAS, Miriam Ruiz (Coord.). *El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, p. 75-103.
- HERENCIA CARRASCO, Salvador. El tratamiento del terrorismo en la Organización de los Estados Americanos y en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. In: AMBOS, Kai; MALARINO, Ezequiel; STEINER, Christian (Ed.). *Terrorismo y derecho Penal*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2015.
- HORMAZÁBAL MALARÉE, Hernán. El terrorismo de estado y la jurisprudência de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. In: CEPEDA, Ana Isabel Pérez (Dir.); ARIAS, Miriam Ruiz (Coord.). *El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal*. Valencia, 2018.
- KAPLAN, Jeffrey. Terrorism's fifth wave: a theory, a conundrum and a dilemma. *Perspectives on terrorism*, Leiden, v. II(2), p. 12-24, jan. 2008.
- LAURENS, Henry. Le terrorisme comme personnage historique. In: LAURENS, Henry; DELMAS-MARTY, Mireille (Dir.). *Terrorismes: Histoire et droit*. Paris: CNRS Éditions, 2010.
- MARCINKO, Marcin. The evolution of UN anti-terrorist conventions towards the universal treaty-based model of combating terrorism. *Groningen Journal of International Law*, Groningen, v. 6(1), p. 59-84, 2018.
- ODELLO, Marco. Organizaciones regionales y lucha contra el terrorismo. In: JORDÁN, Javier; POZO, Pilar; GUINDO, Miguel G. (Coord.). *Terrorismo sin fronteras: actores, escenarios y respuestas en un mundo global*. Cizur Menor: Aranzadi/Thomson Reuters, 2010.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *A ONU e o terrorismo*. Disponível em: [<https://nacoesunidas.org/acao/terrorismo>]. Acesso em: 22 mar. 2020.
- RAPOPORT, David C. The four waves of modern terrorism: International dimensions and consequences. HANHIMÄKI, J. M.; BLUMENAU, B. (Ed.). *An international history of terrorism: Western and non-Western experiences*. London: Routledge, 2013.
- SAUL, Ben. Defining terrorism: a conceptual minefield. *Sydney Law Review*, Sydney, v. 15/84, p. 1-13, 2015.
- SERRANO, Miryam Rodríguez-Izquierdo. Las líneas de acción contra el terrorismo de la Unión Europea y sus condiciones de constitucionalidad. In: ROYO, Javier Pérez (Dir.); DURÁN, Manuel Carrasco (Coord.). *Terrorismo, democracia y seguridad, en perspectiva constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 2010.
- SIMON, Jeffrey D. Technological and lone operator terrorism: Prospects for a fifth wave of global terrorism. In: ROSENFELD, Jean (Ed.). *Terrorism, identity and legitimacy: the four waves theory and political violence*. New York: Routledge, 2010.

- SINN, Arndt. European evolutions on terrorism. *Sistema Penal & Violência*, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 109-117, 2019.
- SOUSA GALITO, Maria. Terrorismo na União Europeia. *CEsA Working Papers 177*, 2019. Disponível em: <https://cesa.rc.iseg.ulisboa.pt/RePEc/cav/cavwpp/wp177.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2020.
- SOUZA, Fabiano Farias de. Operação Condor: Terrorismo de Estado no Cone Sul das Américas. *Aedos*, Porto Alegre, v. 3, n. 8, p. 159-176, 2011.
- VACAS FERNÁNDEZ, Felix. *El terrorismo como crimen internacional: definición, naturaleza y consecuencias jurídicas internacionales para las personas*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.
- UNITED NATIONS. *Defining terrorism*. Disponível em: [www.unodc.org/e4j/en/terrorism/module-4/key-issues/defining-terrorism.html]. Acesso em: 04 set. 2019.
- UNITED NATIONS. *International legal instruments*. Disponível em: [www.un.org/sc/ctc/resources/international-legal-instruments]. Acesso em: 22 fev. 2020.
- UNITED NATIONS. *Treaty-based crimes of terrorism – Universal counter-terrorism instruments*. Disponível em: [www.unodc.org/e4j/en/terrorism/module-4/key-issues/treaty-based-crimes-of-terrorism.html]. Acesso em: 04 set. 2019.
- UNITED NATIONS. *UN global counter-terrorism strategy*. Disponível em: [www.un.org/counterterrorism/un-global-counter-terrorism-strategy]. Acesso em: 22 mar. 2020.
- ZAFFARONI, E. Raúl. *O inimigo no direito penal*. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia/REVAN, 2007.



PESQUISAS DO EDITORIAL



ÁREA DO DIREITO: Penal

Veja também Doutrinas relacionadas ao tema

- A racionalidade legislativa das leis penais: um estudo sobre a construção da política criminal antiterrorismo brasileira, de Olívia Landi Corrales Guaranha – *RBCCrim* 147/643-683; e
- Lei Antiterror brasileira (Lei 13.260/2016): ameaça à democracia e aos direitos fundamentais, de Eduardo Cambi e Felipe Augusto Rodrigues Ambrosio – *RBCCrim* 130/237-268.