

ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS

QUARTO COMITÊ – COMISSÃO POLÍTICA ESPECIAL E DE DESCOLONIZAÇÃO (SPECPOL)

ESTRATÉGIA GLOBAL DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA O TERRORISMO

CARTA DE APRESENTAÇÃO

Representantes do mundo,

Há muito tempo, num MINI-ONU muito distante, um tímido estudante de 3º ano descobriu o Fantástico Mundo dos Modelos™. Tal descoberta aconteceu justamente num SpecPol. Portanto, após ter ido a mais de vinte simulações em todo o Brasil, não poderia me furtar à oportunidade de um dia simular meu próprio SpecPol, um comitê tão especial, mas tão especial, que tem “*special*” até no nome.

Há *sete coisas* que Vossas Excelências (ou V.E.s, acostumem-se) devem saber antes de começar a ler este Guia ou a se preparar para a simulação.

Primeiro, não fiquem tímidos se esta for a primeira vez. A primeira simulação também pode ser muito divertida. *Segundo*, não achem que a participação ou a diversão de vocês depende do país que vocês pegaram. Eu fui Zimbábue na minha primeira simulação e adorei, e até hoje acho que minhas melhores atuações foram como Nepal, Grécia ou Indonésia, e não quando fui Reino Unido ou Estados Unidos. *Terceiro*, não saiam da simulação achando que a ONU é uma organização incorruptível que quer salvar o mundo. Lembrem-se que vocês vão simular um órgão político, com política pra todo lado. *Quarto*, não pensem que o MINI-ONU é um exercício de democracia, justiça, “valores sociais”, etc. Boa parte de vocês não representará democracias, mas ditaduras sanguinárias, regimes populistas e teocracias islâmicas. Nosso objetivo é uma simulação acadêmica da realidade, não uma versão idealizada de um respeitável clube de debates. *Quinto*, não se sintam na obrigação de chegar a um consenso

ou produzir uma nova resolução! Vocês estão mais que autorizados a serem tão assertivos e improdutivos quanto as últimas rodadas da OMC. *Sexto*, juro, vai ser muito divertido! Aproveitem. E *sétimo*, não hesitem, nem por um instante, em entrar em contato comigo para quaisquer dúvidas, esclarecimentos, orientações de política externa, sugestões de leitura, etc¹. Em qualquer caso, contem também com a ajuda de meus formidáveis assistentes: a embaixadora Clarice Morais e o embaixador Fernando Canazart. Eu certamente conto com eles.

V.E.s também estão convidados a entrar na comunidade do MINI-ONU no orkut² e a visitar o *Representatives of the World*, o único blog *modeleiro* do Brasil³.

Quando vocês lerem isto, já estará no ar também o Blog do SpecPol, feito especialmente para nosso comitê: <http://specpol.wordpress.com>.

E ah! - por terem escolhido o SpecPol, aproveito a ocasião para enviar a V.E.s os votos de minha mais alta consideração.

Cordialmente,

- Frederico “Cedê” Silva
Diretor do SpecPol
frederico.faria@gmail.com

Autoria deste Guia de Estudos: Frederico “Cedê” Silva

¹ O e-mail é frederico.faria@gmail.com.

² < <http://www.orkut.com/Community.aspx?cmm=88296> >.

³ <http://modeleiro.blogspot.com>.

2. INTRODUÇÃO

Todo delegado deve estudar três assuntos: (i) a organização da qual irá participar, (ii) os tópicos que irá discutir, e (iii) a política externa de seu país sobre o assunto.

Este guia contém apontamentos sobre os dois primeiros itens, não pretendendo uma exploração muito abrangente deles. Estudos sobre política externa devem ter como fonte primária consultas ao Ministério das Relações Exteriores (ou equivalente) do país do delegado. O Diretor do comitê também se encontra à total disposição para orientações de política externa⁴, e os delegados não devem hesitar em usar este recurso.

Na primeira parte do guia, descrevemos brevemente a organização na qual os delegados participarão – para que serve, como funciona, o que ela pode fazer.

Na segunda parte, falamos em linhas gerais sobre os tópicos em nossa agenda – o *terrorismo* e a *Estratégia Global da ONU de combate*.

Na terceira parte, descrevemos alguns fontes nas quais os delegados podem procurar instruções de política externa de seus países, e fornecemos algumas instruções sobre como ler documentos da ONU e, claro, como redigi-los.

⁴ O contato é o < frederico.faria@gmail.com >.

3. O QUE VAMOS SIMULAR

Entendermos o que é e para que serve o SpecPol exige antes sabermos das organizações maiores nas quais ele está inserido: a ONU e a Assembléia Geral.

3.1 O QUE É A ONU

A Organização das Nações Unidas (ONU), fundada em 1945, é a maior organização inter-governamental (OIG) do mundo, contando com 192 Estados-membros, 63 mil empregados⁵ e um orçamento de cerca de US\$ 1,9 bilhão por ano - embora o sistema ONU gaste cerca de sete vezes essa quantia⁶.

A Carta da ONU estabelece em seu Artigo 7 “*como órgãos principais das Nações Unidas: uma Assembléia Geral, um Conselho de Segurança, um Conselho Econômico e Social, um conselho de Tutela, uma Corte Internacional de Justiça e um Secretariado*”⁷. A ONU pode ser vista, portanto, como um conglomerado de seis organizações internacionais em vez de uma coisa só, além de dúzias de programas, fundos e agências especializadas⁸.

3.2. O QUE É A ASSEMBLÉIA GERAL

A Assembléia Geral (AG) é um dos seis principais órgãos da ONU, e o único no qual todos os Estados-membros participam. Suas funções incluem: (i) *examinar e fazer* recomendações sobre os princípios da cooperação internacional para a manutenção da paz e da segurança; (ii) *formular* recomendações visando promover a cooperação política internacional nos setores econômico, social, cultural, educacional e de saúde; (iii) *formular* recomendações para o acerto

⁵ < <http://www.un.org/geninfo/ir/index.asp?id=160> >.

⁶ < <http://www.un.org/geninfo/ir/index.asp?id=150> >.

⁷ < <http://www.onu-brasil.org.br/doc2.php> >.

⁸ < <http://www.un.org/geninfo/ir/index.asp?id=110> >. Note que o Conselho de Tutela, um dos seis órgãos principais da ONU, encontra-se virtualmente desativado desde 1994.

pacífico de toda situação; (iv) *receber* e *avaliar* os relatórios do Conselho de Segurança e demais órgãos da ONU; (v) *eleger* os membros não-permanentes do Conselho de Segurança; e (vi) *examinar* e *aprovar* o orçamento das Nações Unidas, determinando a cota de contribuições que cabe a cada membro e apreciando os orçamentos das agências especializadas⁹.

Cada Estado-membro tem direito a um voto. De acordo com o Artigo 18 da Carta da ONU, decisões sobre questões importantes exigem maioria qualificada de 2/3 (dois terços) dos membros presentes e votantes. Já questões procedimentais (incluindo a definição do que é uma questão importante) exigem maioria simples. As decisões da AG são recomendatórias, ou seja, não têm caráter vinculante nem são capazes de obrigar os Estados a agir de determinada forma¹⁰. É interessante notar que a partir da 62ª sessão, a ONU passou a incluir no site da Assembleia Geral um parágrafo intitulado “*the search for consensus*” (a busca por consenso), advertindo:

“Em anos recentes, tem-se feito um esforço especial para alcançar o consenso nas questões, em vez de decidir-se por meio de uma votação formal, dessa forma fortalecendo o apoio às decisões da Assembleia. O Presidente, depois de consultar e alcançar um acordo com as delegações, pode propor que uma resolução seja adotada sem votação”¹¹.

Para discutir assuntos específicos e preparar projetos de resolução que mais tarde serão submetidos à sessão plenária, a AG dispõe de seis comissões permanentes, como a Comissão de Desarmamento e Segurança Internacional (“1ª Comissão”), a Comissão Econômica e Financeira (2ª), a Comissão Administrativa e Orçamentária (5ª), e a comissão que iremos simular – a *Comissão de Políticas Especiais e Descolonização*¹² (SpecPol, ou Quarta Comissão)¹³. Estas comissões

⁹ ABC das Nações Unidas, p. 11.

¹⁰ < <http://www.un.org/ga/61/background/background.shtml> >.

¹¹ < <http://www.un.org/ga/about/background.shtml> >.

¹² Esta tradução de *Special Political and Decolonisation Committee* é endossada pelo PNUD: < <http://www.pnud.org.br/educacao/reportagens/index.php?id01=649&lay=ecu> >. Também existem traduções como “Comissão das questões políticas especiais e da descolonização”, “Política Especial e Descolonização” e “Assuntos Políticos Especiais e descolonização”.

¹³ < <http://www.un.org/ga/61/background/committees.shtml> >.

não são capazes de aprovar projetos de resolução, mas redigem propostas que são submetidas à sessão plenária da Assembléia Geral.

O presidente de cada sessão anual da AG é eleito meses antes de seu início, que ocorre sempre na terceira terça-feira de setembro¹⁴. O diplomata macedônio Srgjan Kerim é o presidente da 62ª sessão, que vai de setembro de 2007 a 2008¹⁵. Durante o nosso encontro em outubro, contudo, já teremos outro presidente.

3.3 O QUE É O SPECPOL

O SpecPol foi criado, em seu atual formato, em 17 de agosto de 1993, pela resolução 47/233 da Assembléia Geral¹⁶. Para entender para quê ele serve, vamos olhar para a AG como um todo.

Durante sua 62ª sessão anual (2007-2008), a Assembléia Geral tinha nada menos que 163 itens em sua agenda¹⁷. Imaginar que 163 itens possam ser debatidos por mais de 190 atores e ainda gerar documentos aprovados por consenso (ou mesmo por 2/3) é um tanto quanto otimista. É por isso que existe uma divisão do trabalho: como dito anteriormente, a AG possui comissões (ou *comitês*) temáticas permanentes, que tratam de discutir determinados assuntos e construir consenso *antes* de enviar projetos de resolução para a sessão plenária. Cada uma destas comissões possui apenas alguns itens na sua agenda: por exemplo, para a 62ª sessão, a Comissão de Desarmamento e Segurança Internacional (1ª Comissão) tem 21 itens na agenda¹⁸, enquanto o SpecPol (4ª Comissão) tem 15¹⁹.

Entender o escopo do SpecPol, um comitê “especial”, não é uma ciência precisa. Segundo o próprio site da ONU, o SpecPol “lida com uma variedade de assuntos políticos que não são lidados pela Primeira Comissão, bem como com

¹⁴ ABC das Nações Unidas, p. 12.

¹⁵ < http://english.people.com.cn/200706/12/eng20070612_383444.html >.

¹⁶ < http://www6.ufrgs.br/ufrgsmun/2008/organs_and_topics/specpol.php >.

¹⁷ A/62/251.

¹⁸ A/C.1./62/1.

¹⁹ A/C.4/62/1.

descolonização”²⁰. Ou seja, para entendermos para que serve o SpecPol precisamos entender antes o que discute a Comissão de Desarmamento e Segurança Internacional, cuja agenda é definida tautologicamente como “questões de desarmamento e aquelas relacionadas à segurança internacional”²¹.

Estudando a agenda das duas comissões, vemos que a Primeira discute assuntos como redução de orçamentos militares, papel da ciência e tecnologia no desarmamento e o estabelecimento de uma zona livre de armas nucleares no Oriente Médio²², enquanto a Quarta se ocupa de temas como o uso pacífico do espaço sideral, efeitos da radiação atômica, operações de paz da ONU, e questões políticas de territórios que foram colônias²³. Em ambas as agendas, alguns itens foram alocados também para outras comissões. Como se vê, não parece haver um instrumento preciso para determinar se um assunto deve ser discutido na Primeira ou na Quarta. É certo, contudo, que o escopo de ambas é amplo, e que critérios mais políticos que técnicos definem as agendas.

Como todo Comitê Principal da AG, o SpecPol possui um Presidente, três Vice-Presidentes, e um Relator²⁴, todos diplomatas. O Presidente do SpecPol para a 62ª sessão, por exemplo, é o chefe da Missão Permanente do Sudão na ONU, o embaixador Abdalmahmood Mohamad. Além da Mesa, o comitê conta com um secretariado formado por burocratas internacionais, que não estão a serviço de nenhum país²⁵.

²⁰ < <http://www.un.org/ga/61/fourth/fourth.shtml> >.

²¹ < <http://www.un.org/ga/61/first/first.shtml> >.

²² A/C.1/61/1.

²³ A/C.4/61/1.

²⁴ < <http://www.un.org/ga/fourth/62/bureau.shtml> >.

²⁵ < <http://www.un.org/ga/fourth/secretariat.shtml> >.

4. O QUE VAMOS DISCUTIR

Em 8 de setembro de 2006 a Assembléia Geral adotou a *Estratégia Global das Nações Unidas Contra o Terrorismo*²⁶. A resolução, de código 60/288, foi aprovada sem votação²⁷, o que indica consenso. A estratégia “marca a primeira vez em que países ao redor do mundo [todo] concordaram em uma abordagem estratégica comum para combater o terrorismo”²⁸. Ela é atualmente (até o fechamento deste Guia) o tópico 118 da 62ª Sessão da AG²⁹.

O tema do terrorismo internacional vem ganhando espaço nos últimos anos na agenda internacional mesmo com o enfraquecimento da Al-Qaeda³⁰. O fato de que determinados Estados-Membros patrocinam grupos terroristas está entre as maiores razões da política externa agressiva dos EUA com outros países. Ao mesmo tempo, Hezbollah, FARC e PKK estão hoje mais evidentes do que nunca.

Ao mesmo tempo, a ineficiência das Nações Unidas em combater o terrorismo tem sido alvo de severas críticas. Além de vários Estados-Membros patrocinarem o terrorismo, comitês como o CTC³¹ nunca condenaram *nenhum* grupo como terrorista, exceto a Al-Qaeda, desde 1999.

A discussão do tópico passa, antes de tudo, por dois aspectos. *Primeiro*, uma definição de terrorismo. *Segundo*, estudar a tal resolução 60/288. Ela não define o que é terrorismo.

Outros tópicos incluem o papel de determinados órgãos da ONU, o papel dos Estados-Membros, e a eventual avaliação do risco posado por organizações específicas.

Resumo executivo: em nossa reunião em outubro, vamos *avaliar* a atual Estratégia e *propor e discutir* eventuais alterações e adições. *Essa* é a discussão.

²⁶ A/RES/60/288.

²⁷ < <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r60.htm> >.

²⁸ < <http://www.un.org/terrorism/> >. Tradução livre.

²⁹ A/62/251.

³⁰ Peter Zeihan, **The Many Faces of Al-Qaeda**. Stratfor, 10 de julho de 2007.

³¹ Counter-Terrorism Committee, um comitê especial do Conselho de Segurança.

4.1 O QUE É TERRORISMO?

Na manhã de 11 de setembro de 2001, dezenove agentes de operações especiais do grupo jihadista Al Qaeda atacaram os Estados Unidos. Seu grande feito não foi seqüestrar quatro aeronaves comerciais simultaneamente – algo em si difícil. Na verdade, foi planejar, treinar e executar uma operação de tal forma que - apesar da inevitável detecção de suas ações - tais informações nunca foram transformadas em inteligência acionável³², isto é, capaz de guiar ações ou políticas.

Tradicionalmente, as atividades de inteligência não são consideradas *transformadoras* de resultados em conflitos, mas apenas *multiplicadoras*. Isto é, um bom serviço de inteligência não é capaz de alterar o resultado de uma guerra, apenas reduzir os custos para o lado que o possui. Organizações transnacionais como a Al Qaeda, contudo, desafiam essa noção na medida em que seu domínio sobre inteligência e contra-inteligência as permitem um papel de destaque no cenário internacional. Isto é, suas formidáveis capacidades de inteligência as permitem resultados significativos o suficiente para que os principais atores do sistema internacional – os Estados – se preocupem com elas.

Mas o que é terrorismo? “Um dos maiores problemas de se estudar o terrorismo é a inexistência de parâmetros consensuais para a sua delimitação”³³, nos informa um artigo da revista científica *Fronteira*. De fato, é clichê, quando se fala de terrorismo, mencionar a “falta de uma definição universalmente aceita”³⁴ do fenômeno.

Embora os Estados-Membros da ONU nunca tenham concordado numa definição de terrorismo, outras organizações têm suas definições próprias. Para a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), terrorismo é o “*uso ou ameaça de uso ilegal de força ou violência contra indivíduos ou propriedade na tentativa de coagir ou intimidar governos ou sociedades para alcançar objetivo*

³² FRIEDMAN, George. **America's Secret War**. Nova Iorque: Broadway Books, 2004. p. 1.

³³ Cerqueira, 2005, p.8.

³⁴ Spadano, 2004, p.65.

político, religioso ou ideológico”³⁵. O Departamento de Estado dos EUA também tem sua própria definição: “*violência premeditada, politicamente motivada, perpetrada contra alvos não-combatentes por grupos sub-nacionais ou agentes clandestinos, geralmente com intenção de influenciar uma audiência*”³⁶. Ele também torna pública a lista do que considera organizações terroristas estrangeiras³⁷.

Notem que existem muitas diferenças entre as definições de terrorismo dadas pelos vários governos e organizações. Senão vejamos: os Estados Unidos são fundadores da OTAN e de longe seu mais poderoso e influente membro. Mas nas definições dadas pela OTAN e pelos EUA, percebe-se que na primeira não existe um “quem”; o terrorismo pode, em tese, ser praticado por qualquer ator, inclusive governos. Já na segunda definição, o terrorismo é perpetrado por “grupos sub-nacionais ou agentes clandestinos”. A definição da OTAN inclui a *ameaça* de uso de força; a dos EUA, somente a *violência* em si.

O professor Eugênio Diniz (2002) apresenta um dos mais esclarecedores textos sobre terrorismo, de apenas 21 páginas e livremente disponível na Internet³⁸. A respeito do uso de força por parte de um grupo terrorista, ele argumenta:

“ (...) não há, no caso do terrorismo, uma vinculação direta entre o emprego do terror e o objetivo último buscado pelo grupo, até porque este não dispõe de força suficiente para fazê-lo; seu objetivo é aumentar a sua força (...) Neste sentido, pode-se dizer que o terrorismo é apenas uma parte, ou etapa, de um seqüenciamento de atos e engajamentos vinculados a um propósito político último, a que ele se vincula de maneira apenas indireta e não de maneira imediatamente perceptível. Desse modo,

³⁵ Anexo A do NATO's military concept for defence against terrorism. Disponível em < <http://www.nato.int/ims/docu/terrorism-annex.htm> > Tradução livre.

³⁶ < <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2000/2419.htm> >. Tradução livre.

³⁷ < <http://www.state.gov/s/ct/rls/fs/37191.htm> >. A lista não está atualizada, e atualmente inclui a Guarda Revolucionária do Irã, por exemplo.

³⁸ DINIZ, Eugênio. **Compreendendo o fenômeno do Terrorismo.** < <http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/relint6.3.doc> >.

o terrorismo não deve ser entendido como uma estratégia propriamente dita; poderíamos chamá-lo, talvez, de um estratagema, num sentido um pouco mais rigoroso que o de um simples ardil, mas envolvendo necessariamente a idéia de despiste e ocultação de seus objetivos imediatos — mas não dos seus objetivos últimos” (DINIZ, 2002, p. 12).

Para Diniz, qualquer definição de terrorismo deve necessariamente distinguir *meios* e também *fins*. É a única forma de separar o terrorismo de atividades que usam *meios* semelhantes (o terror) com *fins* diferentes; e de atividades com *fins* igualmente políticos, mas que não usam os mesmos *meios* dos terroristas (Diniz, 2002, p. 5). Assim, ele chega à conclusão de que

“(…) podemos entender terrorismo como sendo o emprego do terror contra um determinado público, cuja meta é induzir (e não compelir nem dissuadir) num outro público (que pode, mas não precisa, coincidir com o primeiro) um determinado comportamento cujo resultado esperado é alterar a relação de forças em favor do ator que emprega o terrorismo, permitindo-lhe no futuro alcançar seu objetivo político — qualquer que este seja” (DINIZ, 2002, p. 13).

Ou, de forma mais concisa:

“O terrorismo aparece aqui como uma forma específica de luta política, um estratagema voltado para alterar rapidamente a correlação de forças. Tem como fim uma meta política; emprega como meio de ação uma forma específica de emprego da força — o terror; mas emprega-a não de forma a produzir imediatamente aquela meta política, isto é, não visa a dissuadir nem a compelir, mas sim a induzir no alvo um comportamento que permita derrotá-lo” (DINIZ, 2002, p. 18).

A leitura de seu texto é obrigatória para os delegados do SpecPol³⁹. É interessante também que na seção 4 do texto apresenta-se um “modelo analítico do combate ao terrorismo”.

A definição de terrorismo é um debate altamente politizado, porque muitos países apóiam movimentos que alegam ser de “libertação nacional” e que utilizam métodos controversos. Por exemplo, o apoio de países islâmicos a grupos como Hamas, Fatah e Hezbollah, ou as relações dos governos de Equador e Venezuela com as FARC. Como argumenta Diniz (2002), “*uma das dificuldades do termo “terrorismo” é que seu uso é marcado por tentativas de desqualificar politicamente adversários; “terrorismo” é, ao mesmo tempo que um fenômeno político, um termo depreciativo*” (p. 2).

4.2 O QUE É A ESTRATÉGIA GLOBAL DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA O TERRORISMO

A *Estratégia Global das Nações Unidas Contra o Terrorismo* é o tópico do nosso comitê; e é também um texto de apenas nove páginas. Exatamente por isso, sua leitura é obrigatória para todos os delegados. Um link para o texto se encontra na página da 60^a sessão da AG⁴⁰.

A resolução provê algumas limitações no combate ao terrorismo, e também algumas ferramentas. Vamos fazer um resumo delas, separadamente.

Limitações – No preâmbulo da resolução, afirma-se que o combate ao terrorismo deve respeitar os direitos humanos e as liberdades fundamentais, bem como a “integridade territorial e independência política” de todos os Estados. Os países devem evitar o uso da força e resolver disputas de forma pacífica. Isto dificulta ações de Estados contra grupos terroristas no território de outro Estado, como os Estados Unidos fizeram contra a Al-Qaeda no Afeganistão em outubro de 2001, Israel fez contra o Hezbollah no Líbano em julho de 2006, ou a Colômbia fez contra as FARC no Equador em março de 2008.

³⁹ Novamente, o texto está em < <http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/relint6.3.doc> >.

⁴⁰ Clique em < <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r60.htm> >. Nesta página, clique em “A/RES/60/288”, que é a segunda resolução que aparece na página.

Também ressalta-se que os líderes mundiais se comprometeram com “o direito de auto-determinação dos povos que permanecem sob dominação colonial ou ocupação estrangeira”, uma referência discreta exatamente aos movimentos de “libertação nacional” que alguns países consideram terroristas.

O preâmbulo também se preocupa com a xenofobia, e ressalta que o terrorismo “não pode nem deve ser associado com qualquer religião, nacionalidade, civilização ou grupo étnico”.

A cláusula operativa 3 do plano de ação diz que toda cooperação no combate ao terrorismo deve respeitar o direito internacional, a Carta das Nações Unidas, e os direitos humanos.

Ferramentas – A Estratégia reafirma em seu preâmbulo a determinação dos Estados-Membros em “resolver as questões pendentes relacionadas à definição legal e escopo dos atos” abrangidos numa futura convenção sobre terrorismo. Em poucas palavras: mostra a determinação dos países em definir o que é terrorismo.

Embora, claro, não diga o que é terrorismo, a Estratégia garante que todo ato terrorista, sem exceção, tem como objetivo a “destruição dos direitos humanos, liberdades fundamentais e a democracia, ameaçando a integridade territorial e a segurança dos Estados e desestabilizando Governos legitimamente constituídos”. Este pode ser um ponto de partida para uma definição.

Em seguida, a Estratégia provê ações específicas. Elas estão divididas em seis partes. Vamos a elas, resumidamente.

4.2.1 RESUMO DE AÇÕES DA ESTRATÉGIA

Antes do anexo – A Assembléia Geral decide rever o progresso da implementação da Estratégia “em dois anos”, ou seja, exatamente em 2008. Também encoraja os Estados-Membros, outras organizações internacionais e regionais, bem como ONGs e membros da sociedade civil, a se mobilizarem para implementar a estratégia.

Plano de ação - A AG condena todos os atos de terrorismo, e clama os Estados-Membros a “tomarem ação urgente” para tornarem-se parte das

convenções sobre terrorismo, bem como a implementar as resoluções sobre o assunto.

Parte I, condições do alastramento do terrorismo – A Estratégia inclui medidas para usar instrumentos de solução de conflitos das Nações Unidas, bem como para promover o diálogo e a tolerância. Também chama atenção para a assistência social, o desenvolvimento, e as Metas do Milênio.

Parte II, impedir e combater o terrorismo – Nesta parte, os Estados-Membros se comprometem a negar qualquer ajuda a grupos terroristas, bem como a garantir a prisão, julgamento e extradição de terroristas. Também se comprometem a compartilhar inteligência e a combater atividades criminosas que “podem estar conectadas ao terrorismo”, como tráfico de drogas, armas, e lavagem de dinheiro. Devem, ainda, garantir que não darão asilo a quem cometeu atos terroristas. O papel de organizações regionais é novamente encorajado, bem como de organizações como o CTC, o UNODC⁴¹, e a Interpol. Os Estados são encorajados a tomar recomendações para combater a lavagem de dinheiro, e a trabalhar para fazer da Internet uma arma contra os terroristas. Também devem tomar esforços para aumentar a segurança na concessão de passaportes e em impedir seu uso fraudulento. Devem, ainda, tomar medidas para melhorar a segurança de potenciais alvos frágeis, para proteção da população civil.

Parte III, fortalecer capacidades dos Estados em combater o terrorismo e o papel da ONU nesta tarefa – Aqui encoraja-se os Estados a fortalecerem a cooperação técnica no combate ao terrorismo. O CTC também tem papel de assistência técnica aos Estados. Várias outras organizações são chamadas a proverem assistência, como o FMI, o Banco Mundial, o UNODC, a Interpol e a AIEA⁴². Encoraja-se a OMS⁴³ a prover assistência na preparação contra ataques biológicos. Finalmente, reconhece-se a importância de parcerias público-privadas na área de assistência técnica como um todo.

Parte IV, respeito aos direitos humanos e ao Estado de Direito – Na última parte da Estratégia, lida-se com o respeito aos direitos humanos no combate ao

⁴¹ Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime.

⁴² Agência Internacional de Energia Atômica.

⁴³ Organização Mundial da Saúde.

terrorismo. Ressalta-se as limitações vistas anteriormente, mas também afirma-se que os Estados devem desenvolver sistemas legais que assegurem trazer à justiça qualquer pessoa envolvida em ato terrorista. Dá-se importância também ao Conselho de Direitos Humanos.

4.3 AÇÕES ANTERIORES

(...) “ao contrário do que freqüentemente se afirma, o terrorismo não é um fenômeno exclusivo dos tempos modernos, havendo exemplos históricos antigos disponíveis para estudo e comparação — o que não quer dizer que se trata de um fenômeno a-histórico ou atemporal: evidentemente, grupos terroristas são fenômenos sociais e dependerão dos recursos socialmente disponíveis e necessários de cada momento histórico para serem efetivos”.
- Eugênio Diniz, 2002, p. 14-15

O terrorismo está na agenda internacional desde pelo menos 1934, quando a Liga das Nações começou a discutir uma convenção para prevenir e punir o terrorismo⁴⁴. Não se trata, portanto, de um fenômeno novo, tampouco uma preocupação recente da comunidade internacional.

De 1963 até hoje, foram elaboradas treze convenções internacionais com o objetivo de impedir e punir atos terroristas, a mais recente em 2005⁴⁵. Essas convenções são todas *temáticas*, sobre assuntos específicos: aviação (e ataques terroristas cometidos dentro de ou contra aeronaves); crimes contra pessoas internacionalmente protegidas; seqüestros; proteção de material nuclear; transporte marítimo; instalações em plataformas continentais; explosivos plásticos; bombas; financiamento de terrorismo; e terrorismo nuclear. Alguns desses temas geraram mais de uma convenção.

Além das convenções internacionais, o outro documento fundamental sobre terrorismo é a resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança da ONU⁴⁶. Aprovada em 28 de setembro de 2001, poucos dias depois do maior ataque terrorista de todos os tempos, suas provisões são *obrigatórias* para todos os Estados-Membros da ONU, já que estão sob o capítulo VII da Carta de São

⁴⁴ < <http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml> >.

⁴⁵ Conheça as 13 convenções internacionais, e leia seus textos completos, em < <http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml> >.

⁴⁶ Disponível em < <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/scact2001.htm> >, sob o código S/RES/1373 (2001).

Francisco. As convenções internacionais são obrigatórias apenas para os países que as assinaram e ratificaram; a resolução 1373 é obrigatória para todos.

Basicamente, a resolução 1373 (2001) faz o seguinte: (i) *proíbe* os Estados-Membros de financiar ou de qualquer forma apoiar grupos terroristas; (ii) *obriga* os Estados-Membros a ativamente combaterem o financiamento e a concessão de refúgio a terroristas; (iii) *obriga* os Estados-Membros a impedirem ataques terroristas, fornecendo alertas uns aos outros; (iv) *clama* os Estados-Membros a compartilhar inteligência sobre grupos terroristas, e a não abusar do status de “refugiado” para proteger terroristas; (v) *clama* os Estados-Membros a tornarem-se parte das convenções sobre terrorismo; (vi) *nota* a conexão entre terrorismo e narcotráfico, lavagem de dinheiro, e outros crimes; (vii) *declara* que o terrorismo é contrário à Carta da ONU; e (viii) *cria* o Comitê de Contra-Terrorismo (CTC), órgão subsidiário do próprio Conselho de Segurança.

Os delegados devem ter em mente esses trabalhos anteriores durante os debates, e não tentarem “reinventar a roda”.

4.4 AGENDA PRELIMINAR

Eis aqui uma agenda preliminar para o comitê. Cada um dos sub-tópicos será brevemente explorado.

(i) Avaliação da Resolução “*Estratégia Global das Nações Unidas Contra o Terrorismo*”

O primeiríssimo passo na discussão, sem dúvida, é a leitura e avaliação da resolução 60/288 da Assembléia Geral, a famosa “*Estratégia Global das Nações Unidas Contra o Terrorismo*”. O que falta na resolução? É necessário acrescentar algum assunto novo (uma “parte V”), ou apenas modificações nas partes já existentes? É possível aprimorar as ligações dela com outros instrumentos de combate ao terrorismo? A resolução estabelece limites ou constrangimentos que poderiam ser revistos? Todo delegado também precisa saber, antes de começar a negociação, se acredita que é interesse de seu país

modificar a Estratégia *ou* apenas produzir uma resolução no âmbito da Estratégia atual. Claro, algumas delegações podem chegar à conclusão de que não é necessária sequer uma nova resolução.

(ii) Definição do termo “terrorismo”

Vale a pena uma discussão para que a ONU tenha sua própria definição de terrorismo? O debate pode se revelar trabalhoso, mas chegar a uma definição consensual do termo seria uma façanha *tão grande* que alcançá-la já faria valer a pena todo o trabalho do comitê durante os quatro dias de evento. Isto é, produzir uma resolução cuja única tarefa é definir terrorismo, sem necessariamente falar sobre a Estratégia. Os delegados podem também decidir que é melhor continuar trabalhando contra o terrorismo *sem* adotar uma definição do problema, como vem sendo feito até agora. Outras delegações podem insistir no debate da definição exatamente para que o comitê não trabalhe em mais nada.

(iii) O papel do Comitê de Contra-Terrorismo (CTC)⁴⁷

Qual deve ser o papel do Comitê de Contra-Terrorismo, um órgão subsidiário do Conselho de Segurança? Embora decisões efetivas sobre o CTC fiquem a cargo somente do Conselho, é fato que o CTC é uma das principais ferramentas da ONU para combater o terrorismo. Afinal, é este comitê que analisa os relatórios dos Estados-Membros sobre o cumprimento das resoluções⁴⁸ 1373 (2001) e 1624 (2005). Em outras palavras: *é o CTC que avalia o que os países estão fazendo para combater o terrorismo*, e envia suas conclusões ao Conselho de Segurança.

Os membros do CTC são os mesmos quinze membros do Conselho de Segurança (CS), o que significa que a composição muda a cada ano, com exceção dos cinco membros permanentes (Estados Unidos, Reino Unido, França, Federação Russa e China). Além disso, as reuniões do CTC são fechadas. Questões a se considerar: o CTC vem fazendo seu trabalho? As reuniões deveriam ser mais transparentes? A composição deveria ser mudada? De

⁴⁷ Página oficial do CTC em < <http://www.un.org/sc/ctc/> >.

⁴⁸ < <http://www.un.org/sc/ctc/workingmethods.shtml> >.

qualquer forma, ressalte-se que tais decisões podem ser tomadas somente pelo CS; o SpecPol pode apenas *sugerir* mudanças.

(iv) O papel do Conselho de Segurança (CS)

A resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança deve ser levada em conta em especial destaque, bem como a resolução 1624 (2005), sobre incitação a ataques terroristas⁴⁹. O Conselho vem fazendo sua parte no combate ao terrorismo? Ele tem sido capaz de punir e de outras formas incentivar os Estados-Membros a cumprirem com suas obrigações sob as resoluções 1373 e 1624⁵⁰? O Conselho tem sido capaz de identificar e combater grupos terroristas? Note-se que o único comitê criado pelo CS para punir um grupo terrorista é o chamado Comitê 1267⁵¹, que lida com sanções ao Talibã e à Al-Qaeda. Que outros grupos terroristas precisam ser combatidos? Como? E porquê?

(v) O papel da Assembléia Geral (AG)

Qual deve ser o papel da própria Assembléia Geral? A Estratégia, apesar de redigida pela AG e adotada por ela, reserva poucas ou nenhuma obrigação para ela mesma, com a exceção de reavaliar o progresso da resolução dois anos depois (isto é, em 2008)⁵². A AG deveria adotar mais funções ou responsabilidades? Se sim, quais? E qual deve ser o papel das Comissões Permanentes, incluindo o DSI e o próprio SpecPol?

(vi) O papel dos Estados-Membros

Claro que as organizações internacionais têm seu papel no combate ao terrorismo, mas, no fim das contas, a tarefa cabe principalmente aos Estados-Membros. Os Estados-Membros têm cumprido seus compromissos que estão na Estratégia? E as obrigações sob a resolução 1373 (2001)? Quais Estados não estão cumprindo suas obrigações? Porquê? O que deve ser feito com relação a eles?

⁴⁹ Disponível em < <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/scact2005.htm> >, no link S/RES/1624 (2005).

⁵⁰ Por formalidade jurídica, delegações podem argumentar que a resolução 1624 (2005) do CS não é obrigatória aos Estados-Membros, já que não tem uma cláusula preambular dizendo “*Agindo* sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas”. Contudo, algumas delegações divergem dessa interpretação. O delegado do Qatar no Conselho de Segurança

⁵¹ Página oficial do Comitê 1267: < <http://www.un.org/sc/committees/1267/index.shtml> >.

⁵² Pensando bem, talvez a Estratégia não defina tarefas e responsabilidades para a AG *exatamente* porque foi redigida pela AG, e não “apesar de”.

Este será, certamente, o mais explosivo e controverso de todos os assuntos da agenda, até mesmo mais controverso que a definição de terrorismo. Isso porque embora os delegados possam acabar decidindo adiar a discussão da definição de terrorismo, a discussão do papel dos Estados-Membros é absolutamente crucial.

(vii) Grupos terroristas

Algumas delegações, pela sua própria política externa, tentarão encaminhar ao comitê discussões sobre determinados grupos que consideram terroristas. A ambição é conseguir apoio internacional para suas agendas políticas de combate a grupos específicos.

De um lado, pode-se argumentar que não se combate o terrorismo, mas sim grupos terroristas. Da mesma forma que não se combate a criminalidade ou o crime, mas grupos criminosos. Portanto, é fundamental, se a ONU planeja combater o terrorismo, que *identifique* grupos terroristas e os *combata*.

Por outro lado, para cada país que considera um certo grupo como terrorista, existem vários outros que discordam. A classificação de grupos terroristas em âmbito multilateral, portanto, é muito difícil.

Finalmente, alguns Estados-Membros podem não se dar por satisfeitos com a identificação de *grupos* como terroristas, e desejarão classificar *governos* e/ou Estados-Membros como terroristas ou patrocinadores do terrorismo. Um ator, grupo ou Estado-Membro assim identificado pode sofrer toda sorte de sanções por parte do Conselho de Segurança, e ter boa parte da comunidade internacional em seu encalço.

Reitere-se que até hoje a ONU considera apenas a Al-Qaeda como grupo terrorista, não havendo por parte da Organização tal classificação sobre nenhum outro grupo ou país.

(viii) Papel de outros atores

Cabe ainda um espaço na agenda sobre o papel de outros atores no combate ao terrorismo, como organizações religiosas, ONGs, a sociedade civil, empresas, outras organizações internacionais, organizações regionais, e *governos sub-nacionais* (como governos de estados e províncias, e prefeituras, por

exemplo). Como vimos, a Parte III da *Estratégia Global das Nações Unidas Contra o Terrorismo* prevê o papel de várias organizações internacionais no que se refere a assistência técnica. Que outras organizações podem ajudar no combate internacional ao terrorismo? A sociedade civil e organizações políticas e religiosas têm algum papel em relação ao terrorismo? O que empresas e bancos podem fazer em relação a lavagem de dinheiro e fornecimento de armas para terroristas?

Muito importante aqui é lembrar que a AG não é capaz de obrigar os Estados-Membros a nada, muito menos obrigar organizações não-estatais a fazerem alguma coisa! Boa parte das tarefas neste sub-tópico diz respeito à esfera doméstica de cada Estado, que é soberano. Ainda assim, nada impede os delegados de fazerem recomendações, sugestões e traçarem planos a respeito.

5. POLÍTICA EXTERNA

Nesta última parte do Guia de Estudos, damos breves instruções aos delegados para que eles saibam como descobrir a política externa (PE) de seus países, e como transformar essa pesquisa em ação durante as negociações.

Onde achar PE – A primeira fonte de política externa é o *site* da Missão Permanente (Embaixada) do seu país na ONU. Os *sites* de todas as missões podem ser achados aqui: < <http://www.un.int/index-en/webs.html> >.

A segunda fonte é o *site* do Ministério das Relações Exteriores (ou equivalente) do seu país. Alguns *sites* de embaixadas trazem o link para essa página. Se não for o caso, não tem problema. Procure no Google por “mre X”, “mfa X”, ou “mofa X”, onde “X” é o nome do seu país. Você deve achar o site do seu MRE com facilidade.

A terceira fonte é o *site* da embaixada do seu país em Brasília, com a vantagem de você ter uma página em português. Procure no Google: “embaixada do/da/de X em Brasília”. O site da embaixada do seu país em Lisboa também serve, se você não se incomodar com o português europeu. Note quem nem todos os países têm embaixadas em Brasília ou Lisboa, mas muitos têm.

A quarta fonte, se seu inglês for bom, é o *site* da embaixada do seu país em Washington. Procure no Google: “embassy X washington”.

O que procurar nesses *sites* todos? Principalmente, discursos dos diplomatas ou ministros do seu país sobre terrorismo. Fique à vontade para *citar* esses discursos durante as negociações ou no seu Documento de Posição Oficial – sempre mencionando a fonte, claro. Você é porta-voz do seu governo, e *deve* seguir a linha política traçada nesses discursos.

Como ler documentos da ONU – Como você viu neste Guia, os documentos da ONU são conhecidos por siglas e números obscuros, como 1373 (2001) e 60/288. O que significam? É fácil entender.

Resoluções da Assembléia Geral são sempre numeradas assim: A/RES/60/288. “A” indica que o documento é da Assembléia Geral; “RES”, que é

uma resolução, “60” indica que foi feito na 60ª sessão anual (2005-2006); e “288”, que foi a 288ª resolução aprovada na 60ª sessão.

Resoluções do Conselho de Segurança obedecem numeração corrida, em vez de “zerar” a contagem a cada ano. Por isso, resoluções do CS chamam-se, por exemplo, S/RES/1373 (2001); “S”, claro, indica que o documento é do Conselho de Segurança (*Security Council*). Note que o ano da resolução *sempre* aparece em parênteses, logo depois. É o contrário das resoluções da AG, que mencionam a sessão anual (60ª, 61ª, etc.), e não o ano em si.

Como fazer resolução da ONU – Quanto mais você entender que *o objetivo da negociação é a redação em conjunto de um texto*, e não o mero debate, mais amadurecido estará como delegado. E claro, se souber como fazer uma resolução, melhor ainda.

Para saber como fazer uma resolução, basta olhar para uma. Note que toda resolução se divide, basicamente, em duas partes: o *preâmbulo* e as *cláusulas operativas*.

O *preâmbulo* é formado por cláusulas que começam com verbos no *gerúndio* (considerando, ressaltando, reafirmando, tendo em mente...).

Já as *cláusulas operativas* começam sempre com verbos no *presente do indicativo* (decide, declara, encoraja, chama, clama, urge...)

O *preâmbulo* diz: o que discutimos, porque o assunto é importante, o que devemos ter em mente, sob quais instrumentos estamos agindo.

As *cláusulas operativas* dizem: o que decidimos *fazer* a respeito.

Fuja da papelada – Neste Guia você viu links para dúzias de documentos e artigos. Não é necessária a leitura de todos eles para todos os delegados, nem você deve levar centenas de páginas impressas para o SpecPol. Aprenda a definir prioridades, como (i) a Estratégia, (ii) a resolução 1373, (iii) o artigo de Diniz (2002), e (iv) os discursos recentes de seu país sobre terrorismo. Por isso...

...faça cláusulas – Experimente este exercício: escreva três cláusulas preambulares e três cláusulas operativas que seu governo quer ver na resolução final, caso uma seja aprovada. Não as revele de imediato: elas são o interesse nacional na negociação! Procure ver se seu governo quer mesmo que exista uma

nova resolução sobre terrorismo, e em que termos (isto é, quais cláusulas devem constar e quais não podem aparecer).

Reuniões dos grupos regionais – Não pense que o SpecPol, um comitê com 100 delegados, irá ter debates o tempo todo com todos ao mesmo tempo. Teremos pelo menos duas sessões inteiras (de três horas cada) com os delegados separados em cinco grupos menores, nos quais podem negociar e conversar mais à vontade.

Quóruns regionais – E quais são esses cinco grupos, afinal? São os cinco grupos regionais da ONU. A composição dos grupos em nossa simulação reflete o verdadeiro balanço geográfico na ONU de verdade.

	ONU	SpecPol 9º MINI-ONU
África	53	27
América Latina & Caribe	33	18
Ásia	54 ⁵³	28 ⁵⁴
Europa Ocidental & Outros	29 ⁵⁵	15 ⁵⁶
Europa Oriental	23	12
Total	192	100

Se tudo o mais falhar – Lembre-se que o Diretor⁵⁷ e os assistentes estão sempre à disposição para quaisquer dúvidas, perguntas ou esclarecimentos, incluindo demandas por informação. Consulte também o blog criado especialmente para a simulação: <http://specpol.wordpress.com/> .

⁵³ Incluindo Kiribati.

⁵⁴ Incluindo, em nossa simulação, a Autoridade Palestina.

⁵⁵ Incluindo Estados Unidos.

⁵⁶ Incluindo, em nossa simulação, a Santa Sé.

⁵⁷ frederico.faria@gmail.com .

6. BIBLIOGRAFIA & LEITURAS RECOMENDADAS

CASARÕES, Guilherme; LASMAR, Jorge. **A Organização das Nações Unidas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CERQUEIRA, Daniel. *Os limites da sociedade internacional para o tratamento do terrorismo contemporâneo*. In: **Fronteira**, vol. 4, n.8. Belo Horizonte: Editora PUC-Minas, dez. 2005.

DINIZ, Eugênio. **Compreendendo o fenômeno do Terrorismo**. Trabalho do 3º Encontro Nacional da ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política. Niterói, 2002. < <http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/relint6.3.doc> >.

DUNNIGAN, James. **How to Make War** (Quarta edição). Nova Iorque: HarperCollins, 2003.

FRIEDMAN, George. **America's Secret War**. Nova Iorque: Broadway Books, 2004.

SAUL, Ben. *Definition of "Terrorism" in the UN Security Council: 1985-2004*. In: **Chinese Journal of International Law**. Oxford University Press, 2005. Disponível em < <http://chinesejil.oxfordjournals.org/cgi/rapidpdf/jmi005v1> >.

SPADANO, Lucas Eduardo. *A complexidade do terrorismo transnacional contemporâneo*. In: **Fronteira**, vol. 3, n.5. Belo Horizonte: Editora PUC-Minas, jun. 2004.

UNIC. **ABC das Nações Unidas**. Rio de Janeiro, agosto de 2006.