

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS “SAN TIAGO  
DANTAS” (UNESP, UNICAMP, PUC-SP)

MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

WILLIAM TORRES LAUREANO DA ROSA

AS NORMAS MULTILATERAIS PARA O COMBATE AO TERRORISMO: UMA ANÁLISE  
DAS POLÍTICAS DOS EUA NO PÓS-11 DE SETEMBRO E SUA RECEPÇÃO NOS  
ESPAÇOS DECISÓRIOS DA ONU

CAMPINAS

2011

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR  
MARTA DOS SANTOS – CRB/8 nº 5892 – BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP

R71n	<p>Rosa, William Torres Laureano da, 1985- As normas multilaterais para o combate ao terrorismo : uma análise das políticas dos EUA no pós 11 de Setembro e sua recepção nos espaços decisórios da ONU / William Torres Laureano da Rosa. -- Campinas, SP : [s. n.], 2011.</p> <p>Orientador: Andrei Koerner Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.</p> <p>1. Terrorismo - Estados Unidos. 2. Organizações internacionais – Estados Unidos. 3. Direitos humanos e globalização. I. Koerner, Andrei, 1962- II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.</p>
------	--

Informação para Biblioteca Digital

**Título em Inglês:** Multilateral counterterrorism norms: an analysis of U.S. policies after September 11 and their reception in the UN decision-making spaces

**Palavras-chave em inglês:**

International organizations - United States

Terrorism – United States

Globalization and human rights

**Área de concentração:** Instituições, processos e atores

**Titulação:** Mestrado em Relações Internacionais

**Banca examinadora:**

Andrei Koerner [Orientador]

Glenda Mezarobba

Rafael Antonio Duarte Villa

**Data da defesa:** 29/08/2011

**Programa de Pós-Graduação:** Relações Internacionais

**AS NORMAS MULTILATERAIS PARA O COMBATE AO TERRORISMO: UMA ANÁLISE DAS  
POLÍTICAS DOS EUA NO PÓS-11 DE SETEMBRO E SUA RECEPÇÃO NOS ESPAÇOS  
DECISÓRIOS DA ONU.**

**WILLIAM TORRES LAUREANO DA ROSA**

Dissertação apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do grau MESTRE em Relações Internacionais sob orientação do Prof. Dr. Andrei Koerner.

*Este exemplar corresponde a redação final da dissertação defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 29/08/2011.*

Comissão Julgadora

Titulares:

Prof. Dr. Andrei Koerner Orientador (IFCH/UNICAMP)

Profa. Dra. Glenda Lorena Mazarobba (UNICAMP)

Prof. Dr. Rafael Antônio Duarte Villa (USP)

Suplentes:

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto (IFCH/UNICAMP)

Profa. Dra. Cristina Carvalho Pacheco (UEPB)

**Campinas  
Agosto de 2011**

## AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, prof. Andrei, pelas conversas estimulantes e inspiradoras e pela confiança no trabalho realizado.

À prof<sup>a</sup>. Flávia de Campos Mello e ao prof. Bruno Speck pelos comentários e sugestões que muito contribuíram com o resultado final da pesquisa.

A todos os professores do PPGRI “San Tiago Dantas” que nesses anos compartilharam não só o conhecimento, mas também a experiência de vida de cada um e a amizade fora da sala de aula. Também à Giovana e à Isabela pela dedicação a nós alunos.

A todos os amigos que fiz durante esses anos de mestrado, na figura de Juliano Aragusuku pelas contribuições feitas ao presente trabalho.

A todos os amigos do Grupo de Pesquisa sobre Direitos Humanos do Instituto Nacional de Pesquisa e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU). Boa parte desta dissertação não seria possível sem o aprendizado proporcionado pelos nossos encontros.

Ao CNPq pela bolsa concedida para a execução desse projeto.

À Marília pela indispensável companhia e por todo o carinho que recebi nos últimos anos.

Aos meus pais, Luiz e Rose, e à minha irmã Karen, por todo apoio, carinho e dedicação em todos os momentos de minha vida.

À Deus.

## RESUMO

O evento ocorrido em 11 de Setembro de 2001 trouxe diversos desafios à sociedade estadunidense. Entre eles, um dos mais proeminentes é a adequação entre as medidas e normas tomadas pela administração pública e as normas de proteção dos direitos humanos na sua face denominada de direitos civis e políticos. O que se observou, entretanto, foi um grande desrespeito aos direitos dos cidadãos estadunidenses em prol de maior segurança contra possíveis novos ataques, permitindo diversas formas de investigações por parte de agências estatais, como CIA e FBI, torturas, prisões sem respeito ao devido processo legal entre outras medidas que atingiram não só os “inimigos terroristas”, mas também cidadãos. O modo entendido pela administração de George W. Bush como ideal de contraterrorismo refletiu nas medidas tomadas no plano multilateral na Organização das Nações Unidas. A organização atende aos anseios de maior rigor no combate a essa ameaça e institui instrumentos ligados ao Conselho de Segurança, enquanto organismo encarregado de determinar as sanções. A influência do debate dos EUA no plano multilateral também se reflete nas contestações ao modelo. Baseado na concepção de que as organizações internacionais são concebidas como espaços de discussão que são capazes não só de alterar a realidade por meio da formação de consensos sobre a criação, interpretação e reinterpretação de suas próprias normas e que, assim, faz-se necessário estudar o processo normativo dessas instituições, o debate sobre as violações de direitos humanos no modelo de contraterrorismo adotado internamente nos EUA influencia e modifica o debate sobre o modelo multilateral de contraterrorismo. Este perde a sua centralidade no Conselho de Segurança e passa a ser descentralizado nos diversos organismos da ONU.

**Palavras-chaves:** Regimes Internacionais, Organização das Nações Unidas, terrorismo – Estados Unidos, direitos humanos.

## ABSTRACT

The event of September 11, 2001 challenged American society. One of the most prominent is the accordance between norms and measures taken by the Administration and human rights norms in his civil and political rights face. What has been noted, however, was a great disrespect for the rights of American citizens for greater security against possible new attacks, allowing various forms of investigations by state agencies such as FBI and CIA, torture, detention without respect for due process of law and other measures that impacted not only the "enemy terrorists", but also citizens. The way George W. Bush Administration understood as an ideal form of counterterrorism reflected in measures taken at the multilateral level in the United Nations. The organization comply with the desire for greater rigor in combating this threat and establishing instruments connected to the Security Council, as the body responsible for determining sanctions. The influence of the American debate on the multilateral level is also reflected in challenges to the model. Based on the notion that international organizations are designed as forums for discussion that are not only capable of altering reality through the formation of consensus on the creation, interpretation and reinterpretation of its own rules and that therefore it is necessary to study the norms process of these institutions, the debate on human rights violations in counterterrorism model adopted domestically in the U.S. influenced and changed the debate on the multilateral model of counterterrorism. This loses its centrality in the Security Council and shall be decentralized in the various UN agencies.

**Keywords:** International Regimes, United Nations Organization, terrorism – United States, human rights.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Inferências em relação às Epistemologias Alternativas.....	24
Tabela 2 – Siglas dos Documentos da ONU.....	133

## SIGLAS

CDH	Comissão de Direitos Humanos
COINTELPRO	Counter Intelligence Program
CTC	Comitê de Contraterrorismo
CTED	Diretoria Executiva do Comitê de Contra Terrorismo
ECOSOC	Conselho Econômico e Social
EUA	Estados Unidos da América
FBI	Federal Bureau of Investigation
FMI	Fundo Monetário Internacional
GA	Assembleia Geral
HCHR	Alto-comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos
OHCHR	Escritório do Alto-comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos
OI	Organizações Internacionais
ONG	Organização Não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
UNSC	Conselho de Segurança
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
TPI	Tribunal Penal Internacional



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
<b>CAPÍTULO I - DIREITOS HUMANOS E REGIMES NA ORDEM INTERNACIONAL.....</b>	<b>23</b>
1.1 Direito, pós-positivismo e teoria habermasiana.....	29
1.2 Ordem Internacional e Teoria da Ação Comunicativa.....	33
1.2.1 Regimes Internacionais.....	36
<b>CAPÍTULO II - DIREITOS HUMANOS NOS EUA E POLÍTICAS DE SEGURANÇA NO PÓS 11 DE SETEMBRO.....</b>	<b>45</b>
2.1 Excepcionalismo Americano.....	46
2.1.1 Excepcionalismo Americano e elementos culturais.....	48
2.1.2 Excepcionalismo e a visão Jurídica.....	58
2.1.3 Excepcionalismo Americano e o institucionalismo de Moravcsik.....	63
2.2 Segurança e Direitos Individuais.....	68
2.3 Contraterrorismo nas Nações Unidas.....	77
2.3.1 Terrorismo Pós-11 de Setembro no Conselho de Segurança.....	81
<b>CAPÍTULO III - CONTESTAÇÃO AO MODELO ESTADUNIDENSE E FORMAÇÃO DE NOVO CONSENSO.....</b>	<b>85</b>
3.1 A criação do Sistema de Direitos Humanos da ONU.....	85
3.1.1 Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos.....	93

3.1.2	O Conselho de Direitos Humanos.....	100
3.2	Formação de Novo Consenso.....	103
3.2.1	Contestação aos atos da “guerra contra o terror” nos EUA.....	103
3.2.2	Precedentes ao Novo Consenso.....	110
3.2.3	A atual conformação do contraterrorismo no plano multilateral.....	116
	CONCLUSÃO.....	121
	REFERÊNCIAS.....	125
	ANEXO .....	133

## INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

Os ataques ocorridos em 11 de Setembro de 2001 geraram um intenso debate sobre a forma um novo tipo de crime: o de terrorismo. Essa realidade transformou a tênue linha entre as políticas de segurança e a proteção dos direitos humanos tanto no plano nacional quanto no plano internacional. Nesse sentido, diversas análises procuraram, e ainda procuram, entender as medidas contraterrorismo geradas no plano doméstico em sua relação com a proteção dos direitos humanos.

Entre as violações de direitos humanos que foram observadas pode-se destacar a utilização de tortura, a pressão sobre a privacidade por conta de legislações nacionais e por políticas de *data mining*, além de detenções arbitrárias, além da limitação do *habeas corpus* para os detidos. Essas violações estavam presentes em inúmeros documentos da administração Bush.

Entretanto, essa realidade não está presente unicamente na legislação dos Estados Unidos da América. O debate interno estadunidense reflete-se nas discussões sobre as práticas contraterroristas no plano multilateral. A Organização das Nações Unidas é palco dessa nova confrontação de ideias que, em um primeiro momento, alinha-se com as pretensões e práticas vinculadas pelos EUA. Somente com contestações de direitos humanos no plano nacional e internacional é que novas correlações de forças e interesses procuram alterar as práticas contraterroristas, capitaneados pelo Secretário-Geral.

A literatura aponta que a visão estadunidense de contraterrorismo durante a administração Bush foi unilateral (BOULDEN; WEISS, 2004, p. 74). Para Edward Luck (BOULDEN; WEISS, 2004), baseado em análises de pesquisa de opinião realizada tanto internamente quanto externamente aos EUA, essa visão reflete mais a análise que pessoas fizeram da administração Bush do que necessariamente a alteração no comportamento da tomada de decisão do país. Na comparação com a administração Clinton, fica claro que o país também manteve ações unilaterais para combater esse tipo de ameaça. Do ponto de vista dos direitos humanos alguns apontam para a mudança de paradigma (MERTUS, 2004; APODACA, 2006, KOERNER, 2002), entendido

---

<sup>1</sup> A presente dissertação foi desenvolvida seguindo a ortografia do Acordo Ortográfico instituído pelo Dec. 6.583 de 29 de Setembro de 2008.

como arrefecimento da proteção e do desenvolvimento que esses direitos tiveram durante a década de 1990. Entretanto, como mostra Cole e Dempsey (2006), pouco realmente é distinto das violações a direitos civis e políticos ocorridos em momentos semelhantes ao 11 de Setembro, como os ataques a Oklahoma em 1996 ou mesmo no caso do combate ao comunismo. Entretanto, embora seja possível perceber argumentar que muito pouco foi realmente alterado, é inegável que os eventos daquele dia influenciaram sobremaneira as relações que os EUA mantinham com o mundo e a questão multilateral em si, uma vez que os EUA, principalmente com os atos militares no Afeganistão e no Iraque, mantêm posição dúbia com relação à própria ONU. As medidas internas que violam os direitos civis e políticos também impressionam pelo modo como foram tomadas e por toda a apreciação dos casos de tortura que foram descobertos, um dos quais nas prisões de Abu Ghraib.

O presente estudo parte do pressuposto de que a ONU é um espaço de interação política, que apresenta permeabilidade a pressões e demandas da política interna dos Estados, além de pressões e demandas da sociedade civil com atuação internacional. A análise também pressupõe que estão presentes no processo de negociação política os mecanismos de base da teoria da ação comunicativa, hajam visto os processos intersubjetivos entre os participantes das negociações e a formação de normas a partir do consenso entre os mesmo.

O objetivo do trabalho é trazer à tona o processo de discussão normativa que se observa na ONU e fora dela, como parte das disputas sobre as políticas contraterroristas. Para tanto, utilizar-se-á dos debates sobre o terrorismo durante a administração Bush, entre os anos de 2001 e 2008 e das suas consequências para os direitos humanos na conformação dessa mesma realidade. Com relação ao governo dos EUA, serão analisados os trabalhos acadêmicos que fazem referência às políticas contraterroristas do período. Quanto aos documentos analisados serão os produzidos pelos diversos organismos das ONU, em especial, o Conselho de Segurança e a Assembleia Geral.

Os trabalhos sobre regimes internacionais ocupam, desde a década de 1970, papel importante entre as análises de relações internacionais. O esforço mais expressivo de conceitualização colocam os regimes como “conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos para os quais as expectativas dos atores convergem” (HERZ, 1997, p. 2; KRASNER, 1989). Segundo Herz, as normas e instituições que emergem têm ausência de ordem

política hierárquica e da implementação de sanções. As teorias de regimes seriam responsáveis por estudar padrões de cooperação em determinadas áreas sem que haja um governo. Antes, propõe-se a analisar a governabilidade do sistema anárquico das relações internacionais por meio de normas e regras (HERZ, 1997, p. 2). Keohane (1989), por sua vez, entende que as organizações internacionais podem gerar cooperação entre “atores racionalmente egoístas na medida em que reduzem incertezas, diminuem custos de transação proveem informações e estabilizam expectativas” (HERZ, 1997, p. 3).

Em geral, há três grupos que trabalham com regimes: os institucionalistas, os realistas e os construtivistas e dentre esses grupos, somente os últimos focam na forma como essas instituições contribuem para gerar a ordem política internacional (HERZ, 1997; KRATOCHWIL; RUGGIE, 1986; HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2004). Afasto da análise os realistas, uma vez que a visão de ganhos relativos não contribui com a explicação da produção normativa no campo do contraterrorismo. A opção pelos construtivistas observam temas antes não tocados pelos institucionalistas, como a inclusão de ideias, valores e culturas para o estudo e, assim, observam que há a formação de valores comuns no interior dessa instituição. A perspectiva da teoria da ação comunicativa, nesse sentido, contribui para a análise de organizações internacionais. As práticas comunicativas existentes nos regimes internacionais geram normas que representam o consenso entre os membros. Baseado nessa teoria, o estudo das normas não fica adstrito à compreensão de qual é o estado da arte da produção normativa com relação a uma *issue politics* (KRASNER, 1989) – fato pelo qual não há debate no trabalho com a abordagem institucionalistas –, mas sim, como as normas advindas de práticas discursivas orientadas procedimentalmente ao consenso, constroem a concepção de ordem internacional ao gerarem valores comuns.

Os valores apresentados para o tema do contraterrorismo e que buscam gerar consenso são os expressos de um lado pelos EUA e de outro pelos organismos internos da ONU. Do lado dos EUA, o imaginário do papel de superioridade que as concepções referentes ao chamado “excepcionalismo americano” trazem para a sociedade como um todo, mas mais especificamente para o discurso político, vê-se abalado com os ataques ocorridos em 11 de Setembro de 2001 por grupos terroristas em solo nacional. O medo gerado na população permite que as medidas tomadas pela administração Bush violem direitos civis e políticos com o objetivo de evitar o próximo ataque (ACKERMAN, 2006; APODACA, 2006; MERTUS, 2005). Pelo lado dos

organismos da ONU, representados pelo Secretariado-Geral da ONU, a referência está na proteção dos direitos humanos como “espinha dorsal” da Carta da ONU e que deve ser protegido de todos os meios, inclusive no combate ao terrorismo, denunciando as violações e cobrando formas alternativas de contraterrorismo. A bibliografia, nesse caso, tem características variadas. Em geral, ao se trabalhar com direitos humanos, os autores tendem a ser apologeticos com relação à necessidade de proteção desses direitos, sendo que há, inclusive, os que fazem a defesa dos movimentos de proteção dos direitos humanos e ONGs quando trata do 11 de Setembro. A crítica, em geral, está na forma como a normativa interna estadunidense de contraterrorismo foi construída, baseando as análises nas instituições, sendo que os trabalhos utilizados preocupam-se principalmente com a Constituição dos EUA e os efeitos jurídicos.

Os próximos capítulos tentam refletir no interior da concepção de regime e do arcabouço teórico sucintamente apresentado, como esses valores são expressos na formação de consensos no interior das Nações Unidas e em que momento deu-se essa produção normativa. É nesse sentido que:

O primeiro capítulo procura apresentar qual é a teoria de regimes na qual se insere a análise da ONU. Essas teorias, principalmente a desenvolvida por Kratochwil, estão baseadas em concepções próprias do direito e de criação de normas e que essas normas indicam a relação entre o Agente e a Estrutura no campo das Relações Internacionais. É essa base intersubjetiva é necessária para a compreensão de que são possíveis disputas internas não só entre Estados-membros, mas também entre esses e os organismos da administração das Nações Unidas.

O segundo e terceiro capítulo procuram mostrar a relação entre determinantes internos e externos na construção do sistema político internacional. Dessa forma, o segundo capítulo mostra a importância dos direitos humanos, principalmente a sua versão civil e política, para a ideia de nação nos EUA e depois a construção das normas de contraterrorismo nos Estados Unidos, as normas criadas o funcionamento do sistema, para depois mostrar como isso foi debatido na ONU, gerando a primeira reação multilateral.

O terceiro capítulo parte das contestações à legislação contraterrorista estadunidense que têm como base no papel dos direitos humanos, para então apresentar qual é a visão de contraterrorismo apresentada pelo Secretário-geral, apoiado em estudos de diversos órgãos de

direitos humanos da própria ONU e, então chegar à formação de um novo consenso sobre medidas contraterroristas.

Os métodos de pesquisa utilizados no presente trabalho estão indicados nos capítulos que se seguem. Ressalta-se que as indicações bibliográficas estão no corpo do texto enquanto que as indicações de documentos normativos analisados, exatamente para diferenciar o que é bibliográfico do que é documental, foi indicado em notas de rodapé. Nos anexos, faz-se melhor apresentação dos documentos da ONU, da forma como são armazenados e em quais bancos de dados podem ser encontrados. Em seguida, para facilitar futuras consultas, apresenta-se uma lista contendo os documentos relacionados com o tema do terrorismo no pós-11 de setembro nas Nações Unidas.

## **CAPÍTULO I**

### **DIREITOS HUMANOS E REGIMES NA ORDEM INTERNACIONAL**

O primeiro capítulo visa apresentar as concepções teóricas no campo do direito e das relações internacionais com os quais o presente trabalho foi desenvolvido. Faz-se necessário mobilizar algumas abordagens consideradas construtivistas nas relações internacionais. Alguns autores dessa abordagem são fortemente influenciados pela “virada linguística” nos moldes propostos por Jürgen Habermas, principalmente aqueles autores mobilizados na construção do argumento.

As teorias de relações internacionais têm como um dos objetos de análise a ordem internacional. Para tanto, há diferentes visões de como essa mesma ordem é estabelecida e quais são os elementos que a compõem. Nesse meio, faz-se necessário ressaltar a importância dos regimes internacionais e, em especial, do regime internacional de direitos humanos. Há novas perspectivas surgidas a partir do construtivismo e do chamado pós-modernismo que entendem os regimes como um espaço de debate com papel fundamental na formação dessa ordem internacional.

Inicialmente, a ordem internacional é entendida como anárquica. Não confundindo com caos, os primeiros teóricos das relações internacionais identificaram a ordem internacional como um *locus* onde seria possível realizar uma analogia com o sistema interno dos Estados. O sistema internacional passa, então, a ser comparado com o sistema hobbesiano, onde cada Estado passaria a ser visto como uma unidade individual em necessária competição por sobrevivência, não existindo entidade superior que pudesse garantir a ordem.

Há mudanças sociais que geram a necessidade de diferentes modos de pensamento da própria academia, para que ela responda de maneira mais adequada à nova realidade e é essa revolução estrutural que determina as alterações de paradigmas sociais. A sociedade muda e com ela mudam as relações entre os homens e o modo de ver o próprio mundo e as relações entre os homens. Assim, faz-se necessário novas abordagens, novas formas de se chegar ao conhecimento que se substanciam em alterações epistemológicas das quais o construtivismo faz parte.



Steve Smith introduz a questão do pós-positivismo na teoria das relações internacionais e argumenta que não é possível encontrar uma única abordagem filiada a esse movimento, mas várias. Essas teorias trabalham com diferentes epistemologias (SMITH, 1996, p. 35). O autor usa quatro critérios para analisar as abordagens pós-positivistas. O primeiro é o *objetivismo*, definido como a possibilidade de encontrar um conhecimento objetivo do mundo. O segundo é *naturalismo*, a ideia de que há um único método que pode analisar tanto o mundo natural quanto o social. O terceiro é o *empiricismo*, reivindicando que o conhecimento deve, finalmente, ser justificado pela experiência. O quarto, *behaviouralism*, como a ideia de que não é necessário preocupar-se com o que os atores pensam que estão fazendo para explicar seu comportamento (SMITH, 1996, p. 35-36).

Esses critérios permitem entender que há diferenças significativas entre as perspectivas entendidas como pós-positivistas, embora tenha como ponto comum a crítica às teorias tradicionais. Além disso, toda classificação gera problemas que o próprio proponente da classificação já se coloca, pois o seu ponto de partida é a sua própria interpretação sobre as diversas abordagens. Quanto à Teoria Crítica, por exemplo, uma possível classificação a colocaria como objetivista, a despeito de Habermas acreditar que o objetivismo na ciência é um erro. Mas assim o foi classificado por imaginar que há bases fundacionais seguras para o conhecimento. A classificação proposta por Smith, portanto, ajuda a perceber as diferenças entre as principais abordagens, admitindo o autor que há espaço para discussão e que não são categorias estanques (SMITH, 1996, p. 36).

Epistemologias Alternativas	Critérios de Análise			
	Naturalismo	Objetivismo	Empiricismo	Behaviouralism
Realismo Científico	Sim	Sim	Não	Não
Hermenêutica	Não	Sim	Não	Não
Teoria Crítica	Sim	Sim	Não	Não
Ponto de Vista Feminista	Não	Sim	Não	Não
Pós-modernismo	Não	Não	Não	Não

Tab. 1 – Inferências em relação às Epistemologias Alternativas

Fonte: Steve Smith. “Positivism and beyond”, 1996, p. 37

O Construtivismo é uma perspectiva teórica que muitas vezes se presta a diversas definições. Para Onuf (1998), por exemplo, o construtivismo é uma forma de estudar relações sociais de qualquer tipo, que, apesar de não poder ser considerada uma teoria propriamente dita, é aplicável a qualquer campo de pesquisa social. Embora nos anos recentes autores tenham utilizado a linguagem da construção social para críticas a existência de arranjos sociais e práticas acadêmicas, para Onuf, quando o construtivismo é usado sistematicamente, ele pode ter o efeito contrário, identificando valores em diversos materiais e forjando ligações onde parece possível (ONUF, 1998, p. 58).

Reus-Smit (2005) procura mostrar o desenvolvimento do Construtivismo no campo da Teoria das Relações Internacionais em contraposição ao debate racionalista que era majoritário na área, principalmente durante a década de 1980. Não é, entretanto, uma simples contraposição: antes procuram desafiar cada ponto do projeto racionalista. Do ponto de vista da ontologia, questionam o entendimento dos atores como seres atômicos e egoístas, antes demonstram que são inerentemente sociais, sendo que seus interesses e identidades são socialmente construídas, e são o produto da estruturas sociais intersubjetivas. Epistemológica e metodologicamente, questiona o positivismo das formas da ciência social de Lakatos<sup>2</sup>, optando por diferentes modos interpretativos de entendimento, devido, principalmente à natureza não-quantificável de muitos fenômenos sociais e à inerente subjetividade de toda observação. Por fim, do ponto de vista normativo, defende que todo conhecimento se refere a um dado interesse e toda teoria deveria estar compromissada com a exposição e o desmantelamento de estruturas de dominação e opressão (REUS-SMIT, 2005, p. 193-194)

Passada a primeira fase metateórica de confrontação com o racionalismo, o construtivismo pode desenvolver-se a partir das críticas no campo das Relações Internacionais, retirando ideias desenvolvidas nesse período crítico e metateórico para iluminar aspectos da política mundial, com viés mais empírico. Assim, segundo Reus-Smit, o desenvolvimento do construtivismo foi motivado por quatro fatores: primeiro, mover-se para além da crítica teórica em direção a algo mais substantivo, reafirmando os seus próprios conceitos. Segundo, com o fim da Guerra Fria, as pretensões explicativas de racionalistas são diminuídas, por não preverem tal

---

2 Keohane introduz a ideia de “Programas de Pesquisa” na disciplina de Relações Internacionais e busca demonstrar o avanço que esse programa tem gerado tanto em seus trabalhos, quanto enquanto membro da International Studies Association da qual ele foi presidente entre 1988-89.

acontecimento, abrindo espaço para novas perspectivas teóricas. Terceiro, um grande número de pesquisadores com desenvolvimento de teorias críticas foram motivados a trabalhar com temas distintos e que não podiam ser explicados pelo racionalismo e, quarto, muitos autores que, no início da década de 1990, faziam parte do chamado *mainstream* teórico de alguma forma fizeram a transição para uma perspectiva construtivista (REUS-SMIT, 2005, pp. 195-196).

Embora existam muitas divisões no construtivismo, há pelo menos três proposições ontológicas centrais que formam a base da maioria dos trabalhos que podem ser identificados como construtivistas. A primeira diz que estruturas moldam o comportamento de atores tanto no âmbito político quanto no social e que estruturas normativas ou ideacionais são tão importantes quanto estruturas materiais (REUS-SMIT, 2005, p. 196). A segunda proposição afirma que entender como estruturas não-materiais condicionam a identidade dos atores é importante porque identidades informam interesses e estes, por sua vez, informam as ações e, por fim, agentes e estruturas são mutualmente constituídos (REUS-SMIT, 2005, p. 197). A terceira é, certamente, a proposição mais debatida entre os autores. Onuf sustenta que as pessoas criam a sociedade e que a sociedade cria as pessoas em um processo contínuo e de via dupla. No meio desse processo entre pessoas e sociedade estão as regras, ligando os dois elementos e são as regras sociais que criam os processos pelo qual pessoas e sociedade se constituem continuamente e reciprocamente (ONUF, 1998, p. 59).

É imbuído dessas proposições centrais que Onuf mostra que seres humanos são seres sociais e que nós não seríamos humanos sem relações sociais. Em outras palavras, relações sociais podem fazer ou construir pessoas no tipo de pessoas que elas são. Nessa construção é a comunicação a chave para a criação do mundo na forma como ele é. Entre as construções sociais, temos os países como mundos individuais e autônomos (*self-contained*) porque as pessoas os tratam assim. Mas, na verdade, os países são só relativamente autônomos. As relações internacionais constituem um mundo próprio, mas ainda um mundo criado por nós, uma sociedade de sociedades relativamente autônomas (ONUF, 1998, p. 59).

A regra é uma afirmação que diz às pessoas o que elas deveriam fazer. O “o que” é o que as pessoas estão acostumadas ou esperam a encontrar. O “deveriam” reflete a nossa conduta que, ao falhar pode trazer consequências. Todas as formas que uma pessoa lida com regras (seguindo, quebrando ou modificando) são chamadas de *práticas* e são reconhecidas mesmo que não

saibamos o que a regra diz, apenas observando as práticas das pessoas. O autor procura mostrar que, em geral, busca-se começar uma pesquisa ou pelo lado dos agentes ou dos arranjos sociais e quer tratar de tudo. O importante seria começar pelas regras e institutos para depois mostrar os dois lados (ONUF, 1998, pp. 59 e 63).

Todos os participantes são chamados de *agentes* e as regras nos dizem quem são os participantes ativos da sociedade. Ninguém pode ser considerado agente para todas as situações. As pessoas agem e as regras tornam possível agir em nome de construções sociais. *Agency* é uma condição social. O governo de um país, portanto, é um coletivo de pessoas e uma construção social. As regras dão escolhas aos agentes no sociedade. A mais básica é a de seguir a regra. Nós sempre fazemos escolhas no lugar de e em nome de construções sociais. Os agentes buscam alcançar um objetivo, entendido como necessidades e desejos à luz das circunstâncias materiais. Embora existam ações sem objetivo, em geral, as regras apontam para qual objetivo é ou não é mais apropriado. Essa ação para alcançar um objetivo é uma *conduta racional* e os agentes agirão racionalmente quando enfrentam escolhas. Mas isso não significa que tenham consciência o tempo todo. Na maior parte do tempo, os agentes tem informação limitada, inexata ou inconsistente das condições materiais e sociais que afetam a probabilidade de alcançar os objetivos dados. Os agentes fazem escolhas em uma grande variedade de situações. As regras ajudam a definir cada situação de qualquer ponto de vista do agente e são responsáveis por apresentar escolhas aos agentes. Por sua vez, estes criam regras ou reconhecem essas mesmas regras na crença de que seguindo as regras geralmente os ajuda a alcançar seus objetivos (ONUF, 1998, pp. 59-60).

Ou por acidente ou design, as regras e as práticas relacionadas a elas frequentemente formam um padrão estável (mas não fixo), adequando intenções dos agentes. Esses padrões são *instituições/institutos*. Como padrões reconhecidos de regras e práticas, institutos tornam pessoas em agentes e constituem um ambiente no interior no qual os agentes se conduzem racionalmente. É sempre possível pensar nos agentes como institutos no seu próprio direito (como a Personalidade Jurídica), mas é mais comum pensar nos agentes como operando em um contexto institucional que lhes dá oportunidade de escolha. Os agentes agem no instituto e sobre o instituto. De qualquer ponto de vista dos agentes, a sociedade consiste de diversas instituições que parecem, na maior parte, ser mantida por regras que as ligam a outras instituições. Em um mundo complexo, as escolhas geram consequências para o agente e para os outros e eles nem

sempre se importam ou antecipam. Essas consequências não intencionais também formam padrões com respeito aos efeitos nos agentes. Qualquer padrão estável de regras, instituições e consequências não intencionais dá à sociedade uma *estrutura* reconhecível assim por um observador. Agentes sempre são observadores. Na medida em que observa as consequências não intencionais e as aceita, essas consequências passam a não ser mais não intencionais (ONUF, 1998, pp. 61-62).

As estruturas afetam os agentes, mas é importante ressaltar que enquanto a estrutura é o que se vê, as instituições são o que os agentes agem no seu interior. Os agentes respondem a fenômenos naturais e sociais colocando-os em um contexto institucional. Quando os agentes assim o fazem, eles institucionalizam a estrutura trazendo as regras nas determinações de suas situações (ONUF, 1998, p. 62).

As regras criam os agentes a partir dos indivíduos, dando-os a oportunidade de agir sobre o mundo. A partir dos seus atos, os agentes criam o a sua própria realidade social a partir do mundo material. O emaranhado de conexões entre capacidade de agência, objetivos e circunstâncias faz com que seja difícil para o agente determinar porque ele atua daquela forma. Os agentes querem atingir o seus objetivos de qualquer maneira. Uma vez que o mundo é um lugar social, as regras fazem dos recursos do mundo material em recursos disponível para a utilização dos agentes. As regras também constituem agentes e institutos como recursos (ONUF, 1998, p. 64).

O esforço construtivista de relacionar Direito e Relações Internacionais pede a mudança de alguns conceitos-chave da disciplina. Uma delas é a questão da anarquia e da autoridade. Partindo da análise tradicional da soberania hobbesiana (LAKE, 2009), busca-se afastar a analogia com o plano nacional em que se faz necessário uma autoridade que tenha o monopólio do uso da força (KRATOCHWIL, 1998). Antes, prefere-se um sistema grociano, em que a aplicação da sanção só é possível depois de um entendimento compartilhado da lei natural, combinado com as análises de Locke que, embora não tenha aprofundado na questão da separação de poderes, como posteriormente o fez Montesquieu, propõe que a uma ordem política justa deve existir a partir do judiciário. Além disso, Kelsen também enfatiza a função judicial no Direito Internacional, além de prover meios segundo o qual seria possível criar arranjos institucionais baseados nas ideias de Locke e Grotius (LANG, 2008).

Da mesma forma, Reus-Smit procura apresentar as inter-relações existentes entre os pesquisadores de Relações Internacionais e de Direito Internacional sobre as obrigações legais e políticas. Com base marcadamente na teoria de Hart, o autor busca fazer um balanço da bibliografia e as eventuais formas em que o tema foi desenvolvido no campo. O tema de como as normas atuam no campo internacional e por que o Estado reconhece uma obrigação de respeitar o direito internacional é a recente agenda de pesquisadores e não é possível de ser alcançada somente com o que já está estabelecido pela teoria das relações internacionais (REUS-SMIT, 2003).

As próximas seções procurarão mostrar elementos tanto do Direito quanto das Relações Internacionais a partir da visão de trabalhos teóricos que desenvolvem a teoria da ação comunicativa. Em um primeiro momento será apresentado o Direito e como a norma se desenvolve em um esquema habermasiano. Posteriormente, apresenta-se como a teoria de Relações Internacionais se apropriou do desenvolvimento do tema da ação comunicativa do meio jurídico para desenvolver uma visão própria do seu objeto de estudo. É nessa seção que procura se apresentar os regimes internacionais como um parte da intersecção entre essas duas áreas de conhecimento, utilizando-se de ambas. Não só os regimes, mas também o tema dos direitos humanos também são inseridos nessa perspectiva.

### 1.1 Direito, pós-positivismo e teoria habermasia

A pós-modernidade pode ser encarada de forma simplificada ao processo de alteração social e de necessidade de novas formas de conhecimento. Mas há de se entender que são alterações profundas na forma de se conceber a própria ciência que chega aos níveis ontológicos e epistemológicos da própria reflexão, uma vez que diversidade acadêmica e de paradigmas sempre ocorreram.

Há preocupação em justificar o motivo pelo qual se fala em pós-modernidade. É dessa forma que Eduardo C. B. Bittar (2009) introduz a sua análise sobre o direito na pós-modernidade. Procura demonstrar que, em geral, não há consenso sobre o que é a pós-modernidade, quando começa, muito menos para onde vai, se a ciência moderna já saiu ou não da modernidade, entre

outros temas. Em geral, aqueles que se utilizam do termo disputam com os que não o fazem pela existência ou não de um novo paradigma científico.

Segundo Arthur Kaufmann, há o abandono da ideia de justiça enquanto um objeto e pensar a justiça dessa maneira é permanecer no positivismo que separa sujeito e objeto. Essa é uma questão inerente ao direito natural, mas também presente no positivismo que, por sua vez, vê no direito uma igualdade com a lei positiva dada (KAUFMANN, 1998, pp. 41-42).

Pensando o direito e a justiça a partir da pós-modernidade, compreende o autor que, por um lado, não é objetivo, uma vez que o entendimento não é substância, e tão pouco é subjetivo, sendo, ao mesmo tempo, subjetivo e objetivo, estando condenada ao fracasso qualquer tentativa de separar nas ciências do entendimento a racionalidade da pessoa que compreende (KAUFMANN, 1998, p. 43). Ainda segundo Kaufmann:

*“Mirando desde este ponto de vista, no es el derecho (a diferencia de la ley) ni existencia (parágrafo) ni estado (naturaleza), sino acto y por ello no puede ser objeto independiente del conocimiento de un sujeto. Así, no puede darse una precisión objetiva del derecho por fuera del proceso de creación jurídica. Se plantea solo si el derecho se realiza únicamente mediante el proceso (como cree Niklas Luhmann), o bien si logra su concreción en el proceso, pero este proceso es cimentado objetivamente (lo que no significa que sea sustancial)”* (KAUFMANN, 1998, p. 43)

Essa fundamentação final só se explica por qualidades formais do próprio discurso que em situação ideal seriam: igualdade de possibilidades para todos os participantes no discurso, liberdade de expressão, nenhum privilégio, veracidade e ausência de coação (KAUFMANN, 1998, p. 50).

A teoria habermasiana, para Arthur Kaufmann, estaria entre as duas teorias procedimentais da verdade e da justiça, sendo o outro o modelo contratualista de Rawls (KAUFMANN, 1998, p. 46). A teoria dos sistemas de Luhmann, na concepção de Kaufmann, também é uma teoria procedimental, mas não é uma teoria de verdade e justiça uma vez que o próprio Luhmann considera essas categorias como simbólicas, não correspondendo à realidade (KAUFMANN, 1998, p. 47).

Em Habermas, Kaufmann mostra que a teoria do discurso parte de um discurso racional, sem circularidade, do qual se origina um consenso fundado na verdade ou na exatidão. Em última

instância, quem produzia a fundamentação da verdade seria a “força do argumento” (KAUFMANN, 1998, p. 49). Habermas avança para uma concepção normativa em que, para além do Estado Nacional, devam existir formas supranacionais de organização. É a tendência cosmopolita apresentada pela sua teoria que não se constitui em uma tentativa de um estado mundial, mas de novas formas de solidariedade cosmopolitas. Requer a institucionalização de procedimentos que busquem harmonizar os interesses de grupos sociais distintos e globais (HABERMAS, 2001, p. 74).

Ao apresentar os paradigmas clássicos sobre normas, Habermas mostra como esses mesmo paradigmas tem se alterado através de uma “transformação social do direito” que seria um novo ferramental para compreender a lei baseado não mais no modelo liberal, mas sim no modelo de concepção de justiça do bem-estar social (HABERMAS, 1998, pp. 13-14).

Começa afirmando que o modelo de bem-estar social surge da crítica da lei formal burguesa. Passa a descrever a sociedade burguesa fundada nos direitos privados e na primazia do contrato e do direito de propriedade moldando as instituições públicas e conceitos como cidadania, propriedade entre outros (HABERMAS, 1998, p. 14).

Toda a construção normativa baseada nesses argumentos teria se mostrado vulnerável a críticas. Passa-se por uma práxis reformista que se baseou não em alterações nas premissas normativas, mas em uma releitura desses mesmos direitos por uma sociedade com uma imagem diferente de si mesma. Seria necessário, segundo Habermas, que o conteúdo das normas de direito privado introduzissem novas categorias de reclamados direitos fundamentais básicos para uma melhor distribuição de renda socialmente produzida e uma maior proteção efetiva dos perigos socialmente produzidos (HABERMAS, 1998, p. 15).

O modelo de Estado de Bem-Estar, conforme desenvolvido na sua análise da constelação pós-nacional, aparece em diferentes versões que dependem se se considera o Estado com amplo espaço de possibilidades de intervenção política direta ou se o veem mais realisticamente como um entre muitos que deve se restringir ao espaço limitado de absorção indireta de direção. Ambas as leituras desse modelo levam à competição entre dois agentes: o Estado e aqueles sujeitos a ele, que disputam mutuamente seus espaços de ação (HABERMAS, 1998, p. 17).

O Estado de Bem-Estar provê serviços e oportunidades de vida proporcionais ao garantir segurança e saúde, por exemplo, garantindo a cada pessoa a base material para uma existência



humana digna. Ao mesmo tempo, acaba inevitavelmente tendendo a impor padrões de comportamento supostamente “normais” a seus clientes. Essa pressão normalizada obviamente corre o risco de prejudicar a autonomia individual, precisamente a mesma autonomia que ele supostamente promove ao prover condições factuais para iguais oportunidades de exercitar as liberdades individuais (HABERMAS, 1998, p. 17).

Habermas propõe uma compreensão procedimental da lei que é centrada nas condições procedimentais do processo democrático. Não se trata nem da participação privatista individual e autônoma ocorrendo no mercado, nem na compreensiva segurança social para os clientes das burocracias do Estado de Bem-Estar. É necessário garantir ambos, embora não sejam casos paradigmáticos. No paradigma procedimental, os espaços vagos pelo homem econômico e pelo cliente de bem-estar são ocupados por um público de cidadãos que participa na comunicação política, com o intuito de articular suas vontades e necessidades de dar voz aos seus interesses violados e, acima de tudo, de clarificar e assentar os padrões contestados e os critérios de acordo com os quais iguais são tratados igualmente e desiguais desigualmente. Este movimento amplia a perspectiva que anteriormente restringe nossa visão das funções sociais da liberdade negativa e da autonomia privada legalmente protegida. Os dois paradigmas compartilham a imagem produtivista da sociedade capitalista industrial. Existe uma dependência mútua entre autonomia pública e privada que se estabelece quando uma assegura as condições necessárias para o exercício da autonomia da outra. Para Habermas é essa dependência que se manifesta na validade da lei. A legitimação da lei emergiria das formas de circulação de poder constitucionalmente reguladas que deveriam ser suportadas pelas comunicações de uma esfera pública não-subvertida que, por sua vez, está enraizada nas redes de associação da sociedade civil liberal e ganha suporte das esferas privadas centrais do mundo da vida (HABERMAS, 1998, p. 18).

Esfera pública e sociedade civil, as peças centrais da nova imagem, formam o contexto necessário para a generalização e reprodução do poder comunicativo e da legitimação da lei. A mudança está na expectativa de *formas de comunicação* nas quais opiniões e formações informais e não institucionalizadas podem se desenvolver e interagir deliberações e decisões criadas no interior do sistema político (HABERMAS, 1998, pp. 18-19). No lugar do jogo de soma-zero existente entre as iniciativas competentes dos atores privados e governamentais, conta-se, ao invés disso, com as formas complementares de comunicação encontradas nas esferas públicas e privadas do mundo da vida por um lado e com as instituições políticas do outro.

Habermas é um forte crítico da ideia de pós-modernidade. Para compreender essa questão é interessante notar a comparação entre Habermas e Lyotard apresentada por Richard Rorty (1994), buscando compreender como Habermas se situa na pós-modernidade. Rorty parte do trabalho *Conhecimento e Interesse*, em que Habermas busca generalizar os projetos de desmascaramento que Marx e Freud buscaram realizar.

O diálogo é constante com o trabalho de Lyotard (2004) e a sua concepção de pós-modernidade, para quem o desenvolvimento da ciência chega a uma situação em que o discurso de legitimação da própria ciência está na própria ciência. A ciência passa a se chamar de “moderna” quando o meta-discurso recorre a um grande relato, como a dialética do Espírito (RORTY, 1994, pp. 253-254). Desse ponto de vista, portanto, Habermas oferece uma meta-narrativa, mas uma meta-narrativa que Rorty classifica como “narrativa da emancipação” mais geral e abstrata do que as correlatas marxistas e freudianas (RORTY, 1994, p. 254).

Ainda segundo Rorty, qualquer coisa que Habermas considere que contém um enfoque teórico”, será considerado como “meta-narrativa” na visão de Lyotard. Da mesma maneira, abandonar o enfoque teórico será ser considerada como “neoconservador” por Habermas, uma vez que não se empregará as noções que tem sido utilizadas para justificar as diversas reformas que tem marcado a história das democracias ocidentais desde o Iluminismo (RORTY, 1994, p. 255).

A inserção do tema da pós-modernidade, entretanto, justifica-se pelo fato de que as análises das abordagens de relações internacionais, como a de Steve Smith (1996) caracterizam as abordagens que utilizam a teoria da ação comunicativa como pós-positivistas, mais próximas das abordagens pós-modernas.

## 1.2 Ordem Internacional e Teoria da Ação Comunicativa

Ao trabalhar com o construtivismo nas relações internacionais, alguns autores utilizam-se do debate sobre normas para estudar fenômenos sociais. Segundo os autores, pela epistemologia positivista qualquer exemplo contrafactual é utilizado para refutar a possibilidade de qualquer ideia que utilize normas como elemento explicativo. Entretanto, elementos contrafactuais não são suficientes para refutar a possibilidade de normas como parte essencial da explicação. Isso porque a apresentação de que a norma é descumprida não é suficiente para dizer que a norma não

existe. Muito pelo contrário, normas são desobedecidas o tempo todo e nem por isso deixam de ter existência e validade (KRATOCHWIL; RUGGIE, 1986, p. 764-766).

Assim, interessa compreender os regimes internacionais e as normas, mais especificamente as normas de direitos humanos, buscando sempre integrar a presente análise aos trabalhos recentes no campo das relações internacionais, para compreender a atual constelação do sistema internacional. Passa-se, portanto, à análise da norma na teoria de relações internacionais e o seu papel na ideia de regimes internacionais.

As normas não são utilizadas pelas análises do campo das Relações Internacionais, sendo a Escola Inglesa uma das poucas a dar real atenção para o tema. Ainda assim, é possível observar a limitação imposta pela epistemologia utilizada. Hedley Bull (2002), em *A Sociedade Anárquica*, sem determinar qual é a natureza do Direito Internacional, apresenta duas propostas, ainda que ambas possam ser enquadradas no chamado positivismo jurídico. A primeira proposta seria a partir dos trabalhos de Hans Kelsen, aproximando-se dessa visão quando relaciona o conceito de lei com o conceito de sanção, definido no momento em que há o monopólio da força. A segunda proposta apresentada, por outro lado, vincula-se às ideias de Hart, para quem o Direito seria constituído pela união de regras primárias, em que se proíbe ou permite determinada conduta, e regras secundárias de cunho procedimental e interpretativo. Embora os autores não cheguem a uma conclusão direta sobre qual a natureza do direito internacional (sendo este o título de um item de "A sociedade anárquica"), é a partir dessas duas vertentes que Bull procura estudar o Direito Internacional.

F. V. Kratochwil dialoga claramente com esse trecho da *A sociedade anárquica*. Em *Rules, norms, and decision: on the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs* é possível encontrar a retomada desses mesmos autores, embora a sua reflexão o leve aos chamados “clássicos do direito internacional” entre os quais Wolf, Pufendorf e Grotius, até autores mais contemporâneos como Habermas, passando pelos positivistas já citados. Assim, para compreender como as normas modulam comportamento nos regimes internacionais, o autor procura desenvolver uma ideia de norma a partir das ideias da ação comunicativa e da análise de discurso.

O trabalho apresentado por Kratochwil possui grande complexidade demandando análises mais profundas das categorias por ele utilizadas. As ideias agora apresentadas representam uma

parte introdutória do pensamento desse autor, buscando atingir o objetivo do trabalho em comparar a utilização do conceito de norma pela Escola Inglesa e pelo tipo de construtivismo por ele representado. Dessa forma, a perspectiva de Kratochwil acompanha as noções da ação comunicativa, aplicando-as, em geral, aos regimes internacionais.

É a partir da análise de regimes que o autor procura entender as relações existentes e as condições do sistema internacional. É patente observar já nas primeiras linhas, que esse construtivismo tenderá a fazer análise do discurso, a partir da preocupação do autor, por exemplo, com a utilização das palavras “*ought*” e “*must*” ou de expressões como “*I do*” e o seu impacto na celebração de acordos (KRATOCHWIL, 1989, p. 7).

Há a afirmação explícita da sua vinculação com os trabalhos de Habermas, principalmente quando afirma que “[...] *speech-act theory and the theory of communicative action allow us to analyze the problem of conditions of effective communication in a new and illuminating way*” (KRATOCHWIL, 1989, p. 7)

Seguindo a lógica do autor, primeiramente faz-se necessário afastar a ideia da “analogia doméstica”. Isso porque, para ele, o estudo da norma a partir dessa analogia cria dois grupos distintos: os que acreditam que as normas não têm importância (realistas) e os que acreditam que as normas têm importância (idealista). Essa divisão não contribui para o estudo, uma vez que, mesmo os idealistas não respondem a questões importantes como, por exemplo, como as normas influenciam nas decisões ou como pode haver ordem no reino anárquico das relações internacionais (KRATOCHWIL, 1989, p. 45). Isso leva à necessidade de estudar os regimes, uma vez que seria possível observar o funcionamento das normas moldando decisões (KRATOCHWIL, 1989, p. 46)

Kratochwil procura afastar as ideias puramente positivistas. O diálogo permanece com H. Bull e autores afastados por ele (BULL, 2002, p. 147-148) são retomados. É dessa forma que ele afirma que “*norms are therefore not only ‘guidance devices’, but also the means which allow people to pursue goals, share meanings, communicate with each other, criticize assertions and justify actions*” (KRATOCHWIL, 1989, p. 11). O autor vai buscar em McDougal (KRATOCHWIL, 1989, p. 193-200) a investida do direito como processo social que foi abandonada por Bull. Será importante, uma vez que o paradigma procedimentalista dá a tônica dos trabalhos de Habermas por ele utilizado.

Por fim, percebe-se que a ideia geral do autor sobre o assunto, quando trata da conclusão é de que *“The conclusion focuses in greater detail on the nature of legal orders often (mis)represented as systems and on the alleged primitive nature of the international order”* (KRATOCHWIL, 1989, p. 19). Devendo ser preenchido com uma perspectiva habermasiana do direito.

### 1.2.1 Regimes Internacionais

A ideia de regimes é muito presente na teoria de relações internacionais, confundindo-se com a ela, no que tange aos debates sobre a possibilidade ou não de cooperação entre os atores. Antes de se perguntar o “como” os Estados cooperam, era necessário compreender o “por quê” deles cooperarem. É com base nesse por quê que a própria ideia de Regime internacional surge e foi sendo desenvolvida durante toda a segunda metade do séc. XX.

Partindo da sua experiência pessoal no aprendizado da teoria das relações internacionais, Ruggie (1998) procura mostrar o debate entre Waltz, logo após a publicação de “Homem, o Estado e a Guerra”, e os trabalhos de Ernst Haas, liderando um movimento liberal institucionalista. O ponto de discórdia entre ambos está na possibilidade de cooperação entre os Estados. Enquanto Waltz afirmava a centralidade do poder e do interesse e a satisfação do interesse próprio em detrimento do interesse coletivo quando é possível, E. Haas argumentava que o padrão do Estado de Bem-Estar Social compelia os Estados a cooperarem, uma vez que há necessidades diárias que devem ser atendidas. Além disso, argumentaria Haas que nenhuma outra forma sociopolítica impeliria tanto os Estados a cooperarem quanto o Estado de Bem-Estar Social (RUGGIE, 1998, p. 1).

Em um trabalho da década de 1980, Kratochwil e Ruggie (1986) se propõem a mapear o desenvolvimento dos estudos sobre Organizações Internacionais, tendo como base a revista especializada no assunto com o mesmo nome desde o seu surgimento em 1947. Eles percebem que o assunto se desenvolve no pós-segunda guerra mundial, em diferenciação ao período do entre guerras em que a disciplina tinha fé no governo mundial. Com um quê de pessimismo, os autores veem que o estudo das organizações internacionais é mais vibrante na década em que escreveram do que o havia sido em qualquer outro momento, ao mesmo tempo em que as

mesmas passam por momentos de deterioração da eficácia e performance. (KRATOCHWIL; RUGGIE, 1986, p. 753).

Uma vez que há o problema com as próprias instituições, o debate sai da órbita da institucionalização internacional e passa para formas mais amplas de comportamento institucionalizado, focando no conceito de regimes internacionais que deveria resolver problemas sérios na abordagem dos regimes, relacionando meios informais com as organizações internacionais (KRATOCHWIL; RUGGIE, 1986, pp. 753-754). Naquele momento era possível observar quatro mudanças de rumos nas pesquisas. A primeira focava nas instituições formais. A segunda, no processo de decisão no interior das organizações. A terceira mudança de rumo procurou analisar o potencial que as organizações tinham em processos de governança internacional. Essa terceira tomada de rumo desmembrou-se em três grupos: os que focaram no papel das OI como solucionadora de problemas, os que percebiam as consequências de longo prazo ao falhar em resolver esses mesmos problemas, relacionado com a teoria neo funcionalista da integração, e os que viam as OI como parte de um processo maior de governança global (KRATOCHWIL; RUGGIE, 1986, pp. 754-759).

A quarta mudança de rumo é a que leva aos estudos sobre regimes internacionais. Os regimes são entendidos como arranjos construídos por estados para coordenar expectativas e organizar aspectos do comportamento internacional em várias áreas (KRATOCHWIL; RUGGIE, 1986, p. 759). Esses arranjos comporiam, dessa forma, elementos que são ao mesmo tempo normativos, práticas estatais e papéis organizacionais. A importância do conceito de regimes está no fato de que uma vez rejeitada a presunção inicial de identidade entre OI e governança internacional encontrada nos primeiros trabalhos sobre a Sociedade das Nações em 1931, o próprio papel desempenhado pelas instituições nesse processo de governança tornou-se essencial, sem a preocupação de entender o que era o próprio conceito de governança internacional. Na prática, significa dizer que ao campo das organizações internacionais faltava uma concepção sistemática daquilo que era considerado como o elemento analítico central tradicional, sendo que o conceito de regimes procurava preencher o vazio existente, mostrando os parâmetros e os perímetros desse núcleo. O conceito de regimes internacionais ocupava o espaço ontológico entre o nível de instituições formais e os fatores sistêmicos (KRATOCHWIL; RUGGIE, 1986, pp. 759-760).

A última necessidade sentida pelos autores está na relação entre instituições formais e regimes internacionais a despeito da observação de que há menos trabalhos no campo das Relações Internacionais sobre essas instituições. Essa aproximação é realizada por parte da literatura que se propõe a analisar o design organizacional. Essa perspectiva propõe que diferentes problemas devem ser lidados por diferentes tipos de arranjos institucionais. A abordagem de design organizacional leva em consideração três dimensões adicionais. A dimensão intersubjetiva dos regimes é dada pela transparência do comportamento dos atores. A legitimação de um dado regime também é um outro ponto importante, uma vez que, por exemplo, regimes adequados com o que se propõe podem erodir por falta de legitimidade. Por fim, haveria uma dimensão epistêmica (KRATOCHWIL; RUGGIE, 1986, pp. 771-773) . Essa dimensão mostra que:

*In the international arena, neither the process whereby knowledge becomes more extensive nor the means whereby reflection on knowledge deepens are passive or automatic. They are intensely political. And for the better or for worse, international organizations have maneuvered themselves into the position of being the vehicle through which both types of knowledge enter onto the international agenda (KRATOCHWIL; RUGGIE, 1986, p. 773).*

Ideias e conhecimento são as variáveis explicativas para abordagens cognitivistas, mantendo posição crítica contra teorias racionalistas da política mundial, pois observando que tais tipos de teorias tratam os interesses e identidades estatais como algo exterior ao não teorizar as condições iniciais de explicação dos fenômenos internacionais.

Autores indicados como cognitivistas fortes pelo trabalho de Hasenclever, Mayer e Rittberger utilizam abordagem da ação comunicativa. Entender os regimes por meio dessa teoria que é de base habermasiana é compreender que os regimes dependem da prática discursiva entre os Estados, entendida como

*[...] a debate conducted by members of a community aiming at establishing or re-establishing a consensus on common norms of conduct as well as on their interpretation and proper application in concrete situations. Theorists of that stamp hold that there is a permanent need for communication in international relations in order to produce and maintain the convergence in expectations that regimes live by. Conversely, persistent lack of success in regime-oriented discourses is expected inevitably to lead to the collapse of rule-governed cooperation (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2004, p. 176).*

Essa abordagem utiliza-se da separação habermasiana de ação instrumental e ação comunicativa para expressar as ações do Estado no plano internacional. A ação comunicativa é orientada pelo entendimento, pela formação de consensos com o objetivo de coordenar o comportamento social, tentando chegar a um acordo sobre características relevantes da situação social e porque determinado comportamento deva ser evitado. O comportamento é orientado pelo entendimento do que uma dada situação requer que os atores façam (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2004, pp. 176-177).

É importante ressaltar que, desse ponto de vista, o regime deixa de ser objetivamente um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos. Com base na ação comunicativa, torna-se o produto final de uma auto-interpretação comunitária e auto-definição em resposta a um contexto de mudança em que as partes interpretam o movimento de cada uma e reiteradas vezes renegociam a realidade em que operam. A realidade é, portanto, um fenômeno essencialmente dinâmico e que depende das alterações nos discursos internacionais (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2004, p. 179).

A metodologia aplicada por Kratochwil (1988), na qual ele procura utilizar os conceitos de norma a partir da ação comunicativa, segue tentativa de divisão da experiência relevante em relações internacionais em pelo menos três “mundos” que se propõem serem estágios para análise intersubjetiva da afirmação do conhecimento e que por fim desembocam na análise de regimes (KRATOCHWIL, 1988, p. 266). Esses “mundos” representam ações e significados do ser humanos.

O primeiro mundo é o dos fatos observáveis, representando os fatos brutos, assim como estão dados e que devem ser analisados por qualquer teoria. Esses dados nas ciências sociais embora abundantes e muitas vezes quantificáveis, geram o problema do entendimento do sujeito em relação à esses dados. O segundo “mundo” é aquele que compreende intenções e significados. Partindo de uma leitura weberiana, Kratochwil procura apresentar que esse mundo não é mensurável, mas sim, é aquele em que a problemática está em reconstruir os parâmetros da ação. Nesse sentido, os atos sociais são ações ceias de significados, uma vez que requer que os indivíduos se conduzam de forma significativa com relação aos outros (KRATOCHWIL, 1988, pp. 268-269). O “mundo” dos fatos institucionais mostra que há fatos que não podem ser explicados por nenhum dos outros dois mundos. Normalmente relacionado com regras, o autor



mostra que elas estão intrinsecamente relacionadas com os atos de fala. Tais atos relacionam-se com promessas e contratos cuja linguagem não condiz com as dos fatos observáveis e, por sua característica, devem ser entendidas como institucionais (KRATOCHWIL, 1988, pp. 270-272).

Uma vez determinado que asserções em diversas áreas devem ser consideradas atos de fala, as questões devem seguir um modelo discursivo. Embora essas afirmações revelem alguns problemas, observar o consenso significa entender que há um denominador comum entre os participantes da prática discursiva que se utilizar da linguagem corrente para cada momento em que faz uma afirmação. Em essa forma uma afirmação descritiva, a comunicação vai funcionar em referência a um fenômeno externo, enquanto que se normativa, o esquema de ação fará parte de regras e normas que possuem mútuas expectativas estabilizadas. Questões práticas, por sua vez, vão depender de uma estrutura de autoridade e normas sobre procedimentos atuam sobre a forma como a efetividade da comunicação (KRATOCHWIL, 1988, p. 276).

No espaço das relações internacionais, interpretações com autoridade são menos frequentes, situação compensada pelos atores e parte integrante de existência coletiva. Ao observar os acontecimentos, só podemos ver o comportamento evidente. Para além dele estão as questões intersubjetivas, constitutivas das práticas sociais e que devem ser reveladas. Os pesquisadores devem atentar-se seriamente para os entendimentos e expectativas compartilhadas e se referir a elas. Os atores interpretam eventos e desenvolvimentos sobre o que era impossível de se ter previsto quando do início de um regime. As mudanças, portanto, permanecem orientadas por normas mostrando que um conjunto básico de objetivos sociais que serviram para o início do regime permanecem intactos e ainda servem (KRATOCHWIL, 1988, pp. 277-278).

Quando Kratochwil e Ruggie (1986) observaram o modo como os estudiosos do tema da institucionalização nas Relações Internacionais, eles puderam observar que cada vez mais o tema das organizações internacionais foram abandonadas em detrimento de um conceito mais amplo que seria o de regimes internacionais (KRATOCHWIL; RUGGIE, 1986, pp. 753-754). O tema continua e a Revista *International Organization*, que serviu de base para o estudo dos dois autores, dá espaço para outras perspectivas teóricas. Já nos anos 2000, a revista prepara um volume especial sobre a “legalização”, com o tema de “Legalization and World Politics”. Nesse volume, autores como Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter entre outros, procuram relacionar o pensamento do direito internacional com raiz nos trabalhos de Hart com o

neoliberalismo institucionalista das relações internacionais (FINNEMORE; TOOPE, 2001, p. 743). A crítica de Finnemore e Toope mostra que esses autores, na verdade, ao trabalhar com o direito internacional, não o compreenderam em sua extensão, trabalhando mais com a burocratização legal, uma vez que os autores desse volume especial da revista trabalham mais com manifestações do direito em burocracias públicas internacionais (FINNEMORE; TOOPE, 2001, p. 744). Como mostram Kratochwil e Ruggie (1986), já naquela época um dos desafios é a relação entre o conceito de regimes e as instituições formais, mas é importante ter em mente o desenvolvimento dos regimes enquanto ontologia intersubjetiva e o direito internacional como algo mais do que simplesmente normas positivadas (FINNEMORE; TOOPE, 2001).

Ao analisar os regimes com base no construtivismo a análise da Ordem Internacional passa pela compreensão do papel das normas e dos regimes na construção da realidade, principalmente pela reinterpretação de suas próprias decisões. A forma como o combate ao terrorismo se insere na ONU exemplifica a teoria apresentada. As disputas entre o Secretariado e os EUA servem de base para a construção da Ordem Internacional atual, especialmente no que tange às formas de coordenação e de decisão das ações da Instituição e, também, dos Estados que fazem parte.

A intersecção entre teorias de Direito e das Relações Internacionais também se expressa nos trabalhos sobre direitos humanos no plano internacional. Nesse sentido, Anthony Lang observa três casos em que se buscou no plano global dar maior efetividade às normas de direitos humanos, sendo eles o de Pinochet, Milosevic e Saddam Hussein. Desses, somente Saddam Hussein foi formalmente punido. A ordem internacional tem se tornado mais punitiva nos últimos anos, baseando-se em práticas como julgamentos de crimes de guerra, sanções econômicas, intervenções punitivas e políticas contraterroristas que parece fazer o sistema internacional mais violento e injusto (LANG, 2008).

Para Lang, os estudos sobre punição avançam no campo da literatura sobre direito penal internacional, sendo a ênfase destinada a justificar a criação de cortes, jurisdições, e normas. Poucos buscam entender a legitimidade das formas de punição após indivíduos serem considerados culpados. Essa nova perspectiva analítica observa que, embora as práticas punitivas faça parte de uma ordem internacional liberal, aqueles que estudam a ordem internacional pouco as observaram. Entretanto, a questão é importante, uma vez que essas práticas punitivas são

justificadas por meio de normas liberais, entre as quais direitos humanos, promoção da democracia e não proliferação de armas de destruição em massa, que levam a uma ordem política injusta e minam a promoção da paz. Lang chega à conclusão de que se faz necessário reimaginar um mundo em cuja ordem as regras possam ser aplicadas por formas justas de punição (LANG, 2008).

Continuando na análise, para A. Lang uma ordem realmente liberal deve ser capaz de promover os direitos humanos e a democracia em um contexto de amplo sistema internacional governado por regras. Essa ordem *rule-governed* é o que se tende a chamar de uma ordem constitucional. A construção dessa ordem depende de executivos, legislativos e judiciários que trabalhem em conjunto no sentido de criar e combinar as funções da justiça retributiva com o impedimento de novos atos, sendo, para tanto, fundamental a função judiciária no sistema internacional. A função judicial também mostra-se importante ao evitar que múltiplas soberanias apliquem sanções mais próximas de vingança (LANG, 2008).

Considerando a questão dos direitos humanos, um regime internacional de direitos humanos pode ser encontrado no sistema ONU, manifestamente em documentos como a Carta das Nações Unidas (1946), a Declaração dos Direitos Humanos (1948), a Convenção sobre Direitos Cíveis e Políticos (1966) e a Convenção sobre Direitos Econômicos e Sociais (1966). Esses instrumentos mostram uma visão compartilhada dos direitos humanos no plano internacional, tornando-se a base para diversas práticas discursivas dos Estados nas suas políticas externas. Com o fim da Guerra Fria, a comunidade internacional tomou os direitos humanos como algo tão importante que poderia ser utilizada a força militar para defendê-los quando fossem violados. O problema, segundo Lang é que se opera fora de uma estrutura constitucional na qual os julgamentos sobre o errado e quem são os culpados são dados. As estruturas judiciais existentes, como a Corte Internacional de Justiça e o Tribunal Penal Internacional, não só operam em esferas diferentes, mas também com efeitos cruzados. As estruturas regionais, por sua vez, impedem uma única decisão judicial. A importância da punição está na sua necessidade em uma ordem política justa e instituições sociais e políticas podem ser propostas para sustentar essa mesma ordem (LANG, 2008).

Direito e Regimes Internacionais, portanto, estão intimamente ligados para a construção da ordem internacional. Como é possível observar, o terrorismo possibilitou a criação de práticas

punitivas de contraterrorismo que, inclusive, visam defender internacionalmente os direitos humanos. A ordem atual, dessa forma, não só evidencia a forma como as normas são criadas e a evolução do direito internacional como tal, mas também, a preocupação com a criação de instituições que possam dar efetividade a práticas legítimas no campo internacional.

É importante ressaltar a construção da ordem política internacional com base na ideia de regimes. Uma teoria dos regimes internacionais que se utiliza da teoria da ação comunicativa habermasiana como base permite entender que os debates políticos se transformam em instituições e procedimentos – uma vez respeitados os procedimentos para a formação de consenso – e ganham densidade própria, não precisando, dessa forma, remeter aos interesses particulares dos agentes (HABERMAS, 2003a). Antes, grandes debates e medidas tomadas pelos agentes serão analisados como parte dos argumentos utilizados para a formação de consensos e, portanto, para a construção da ordem política e um desses debates está nas medidas contraterroristas tomadas pelo governo dos EUA.

## CAPÍTULO II

### DIREITOS HUMANOS NOS EUA E POLÍTICAS DE SEGURANÇA NO PÓS 11 DE SETEMBRO

A política interna de segurança dos EUA após o 11 de Setembro valorizou as posições de “guerra contra o terror” em detrimento da proteção aos direitos humanos. Embora as medidas e leis aplicadas demonstrassem que havia direitos humanos sendo violados, o governo Bush, após o 11/09, foi pouco ou timidamente contestado pelo Congresso e pela mídia. A partir daí, os direitos humanos tornaram-se ignorados ou amplamente violados pela política dos EUA. A “guerra contra o terror” tornou os direitos humanos uma vítima calculada da campanha antiterror, favorecendo regimes autocráticos e erradicando a pauta de direitos humanos da política externa dos EUA, usando o argumento de medidas emergenciais:

*Human rights violations could now be justified by the global fight against terrorism, particularly if the institution of democracy and the respect for human rights would bring to power a political party that did not support U.S. hegemony and influence in the region (APODACA, 2006: p. 184).*

A retórica de Bush era maniqueísta, tratando de grandes divisões como Bem vs. Mal, Aliado vs. Inimigo, moldando a nova missão dos EUA passou a ser única e exclusivamente, destruir os “demônios”. A partir do 11 de Setembro, os EUA voltaram a ter um inimigo e, dessa vez, diferentemente da Guerra Fria, um inimigo difuso.

Outras administrações também foram acusadas de dar suporte a regimes que não respeitavam os direitos humanos, no entanto, a administração Bush foi acusada de ter colocado violações de direitos humanos (torturas, etc) como política governamental. Além da gravidade dessa situação, essa postura de Bush, segundo a autora, violou os valores norte-americanos, os direitos básicos, leis internacionais e parâmetros mínimos de decência humana. O objetivo desse capítulo, portanto, é mostrar a construção do tema da segurança pública, sem necessariamente explicitar as denúncias que foram feitas, alvo do próximo capítulo. Ao fazer dessa forma, espera-

se mostrar como o tema da segurança vira política da administração Bush e é alçado a tema internacional, gerando a primeira construção de contraterrorismo no plano multilateral.

O presente capítulo, consoante com as ideias de criação de normas e procedimentos com bases na formação de consensos, procura apresentar o debate interno dos EUA como fonte para as pretensões estadunidenses na ONU. A ideia de excepcionalismo americano, apresentado com base nas suas diversas correntes, demonstra duas indicações para a mesma ação: a primeira é o contraterrorismo a todo custo, mesmo contra os direitos humanos. O segundo é a utilização do excepcionalismo americano para se contrapor às medidas estadunidenses, pelo motivo de que é central para o debate excepcionalista o comprometimento com esses direitos. Focando primeira nas medidas que estão de acordo com a vontade da administração Bush, o capítulo mostra os desenvolvimentos normativos dessa argumentação na própria ONU.

## 2.1 Excepcionalismo Americano

O excepcionalismo é uma questão cultural ampla que se torna evidente na questão dos direitos humanos, principalmente no pós-Segunda Guerra Mundial. Essa questão está no centro da criação da ordem política que vigora nos EUA. Não é possível compreender a visão que a sociedade americana tem de si mesma e da sua relação com o mundo sem procurar compreender qual é o papel que a ideia de nação incorpora no seu imaginário político. A formação, inclusive, da Constituição norte-americana e as suas emendas, que vieram principalmente para garantir os direitos considerados fundamentais dos indivíduos, perpassa essa visão da cultura norte-americana. Mas o excepcionalismo não permanece no campo do cultural. É também possível encontrar suas ideias balizando as condutas dos *policymakers* norte-americanos.

O excepcionalismo em si não é exclusivo dos EUA. Outros países têm sua própria versão de excepcionalismo, pensam sobre si mesmos de uma forma positiva, com irradiação para outras partes do mundo. Essas versões do excepcionalismo normalmente lidam bem com o multilateralismo e com os limites do papel nacional. Os franceses, por exemplo, orgulham-se de liderarem a União Europeia. Os canadenses se orgulham pelas contribuições com as operações de paz da ONU. Em comparação com os demais, o excepcionalismo americano é mais unilateralista e tem muito mais poder a seu serviço. (FORSYTH, 2002, p. 978-979).

Normalmente ligada aos ideais mais conservadores, há divergência sobre a análise não tanto do que seria o excepcionalismo, mas sim de qual momento demonstraria essa situação. Dessa forma, é interessante notar o modo como autores trabalham o tema para buscar compreender o que esse termo significa e mostrar como o tema permanece em retroalimentação na sociedade.

Há diversos modos de se tratar o excepcionalismo americano, tanto do ponto de vista institucional, jurídico/constitucional e cultural. Há uma relação muito estreita entre essa visão de construção da nação com pontos básicos de direitos civis e políticos como centrais dos EUA. A “guerra contra o terror”, da forma como foi construída, embora no discurso pregasse o patriotismo estadunidense contra o terrorismo, também reflete a tensão entre as práticas de segurança da forma como foram aplicadas e as liberdades individuais.

No pós-11 de Setembro há três fatores dificultadores da luta pelos direitos humanos: a supremacia econômica e militar dos EUA e seu uso unilateral para o avanço dos interesses norte-americanos; o desprezo (sem precedentes) por parte dos EUA em relação às instituições e normas internacionais; e a cooptação do discurso dos direitos humanos pelo governo norte-americano como instrumento para a satisfação de interesses dos EUA contrários aos princípios dos direitos humanos. Essa dificuldade pode ser encontrada, por exemplo, na restrição e classificação de documentos pelos defensores dos direitos humanos (MERTUS, 2005, p. 318). Além disso, a administração Bush exerceu grande pressão junto aos grupos defensores dos direitos humanos, exigindo que as organizações diminuíssem a publicização dos abusos ocorridos internamente. Uma forma de pressão foi a verificação dos empregados de organizações que recebiam financiamento federal se estavam ou não presentes em lista criada pelo governo, sendo que a não existência de funcionários nessa lista era condição para a obtenção desse financiamento (MERTUS, 2005, p. 319).

A partir da década de noventa, o tema dos direitos humanos esteve muito mais presente na agenda política e teve papel muito mais relevante na tomada de decisão do que em momentos anteriores. Essa situação muda partir da gestão Bush, pois os direitos humanos não conseguiram superar o clima de medo que asfixiou as liberdades civis e as políticas imperiais que tornaram possível as políticas de segurança (MERTUS, 2005, p. 320).

### 2.1.1 Excepcionalismo Americano e elementos culturais

Em artigo publicado na Revista *Boundary 2*, em 2007, William V. Spanos procura mostrar algumas relações entre a política e a identidade cultural americana a partir de da crítica ao trabalho de alguém considerado pelo próprio autor do artigo como expoente do pensamento político neoconservador norte-americano, Samuel Huntington, principalmente às ideias presentes no livro *Who Are We? Challenges to the American National Identity*, publicado em 2004. Na análise do trabalho em questão o autor apresenta as novas lamentações americanas, como foram desenvolvidas durante as décadas e a concluir como S. Huntington aparece como o novo Jeremias Americano, profetizando as novas lamentações necessárias para o rejuvenescimento da nação. Essa análise dos argumentos apresentado por Huntington permite compreender o significado do excepcionalismo americano e como isto se relaciona com a ordem política americana.

Contra a diversidade emergente no interior da sociedade americana, S. Huntington clama por um novo despertar da sociedade, “Great Awakening”, da mesma forma como houve o chamado puritano, lembrando mais especificamente o “American Jeremiad”. O Jeremias Americano se refere ao livro de Sacvan Bercovitch de 1978, chamado *The American Jeremiad*. Nomeado a partir das Lamentações de Jeremias, da Bíblia, Bercovitch procura diferenciar o Jeremias Americano do seu predecessor Europeu, acrescentando a vertente do progresso.

A hipótese do artigo de Spanos é a de que Huntington projeta a manutenção do nacionalismo vigoroso do qual a presente hegemonia americana depende. Esse nacionalismo não é uma anomalia, mas sim uma adaptação necessária, vez que o excepcionalismo americano é simultâneo ao nascimento da ideia de América e da identidade americana. As políticas da administração Bush, caracterizada por Spanos como um anúncio tácito de estado de exceção constitucional ou pelo menos atenuação de direitos que se impõe em prol de elite governante neoconservadora. (SPANOS, 2007, p. 36).

O excepcionalismo americano nasce da diferenciação que o êxodo dos puritanos de Massachusetts Bay fizeram entre o “Novo” e o “Velho Mundo”, da forma como o novo apresenta-se menos decaído do que o velho. Dentro desse contexto, o chamado que Huntington faz é um chamado para o rejuvenescimento da ideia de fronteira, o movimento constante em



direção ao desconhecido, ao não civilizado, à violência, ao “eles” em detrimento do “nós” o que se tornou imprescindível para a formação da identidade da jovem nação.

Os Puritanos veem-se como os Judeus do Velho Testamento, que traziam para si a ideia de Povo Escolhido, que se lança ao desconhecido e selvagem do Novo Mundo para cultivar a Palavra de Deus que foi traída pelo Velho Mundo e, dessa forma, redimir ou renovar a humanidade. Seguindo ao “otimismo endêmica da visão providencial dos puritanos”, Bercovitch verá que a lamúria americana não só consegue transformar qualquer ameaça à comunidade em força produtiva em seu nome, mas também consegue renovar ou rejuvenescer a comunidade em geral para escapar do destino da civilização que se tornou muito civilizada. (SPANOS, 2007, p. 37).

Bercovitch observa que, após as transformações políticas e culturais ocorridas na América com o fim da teocracia puritana, a visão secularizada das lamentações tornou-se o instrumento cultural essencial e central para a manutenção da hegemonia dos dominantes Anglo-protestantes.

Huntington acredita que é a cultura Anglo-Protestante que define o central na cultura norte-americana e o credo americano como aquele formulado por Thomas Jefferson e elaborado por outros, visto como a identidade americana. Prossegue dizendo que a colonização da América foi resultado da economia, mas também de outros motivos, como os religiosos. E a intensidade religiosa, presente nos puritanos de Massachusetts, definiu a colonização nas bases apresentadas de Pacto com Deus, além das imagens de “povo escolhido,” da “cidade na colina” e da “Nova Jerusalém.” A sensação de missão sagrada expandiu-se facilmente em temas milenares da América como se o país fosse a nação redentora e a república visionária (SPANOS, 2007, pp. 53-54).

Ele defende a diferença entre os primeiros Puritanos, que eram colonizadores, dos atuais imigrantes. Os colonizadores (*settlers*) puritanos teriam senso coletivo e desejariam criar uma nova sociedade, uma “cidade na colina” longe da anterior, enquanto os imigrantes mudam de sociedade para outra sociedade sem esse mesmo desejo e vieram depois, porque desejavam fazer parte da sociedade criada pelos colonizadores.

Com relação ao tema da fronteira, há recorrentes textos da história americana que fazem menção a questão e como ela se insere na história americana e quais os personagens desse novo desconhecido. Embora haja outras visões sobre a questão da fronteira e das lamentações no

imaginário americano, para Huntington, as duas dimensões são inseparáveis. A conduta brutal no Vietnã, entretanto, precipitou um hipotético fim ao mito americano do excepcionalismo. A imagem de derrota, entretanto, foi diminuída com a derrota soviética no Afeganistão e com a vitória contra o Iraque na primeira guerra do Golfo. Para Huntington, houve reação de esquecimento e de dispersão da identidade nacional americana durante a década de 1960, que levou ao movimento nacionalista neoconservador no final do século, simbolizada por uma sequência de representações do triunfalismo da missão global do excepcionalismo americano, como, por exemplo, os trabalhos de Fukuyama e Haass.

O papel do excepcionalismo na política dos EUA pode ser exemplificada pelo “*white paper*” “*Rebuilding America's Defenses*”, produzido em 2002 por membros neoconservadores do Projeto para o Novo Século Americano (*The Project for the New American Century* – PNAC) que antecipava a decisão de Bush – muitos membros da administração de George W. Bush faziam parte desse movimento – de destituir Saddam Hussein do poder em nome da “*Pax Americana*”, de um mundo unipolar dominado pelos EUA (SPANOS, 2007, p. 49-50).

A nova situação internacional, com o fim da ameaça do comunismo e a recuperação da confiança nacional pós-Vietnã, leva à indefinição de nova inquietação em face de falta de fronteira/inimigo que instigue essa mesma ansiedade, cerne do rejuvenescimento da mensagem do excepcionalismo. O problema ocorre, inclusive, com a mudança demográfica dos EUA que incluiu imigrantes não suscetíveis à assimilação dos elementos centrais da cultura Anglo-Protestante. Foi necessário os ataques de 11/09 para a eleição de nova, unificada e rejuvenescedora fronteira para os neoconservadores, gerando metáfora global polivalente – a “guerra contra o terror” (SPANOS, 2007, p. 50-51).

A ligação entre a necessidade de rejuvenescimento do excepcionalismo americano e os ataques do 11/09 levam Huntington a determinar que:

*“The cultural gap between Islam and America’s Christianity and Anglo-Protestantism reinforces Islam’s enemy qualifications. And on September 11, 2001, Osama bin Laden ended America’s search. The attacks on New York and Washington followed by the wars with Afghanistan and Iraq and the more diffuse ‘war on terrorism’ make militant Islam America’s first enemy of the twenty-first century” (Who Are We, pp. 263–64, apud SPANOS, 2007, p. 60)*

A política externa americana é expressada também pela ideia de excepcionalismo, referindo-se à percepção de que os EUA diferem qualitativamente das outras nações desenvolvidas, por causa dessa sua origem única, credo nacional, evolução histórica e distintas instituições políticas e religiosas. Ressaltam-se às qualidades ímpares distintas que seguem da comunidade política americana definidas pelos valores liberais-democráticos (MONTEM, 2005).

O excepcionalismo americano está vivo no começo do século XXI e Forsythe apresenta as imagens de que é uma “cidade na colina,” um “farol para outros povos,” mostrando que essa ideia cultural permanece contra a participação no TPI, sendo a Constituição americana e sua Declaração de Direitos um compromisso superior aos compromissos (FORSYTHE, 2002, p. 975). A visão predominante de Washington é que os direitos humanos são aqueles que nasceram da experiência americana e devem ser exportados para os outros países. Por isso, nunca aceitaram direitos humanos reconhecidos internacionalmente que pudessem alterar qualquer legislação nacional. Já na década de 1940, os esforços americanos foram no sentido de que a temática dos direitos humanos estivessem na Carta, mas que sua força legal ficasse para momento posterior em que fosse possível determinar de forma mais específica. Da mesma forma a preferência por uma Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 com aspirações e não com normas obrigatórias. Ou, ainda, o fato de que os EUA não aceitam tratados internacionais de direitos humanos que não se encaixam na sua cultura, como a Convenção sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Os EUA não aceitam qualquer padrão internacional de direitos humanos que levem a significativas restrições nas suas próprias políticas. (FORSYTHE, 2002, p. 976)

Não é somente nas leis que o excepcionalismo aparece, mas também nas políticas públicas implementadas por eles. A ideia é de que se um é superior aos demais, este tem autonomia para fazer da forma como achar mais conveniente. Mesmo antes do 11/09, George W. Bush já tinha uma postura unilateral frente ao sistema multilateral como no caso do aquecimento global e das negociações do Protocolo de Kyoto nos seis primeiros meses de seu mandato. O excepcionalismo americano, assim, sublinha políticas unilaterais ou até mesmo isolacionistas. Para o autor, o excepcionalismo permite, inclusive, o ressurgimento do neoisolacionismo. Essa seria a postura da Assessora de Segurança Nacional de Bush, Condoleezza Rice e do assessor de política externa, Richard N. Haass. Preferiram não se engajar na gestão de problemas coletivos da ordem mundial, independente do papel especial que o próprio EUA se atribuem, posição próxima de do clássico isolacionismo praticado entre as décadas de 1920 e 1930. Por isso, há manifesta

dificuldade dos EUA se ajustar aos arranjos multilaterais contemporâneos que eles não controlam ou não têm forte influência. Mesmo no caso da ONU, em que, para o autor, os EUA conseguem 95% do que querem na maior parte das vezes, há círculos que manifestam hostilidades gerais contra a instituição por conta desses 5% (FORSYTHE, 2002, pp. 977-978).

Essa ideia leva à caracterização da política externa americana contemporânea como beirando à arrogância. Para Forsythe, não significa que Washington queira dominar o mundo, mas sim que os EUA é o melhor Estado do mundo e possui as melhores ideias e, por isso, deve prevalecer sobre as outras em qualquer disputa internacional simplesmente porque está certo (FORSYTHE, 2002, p. 978). É esse momento unipolar, característico do momento pós-Guerra Fria, que reforça o excepcionalismo americano. O poder americano é sem rival em muitos aspectos: *hard power* da coerção militar, o poder econômico que brota da maior economia do mundo, o *soft power* que origina da associação com os direitos humanos, a questão democrática, e a liberdade individual. Ainda assim, a utilização do poder para assegurar fins políticos não é tão simples quanto o inventário de poder putativo poderia sugerir, seja na Iugoslávia em 1999, seja no Afeganistão em 2001. A teoria da estabilidade hegemônica demonstra que um poder hegemônico cria instituições internacionais na tentativa de estabilizar a sociedade internacional da forma como deseja. Dessa forma, os EUA fizeram após a Segunda Guerra Mundial quando lideraram a formação da ONU, Banco Mundial, FMI, OTAN entre outras. Dessas forma, os EUA aceitaram secretários-gerais relativamente independentes nessas organizações, mas a sua autoridade foi menor do que dos Estados-membros. Também, depois de 1970, os EUA tiveram que suportar resoluções da Assembleia Geral com as quais discordava. Essas resoluções, entretanto, eram tão abrangentes que poderiam facilmente ser desrespeitadas. (FORSYTHE, 2002, p. 979-980)

Vale ressaltar que alguns pontos permanecessem válidos. Os EUA se opõem à criação de qualquer norma internacional ou organização que possam restringir seriamente a sua independência e exercício unilateral de poder. Washington deseja o melhor de dois mundos: o *rule of law* internacional e a independência nacional extensiva. As duas situações são conflitantes na maior parte do tempo e, atesta Forsyth, no Afeganistão assim como em qualquer outro lugar, a última coisa que as autoridades americanas querem é a observação de autoridades internacionais (FORSYTHE, 2002, p. 981).

De forma interessante, mas sem apontar as diferenças entre as práticas discursivas das autoridades americanas e a prática de suas políticas no plano internacional, Jonathan Montem (2005) mostra o outro elo importante da cadeia que liga o excepcionalismo americano com a política externa, que estaria na promoção da democracia, e como esse elo foi construído. Estratégia caracterizada como “*democratic realism*,” “*national security liberalism*,” “*democratic globalism*” e “*messianic universalism*,” a política de segurança nacional tornou-se central nos meios políticos e militares, para promover a democracia em áreas estratégicas. Montem mostra que, em uma entrevista, Bush teria expressado o desejo profundo de espalhar as liberdades pelo mundo como uma forma de ajudar a segurança dos EUA no longo prazo<sup>3</sup>.

O National Security Strategy de 2002 sustenta que a posição de primazia americana cria um momento oportuno para estender os benefícios de liberdade por todo o globo. Os EUA vão trabalhar ativamente para trazer esperança de democracia, desenvolvimento, livre mercado e livre comércio para cada canto do mundo. Isso parece estar contido na crença de que o poder americano é o único pilar sustentando uma ordem mundial liberal que é conduzida pelos princípios que eles acreditam.

Jonathan Montem argumenta que a promoção da democracia e a relação com os valores liberais fazem parte do nacionalismo americano, assim como a sua expansão pelo globo. Cita Thomas Paine, que ao escrever a George Washington em *Os direitos do homem*, diz que o “Novo Mundo vai regenerar o Velho”. Nesse sentido, o autor percebe que há duas perspectivas para a promoção da democracia no longo prazo, que são baseadas no mesmo espírito de excepcionalismo. A primeira é caracterizada como “exemplarismo,” concebendo os EUA fundado em separado da política do Velho Mundo e do sistema de equilíbrio de poder. Sugere que as instituições e valores americanos deveriam ser perfeitos e preservados frequentemente, mas não exclusivamente, por meio do isolacionismo. Os EUA exercem influência pelo mundo por meio do exemplo e uma política externa ativa pode, até mesmo, corromper práticas liberais internamente, salientando a potência do modelo americano. A segunda perspectiva, “vindacionismo,” compartilha a ideia da “cidade na montanha” mas argumenta que os EUA deveriam mover para além do exemplo e tomar medidas ativas para propagar seus valores políticos universais e instituições, ser como evangelistas e missionários.

---

3 “*deep desire to spread liberty around the world as a way to help secure [the United States] in the long-run*” (“Interview with George Bush, Laura Bush,” CNN Larry King Live, August 12, 2004, apud MONTEM, 2005).

Ambas as formas acabam por colocar os EUA como instrumento de mudança democrática no sistema internacional. Mas é possível observar que enquanto os primeiros líderes americanos eram mais exemplaristas, com o decorrer do tempo o vindicacionismo passa a prevaler, principalmente durante o séc. XX, culminando com a Doutrina Bush, na qual uma ativa – e coercitiva – promoção da democracia é um componente central da grande estratégia americana.

O neoconservadorismo está situado no interior dessa tradição vindicacionista. O autor argumenta que o vindicacionismo não é uma aberração, mas sim, consistente com uma história de ideologia nacionalista enraizada no excepcionalismo liberal, especificamente emergente do entendimento do processo político do fim do sec. XIX do Progressive and Social Gospel e da capacidade do poder americano de efetivar a mudança democrática no sistema internacional.

Internacionalmente o excepcionalismo se expressa pela ideia de que a política americana deve refletir os valores políticos liberais que definem os EUA como uma política significativamente distinta das outras. A política externa expressa fortemente a crença de que os americanos são o povo eleito, uma nação escolhida guiada pela providência para demonstrar a viabilidade da propagação dos valores e instituições democráticas e liberais conforme o experimento americano.

*Nonetheless, because of the ideational – as opposed to organic – origins of U.S. political identity, U.S. nationalism has historically been defined in terms of both an adherence to the set of universal political values that constitute the “American Creed” – in most accounts, constitutionalism, individualism, democracy, and egalitarianism – and a perceived obligation to promote those values in its external relations (MONTEM, 2005, p. 120).*

O interesse americano com a promoção da democracia é um compromisso moral com os valores liberais, mais do que com uma maximização de interesses materiais, e deriva de três fontes: calvinismo, iluminismo e necessidade funcional ou histórica.

Com relação ao Calvinismo, atenta o autor que influenciou primeiramente os Puritanos que, embora fosse minoria no total da população da Colônia, influenciaram desproporcionalmente a política e a cultura da América nascente. Por meio da influência puritana, o nacionalismo americano foi imbuído de com a crença de que os EUA é um instrumento de Deus, divinamente apontado para introduzir um governo na América que

permitiria que os indivíduos possuíssem as liberdades que Deus garantiu a eles. As imagens bíblicas e a comparação com o povo escolhido são constantes. Mesmo o isolamento geográfico é visto como divino, separando o Novo do Velho. O isolacionismo para os puritanos não é uma grande estratégia fora do tempo como se tornou com Washington e Hamilton, mas uma virtude (MONTEM, 2005, p. 121).

O Iluminismo entra na tradição americana por meio de líderes do início da formação da América, como Thomas Paine, Benjamin Franklin e Thomas Jefferson que acreditavam em valores como racionalidade comum, espírito cosmopolita e constância universal da natureza humana (MONTEM, 2005, pp.121-122). Contribuiu, ainda com um conjunto de princípios políticos para o credo americano como a crença no constitucionalismo e na limitação do governo por meio do *rule of law*, o individualismo, o igualitarismo e o contrato social de Locke. Esse conjunto de valores, por serem considerados válidos universalmente, foram considerados valores pelos quais a política externa americana poderia ser avaliada e objetivos pelos quais poderia ser orientada (MONTEM, 2005, p. 122).

Por fim, havia a necessidade de criar coesão entre os membros dessa nova comunidade para a criação de um Estado-nação e fatores coesivos, como o Protestantismo, gerariam um movimento de coesão nacional baseado no elemento étnico. Conseqüentemente, a identidade nacional tornou-se definida em termos cívicos e ideacionais que promoveram fonte de coesão e consciência nacionais, unificando os EUA em uma comunidade política significativamente diferente das demais. (MONTEM, 2005, pp. 122-123).

Michael Ignatieff, ao procurar definir o excepcionalismo e relacioná-lo mais diretamente com a questão dos direitos humanos, mostra que o período posterior a 1945 teria demonstrado liderança americana em promover os direitos humanos e define o excepcionalismo de forma distinta. O que se observa é a resistência americana em aceitar os padrões internacionais de direitos humanos internamente ou de alinhar a sua política externa com esses padrões. Para o autor, há administrações que entenderam a promoção dos direitos humanos como a promoção de valores americanos. É exatamente essa relação entre liderança e resistência que define o comportamento excepcional dos EUA no tema (IGNATIEFF, 2005, p. 1).

O autor tem diferentes formas de entender o excepcionalismo. Depreende-se da leitura que ele compreende o excepcionalismo no sentido mais estrito da palavra: como uma forma de

exceção, de os EUA serem algo mais do que os seus pares. Assim, apresenta três elementos. Primeiro, os EUA assinam convenções e tratados de direitos humanos e de direito humanitário para depois criar exceções por meio de reservas, não ratificações ou não cumprimento das normas estabelecidas. Segundo, os EUA mantêm um padrão duplo, ao estabelecer critérios mais permissivos aos considerados amigos. E por fim, nega qualquer tipo de jurisdição internacional, com base na sua autoridade interna e tradição doméstica (IGNATIEFF, 2005, p. 3).

Além desses elementos, há algumas variações do excepcionalismo americano. Um deles é o *exemptionalism* em que os EUA apoiam regimes internacionais desde que haja isenções aos cidadãos americanos ou a práticas dos EUA. Outro está apoiado no *double standards*. Os EUA se julgam por meio de padrões diferentes dos quais usam para julgar outros países, além de julgar os amigos de forma diferente dos inimigos. Em terceiro lugar, está o isolacionismo legal que se relaciona com o comportamento das cortes americanas de ignorarem o direito e a jurisprudência estrangeiros em prol da sua própria, assim como os precedentes de direitos humanos estrangeiros. (IGNATIEFF, 2005, pp. 4-9). Da mesma forma, Sikkink trabalha a ideia de sinais contrários dados pela política externa americana para os direitos humanos, observando esses padrões distintos dados em um ambiente de acordos bilaterais de direitos humanos (SIKKINK, 2004).

Para alguns autores, há paralelos entre a administração Bush e a de Wilson no que tange à utilização dos direitos humanos, principalmente pela utilização de elementos liberais para a composição do discurso da política externa, principalmente sobre liberdade, democracia e “os direitos dos homens,” alterado para direitos humanos pela administração Bush, o que caracterizaria política voltada para valores e não por interesse de poder. Mas o Jan Hancock (2010) considera que isso é um equívoco.

Segundo Hancock (2010), a promoção dos direitos humanos seria um objetivo de política pública independente das demais, mesmo que poucos recursos fossem disponibilizados. O discurso hegemônico dos formuladores de política externa de ambos os governos utilizaram a ideia de proteção de direitos humanos (ou do homem no caso de Wilson) como justificativa para as suas ações. Também os oficiais da administração Bush utilizaram o discurso dos direitos humanos como objetivo independente. Aponta o autor que os discursos apresentados não definem quais direitos humanos, explicam os conflitos entre tais direitos, nem as condições para que tais direitos sejam realizados.



Uma segunda coincidência entre os discursos de Wilson e Bush sobre os direitos humanos encontra-se na definição de que são constitutivos dos objetivos da política externa não somente por eleição, mas por expressar uma identidade americana. Assim como houve declarações nesse sentido durante o governo Wilson, a administração Bush foi enfática em tentar argumentar que a Nação foi fundada principalmente com base nos valores da liberdade humana e dos direitos humanos e que tudo deve ser realizado em prol desses direitos. Por exemplo, ao anunciar o fim das operações de combate no Iraque, Bush declara que “American values and American interests lead in the same direction: We stand for human liberty” (HANCOCK, 2010, p. 62).

Por fim, há um terceiro momento em que o discurso hegemônico dos dois períodos se encontram. Segundo o autor, a promoção dos direitos humanos complementam uma estratégia maior de estender democracia, justiça, liberdade e paz pelo mundo.

A literatura em geral mostra certa concordância com relação ao governo de Wilson e esses três papéis dos direitos humanos na política externa. Com relação ao governo Bush, os três papéis hegemônicos estão presentes nos discursos das autoridades. A disparidade encontrada entre as três regras hegemônicas e as práticas da política externa são vistas acomodadas com base na exceção, nos recursos escassos ou na diferença entre vontade política e ações alcançáveis. O autor mostra que:

*“In a Foreign Affairs article, Paula Dobriansky labelled as ‘incorrect’ the criticism that the Bush Administration cooperated with authoritarian regimes and turned a blind eye to the antidemocratic practices carried out by US allies. The Undersecretary clarified that ‘this Administration, whenever it encounters evidence of serious human rights violations or antidemocratic practices in specific countries, has raised a voice of opposition to such violations and sought to address these problems’. Moreover, this principled position was maintained ‘irrespective of the identity of the offender’ (Dobriansky, 2003: 142)” (HANCOCK, 2010, p. 64)*

Há um segundo grupo que critica mesmo a aproximação feita entre as três regras hegemônicas e a política de Wilson. Para eles, mesmo os seus famosos “14 Pontos” devem ser vistos como a defesa dos clamores coloniais e não da proteção dos direitos humanos universais. Da mesma forma rejeita-se a ideia de que há correspondência entre essas regras e o período Bush, por apresentarem inconsistências, dentre as quais a não assinatura do Tribunal Penal

Internacional, a decisão de não manter estatísticas sobre o número de mortos no Afeganistão e no Iraque, o uso de bombas de fragmentação entre outras (HANCOCK, 2010, p. 65).

A visão do excepcionalismo que utiliza argumentos históricos de formação da nação, portanto, é importante na determinação dos elementos que constituem o imaginário estadunidense e que permite compreender as ações tomadas pela administração Bush e de seus críticos. Há outras visões que tentam explicar a excepcionalidade dos EUA e sua relação com os direitos humanos, principalmente com o direito internacional dos direitos humanos.

### 2.1.2 Excepcionalismo e a visão Jurídica

Trabalhando com visão voltada para entender o papel do direito na construção do excepcionalismo americano, para Paul Kahn (2005) a análise do excepcionalismo americano e da ambivalência deste estado com relação aos direitos humanos ganha contornos de análise do papel central que o constitucionalismo estadunidense tem para a formação da identidade nacional. Segundo o autor, o poder do excepcionalismo americano estaria na relação entre a identidade política estadunidense, *rule of law* e a soberania popular. Quando se observa essa relação, pode-se perceber, de acordo com Kahn, um conjunto de conceitos relacionados ao projeto de revolução estadunidense do séc. XVIII.

Os elementos estão presentes na conexão entre Revolução e Constituição. Revolução, segundo o autor, é definida como o ato pelo qual a soberania popular declara o seu nascimento, por meio da sua liberdade. A Constituição, por sua vez, é o produto da soberania popular, formando a si mesma e impondo um molde para si. Isso produz a pedra de toque do mito político estadunidense: o domínio da lei é o domínio do povo. Participar da Constituição é participar da soberania popular e a lei expressa a vontade do soberano. Nos EUA, essa simples proposição, formando a chamada “religião cívica estadunidense”, sobreviveu pela modernidade, entrando em choque com o atual regime global, de acordo com Kahn.

O autor argumenta que os EUA manteriam uma história, de certa forma e com várias críticas, triunfal. Os EUA não teriam passado por grandes desvios à democracia: nem pelo autoritarismo da América Latina, nem pelo fascismo europeu. Externamente, o apelo a um

regime global de *rule of law* prometeria, por um lado, a proteção contra os desvios do sistema político doméstico, mas por outro, sugeriria a despolitização interna. Por isso, a história política dos EUA seria, dessa forma, triunfal, por justamente não ter passado pelo autoritarismo e pelo fascismo, permanecendo como a quintessência do Estado-nação moderno, em um mundo cada vez mais pós-moderno.

A ideia geral de Kahn, portanto, é que a história política dos EUA está imbuída de sentimento do Iluminismo, baseado na ideia de soberania popular e *rule of law*. Esse projeto moderno não teria experimentado reveses nos EUA. Quando houve, foram considerados como meros momentos de crescimento da nação e não como patologias. A força desse projeto moderno e revolucionário não permite, de acordo com Kahn, que os EUA entrem plenamente na globalização legal, com a determinação de normas internacionais. O choque entre uma realidade mais globalizada e o projeto político baseado na modernidade impediria os EUA de aceitarem as normas internacionais de direitos humanos, ressaltando, dessa forma, as ideias do dito “excepcionalismo americano.”

A Constituição americana também é vista pela ótica do excepcionalismo. Sintética e escrita, foi promulgada em 1787, a partir da Declaração de Independência de 4 de Julho de 1776. Os debates sobre a Constituição continuaram e em 1791 foram aprovadas as primeiras 10 emendas, em um total de 27 aprovadas até hoje. Essas primeiras emendas são as chamadas *Bill of Rights* e algumas se desdobram em diversos direitos. A Primeira Emenda, por exemplo, refere-se a direitos como liberdade de religião, de expressão, de imprensa, de assembleia e de petição. Outros direitos presentes nas emendas compreendem o portar armas, a inviolabilidade de documentos e a proibição de buscas ilegais. O direito ao Grande Juri, direitos relacionados a questões penais, como um julgamento célere, imparcial e com conhecimento por parte do réu, e ao *due process of law* (juntamente com a emenda 14). Além da nona emenda, que prescreve que a Constituição não exclui outros direitos.

Segundo Stephen Gardbaum, antes de 1945, os EUA eram realmente distintos em relação ao Direito Constitucional e, certamente, excepcional, muito mais do que o é atualmente. Era um dos poucos países com Constituição escrita, que incluía direitos individuais (*Bill of Rights*), dava à Constituição o status de lei suprema, protegia-a contra emendas e revogações por processo ordinário no Legislativo e a execução da Constituição por meio do controle de

constitucionalidade (*judicial review*). (GARDBAUM, 2008, p. 393). Depois de 1945, o mundo desenvolvido convergiu para esses princípios constitucionais a ponto de que países que rejeitam total ou parcialmente agora são exceção.

Essa convergência não tirou o caráter excepcional dos EUA. Segundo o autor, há dois motivos principais que levam ao estudo dos direitos humanos/fundamentais frente os que constituem o Estado americano como a separação de poderes. Primeiro porque a proteção desses direitos tornou-se a força central de direcionamento da convergência dos fundamentos constitucionais pós 1945. Como esses princípios definiram o constitucionalismo moderno, o excepcionalismo deve também ser neles ancorado e explorados. Segundo porque é exatamente essa relação que gera a ideia de tradição excepcional de direitos que acredita-se diferenciar o constitucionalismo americano dos demais.

Seguindo a jurisprudência sobre direito constitucional, Gardbaum separa duas dimensões no que tange à percepção do excepcionalismo. O primeiro refere-se à substância ou conteúdo dos direitos constitucionais. O segundo refere-se à estrutura dos direitos constitucionais, na sua forma de organização e de como regula a jurisprudência. Para ele, é de conhecimento geral o excepcionalismo quanto à substância dos direitos constitucionais, mas não com profundidade sobre a estrutura desses mesmo direitos.

*Straddling the substantive/structural distinction is the increasingly well-known exceptionalism regarding the use of foreign and international materials in domestic constitutional interpretation. In fact, U.S. exceptionalism regarding constitutional interpretation has two other important dimensions: (1) the greater emphasis on historical understandings of the text, particularly on original intent; and (2) the relative rarity and questionable legitimacy of employing a “teleological” or purposive mode of interpretation that is common in many other countries (GARDBAUM, 2008, pp. 396)*

Gardbaum, primeiramente, trabalha com o Excepcionalismo substantivo, item que se ramifica em análise, entre outros assuntos, sobre: 1) texto, salientando que a Constituição é excepcional entre as existentes pela sua idade pela sua brevidade. Possui muitos poucos direitos enumerados. Para acompanhar, a *Bill of Rights*, enumera poucos direitos substantivos como o de liberdade de expressão, liberdade religiosa e o direito de ser compensado em caso de desapropriação, pecando por não delimitar os limites. 2) Liberdade de Expressão e de Opinião, argumentando que, embora não haja lei que regule essa liberdade da Primeira Emenda e também não haja hierarquia entre os direitos, fato é que, extraoficialmente, a jurisprudência aceita este

como um dos principais. 3) Interpretação Constitucional, referência à utilização de jurisprudência estrangeira pela Suprema Corte. Há questões sobre o assunto, uma vez que aumentou a utilização por outras Cortes, embora incomum nos EUA. Também refere-se ao uso e importância da história, em particular a intenção original ou entendimento, e menor uso e legitimidade de método intencional ou teleológico da razão (raciocínio ou tomada de decisão) que é comum em outros lugares. Antes do ressurgimento do originalismo moderno há mais ou menos 20 anos, o *approach* americano ao método histórico de raciocínio estava mais de acordo com os outros países. O originalismo, entretanto, foi tão longe, que mesmo os mais anti-historicistas da interpretação legal buscou fazer exegese dos Federalistas em casos constitucionais. Textualismo e originalismo tendem a se fundir na prática nos últimos anos, com o significado original do texto predominando frente o atual. Os métodos intencional e teleológico são meios de interpretação constitucional que observa os objetivos, valores, metas e funções atuais, que o texto constitucional deve alcançar. Visto por comentadores e juristas como uma forma de “constitucionalismo vivo” é fraco nos EUA, embora seja o método corrente e, muitas vezes, ortodoxo em outros países, como Alemanha, Canadá e África do Sul (GARDBAUM, 2008, pp. 402-411).

O autor apresenta distinção do ponto de vista do Excepcionalismo constitucional do ponto de vista de sua estrutura. Nesse caso, as principais pontos levantados são:

Diferenças entre a Ação de Inconstitucionalidade (*Judicial Review*), observando a distinção entre o sistema difuso (norte-americano – caso *Marbury v. Madison*) de revisão constitucional com o sistema concentrado, também chamado de austríaco (decorrente da Corte Constitucional Austríaca que funcionou entre 1920 e 1938) ou kelseniano (uma vez que foi proposto por Hans Kelsen na Constituinte Austríaca), considerado o modelo europeu, uma vez que no pós-1945, foi amplamente utilizado no continente (GARDBAUM, 2008, pp. 411-416).

Conceitos de Direitos Constitucionais e seus limites: O senso comum americano diz que os EUA têm direitos constitucionais mais estruturados categorialmente do que outros países, afirmação não aceita pelo autor que passa a desconstruir a ideia, pois está embasada em duas premissas falsas. A primeira é com relação ao peso das alegações de direito constitucional, significando que os EUA seriam excepcional de forma categorial, porque os direitos constitucionais são absolutos e não podem ser anulados por considerações concorrentes e de

forma não absoluta, porque seria possível imaginar que há um peso maior aos direitos constitucionais nos EUA porque se infringidos, eles carregam forte presunção de que a infração não pode ser justificada pelo governo. A comparação com outros sistemas constitucionais revela que o sistema americano não é tão excepcional assim. A segunda, baseia-se na metodologia das alegações de Direitos Constitucionais, que é tida como diferenciação por ser mais categorizado, uma diferença do ponto de vista metodológico. Essa premissa, para o autor, não foca o direito adjudicado, mas sim no processo e no estilo de raciocínio. O direito em alegação é enquadrado e analisado por meio do uso de categorias do tipo *rule-like*, previstas em lei. Em comparação, os outros lugares utilizam análise casuística, mais contextualizado e aberto, mormente o teste da proporcionalidade (GARDBAUM, 2008, pp. 417-418).

A Doutrina da Ação Estatal e o Efeito Horizontal: relaciona-se com o escopo dos direitos constitucionais e o seu alcance na esfera da ação privada. É considerado excepcional em uma análise de direito constitucional comparado devido à “doutrina da ação do Estado” que resulta em grande separação entre as esferas públicas e privadas. Para os juristas americanos, a doutrina da ação estatal protege a autonomia privada em maior grau do que outros. Em tese, essa doutrina trata da ideia de que a Constituição obriga o governo e não os atores privados (definição de efeito vertical), enquanto o efeito horizontal utilizado por muitos Estados, ocorre quando a Constituição também regula a vida privada. O excepcionalismo americano trata de rejeitar não só os efeitos horizontais diretos, mas também qualquer efeito horizontal indireto que possa ser determinado.(GARDBAUM, 2008, pp. 431-433).

Direitos Negativos: o último excepcionalismo estrutural faz razão no sentido de que a Constituição tem mais liberdades negativas do que positivas. Essa questão tem relação com os efeitos horizontais dos direitos, uma vez que direitos positivos também interferem na esfera privada impondo, pelo menos, obrigações positivas a particulares, mas distingui-se da questão dos efeitos horizontais porque a análise da positividade ou negatividade dos direitos são preocupações da natureza e do conteúdo do direito.

A primeira parte do texto da forma como foi apresentado, teve como objetivo mostrar o papel que o Excepcionalismo Americano tem na conformação da ordem política e constitucional dos EUA. Passando pela crítica ao pensamento de Huntington, até a formação da Constituição

Americana e a influência sobre o que se pensa sobre ela<sup>4</sup>. O que é possível perceber do debate, muito polarizado, é que o “credo americano”, é que essas ideias que buscam dar base para a união do povo em torno da nação, estão fortemente imbuídos de preocupações com direitos civis e políticos, deixando outros direitos serem regulados para leis esparsas, de status menos qualificado que o constitucional federal. Essa é a visão que será utilizada para comparar o momento de instituição do *Health Care* com a política de segurança do governo Bush em decorrência da guerra contra o terror.

A apresentação de parte da literatura que procura destacar as políticas antiterroristas nos EUA, permite observar com mais clareza não só o movimento interno de criação de políticas para momentos de tragédia e de comoção nacional e como as administrações, independentes do bipartidarismos – haja visto que enquanto o *Patriot Act* é republicano, o *Antiterrorism Act* é democrata –, obtiveram sucesso em aprovar legislações que violaram os direitos civis constitucionalmente protegidos. O fato novo trazido pelo 11 de Setembro pode ser entendido por meio da amplitude que o tema ganha e pela forma como afetou os direitos consagrados na sociedade norte-americana e pelos procedimentos utilizados. Do ponto de vista da proteção de direitos civis, esse é um momento de clara restrição destes, em contraposição às necessidades de segurança pública, sentidas por grande parte da população.

### 2.1.3 Excepcionalismo Americano e o institucionalismo de Moravcsik

As visões pluralistas reforçam as relações de interesse, as instituições e a “lógica da consequência”. Moravcsik dá forte atenção ao papel do institucionalismo na formação da política estadunidense para os direitos humanos. Entram no cálculo do pluralismo: estruturas institucionais, posições substantivas de formação de políticas e a distribuição do poder político. Dessa forma, a oposição à aplicação doméstica dos direitos internacionais de direitos humanos é menos provável em países que possuem forte poder de barganha unilateral internacional, instituições democráticas estáveis, preferências divergentes sobre direitos substantivos que

---

4 O debate sobre a Constituição Americana é bem expresso pela questão do Originalismo trabalhado de forma sucinta nesse trabalho. Para uma análise mais detalhada, Dennis J. Goldford, **The American Constitution and the Debate over Originalism**. Nova York: Cambridge University, 2005.

divergem do consenso internacional e instituições descentralizadas que autorizam um pequeno grupo de veto. O autor vê os EUA como uma democracia com histórico de intensa preocupação com os direitos civis internamente e grande senso de solidariedade com outras democracias liberais. Entretanto, o fato de que mantêm posição extrema em algumas características – poder, estabilidade democrática, conservadorismo e grupos políticos que vetam – seria explicação mais plausível para a ambivalência com relação ao direito internacional de direitos humanos.

A primeira questão é o argumento realista do poder. A diferença de poder entre os países e os EUA é tal que permite o isolamento norte-americano em diversas áreas, inclusive a de direitos humanos. Os EUA aproveitam o luxo de escolher entre meios unilaterais e multilaterais para a promoção de direitos humanos internacionalmente. Embora grande promotor dos organismos multilaterais em diversas áreas no pós-II Guerra Mundial, mas se tornou um participante problemático, inclinado para ações unilaterais. É uma ambivalência que atravessa diversas políticas norte-americanas em relação ao multilateralismo, não só com relação aos direitos humanos. Com relação a esses direitos, entretanto, por conta da diferença de poder, os EUA estariam na posição de poder escolher entre promover os direitos humanos de forma unilateral ou multilateral, enquanto países com consciência dos direitos humanos – exemplos do autor: Dinamarca, Chile e África do Sul – só podem escolher entre promover multilateralmente ou não promover. A diferença dos direitos humanos no plano multilateral em relação a outros temas estaria no fato de que, enquanto, *e.g.*, a ONU e o GATT são arenas legislativas, os direitos humanos se realizariam de forma judicial, tanto no plano interno quanto no externo, sacrificando muito poder de barganha.

A posição de superpotência dos EUA, entretanto, não é suficiente para entender a posição estadunidense frente às normas de direitos humanos. Se a questão fosse puramente geopolítica, bastava fazer a promoção dos direitos humanos não só multilateral, mas também unilateral e, como outros países, implementar diversas reservas aos tratados em questões chaves para o país, atitude que seria vista como mais legítima internacionalmente. A questão geopolítica também não responde ao partidarismo que os tratados de direitos humanos enfrentam domesticamente. A relutância dos legisladores dos EUA em aprovar os tratados, cedendo soberania, só pode, assim, ter determinantes domésticos.



A segunda questão está na estabilidade doméstica. Em tese, direitos humanos estão ligados com a democracia liberal e uma vez estabilizados, tende-se a querer exportar a democracia por questões idealistas e por entender que a democracia está ligada à paz mundial. Entretanto, democracias mostram-se ambivalentes em relação à aplicação do direito internacional dos direitos humanos. Durante os anos de 1950-80, as democracias mais estáveis e bem estabelecidas se uniram a governos repressores para não aprovar diversas normas de direitos humanos. Embora promovam direitos humanos por princípio e entendendo que há relação entre democracia e segurança, são geralmente céticas à aplicação de normas de direito internacional de direitos humanos. Democracias estáveis ganham pouco com normas de direitos humanos internacionais porque já são estáveis. Além disso, podem ver ações serem anuladas por órgão supranacionais.

Além disso, há grupos conservadores e organizados contra a ampliação do direito dos indivíduos. Há diferenças entre os partidos, clivagens entre as posições tanto da esquerda quanto da direita. Para os partidos de direita, por exemplo, uma vez que o centro dos direitos humanos no plano internacional não protege a propriedade e a educação privada, ambas a principal preocupação da direita no pós-2ª. Grande Guerra, e uma vez que a liberdade de religião é incontestável no Ocidente, há pouco para o centro-direita e direita ganharem com essas normas. Só poderia haver preocupação caso sentissem preocupação com a estabilidade da democracia contra o totalitarismo de esquerda e de direita – preocupação da maioria dos partidos democráticos cristãos no pós-guerra em muitos países europeus ocidentais, motivando-os a se tornarem promotores dos direitos humanos. Essas normas são vistas como favorecendo sempre a esquerda. Mesmo quando se propõem normas consideradas liberais, essas normas tendem a evoluir em uma posição de proteção igualitária dos destinatários, caindo na atitude dos estadunidenses de não aceitarem a utilização do fisco como promotor de igualdade social – dessa forma permanecem favorecendo a esquerda.

Outro item importante está nas diversas instituições políticas dos EUA. Explicação que, para o autor, é mais convincente com a história política norte-americana e que está de acordo com o procedimento constitucional dos EUA: a natureza fragmentada das instituições políticas estadunidenses. Partindo da representação política madisoniana do governo estadunidense baseado em um esquema de “checks and balances” e de separação dos poderes, tudo o mais estando constante, o que vai determinar a aprovação ou não dos tratados e demais obrigações

internacionais são os chamado “veto players”, considerados como aqueles que podem impedir ou bloquear uma ação governamental. Quanto maior o número de “veto players”, maior a possibilidade de não obter sucesso na aprovação de normas de direitos humanos. O sistema descentralizado das instituições norte-americanas gera um número grande de “veto players” e há pelo menos três características principais para o entendimento da questão: as regras de votação supermajoritárias (necessidade de maioria qualificada para a aprovação de normas desse tipo) e a estrutura de comitê do Senado, federalismo e o saliente papel do Judiciário em adjudicar questões de direitos humanos.

Com relação ao Senado, este é o grupo mais imediato que pode vetar uma aprovação, criando uma minoria de 1/3 de senadores recalcitrantes por meio da necessidade de maioria qualificada de 2/3, maioria maior do que da maioria das democracias industriais avançadas que dependem de maioria simples para isso. A necessidade de assegurar a o apoio do Presidente da Comissão de Relações Exteriores pode render à ratificação uma dupla dificuldade se essa posição for ocupada por um senador conservador.

Com relação aos estados, o autor argumenta que a Constituição dá muitos poderes a eles em oposição ao governo federal e esses direitos que os estados possuem têm sido um instrumento importante para não ratificação de normas de direito humanos. O caso da pena de morte é importante por demonstrar esse argumento. Uma vez que o sistema criminal é dado aos estados, seria possível acabar com a pena de morte nos EUA, pois isso dependeria de alterações constitucionais tidas como muito improváveis.

Por fim, o Judiciário doméstico é apresentado como a decisão básica para a adjudicação e execução judicial. O sistema de revisão constitucional *ex post* é distintivo em algumas características em perspectiva comparada. Colocam os tribunais como o centro dos conflitos retributivos domésticos. Sua importância é revelada no imediato pós-guerra quando os judiciários estaduais e federais passaram a ser mais reformistas. Havia o medo dos conservadores de que os indivíduos buscassem algum tipo de compensação legal perante os tribunais, caso as Convenções da ONU e a Convenção contra Genocídio fossem aprovadas. Esses argumentos, tipos pelo autor como retóricos, são os mesmos utilizados contra o Tribunal Penal Internacional.

Em sua conclusão, diz Moravcsik que a política interna estadunidense tem pouco valor para a expansão dos direitos humanos. O comportamento dos outros Estados em aceitar ou não

normas internacionais pouco teriam a ver com relação à política multilateral dos EUA. Quanto aos eventos posteriores ao 11/09, Moravcsik argumenta que a posição dos EUA e os acontecimentos internos e externos de violação dos direitos humanos minaram a legitimidade das ações desse Estado internacionalmente, dando a sensação de que o país não defende os direitos humanos internamente. Para ele, alguns acreditam que essa postura minou até mesmo a “guerra contra o terror” por confundir princípios distintivos entre terrorismo e contraterrorismo, por exacerbar condições políticas e sociais que reproduz o terrorismo e por minar a cooperação internacional.

É possível observar, portanto, que o tema dos direitos humanos, mais especificamente os direitos civis e políticos são parte integrante da formação dos EUA. Independente da interpretação que se dê para essa ideia, seja ela culturalista, jurídica ou institucional, há um denominador comum que liga os diversos trabalhos, que é a importância desses direitos para a sociedade estadunidense. As violações decorrentes da administração Bush a esses direitos, portanto, não podem ter outro papel se não o de mostrar a tensão, explícita ou não, entre as políticas de segurança que serão apresentadas e a proteção de direitos que são centrais para o ideário comum dessa sociedade.

A visão de excepcionalismo pode ser encontrada em discursos com relação à “guerra contra o terror”. O discurso aos oficiais da polícia em Boise, Idaho do Attorney General John Ashcroft proferido no dia 25 de agosto de 2003<sup>5</sup> é um exemplo interessante e que demonstra a potencialidade dessas análises sobre o excepcionalismo. Não querendo falar análise de discurso em profundidade, é possível apresentar algumas passagens onde o excepcionalismo aparece.

Consoante com a valorização dos pais fundadores Ashcroft inicia sua fala citando Thomas Jefferson e a forma eloquente com que defenderia que o governo era instituído para resguardar os direitos inalienáveis dos homens: vida, liberdade e a busca pela felicidade (BAKER; STACK, 2006, p. 17).

Em seguida, valoriza aqueles que participaram dos esforços em Nova York, após os ataques:

---

5 O discurso foi publicado em Thomas E. Baker ; John F. Stack Jr., **At War with Civil Rights & Civil Liberties**, Nova York: Rowman and Littlefield Publishers, 2006, pp. 17-23.

*Your spirit is the heroic spirit we saw on September 11, when New York's finest and New York's bravest ran up the stairs of the World Trade Center as others were running down.*

*It is the work of unknown heroes... heroes whose stories may never be known, but whose spirit is the measure of hope we take from that terrible day. The cause to which these men and women gave the last full measure of devotion... the protection of the lives and liberty of their fellow Americans... has become the cause of our time. It has transformed the mission of the Justice Department (BAKER; STACK, 2006, pp. 17-18).*

A valorização se faz no sentido de transformá-los em heróis. Fica patente a necessidade de determinar as virtudes daqueles que lutaram contra o ataque terrorista. São esses virtuosos que começaram uma refundação da nação, construída com novo espírito de justiça e que exige mais *enforcement*, maior aplicabilidade do direito na prevenção do terrorismo.

Outro ponto importante está na união da nação. Ashcroft utiliza-se da imagem da nação em chamas como o desejo dos terroristas, mas que das chamas houve a união da nação (BAKER; STACK, 2006, p. 18). A união está construída, também, nas instituições. Prova disso, segundo o Attorney General Ashcroft, foi a união entre Republicanos e Democratas que permitiram a aprovação do Patriot Act, entendido por ele como novas e atualizadas ferramentas para atacar terroristas (BAKER; STACK, 2006, PP. 19-20) e finalmente terminando com a fórmula: “*God Bless you and God bless America*” (BAKER; STACK, 2006, p. 23).

Faz-se necessário ressaltar que o papel do excepcionalismo americano na condução da política estadunidense é muito forte e a forma como Ashcroft constrói o seu discurso contribui para o entendimento das bases, em termos de ideias, nas quais as políticas contraterroristas pós-11 de Setembro foram desenvolvidas, mas também, permite encontrar no próprio discurso excepcionalista a sua contradição inerente de país promotor e violador dos direitos humanos.

## 2.2 Segurança e Direitos Individuais

Os EUA sofreram com terrorismo antes de 2001, tomando medidas contraterroristas quando necessárias. Cole e Dempsey (2006) apresentam que, mesmo antes do terrorismo, as

diversas administrações lidaram com a segurança pública violando direitos civis e políticos. O FBI, agência com competência para combater o terrorismo, possui grandes poderes investigatórios dados à agência por conta de momentos como o combate ao terrorismo (COLE; DEMPSEY, 2006, p. 2). Com relação ao terrorismo, dois ataques, um ao World Trade Center em 1993 e outro em Oklahoma em 1996, fizeram com que o Congresso dos EUA promulgasse o Ato Antiterrorista de 1996. Esse ato foi, para os autores, o pior ato contra a Constituição dos EUA. Isso porque ocorre uma ampla reforma do *habeas corpus*, dificultando às cortes federais a possibilidade de determinar novos julgamentos quando presente violações à Constituição, como, por exemplo, o não conhecimento de remédios constitucionais, da pelos tribunais estaduais, além de voltar a permitir que o FBI fizesse investigações políticas, proibido na década de 1970 (COLE; DEMPSEY, 2006, pp. 132-136).

Os eventos posteriores aos ataques terroristas de 11 de Setembro levaram à preocupação com relação à garantia dos direitos civis no âmbito interno, por conta das políticas de segurança da administração Bush. Essas políticas foram analisadas por parte da literatura a partir das suas consequências para as liberdades civis. Faz parte de estudos a tensão existente entre essas políticas e o dever de respeitar os direitos constitucionalmente protegidos. Políticas de segurança pública podem gerar tensões na sociedade por se chocarem com a aplicação de normas de direitos humanos. Essas tensões ocorrem, via de regra, quando a polícia é chamada a usar a força de forma brutal, quando é utilizada para espionagem, quando o Estado é forçado a adotar medidas restritivas de direitos e garantias individuais. (LOPES, 2010, p.1).

Há trabalhos que exploram as tensões entre direitos civis e políticas de segurança do ponto de vista da Constituição americana e das consequências para as liberdades civis e são esses que serão analisados nessa seção. É importante ressaltar que:

*Words are the lifeblood of our constitutional life, and we are off to a bad start in describing our current dis-ease. The “war on terror” has paid enormous political dividends for President Bush, but it sends all the wrong signals for purposes of panic control. Calling the challenge a war tilts the constitutional scales in favor of unilateral executive action, and against our tradition of checks and balances (ACKERMAN, 2006, p. 5). The basic point is similar to my earlier critique of the language of war. If we use war to cover emergencies, we will allow our response to terrorist attacks to become too oppressive for too long. If we expand the definition of crime to cover emergencies, we will succeed in normalizing the oppressive use of the criminal law during periods of*

*relative calm. And if we compensate by bringing in time-sensitive definitions into the criminal law, we will manage to be ineffective and draconian at the same time (ACKERMAN, 2006, p. 49).*

Algumas informações importantes sobre o período podem ser retiradas da argumentação de Ackerman. Primeiro, a utilização política do termo “guerra contra o terror” que gerou ganhos, mas também contestação. Da mesma forma que comparar com uma guerra gera os seus problemas, comparar os eventos com crimes comuns, também será ruim, pois transformará a emergência em normalidade. O ideal, segundo o autor, é entender o problema da forma como ele realmente é, como um caso de emergência que precisa de medidas de emergência (no sentido constitucional do termo), sem os exageros da guerra e sem a normalidade do crime. Segundo, é a questão do medo e do controle do pânico generalizado com a possibilidade de novos ataques. Muitas vezes o medo foi o que permitiu muitas das violações de direitos humanos no período.

Para Cole e Dempsey (2006) o terrorismo é visto como violência motivada ideologicamente, um desafio para a sociedade americana, que tem que punir essa violência sem infringir os direitos civis e políticos. Para eles, as agências devem ter os recursos suficientes para evitar os ataques e processar os culpados. Essas respostas, entretanto, devem estar de acordo com os princípios que, para os autores, são nucleares para uma sociedade livre e democrática: liberdade política, devido processo legal e proteção da privacidade. Para os autores, o governo não poderia sopesar os direitos civis a fim de garantir a segurança. Esse é um erro cometido no decorrer do tempo, com diversos momentos da história em que direitos constitucionais foram restringidos em prol, principalmente, de questões de segurança pública, devendo essas políticas não infringirem os direitos que estão na base da forma do Estado americano e presentes na sua Constituição.

Também Mark Sidel (2007) apresenta os momentos em que houve controle governamental nos EUA com ameaça a algum direito básico, normalmente com tratamento discriminatórios contra estrangeiros e imigrantes, principalmente quando há dificuldades ou tragédias, ameaçando a liberdade de expressão e de reunião, aumentando a vigilância de cidadãos e não cidadãos e muitas vezes indiciando dissidentes políticos. Sua análise perpassa diversas passagens em que há contraterrorismo nos EUA, procurando identificar as ações em que, por conta da luta contra o terrorismo, houve algumas restrições de direitos. Para ele, o controle

gerado não se limita ao USA PATRIOT ACT, mas a diversas ações de inteligência e a leis posteriores que ampliaram o poder do Executivo, sendo por isso caracterizada como PATRIOT ACT II.

Nesse sentido, são apresenta os momentos em que o FBI atuou com abuso, sendo objeto de análise de Cole e Dempsey (2006) por ser o órgão que tem a competência para investigar questões de terrorismo internamente, possuindo, para isso, recursos significativos, amplos poderes legais e jurisdição que se estende para além-mar. A agência aparece como a grande violadora da Primeira Emenda, sobre direitos de expressão e associação, ao afastar-se da sua competência de investigação criminal e de identificação de potenciais criminosos.

Uma vez caracterizado o terrorismo como violência ideologicamente motivada, é possível apresentar alguns casos em que o governo americano respondeu a ameaças ideológicas. Nos anos 1950, houve a movimentação frente ao comunismo com o macartismo, em que um americano chamado Wilkinson foi acusado de comunismo e preso. As investigações do FBI, 30 anos depois, chegaram à conclusão de que era inocente. Da mesma forma, os outros casos apresentados mostram como o FBI agiu contra direitos civis e políticos, violando a Constituição e suas emendas e, em geral erroneamente, durante o século XX. Como citação, nos anos 1960/70 o COINTELPRO, nos anos 1980 contra ativistas na América Central e nos anos 1990 contra muçulmanos e palestinos.

Os temas do terrorismo e da forma como a resposta americana tem violado direitos civis são anteriores ao próprio 11 de Setembro. Jules Lobel (BAKER; STACK, 2006, pp. 25-48) entende que o problema de como balancear liberdade com segurança em tempos de guerra ou de emergência nacional faz parte da história dos EUA. A guerra não declarada contra a França na década de 1790 levou o Congresso a aprovar o *Alien and Sedition Acts* de 1798. Essa lei autorizava o presidente a deportar não só os estrangeiros inimigos, mas também qualquer estrangeiro que o presidente considerasse perigoso para a paz e a segurança dos EUA e ainda criminalizou a impressão de qualquer escrito falso, escandaloso ou malicioso contra o governo dos EUA. Lincoln, por sua vez, suspendeu o *habeas corpus* durante a Guerra Civil entre outras incursões nas liberdades civis. A Administração Wilson processou e condenou centenas de estadunidenses por suas críticas contra a I Guerra Mundial e à Conscrição (*The Conscription Act* de 1917, conhecido também como *The Draft*), incluindo o líder socialista e candidato a

presidente Eugene Debs. Muitos dos processos se deram pelo *Espionage Act* de 1917, pelo qual o governo é autorizado a confiscar e apreender propriedade, executar escutas telefônicas, censurar, violar correspondência e restringir o direito de reunião. A II Guerra Mundial gera supressão de direitos civis de aproximadamente 110.000 cidadãos estadunidenses de ascendência japonesa e, depois da guerra, a luta foi contra o Comunismo Soviético, levando à prisão e perseguição de milhares de estadunidenses por serem comunistas ou simpatizantes (BAKER; STACK, 2006, pp. 25-26; COLE; DEMPSEY, 2006, pp. 175-176). A solução tradicional para esses casos, para o Ackerman (2006) é o da proteção dos direitos básicos contra os impulsos básicos da população pelo Judiciário, mas a constatação do autor é a de que isso não aconteceu na história. Os tribunais nem sempre foram os guardiões dos direitos civis, No caso dos comunistas, por exemplo, a Suprema Corte confirmou a condenação dos comunistas e manteve outras medidas anticomunistas durante o segundo período de Red Scare<sup>6</sup>, sendo que jurisprudências mais protetivas de direitos civis só foram adotadas depois que o Partido Comunista dos EUA foi virtualmente destruído no fim da década de 1950, início da de 1960 (BAKER; STACK, 2006, pp. 26).

Segundo Jules Lobel, a I Guerra Mundial trouxe o “concept of a continuing war with an internal enemy composed of civilians who could no longer be trusted, even in peacetime” (BAKER; STACK, 2006, pp. 28-29). Já na Guerra Fria quebrou a ideia do constitucionalismo de que guerra e estado de emergência são curtos períodos de tempo, desvios temporários excepcionais da normalidade do Estado de Direito, entendendo que a população está sempre em estado de alerta – em verdade, afirma o autor, todo desafio à hegemonia dos EUA em qualquer lugar do mundo começou a ser visto como ameaça à segurança nacional (BAKER; STACK, 2006, pp. 29).

---

6 Há dois momentos marcantes de perseguição comunista considerada *Red Scare*. O primeiro começou logo após a revolução Russa de 1917, aproveitando o momento de patriotismo da I Guerra Mundial, tendo o auge entre 1919-1920 com a descoberta de plano para enregar bombas para proeminentes membros políticos e econômicos dos EUA como J.P. Morgan, Rockefeller, o Juiz da Suprema Corte Oliver W. Holmes e o Procurador-Geral Alexander Palmer. Em 1919 8 bombas explodiram em 8 cidades diferentes. A que estava endereçada ao procurador geral explodiu antes e matou o que preparava a bomba – um radical ítalo-americano domiciliado na Pensilvânia. Isso fez com que Palmer lançasse o *Palmer Raids* (COLE, David D. "Enemy Aliens". *Stanford Law Review*, v. 54, n. 5, pp. 953-1005.). O Segundo *Red Scare* se dá após a II Guerra Mundial e coincidiu com o medo popular de espionagem soviética. Tem o auge entre 1947 e 1957 e tem como medidas A Ordem Executiva 9835, que estabelecia a revisão da lealdade dos funcionários concursados do governo, o *House Committee on Un-American Activities* e os comitês do Senador McCarthy.



Somente com o fim da Guerra Fria é que se diminuiu o sentimento de crise perpétua. Durante a década de 1990, os EUA enfrentaram várias ameaças como Hussein, drogas, imigrantes ilegais, ditadores, sem que exagerasse o sentimento de medo e de crise nacional dos anos anteriores. Ainda assim, os ataques ao World Trade Center em 1993 e a de Oklahoma em 1996 fizeram com que o Congresso promulgasse o *Antiterrorism Act* de 1996 que, para o autor, foi considerado na época um dos piores ataques à Constituição em décadas. Precursor do USA PATRIOT ACT, o *Antiterrorism Act* reviveu o “*guilty by association*”<sup>7</sup> como princípios de direito criminal e de imigração. O ato também criou Corte para deportar estrangeiros “terroristas”, além de revogar lei antiga que proibia o FBI de fazer investigação política. (COLE;DEMPSEY, 2006, p. 1-4).

Com os ataques de 11 de Setembro, nesse sentido, o terrorismo substituiu o comunismo como novo inimigo e a “guerra contra o terror” tem vários elementos da luta contra o comunismo. A forma como a Administração Bush definiu a “guerra contra o terror” fez com que se percebesse uma guerra sem fim. Primeiro porque não há a definição do inimigo terrorista. Talibã e Al-Qaida permanecem como o primeiro alvo contra um mal maior, seja ele onde estiver – e por isso tropas foram enviadas para as Filipinas, Indonésia, Geórgia e Colômbia, além de ter denominado Iraque, Irã, Coreia do Norte como o “Eixo do Mal”. O terrorismo internacional, uma vez que seu fim é virtualmente impossível, justificará medidas restritivas de emergência (BAKER; STACK, 2006, p. 31).

Do modo como a legislação interna contraterrorista dos EUA foi construída, ressalta-se a forma como o *Immigration and Naturalization Service* (INS, ligado ao Departamento de Justiça e abolido em 2003) se utilizou do *Antiterrorism Act* de 1996 para impedir o contraditório (confronto entre as partes), uma das bases do princípio do devido processo legal. Com base em evidências secretas, o governo deteve e deportou não cidadãos devido a sua filiação política com “organizações terroristas”. Em cada instância percebeu-se que não eram perigosos e o INS foi obrigado a soltar os estrangeiros que eram condenados por “*guilty by association*”. Nenhum dos investigados tinha qualquer relação com o 11 de Setembro e as “evidências secretas” não tinham relação com a Al Qaeda.

---

7 “Guilty by association” é a determinação de culpa de um indivíduo devido a sua relação com outros indivíduos que cometeram atos criminosos e não por ele mesmo ter cometido um ato criminoso.

Nessa relação entre as normas, o papel do Judiciário, segundo Cole e Dempsey é, de certa forma, ambíguo. As agências de inteligência também estão sujeitas a controles de constitucionalidade e, nesse processo, do final dos anos 1960 até meados dos anos 2000, segundo a análise, o Judiciário tanto proibiu ações contrárias à Constituição, como no caso *Brandenburg v. Ohio*, declarando que o perigo deve ser iminente, desejado e intencional para causar uma ação ilegal, quanto relaxa os conceitos em prol dos poderes constitucionais do Executivo frente à segurança nacional.

A apresentação de parte da literatura que procura destacar as políticas antiterroristas nos EUA permite observar com mais clareza não só o movimento interno de criação de políticas para momentos de tragédia e de comoção nacional e como as administrações, independentes do bipartidarismo – haja visto que enquanto o Patriot Act é republicano, o Antiterrorism Act é democrata –, obtiveram sucesso em aprovar legislações que violaram os direitos civis constitucionalmente protegidos. O fato novo trazido pelo 11 de Setembro pode ser entendido por meio da amplitude que o tema ganha e pela forma como afetou os direitos consagrados na sociedade norte-americana e pelos procedimentos utilizados. Do ponto de vista da proteção de direitos civis, esse é um momento de clara restrição destes, em contraposição às necessidades de segurança pública, sentida por grande parte da população.

Nos momentos posteriores aos ataques do 11 de Setembro, novas medidas de segurança foram tomadas para se defender contra outros possíveis ataques terroristas, incluindo o fortalecimento da aplicação da lei e da inteligência, que falhou ao impedir os ataques (COLE; DEMPSEY, 2006, p. 173). Os autores procuram demonstrar que em situações de medo é normal exagerar nas medidas tomadas e que essa situação não é peculiar nos EUA. Entretanto, entendem que não é possível sacrificar direitos de minorias por conta da segurança da maioria e, muito menos, contornar direitos e garantias constitucionais básicas sem ser justificado. (COLE; DEMPSEY, 2006, p. 174). O governo estadunidense, por sua vez, conseguiu fazer o oposto do esperado, gerando grande intromissão nas liberdades individuais, além de não garantir a segurança desejada. Isso fez com que o Congresso desse poderes exagerados ao presidente que começou a governar por meio de ordens presidenciais e passou a apropriar seus poderes constitucionais.

Bruce Ackerman (2006) concorda com a proposição de Cole e Dempsey de que os momentos posteriores aos ataques geram reação exagerada e como resultado chegou-se ao USA PATRIOT ACT. “*Patriot was used as a symbol to reassure the country that Washington was grimly determined to step up the fight against terrorism*” (ACKERMAN, 2006, p. 2). O resultado do pânico criado no período, ainda que justificável por parte dos que perderam familiares, mas não seria justificável se comparado a outros ataques. É possível que deixará uma onda de leis repressivas muito mais drásticas do que o Patriot Act. É uma espiral descendente: cada ataque de um grupo qualquer levará os políticos a criar novas leis que acalmarão a ansiedade da população e darão conforto à população para, em poucos anos, um novo ataque acontecer, gerando nova demanda por repressão.

A administração Bush utilizou-se de duas táticas definidas: detenção e interrogação. Não medi esforços em mostrar que a prisão preventiva seria a melhor forma de evitar novos ataques. Isso gerou o problema de que, uma vez presos – inocentes ou não – a possibilidade de vigilância frente aos suspeitos ficou prejudicada e, para compensar essa falha gerada na estrutura de inteligência tradicional, foi-se utilizado cada vez mais de práticas de interrogatório para obter a informação necessária (COLE; DEMPSEY, 2006, p. 177).

A detenção preventiva foi a primeira medida tomada pelo governo, por meio de autorização do Attorney General John Ashcroft. Essa medida prendeu um número não divulgado de suspeitos, calculando-se que mais de 5000 nacionais estadunidenses foram detidos nos dois primeiros anos da “guerra contra o terror”. Observa-se, entretanto, que nenhum dos 5000 presos foi formalmente condenado por crime de terrorismo. A maioria foi detida sem qualquer garantia. Foram presos em segredo e assim permaneceram frente à mídia, advogados e até membros familiares. Quando criticado pela campanha de detenção preventiva, o governo respondeu que muitos era estrangeiros ilegais (COLE; DEMPSEY, 2006, p. 178). Muitos foram julgados em segredo, sendo que, a pedido do procurador-geral, não foram listados no diário oficial e os juízes foram proibidos de falar sobre os casos. Em outubro de 2001, o procurador-geral John Ashcroft permitiu aos promotores manterem imigrantes presos por meses mesmo depois do julgamento e sem base para detenção. Isso gerou prisão preventiva automática para os imigrantes toda vez que o promotor entrava com apelação na Corte de Imigração de segunda instância (*Board of Immigration Appeals*) (COLE; DEMPSEY, 2006, p. 179).

A mesma forma de detenção preventiva foi aplicada para os prisioneiros em decorrência da “guerra contra o terror” fora dos EUA. A maioria foi presa na prisão militar da Baía de Guantánamo e ficaram incomunicáveis por mais de 2 anos e meio. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha é o único grupo que teve acesso, embora seja sabido que há outras localidades escondidas às quais nem o ICRC tem acesso (COLE; DEMPSEY, 2006, p. 183). Com visibilidade na mídia, logo no início da “guerra contra o terror” foi a decisão de utilizar táticas coercitivas para obter informações. Descobriu-se que diversos oficiais estavam usando técnicas de tortura e que as mais duras técnicas estavam sendo aplicadas contra os membros hierarquicamente mais altos da Al-Qaida em lugares secretos. Os memorandos de entendimento que permitiam a tortura foram divulgados em 2004, juntamente com as fotos de Abu Ghraib. Embora o presidente Bush tenha afirmado que ordenou as tropas a seguirem a lei, não é conhecido se as práticas deixaram ou não de ser utilizadas (COLE; DEMPSEY, 2006, p. 191-193).

Os tribunais militares foram outra forma utilizada durante a “guerra contra o terror”. Os prisioneiros seriam julgados por oficiais e à decisão final cabia recurso somente ao secretário de defesa, sem revisão de um tribunal independente. Pelos procedimentos, o governo não é obrigado a compartilhar informações com os advogados de defesa, nem mesmo qualquer informação secreta que possa mostrar que é inocente (COLE; DEMPSEY, 2006, p. 189).

Diversas leis passaram pelo Congresso dos EUA por conta da “guerra contra o terror”. Entre elas, é possível citar o USA PATRIOT ACT que deu novos poderes ao presidente fora do jogo de “*checks and balances*” dos três poderes: *Homeland Security Act* de 2002, criando uma nova burocracia voltada para a vigilância e segurança e a *2004 Intelligence Reform Act*, que decidiu por novas organizações para a segurança com responsabilidades mal definidas. Argumentam os autores que embora os tribunais tenham atuado muito para fiscalizar os poderes do presidente, o Congresso tem feito muito pouco para tanto (COLE; DEMPSEY, 2006, p. 195).

O USA PATRIOT Act foi aprovado seis semanas depois dos atentados sob pressão do Procurador-geral John Ashcroft, que tratou o Congresso como se [...] *the blood of the victims of future terrorist attacks would be on its hands if it did not swiftly adopt the administration's proposals* (COLE; DEMPSEY, 2006, p. 195). Embora a forte imagem dada por Cole e Dempsey, justificada pelo fato de que as 342 páginas da lei passaram em tempo recorde, demonstrando que

muito provavelmente os congressistas não tiveram o tempo suficiente para lê-lo, passando pelas duas casas por meio de um procedimento que impedia qualquer emenda, os autores acreditam que algumas medidas fazem sentido. Entre as medidas do USA PATRIOT adequadas, estariam a provisão de pessoal para a fronteira norte, o fortalecimento da legislação contra lavagem de dinheiro, eliminação de algumas barreiras para compartilhar informações entre agências de inteligência e aplicadores da lei e melhoramento do processo de vistos de entrada. O aumento da vigilância eletrônica também faria sentido com o controle judicial apropriado (COLE; DEMPSEY, 2006, p. 196).

### 2.3 Contraterrorismo nas Nações Unidas

O papel da ONU no combate ao terrorismo emerge juntamente com o aparecimento de grupos terroristas bem organizados e têm raízes tão distantes quanto os debates da Liga das Nações (RABBAT, 2010, p. 82). Entretanto, dentro do sistema ONU, o tema aparece durante a década de 1960. Nesse período, o terrorismo era visto como uma questão de direito interno e cuja coação dependia das leis nacionais. Some-se a isso o grande número de guerras de descolonização e outras formas pelas quais muitos Estados eram simpáticos, acabavam por considerar o uso da força como legítimo, e levava à dificuldade de se conceitualizar o que é o terrorismo. Essas características, exacerbadas pelas tensões da Guerra Fria, balizaram as discussões durante o período. A opção foi setorializar os tratados, criminalizando ações consideradas terroristas em diversos tratados, sem enfrentar a definição global do tema (RABBAT, 2010, p. 84).

Foi dessa forma que a ONU adotou nove diferentes convenções atacando atos considerados terroristas entre 1963 e 1988, estabelecendo uma estrutura composta por quatro elementos que caracterizou as convenções posteriores. O primeiro elemento utilizado pelas resoluções foi o de definir as ofensas consideradas terroristas *rationae materiae*, ou seja, definindo as ações uma a uma, como, por exemplo, ataques contra aviões civis e ataques contra pessoas protegidas internacionalmente. O segundo elemento foi o de convidar os Estados partes da convenção a penalizar as mesmas ações no plano doméstico, embora não houvesse a obrigação de caracterizar o fato como uma ofensa terrorista. O terceiro elemento é a exigência de que os

Estados definissem a sua jurisdição em cada caso, inclusive com o registro de aviões, navios, porta-aviões entre outros que pudessem entrar na definição dos atos determinados pelas convenções. O último elemento é a prescrição do princípio *aut dedere aut judicare* em que o Estado é convidado a processar e julgar os que cometem a ação ou extraditar o suspeito para uma jurisdição que desejasse fazer isso (RABBAT, 2010, p. 85).

O momento posterior à Guerra Fria ainda gerou importantes documentos em situação distinta, uma vez que os motivos que impediam um consenso maior no plano internacional já não existiam mais. Foi nesse período que o UNSC qualificou os atos terroristas como “ameaça para a paz e segurança internacional” – threat to international peace and security é o item da agenda em que tais questões são discutidas – em resposta à explosão de uma bomba no voo 103 da Pan Am em 1992, conhecido como “Lockerbie”, no espaço aéreo da Grã-Bretanha e que tinha como destino o aeroporto internacional John F. Kennedy de Nova York. Ao tratar como uma ameaça à paz e à segurança internacionais, o UNSC ganhou poderes para combater dentro do Capítulo VII<sup>8</sup> da Carta da ONU (RABBAT, 2010, p. 86).

Pela *Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism* adotado pela GA em 1994 em que os Estados declaram<sup>9</sup>:

*1. The States Members of the United Nations solemnly reaffirm their unequivocal condemnation of all acts, methods and practices of terrorism, as criminal and unjustifiable, wherever and by whomever committed, including those which jeopardize the friendly relations among States and peoples and threaten the territorial integrity and security of States;*

*3. Criminal acts intended or calculated to provoke a state of terror in the general public, a group of persons or particular persons for political purposes are in any circumstance unjustifiable, whatever the considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or any other nature that may be invoked to justify them;*

Em 1996, dois anos após a adoção da referida declaração foi criado um Comitê *ad hoc* que teve papel na criação de dois importantes documentos de trabalho (*drafts*) do período:

---

8 Esse capítulo é o que permite ao Conselho de Segurança determinar o uso de força armada.

9 A/RES/49/60.

*International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings*<sup>10</sup> e a *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*<sup>11</sup> – sendo que ainda desenvolveram o *International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism*<sup>12</sup> em 2005. A importância crescente do tema pode ser demonstrada pela criminalização de atos não-violentos de provimento com recursos diretamente ou mesmo buscar financiamento para atos terroristas pela Convenção para a Supressão do financiamento do terrorismo (RABBAT, 2010, p 88).

O regime do Talibã foi foco de preocupação do UNSC no ano de 1999 por meio da Resolução 1267 em que se aplica o Capítulo VII para questões de terrorismo, focando nos indícios de que o regime estaria protegendo, abrigando e permitindo o treinamento do grupo do Osama bin Laden, que estaria usando o Afeganistão como base de operações<sup>13</sup>. Principalmente, essa resolução cobra o Afeganistão a extradição de Osama bin Laden pelo ataque à bomba às embaixadas dos EUA no Quênia e na Tanzânia em 1998, violando a resolução S/RES/1214 que previa esse pedido. O UNSC impôs aos Estados membros uma série de medidas na tentativa de obrigar o Talibã a cumprir a resolução, como a proibição de decolagem e de pouso de aeronaves vindas do país, impedindo os membros do regime de circularem. Também foram congelados todos os ativos existentes no exterior controlados direta ou indiretamente pelo regime<sup>14</sup>. O cumprimento da resolução ficou a cargo do Comitê criado pela própria resolução composto por representantes dos 15 membros do UNSC. Esse Comitê ficou responsável por obter informações para criar e gerenciar uma lista com todos os indivíduos ou entidades associados a bin Laden e à Al-Qaida, inclusive os próprios membros deles<sup>15</sup> e com a resolução 1390<sup>16</sup>, as imposições da S/RES/1267 foram estendidas a Osama bin Laden e a Al-Qaida, criando um regime de sanções que define o conceito de associação com a Al-Qaida, bin Laden e Talibã de forma muito ampla (RABBAT, 2010, p. 90; FOOT, 2004, p. 493).

Essa Convenção, assinada em 1999 em Nova York e com entrada em vigor em 2002 contando com 173 partes, é denominada de *International Convention for the Suppression of the*

---

10 A/RES/52/164 de 1997.

11 A/RES/54/109 de 1999.

12 A/RES/59/290 de 2005.

13 S/RES/1267, §6°.

14 S/RES/1267, §4°, 'a' e 'b'.

15 S/RES/1333 de 2000.

16 S/RES/1390 de 2002.

*Financing of Terrorism*. Segundo a Convenção, as partes devem impedir e contra-atacar aqueles que financiam os terroristas direta ou indiretamente, seja por grupos sociais, culturais e de caridade, seja por meio de atividades ilícitas como tráfico de drogas. Devem os Estados prender e processar criminal, civil e administrativamente aqueles que financiam o terrorismo, além de ser necessário identificar, congelar e quantificar os fundos alocados para essas atividades. A justificativa de segredos bancários não é mais vista como adequada para recusar a cooperação.

O fato de um indivíduo ser incluído na lista não necessariamente significava que havia trânsito em julgado para crime por terrorismo ou que havia qualquer acusação criminal. Antes, explicou o Comitê, congelar os ativos no exterior dos membros dessa lista era uma medida preventiva e não repressiva. Reconhecendo o prejuízo causado o UNSC adotou a S/RES/1452 em 2002, permitindo que utilizassem o mínimo necessário para a sobrevivência (RABBAT, 2010, pp. 90-91). Além disso, é importante ressaltar que:

*Furthermore, individuals and entities considered for listing are not given the opportunity to defend themselves or even gain access to the documents supporting their nomination to the list but rather are merely informed of the fact that they are being considered for listing as well as being made aware of their right to request their names to be removed from the list (RABBAT, 2010, p. 90).*

As consequências dessa inclusão na lista era o congelamento dos ativos e a proibição de viagens internacionais no caso de indivíduos, mitigado pela S/RES/1452 §1º. Nessa resolução, os gastos de natureza alimentícia, para moradia, hipotecas, tratamentos médicos impostos, planos de saúde e o reembolso de gastos associados com o pagamento de custas processuais foram liberados. É importante ressaltar que o processo de listar:

*[...] has without a doubt been the most controversial practice adopted pursuant to the UN's efforts to combat international terrorism given the opacity of the procedure, the severe limitation on a listed person's right, as well as the egregious consequences likely to result from inclusion on the list not to mention the difficulty of the delisting process (RABBAT, 2010, p. 92).*

O processo é criticado por ser pouco transparente e muito oneroso para os indivíduos, negando representação de qualquer tipo e decidindo com base em suspeitas de baixa



credibilidade. O sistema também não prevê compensação caso o nome seja erroneamente incluído nessa lista.

### 2.3.1 Terrorismo Pós-11 de Setembro no Conselho de Segurança

O Conselho de Segurança da ONU é o primeiro a se manifestar após os ataques terroristas. O clima de consenso fez parte do pós-11 de Setembro e já no dia seguinte aos ataques, os Estados prontamente anunciaram a condenação formal ao terrorismo e a necessidade de utilizar os meios necessários para combatê-lo. Enquanto função constitutiva propriamente dita e parte integrante da disputa pela visão de combate ao terrorismo, é de grande importância a aprovação já em 2001 da resolução S/RES/1373, com acréscimos da resolução S/RES/1624 de 2005, por conta dos eventos ocorridos em 11 de Setembro de 2001 nos EUA, em votação unânime dos membros do UNSC em 28 de Setembro de 2001, criando o Comitê de Contraterrorismo, órgão de subsidiariedade direta do UNSC.

A resolução S/RES/1373 inicia sua parte preambular condenando os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, que constituiriam um desafio para a paz e segurança internacional, além de reafirmar que a Carta da ONU permite o combate a esse tipo de ameaça por todos os meios. Além disso, mostra a preocupação dos membros do UNSC com o aumento de atividades terroristas em várias regiões do mundo, motivados por extremismos e intolerância e, assim, chama os Estados a participarem em conjunto na prevenção e supressão dos atos terroristas por meio da cooperação e da completa implementação das convenções sobre o tema, complementadas por medidas legais nos territórios visando impedir o financiamento e a preparação de atos terroristas.

Relembra ainda a resolução que já há a determinação de que os Estados têm o dever de evitar a organização, instigação, assistência, ou participação em atos terroristas em outro Estado ou concordar em organizar atividades internas aos seus territórios direcionadas a cometer tais

atos. Por fim, a criação da Comissão é estabelecida com base no direito de aplicar sanções em questões de ameaças à paz e à segurança existentes no Capítulo VII da Carta da ONU<sup>17</sup>.

A parte dispositiva da resolução apresenta a criação do CTC, composta pelos membros do UNSC, com o objetivo de, com o auxílio de especialistas na área, implementar a resolução 1373, obrigando os Estados a se reportarem em prazo a determinar sobre a implementação da resolução<sup>18</sup>. A definição do que a resolução procura combater também é categorizada na parte dispositiva, para o que poderia ser crime conexo, como lavagem de dinheiro<sup>19</sup> e, nesse caso, espera-se que o Estado criminaliza todas as formas de financiamento ao terrorismo seja de forma direta ou indireta, inclusive congelando os fundos de pessoas ligadas a grupos terroristas<sup>20</sup> e que os Estados não tomem parte em ações terroristas contra outros Estados, que julguem os que tomam tais ações e ajudem outros Estados com troca de informações e sejam capazes de impedir que esses grupos tomem conta das fronteiras<sup>21</sup>. Os Estados também são chamados a encontrar meios de intensificar e acelerar a troca de informações operacionais, principalmente as concernentes à movimentação dos indivíduos identificados com grupos terroristas, incluindo confecção de documentos falsos, tráfico de armas, ações judiciais contra indivíduos específicos<sup>22</sup>.

Pede, ainda, que os Estados ratifiquem protocolos e convenções específicas sobre o tema, como a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo de 1999 e mostra preocupação com a conexão entre terrorismo internacional e outros crimes organizados transnacionais como tráfico de drogas, lavagem de dinheiro etc., declarando esses atos, métodos e práticas como contrários aos propósitos e princípios da ONU<sup>23</sup>.

Essa resolução cria os órgãos que compõem o CTC. Um deles é a Diretoria Executiva do Comitê de Contra Terrorismo (CTED, em inglês) com o objetivo de auxiliar os trabalhos do CTC e monitorar a implementação da S/RES/1373 de 2001. Contribuindo para os trabalhos referentes ao relatório S/RES/1624 de 2005, o CTED foi responsável por dois relatórios, S/2006/737 e S/2008/2.

---

17 Afirmação com base em declaração 1970, promulgada pela declaração da Assembleia Geral, A/RES/2625(XXV) reiterada pela S/RES/1189 de 1998.

18 Cf. S/RES/1373, dispositivos 6 e 7.

19 Idem, dispositivos 1.

20 S/RES/1373, 1

21 Idem, 2.

22 Idem, 3.

23 Idem, 4.

Segundo essa Convenção, as partes devem impedir e contra-atacar aqueles que financiam os terroristas direta ou indiretamente, seja por grupos sociais, culturais e de caridade, seja por meio de atividades ilícitas, como o tráfico de drogas. Devem os Estados prender e processar criminal, civil e administrativamente aqueles que financiam o terrorismo, além de ser necessário identificar, congelar e quantificar os fundos alocados para essas atividades.

O combate ao terrorismo no plano global e de forma organizada, portanto, seguiu à lógica estadunidense de valorizar o UNSC, um órgão em que dá poder de veto aos EUA e que tem a competência para autorizar as medidas militares consideradas legítimas. O CTC foi criado com grandes competências e subsidiário diretamente às máximas instâncias da ONU. O UNSC, entretanto, não é representativo dos Estados-membros da organização e poucos teriam de controle sob as medidas tomadas pelo CTC.

Segundo Foot, logo no início, observadores perceberam que a falta de preocupação com as consequências que as ações do Comitê teriam para os direitos humanos, sendo que muitos acreditavam que essa falta traria um senso de impunidade para as medidas tomadas. Mesmo a nomenclatura utilizada logo no pós- 11 de Setembro, “a guerra contra o terror” já tornaria difícil proteger os direitos humanos. Nesse sentido, o especialista independente da ONU para a proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais enquanto contraterrorismo, Robert K. Goldman, teria resumido as inquietações do momento posterior aos ataques afirmando que a S/RES/1373 não conteria referências significativas às obrigações dos Estados em respeitar os direitos humanos no design e na implementação de medidas contraterroristas (FOOT, 2007, p. 497). Não só isso, mas também “[T]his omission may have given currency to the notion that the price of winning the global struggle against terrorism might require sacrificing fundamental rights and freedoms.”<sup>24</sup>

Ao se questionar sobre o porquê de os Estados tomarem medidas dessa monta, a autora observa que o momento do acontecimento e o medo de que esses ataques pudessem continuar fez com que os Estados preocupassem mais em contra-atacar, uma vez que estavam mal preparados para se defender, do que com a amplitude das suas ações. Nesse sentido, a autora afirma que:

*Thus, it seems likely that Resolution 1373—largely framed by the United States and promoted as an act of solidarity with Washington—may have been deliberately designed*

---

24 E/CN.4/2005/103, §6°.

*to reflect the US preference for fighting the global war on terror unhindered by what it saw as inapplicable or outdated humanitarian laws (FOOT, 2007, p. 499).*

Essa postura é apontada como a utilizada pelo governo estadunidense, com base, por exemplo, na afirmação de membros da administração Bush de que quando se combate na “guerra contra o terror”, a pessoa tem o direito de matar o suspeito que está na sua frente sem o devido processo legal, mesmo que fira inocentes, ou ainda, na declaração de que os membros da Al-Qaida são “*unlawful combatants*”, significando de que não teriam direito às Convenções de Genebra (FOOT, 2007, p. 499).

Os ataques terroristas ocorridos em 11 de Setembro levou o governo estadunidense, consoante com processos anteriores, a tomar medidas tidas como adequadas naquele momento. Assim como em oportunidades anteriores, como no caso do comunismo e dos ataques em Oklahoma, em 1996, as políticas públicas de segurança, em algum grau, violam direitos civis e políticos. Independente disso, são essas as políticas que a administração Bush leva para o plano multilateral.

A construção das práticas contraterroristas no plano multilateral, dessa forma, ressalta as posturas estadunidenses já aplicadas no país. A construção do CTC demonstra a formação dos valores que os membros do UNSC adquirem no pós-11 de Setembro. As políticas implementadas no plano multilateral sofrem das mesmas críticas que as políticas nacionais. O próximo capítulo busca indicar a formação compartilhada de novos valores, representadas por novas normas e procedimentos. Esses valores nascem das diversas reações às políticas de contraterrorismo. As críticas são trabalhadas em ambos os planos, mostrando forte relação entre as políticas estatais e internacionais. No plano interno apontam as violações que as políticas estadunidenses causaram ao sistema de direitos civis e políticos e a garantias constitucionais. No plano internacional, por sua vez, os diversos organismos de monitoramento pré-existent, apontam para as possibilidades de violação que essas políticas podem causar. Tais críticas são importantes para balizar uma novas políticas contraterroristas por meio do debate e da formação de consenso pelos membros da Assembleia Geral da ONU.

## **CAPÍTULO III**

### **CONTESTAÇÃO AO MODELO ESTADUNIDENSE E FORMAÇÃO DE NOVO CONSENSO**

A “guerra contra o terror” e o modo como foi encarado pela sociedade, tanto internacional quanto nacional, tem grandes similaridades. É patente que a preocupação com as violações de direitos civis e políticos perpetrados não só pelo governo dos EUA, mas também por outros que se aproveitaram da situação para aplicar suas próprias medidas contraterroristas se transforma em debate internacional e contribui para a formação de novo consenso. Esse debate ocorre de forma simultânea às violações de direitos humanos e seus efeitos são perceptíveis quando há alterações institucionais na ONU.

O objetivo, portanto, é o de mostrar o papel contestatório que os direitos humanos teve, nesse caso, na política mundial e quais as alterações para as políticas de segurança essas contestações geraram no plano das Nações Unidas.

#### **3.1 A criação do Sistema de Direitos Humanos da ONU**

O design institucional da ONU para os direitos humanos passa por uma evolução que se reflete no modo como as normas referentes ao tema são criadas nos diversos órgãos da ONU. Momentos de pós-guerra são propícios para maior interdependência. Não sem motivo a Liga das Nações surge no pós Primeira Guerra Mundial e a ONU no pós Segunda Guerra Mundial. Também a Queda do Muro de Berlim e o fim da URSS foram momentos em que se percebeu maior euforia nos discursos em prol de uma grande aproximação entre os países. Lafer aponta que “existe, (no entanto), neste final de milênio, um horizonte kantiano [...]”, compreendendo esse “horizonte kantiano” como uma cooperação desinteressada, ampla e que abrangeria a humanidade (LAFER, 1995, p. 172).

O período da Guerra Fria, por sua vez, faz com que a atuação da ONU esteja aquém do esperado quando da formulação de sua Carta. Para José A. G. Albuquerque (1995) a ONU mantém-se durante esse período como instrumento a “[...] serviço da mútua contenção das

superpotências” (ALBUQUERQUE, 1995, p. 161) o que levaria a atuação da organização a um fracasso em uma ordem bipolarizada.

É aos poucos que a questão dos direitos humanos se torna um tema da agenda internacional. Embora a temática possa ser encontrada mesmo antes da Liga das Nações, o período da Guerra Fria traz um confronto ideológico que inviabiliza qualquer avanço na área. Enquanto um serviço para as superpotências, como supracitado, é possível observar na temática que há uma seletividade por parte das mesmas (LAFER, 1999, p. 447).

Durante todo o período seria possível observar componentes maquiavélicos-hobbesianos, para utilizar a expressão do autor, que levaram a uma “batalha ideológica em torno da organização hegemônica da cultura” (LAFER, 1999, 447). Dessa forma, embora os direitos humanos consagrados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 fossem universais, Estados Unidos e URSS priorizavam aqueles que ideologicamente lhes eram mais próximos.

Diversos autores apontam o início dos anos 90 como um marco para a atuação da ONU. A grande preocupação no momento em que escrevem é qual o papel da organização tendo em vista as mudanças que o fim da bipolaridade acarretou.

Parte significativa dessa indefinição deve-se ao fim da Guerra Fria, e à indefinição sobre a função que as Nações Unidas deveriam desempenhar no novo contexto. O mesmo Albuquerque, que aponta o fracasso da instituição, admite que a “dimensão cooperativa sobreviveu” ao período quando observa os temas da agenda, a expansão da organização e o aumento do número de Estados-membros. Como fator determinante para o crescimento da agenda, a transnacionalização econômica e social aparece como responsável por projetar os assuntos da agenda internacional a atores outros que não os Estados (ALBUQUERQUE, 1995, pp. 162-163).

Luciano Tomassini (1995) também debate a questão do papel da ONU com o fim da Guerra Fria e chega a conclusões semelhantes. Para ele, “Se existe algo de radicalmente novo no contexto em que as Nações Unidas atuam, é o fato de este contexto haver se convertido em um sistema global ‘pós-nacional’” (TOMASSINI, 1995, p. 212).

O sistema teria mudado e deixado de ter a sua centralidade no Estado devido ao que o autor denomina de “três mega tendências”. A primeira delas, em consoante com Albuquerque, é a transnacionalização econômica. A segunda mega tendência é o novo paradigma tecnológico

desenvolvendo a microeletrônica e a informação. E por fim, o declínio do conflito ideológico entre capitalismo e comunismo (ALBUQUERQUE, 1995).

As mudanças do sistema internacional foram tão profundas e de tal ordem que a ONU não teve como não acompanhá-las e, para tanto, houve a necessidade de se reformar a instituição. Para Albuquerque, a necessidade de reforma se encontra desde a década de 80 (ALBUQUERQUE, 1995, p. 161). Tomassini também vê a necessidade da reforma da organização, uma vez que, com o fim da Guerra Fria, a agenda da ONU e suas responsabilidades teriam aumentado muito (TOMASSINI, 1995, p. 221).

O Conselho de Direitos Humanos faz parte desse processo no plano internacional e de um processo que tem origem com a própria ONU. Já na Carta da Organização das Nações Unidas existe menção à questão dos direitos humanos, assim como a determinação de órgãos cuja competência abrange a proteção internacional desses mesmos direitos.

Parte-se, portanto, da própria Carta, analisando o papel do Conselho Econômico Social a extinta Comissão de Direitos Humanos para a análise do Conselho de Direitos Humanos. Uma vez que o interesse maior está em observar o referido Órgão do ponto de vista da questão democrática, maior importância será dada a questões como função, votação e procedimentos, sem prejuízo de outros pontos que possam ajudar a elucidar a questão.

A criação da ONU, com a assinatura de sua Carta constitutiva em 26 de junho de 1945, deu ensejo à preocupação com questões relacionadas aos direitos humanos. Tais preocupações podem ser encontradas já no preâmbulo da própria Carta quando afirma “[...] reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano [...]”. Estabelece ainda de forma preambular a necessidade de um mecanismo internacional que promova o progresso econômico e social. Segundo Lafer, tal Carta busca a paz e quer civilizar o anarquismo do sistema internacional presente nas análises realistas (LAFER, 1995, p. 169).

O respeito aos direitos humanos está presente também entre os princípios da própria ONU. Em seu art. 1º, item 3, encontra-se:

Art. 1º Os propósitos das Nações Unidas são:

3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o

respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião;

Decorrente do artigo 7º da mesma Carta visualiza-se que, ainda que a questão dos direitos humanos faça parte do preâmbulo e dos propósitos e princípios da organização, não se vislumbrou a criação de um órgão principal que fosse responsável por essas questões. Antes, criou-se um órgão com preocupações mais gerais e que abrangeria o tema abordado, denominado Conselho Econômico e Social<sup>25</sup>.

Existe a preocupação no interior da Carta de estabelecer quais são os temas que fazem parte das questões sociais. O Capítulo IX inicia a preocupação com cooperação para questões sociais, entre os quais temas de direitos humanos como o “respeito universal e efetivo dos direitos fundamentais do homem e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua e religião”<sup>26</sup>. O art. 60 estabelece que o responsável pelas competências do Capítulo X é a Assembleia Geral, sendo que esta tem sob sua autoridade o próprio Conselho Econômico e Social alvo mais específico do art. 61<sup>27</sup>, não sendo essa hierarquia possível de ser depreendida do art. 7º supracitado.

O Capítulo X abrange a criação do ECOSOC no sistema ONU, apresentando elementos como composição, competências e procedimentos. O art. 61 estabelece não só a composição do Conselho, mas também o modo de eleição de cada membro. Determina-se que cada membro do ECOSOC terá um representante<sup>28</sup>. São 54 membros eleitos pela Assembleia Geral por um mandato de três anos, renováveis uma vez. A cada ano um terço do Conselho é substituído.

É importante notar que o art. 61 sofreu emendas. Na origem, o ECOSOC teria 18 membros. Em 31 de agosto de 1965, aumenta-se para vinte e sete, sendo que esse número é elevado, mais uma vez, em 24 de setembro de 1973 para 54 membros<sup>29</sup>.

---

25 Art. 7º: 1. Ficam estabelecidos como órgãos principais das Nações Unidas: uma Assembleia Geral, um Conselho de Segurança, um Conselho Econômico e Social, um Conselho de Tutela, uma Corte Internacional de Justiça e um Secretariado.

26 Art. 55, c. Carta da Organização das Nações Unidas.

27 Art. 60: “A Assembleia Geral e, sob sua autoridade, o Conselho Econômico e Social, que dispões, para esse efeito, da competência que lhe é atribuída no Capítulo X, são incumbidos de exercer as funções da Organização estipuladas no presente Capítulo”.

28 Art. 61, 4 Carta da Organização das Nações Unidas.

29 Disponível em <<http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/portugues/charter/introd.htm>> como nota introdutória à Carta da ONU.



Os direitos humanos estão incluídos entre as atribuições do ECOSOC por determinação do art. 62 e seguintes, em que há tanto funções próprias, quanto funções dependentes de outras organizações.

O artigo 62 apresenta as competências próprias, relacionadas diretamente com as questões econômicas e sociais. Essas competências se traduzem muitas vezes em recomendações e partem do próprio Conselho. É possível ao ECOSOC preparar estudos relacionados aos direitos humanos e fazer recomendações sobre tais questões à Assembleia Geral e às organizações especializadas definidas pelo art. 57 (art. 62, 1). Seguindo as regras das Nações Unidas, pode o ECOSOC, também, convocar conferências internacionais sobre qualquer tema de sua competência (art. 62, 4), assim como propor projetos à Assembleia Geral sobre esses mesmos temas (art. 62, 3). Ou ainda, “poderá fazer recomendações destinadas a assegurar o respeito efetivo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais para todos” (art. 62, 2).

O art. 62, 2 mostra-se como o mais específico em relação aos direitos humanos, já que trata da competência desse órgão. Ainda assim, percebe-se o quão genérico ele é, uma vez que não contém, em sua formulação, nem mesmo o destinatário da recomendação. Uma interpretação poderia se utilizar do art. 62, 2 juntamente com os artigos 62, 1 e 65 e entender que, uma vez violado algum direito do homem ou liberdade fundamental, poderia fazer tal recomendação a qualquer membro do ECOSOC, à Assembleia Geral, ao Conselho de Segurança ou às organizações especializadas.

As demais funções dadas ao Conselho, presentes do art. 63 ao art. 65, falam da competência com relação à comunicação entre os organismos especializados e a ONU e entre o ECOSOC e os demais órgãos da ONU.

As votações no interior do Conselho seguem, basicamente, os moldes da Assembleia Geral em que cada membro tem direito a um voto, simplificando quanto à maioria: enquanto naquele são por maioria simples, neste, questões importantes são por maioria de dois terços para questões consideradas importantes<sup>30</sup>.

O ECOSOC pode consultar as organizações especializadas e as organizações não governamentais sobre os assuntos de sua competência (arts. 70 e 71). Embora não tenham poder

---

30 Para tal comparação, ver os arts. 18 e 67 da Carta da ONU.

de voto, amplia-se o número de agentes presentes e com possibilidade de comunicar-se nas reuniões do Conselho, seguindo a resolução 1996/31 do mesmo órgão.

A criação da Comissão de Direitos Humanos foi possível com base no art. 68 da Carta da ONU<sup>31</sup>. Tal fato se dá em 16 de Fevereiro de 1946 com a adoção da Resolução 5 do ECOSOC. Essa mesma resolução determina que seus objetivos iniciais seriam a edição de uma Declaração de Direitos, a Declaração de Direitos Civis, a proteção das minorias, a liberdade de informação, a questão da Mulher ou qualquer outro semelhante<sup>32</sup>.

Quanto às regras de procedimento, as Comissões da ECOSOC seguem a mesma resolução, Resolução 100(V) da ECOSOC, que foi instituída em Agosto de 1947. Houve uma primeira revisão em Março de 1950 passando, posteriormente, por inúmeras revisões<sup>33</sup>.

As sessões eram anuais totalizando 62 sessões até o ano de 2006 quando a Comissão foi então substituída pelo Conselho de Direitos Humanos. A Comissão, quando do seu fim, contava com 53 membros sendo que outros 95 membros da ONU participavam como observadores, além da Santa Sé e da Palestina. Além desses observadores, há um sem número de observadores entre organismos da própria ONU e outros organismos internacionais governamentais e não governamentais.

A evolução do tema que leva à criação da Comissão de Direitos Humanos mostrará que o órgão perde credibilidade e necessita ser reformado, o que leva, posteriormente, à criação do Conselho de Direitos Humanos. Foi durante a atuação da Comissão de Direitos Humanos que surge a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Pensava-se na Declaração como a primeira parte de um grande processo que culminaria nem uma Carta Internacional dos Direitos Humanos. A outra parte seria formada por Convenções sobre o tema<sup>34</sup>.

---

31 Art. 68: “O Conselho Econômico e Social criará comissões para os assuntos econômicos e sociais e para a proteção dos direitos do homem, assim como outras comissões necessárias ao desempenho das suas funções”.

32 ECOSOC Res. 5 (5), 2.

33 O documento pode ser encontrado em: <<http://www.unhchr.ch/html/menu2/2/rules.htm>> contendo as regras de procedimento para as Comissões ligadas ao ECOSOC (Rules of Procedure of the Functional Commissions of the Economic and Social Council), também mostra quais as revisões ocorridas nessas mesmas regras.

34 Antônio A. CANÇADO TRINDADE, O Legado da Declaração Universal e o Futuro da Proteção Internacional dos Direitos Humanos. In: AMARAL JR., Alberto do; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (orgs.). **O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem**, p. 17.

Cançado Trindade mostra que o que se desejava era um único pacto que abarcasse a universalidade dos direitos humanos como proposto pela Declaração Universal e que possuísse os mecanismos de relatórios e petições – ainda que em Protocolo distinto<sup>35</sup>.

Corroborando com essa ideia, Lafer aponta três momentos de atuação da Comissão de Direitos Humanos que levaria a uma Carta Internacional de Direitos Humanos: “a Declaração Universal, uma Convenção de Direitos Humanos e o estabelecimentos de medidas de implementação” (LAFER, 1995, p. 177).

A Declaração Universal foi aprovada de forma rápida e sem dificuldades. Surgindo a Comissão em 1946, já em 1948 a Declaração foi aprovada. É certo que não apresenta força vinculante, mas se tornou uma nova direção para o tema dos direitos humanos, afirmando a indivisibilidade de tais direitos (CANÇADO TRINDADE, 1999, p. 19).

A Convenção pretendida não seguiu a mesma velocidade de negociações que a Declaração Universal. Foram grandes as dificuldades em se negociar sobre tal Convenção, uma vez que no período da Guerra Fria também se apresentava no interior da Comissão a divisão e os conflitos ideológicos entre Leste/Oeste e, também, Norte/Sul (LAFER, 1995, p. 177).

Lafer apresenta, em consoante com Cançado Trindade (1999, pp. 20-21) o sucesso da Comissão ao conseguir aprovar os Pactos durante um período de grande “confrontação ideológica”. Apresenta também as ocasiões em que as violações de direitos humanos puderam ser analisadas de forma mais ostensiva pela Comissão durante a sua existência, como é o caso do apartheid na África do Sul e de Pinochet no Chile (LAFER, 1995, p. 179).

Ainda assim, mostra que qualquer sucesso alcançado pela Comissão não deixa de lado a seletividade, o que levava os países a aplicarem parcialmente os direitos humanos, escolhendo o grupo que, na concepção de cada país, era superior.

Lindgren Alves separa a atuação da Comissão de Direitos Humanos em três fases distintas. A primeira fase corresponderia ao período de 1947 a 1954 e estaria ligada à elaboração de normas gerais. A segunda fase seria a de possibilitar a divulgação através de diversas formas, como cursos e seminários, dos valores estabelecidos no âmbito da Comissão e vai de 1955 a

---

35 Ibidem, p. 20. A universalidade da Declaração Universal está presente na p. 17 do mesmo trabalho.

1966. A esses dois períodos o autor compreende como sendo uma fase “abstencionista” (ALVES, 1994, p. 6).

A mudança ocorreria a partir de 1967, com a entrada em vigor dos dois Pactos Internacionais sobre direitos humanos. A Comissão deixa a postura “abstencionista” e passa a ter uma postura mais “intervencionista”. Isso ocorre com a possibilidade de a Comissão utilizar alguns meios de controle, por pressão das antigas colônias que recém obtiveram suas independências (ALVES, 1994, p. 6 e 8).

Durante a atuação da Comissão de Direitos Humanos ocorreram duas grandes Conferências Mundiais sobre o tema (CANÇADO TRINDADE, 1999, p. 27). Em 1968 ocorre a I Conferência, em Teerã, que se trataria de uma avaliação dos vinte anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Segundo o autor, são duas as grandes contribuições da Conferência. Uma delas é a própria reavaliação do tema e a outra é o parágrafo 13 da Proclamação de Teerã que, por sua vez, apresenta a impossibilidade de gozo dos direitos civis e políticos sem os direitos econômicos, sociais e culturais (CANÇADO TRINDADE, 1999, pp. 27-28). É a tese de indivisibilidade dos direitos humanos que passa a ganhar atenção globalmente.

Para Lafer é a Conferência de Viena que possibilita o tratamento do tema dos direitos humanos como um tema global. Foi somente com o fim do que o autor entende como polaridades definidas que foi possível também o fim da seletividade do tratamento dos direitos humanos, permitindo o universalismo das três gerações de direitos. Ser um tema global está ligado com a impossibilidade dos Estados tratarem os direitos humanos como tema exclusivo da sua soberania (ALVES, 1994, pp. XXXII-XXXIII).

O “[...] entusiasmo – em momento de triunfalismo – do Ocidente com o fim da Guerra Fria” (ALVES, , p. 21) é o momento em que se convoca a Conferência. Segundo o autor, apresenta-se como uma forma de pressão dos países ocidentais frente aos países socialistas restantes com o fim da URSS, embora ninguém pretendesse no momento da conferência, negar as violações de direitos humanos que ocorriam (ALVES, 1994, pp. 22-23).

A II Conferência ocorre em 1993 em Viena quando se adota a Declaração e Programa de Ação de Viena e que se concentra “[...] na individualidade na prática, com atenção especial às

pessoas discriminadas ou desfavorecidas, aos grupos vulneráveis, aos pobres e aos socialmente excluídos, em suma, aos mais necessitados de proteção” (CANÇADO TRINDADE, 1999, p. 28)

O encontro buscou que a própria ONU se mobilizasse quanto ao tema, sendo que todas as áreas da organização deveriam incorporar a dimensão dos direitos humanos. Cançado Trindade trata da Agenda da Paz nas questões político-estratégicas e as questões econômicas e financeiras dos organismos internacionais como áreas em que não é mais possível “fazer abstração da dimensão dos direitos humanos” (CANÇADO TRINDADE, 1999, p. 40, nota 44).

### 3.1.1 Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos

O Alto Comissariado (HCHR, na sigla em inglês) foi criado posteriormente à Conferência Mundial para os Direitos Humanos, a partir da resolução 48/141 da Assembleia Geral, em 20 de Dezembro de 1993. Para Philip Alston (1997), sua criação – assim como a questão dos direitos humanos como tema global – se deve à possibilidade surgida com o fim da bipolaridade, a partir da atuação de governos centrais e de algumas ONGs principais (ALSTON, 1997, pp. 322-323).

Prevê que o Alto Comissário, enquanto subordinado do Secretário-Geral, deve ser uma pessoa escolhida por este e confirmado pela Assembleia Geral. Aponta a resolução que, o cargo ganha competências da Assembleia Geral, do Secretário Geral e do ECOSOC e deve ser o principal oficial para questões de direitos humanos.

O HRCH foi visto de forma muito favorável quando da sua criação. P. Alston apresenta, por exemplo, autores que consideraram a criação do cargo desde “a small step forward for human rights”, até mesmo a “simboliz[ing] humanity’s aspirations to achieve greater dignity for all human beings”. Até mesmo Kofi Annan considerou o HCHR como “one of the most important appointments that I[he] will probably have the opportunity of making [...]”(ALSTON, 1997, p. 321).

A criação do HCHR foi um grande progresso para a comunidade internacional, não só por ter estabilizado os princípios construídos desde a Declaração Universal, mas também porque conseguiu organizar uma pequena burocracia que atendesse aos objetivos da Conferência de Viena. Tal órgão ficaria responsável, portanto, por auxiliar tanto o Conselho de Direitos

Humanos e por atuar monitorando os Comitês criados por tratado internacionais sobre direitos humanos<sup>36</sup>. A ideia era dar maior efetividade ao mecanismo de proteção de direitos humanos uma vez que, segundo o autor, até então só havia a possibilidade de constituir um relator especial para o caso ou determinar um mecanismo temático e exercer os bons ofícios (ALSTON, 1997, p. 322).

Foram exatamente as competências dadas ao Alto Comissariado que, segundo Lindberg Alves, tornaram sua aprovação tão difícil. Para tanto, a seletividade que marcou a possibilidade de existência da questão dos direitos humanos na ONU durante a Guerra Fria, com seu fim deveria ser abandonada em prol de uma não-seletividade, reconhecendo o direito ao desenvolvimento como um “direito universal e não inalienável” e obtendo, assim, o respaldo dos países em desenvolvimento (ALVES, 1994, p. 31-32).

Segundo informações do próprio Alto Secretariado<sup>37</sup>, há nove tratados internacionais de direitos humanos centrais que possuem comitês de monitoramento e que são assistidos pelo OHCHR. Eles são: Comitê de Direitos Humanos, Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, Comitê contra a Tortura e Protocolo Opcional para a Convenção contra a Tortura (Subcomitê para a Prevenção da Tortura), Comitê para os Direitos das Crianças, Comitê para Trabalhadores Ilegais e Comitê para as Pessoas com Necessidades Especiais. É importante acrescentar que no Comitê contra Tortura e no Protocolo Opcional do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher há a averiguação in loco para o monitoramento.

Embora haja muitos instrumentos de proteção dos direitos humanos, Cançado Trindade analisa que, esse é um desenvolvimento histórico próprio de uma “sociedade internacional desfragmentada”. Mesmo assim, o autor compreende que há um fio condutor teórico para todos os instrumentos de proteção (CANÇADO TRINDADE, 1999, p. 21).

O Conselho de Direitos Humanos faz parte de um processo que se inicia antes da resolução A/RES/60/251 de 3 de Abril de 2006 que determina a sua criação. Em muitas das sessões anteriores é possível encontrar a questão da Reforma da ONU como item de discussão da agenda.

---

36 Informações do Próprio Escritório do Alto Comissariado disponível em <http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/WhoWeAre.aspx>.

37 <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>>

Maiores contornos são dados quando, em 1998, a Assembleia Geral decide que a sessão de número 55, em 2000, seria a “Cúpula do Milênio”. A resolução A/RES/53/202 já é, nesse sentido, muito simbólica, invocando a ideia de um novo milênio e de que a ONU deve estar preparada para a “próxima era”<sup>38</sup>.

O relatório do Secretário-Geral cujo título é “*Renewing the United Nations: A Programme for Reform*”<sup>39</sup> é preambular a tal documento e tem parte dedicada aos Direitos Humanos. Segundo tal relatório, algumas atitudes importantes já haviam sido implementadas na ocasião, como a sólida institucionalização do Alto Comissariado para os Direitos Humanos. Ainda assim, era necessário que a questão fosse realçada e integrada largamente às atividades da Organização<sup>40</sup>.

Outras resoluções preocuparam-se em continuar a discussão. A Assembleia Geral, por meio da resolução A/RES/52/12, continua a discussão sobre a proposta do Secretariado-Geral para a reforma da ONU, embora de forma sucinta.

O processo continua mais especificamente com a Cúpula do Milênio. A Declaração do Milênio, como denominaram a resolução A/RES/55/2, contém a reafirmação de diversos valores da própria Organização, como a tolerância e a igualdade<sup>41</sup>, e diversas ações que demonstram a vontade da Assembleia Geral de reformar alguns aspectos. Embora o objetivo fosse dar maior efetividade à ONU, em geral, a resolução mostra-se pouco específica em relação ao conteúdo, apresentando ideias amplas e de forma recomendatória, substancializadas nos termos fortalecer e realçar presentes no texto. Em comparação com as resoluções anteriores, entretanto, apresenta considerações mais pontuais ao tema da reforma da ONU.

O item 24, pertencente à seção V<sup>42</sup>, tem caráter valorativo. A Assembleia Geral quer mostrar sua preocupação com os temas, admitindo não medir esforços para promover a democracia e os direitos humanos reconhecidos internacionalmente, assim como as liberdades fundamentais, incluindo o direito ao desenvolvimento no rol de proteção do mesmo item.

---

38 A/RES/53/202.

39 A/51/950 de 14 de Julho de 1997.

40 A/51/950, §79.

41 A/RES/55/2, §6°.

42 A/RES/55/2, §24.

As resoluções do item 25 seguem a generalidade das preposições do restante da Declaração. Mostra que os direitos humanos não perdem seu caráter universal, mesmo nas reformas para se adequar ao novo milênio, uma vez que é proposto o esforço para proteger e promover os direitos humanos em todos os países e a Declaração Universal dos Direitos Humanos permanece como o grande paradigma da ONU para quais são tais direitos. Do ponto de vista democrático, cabe ressaltar, dentre as generalidades do item, a busca por processos políticos mais inclusivos na busca da real participação dos cidadãos no processo.

Ainda não há qualquer menção ao Conselho de Direitos Humanos ou semelhante nessa declaração ou então a um fortalecimento institucional da questão. Mostra preocupação com o fortalecimento do ECOSOC e da ONU como um todo, na busca de fortalecimento da Organização<sup>43</sup>.

A partir de então, as sessões da Assembleia Geral passam a discutir a questão da implementação da Declaração do Milênio por meio do item da Agenda denominado “Follow-up to the outcome of the Millennium Summit”.

Na sessão 56 da Assembleia Geral, a resolução A/RES/56/95 trata do referido item da pauta de forma genérica. Fica a cargo do Secretário-Geral estabelecer como a implementação da referida declaração ocorrerá<sup>44</sup>, cuja resposta do Secretariado se dá pelo documento A/56/326. Também estabelece que o Secretariado deve relatar o andamento do que se decidiu sobre a Declaração do Milênio anualmente e de forma mais específica a cada cinco anos, apresentando um grande relatório sobre o assunto<sup>45</sup>.

O documento A/56/326, denominado “*Road Map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration*”, mostra como o Secretário-Geral analisa a situação das ações da ONU e apresenta o que deveria ser feito para mudar a situação.

No campo dos direitos humanos, a questão é a da efetividade das ações. Há vontade dos Estados em assinarem tratados desse tipo, mas não se passa ao campo das ações efetivas<sup>46</sup>. O parágrafo 201 vem mostrar que, segundo o Secretário-Geral, os direitos humanos são o princípio

---

43 A/RES/55/2, §§29-30.

44 A/RES/55/162, §18.

45 A/RES/55/162, §19 e A/RES/56/95, §3°.

46 A/56/326, §197.



norteador da reforma da ONU. A intenção é que tal reforma “ênfatize a centralidade dos direitos humanos nas atividades do sistema”<sup>47</sup>.

Em suma, espera-se que haja maior proteção e promoção dos direitos humanos, com maior respeito à Declaração Universal dos Direitos Humanos, que seja possível fortalecer as práticas democráticas nos países de forma inclusiva, com participação efetiva da sociedade, e transparente, sendo a mídia um ator importante, devendo ser garantida a sua liberdade.

A sessão 57 da Assembleia Geral, por meio da resolução 57/144, pouco acrescenta ao tema. Abre caminho, entretanto, para que a sessão 60 da Assembleia Geral seja uma revisão das ações referentes à Declaração do Milênio, baseando-se nas informações do relatório quinquenal do Secretário-Geral<sup>48</sup>. O Relatório do Secretário-Geral, documento A/57/270, também tem pouco a acrescentar. Apresenta a instauração do Tribunal Penal Internacional como o maior avanço na área e admite que a proteção aos direitos humanos teve alguns retrocessos. Como foi produzido em 2002, pós 11 de Setembro, há o grande desafio dos Estados-membros não buscarem a segurança interna em detrimento dos direitos humanos<sup>49</sup>.

As resoluções decorrentes do item “*Follow-up to the outcome of the Millenium Summit*”, até a Sessão 57 da Assembleia Geral, são enfáticas em buscar a participação de outras organizações, principalmente as de Bretton Woods e a OMC. Fica clara a intenção da própria ONU de que as mudanças decorrentes da “Assembleia do Milênio” devam ser discutidas pelos diversos organismos internacionais e pela sociedade, com a ênfase na divulgação das informações.

O ano de 2003 prepara a reunião discutida já no ano anterior. A resolução 58/291 trata do assunto, concordando com resoluções anteriores sobre uma grande conferência em que o desenvolvimento da Declaração do Milênio será revista e que estava prevista para acontecer em 2005, na sexagésima reunião. As resoluções da Assembleia Geral pedem maior efetividade dos direitos humanos e maior coordenação entre os diversos agentes para que o assunto possa avançar<sup>50</sup>.

---

47 A/56/326, §201.

48 A/RES/57/144, §6.

49 A/57/270, §89.

50 Ver A/RES/58/168 e A/RES/58/165.

O documento A/58/323, relatório do Secretário-Geral, visa a questão terrorista e trata do 11 de Setembro. Aponta que houve avanços, uma vez que muitos países procuraram ratificar o que o relatório aponta como Seis Grandes Convenções em Direitos Humanos<sup>51</sup> e a entrada em vigor de um sétimo sobre direito dos trabalhadores imigrantes e seus familiares. Entende, entretanto, que a questão terrorista traz novos desafios e, por isso, busca mostrar aos países a necessidade da tolerância<sup>52</sup>.

Os debates em 2004 estão voltados para a preparação da sexagésima sessão, já preconizada por resoluções anteriores. Dessa forma, as resoluções que influenciaram o ano seguinte foram: A/RES/59/291, em que fica decidida a reunião plenária de alto nível e como acontecerá, pedindo a participação dos chefes de Estado e de Governo dos países, assim como a A/RES/59/145 que se apoia no relatório do Secretário-Geral, documento A/59/545, sobre modalidade, organização e funcionamento da referida plenária.

Propõe-se seguir, basicamente, o funcionamento da “Cúpula do Milênio”, dividindo em três dias com sessões plenárias e sessões interativas, tipo mesa redonda<sup>53</sup>. O documento ainda sugere os diversos pontos específicos como participação, concordando com a Assembleia Geral<sup>54</sup>, e preparativos do evento.

O relatório desse ano, A/59/282, deixa de ter uma seção específica para a questão dos direitos humanos e democracia, como era de costume nos relatórios anteriores. Ainda assim, os direitos humanos permeiam o texto, principalmente pelos acontecimentos no Iraque.

O próximo relatório, cujo título é “*In Larger Freedom: Towards Security, Development and Human Rights for All*”, A/59/2005, é o primeiro relatório quinquenal exigido em 2000. Apresenta não só a situação em que a aplicação da Declaração se encontra, mas também propostas para serem discutidas na Plenária.

Sobre os direitos humanos, compreende a necessidade de maior efetividade das leis, pedindo que os tratados sejam ratificados pelos países e sejam cumpridos. Para tanto, entende que a atuação do Alto Comissariado deve ser também mais efetiva também nas questões de *peacebuilding*, principalmente nas decisões do Conselho de Segurança.

---

51 A/58/323, §77. O relatório não especifica quais são os seis.

52 A/58/323, §§74-75.

53 A/59/545, §14.

54 A/59/545, §18.

Há a questão dos recursos destinados à proteção dos direitos humanos, principalmente a falta de recursos, necessários para maior efetivação desses direitos, assim como a necessidade de centralização dos órgãos sobre o tema. Quanto à questão da democracia, o relatório trata da necessidade de um fundo que permitisse apoiar a implementação da democracia nos diversos países<sup>55</sup>.

Na seção em que trata do fortalecimento das Nações Unidas<sup>56</sup>, o Secretário-Geral acredita na necessidade de balancear as responsabilidades dos Conselhos<sup>57</sup>. Faz-se necessário, na sua visão, uma reforma interior da própria Organização para que possa ter maior efetividade em suas ações<sup>58</sup>. Em tal balanceamento, far-se-ia necessário um Conselho que se responsabilizasse pelos direitos humanos<sup>59</sup>.

O relatório aponta diversos fatores positivos da Comissão de Direitos Humanos, como a participação da sociedade civil e o modo como operacionalizou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, mas reconhece que a Comissão foi utilizada para outros fins que não o fortalecimento dos direitos humanos, como evitar críticas de outros países, e que decaiu em credibilidade e profissionalismo<sup>60</sup>.

Propõe, portanto, a criação de um Conselho de Direitos Humanos que tivesse a mesma importância e credibilidade que o Conselho de Segurança e o ECOSOC, substituindo a Comissão. Não decide se será um Órgão principal da ONU ou subsidiário da Assembleia Geral, mas pede que seus membros sejam eleitos por dois terços dos membros presentes e votantes da mesma Assembleia.

A resposta da Assembleia Geral ao relatório do Secretário-Geral se dá em 15 de Março de 2005 com a adoção da resolução 60/251 que cria o Conselho de Direitos Humanos.

---

55 A/59/2005, §§127-152.

56 A/59/2005, §§153-219.

57 165. Mostra que a autoridade do Conselho de Segurança é questionada e que a sua composição é anacrônica.

58 A/59/2005, §§154-155.

59 A/59/2005, §166.

60 A/59/2005, §182.

### 3.1.2 O Conselho de Direitos Humanos

Os autores que se propõem a pensar a Reforma da ONU e a questão do déficit democrático trabalharam a questão da perspectiva cosmopolita para a possibilidade de democratização da ONU e utilizam, como reflexão, o poder de veto no Conselho de Segurança<sup>61</sup>.

Segundo Mônica Herz, a questão do déficit democrático que os Estados enfrentaram levaram aos estudos referentes a uma democracia cosmopolita como tentativa de reverter a situação (HERZ, 1999, pp. 273-274).

Do ponto de vista da democracia, o cosmopolitismo, ao incluir novas propostas de estruturas de poder, trabalha as incongruências entre esferas de jurisdição e mecanismos de decisão democráticos (HERZ, 1999, p. 260). A autora afirma que a ONU é o espaço da política internacional, mas que os Estados participam de forma desigual enquanto a sociedade civil participa de forma limitada e fragmentada, embora a ideia seja o universalismo (HERZ, 1999, p. 261).

Dois pontos são levantados e levam a discussão durante todo o texto. Um deles é o processo decisório. Para esse caso haveria a necessidade de equilibrar os poderes no interior da própria ONU, entre Assembleia Geral e Conselho de Segurança, ampliar este conselho e mudar o veto. Outros meios levantados nesse ponto seria a jurisdição do Conselho de Segurança e o papel da Corte Internacional de Justiça e de uma terceira assembleia (HERZ, 1999, p. 264).

Além da questão do veto, a democratização da ONU passaria pela criação de novos conselhos, uma vez que não seria possível uma democracia nos moldes dos Estados, possibilitando que os países se façam representar de forma mais adequada. Tal questão busca, em última instância, maior transparência nas deliberações (HERZ, 1999, pp. 266-267).

A participação da sociedade civil enquanto ente coletivo e enquanto indivíduo, também é discutida. As ONG's tem participação mais efetiva a partir dos anos 90, mas com caráter consultivo. A autora apresenta que as discussões sobre a participação da sociedade civil também

---

61 Assim como M. Herz, também o trabalho de M. F. Moreno, discute a questão do veto no Conselho de Segurança em: MORENO, M.F. Propostas de Democratização das Nações Unidas. **Contexto Internacional**. vol. 23, n° 1, jan/jun 2001.

estão na agenda, o que levou à proposta de que essa terceira assembleia fosse composta por representantes eleitos (HERZ, 1999, pp.268-269).

Terminados os trabalhos da Sessão 60, a chamada “Cúpula Mundial”, fica então instituído o Conselho de Direitos Humanos, a partir da referida resolução.

A reunião em que foi votado o documento A/60/L.48, mostra que em alguns pontos não houve consenso entre os Estados participantes, embora as manifestações de desagrado tenham sido poucas e a votação tenha sido quase unânime – foram 170 votos a favor, 4 contra e 3 abstenções.

O presidente da reunião, Jan Eliasson, busca enfatizar a necessidade de fortalecimento do mecanismo de proteção internacional dos direitos humanos representada pela instituição do Conselho de Direitos Humanos. Quer tratar também do simbolismo do Conselho, quando expressa que:

*Acknowledging the mistrust and tensions that are so evident in today's world, the language of the draft resolution also sends a strong and uniting message about the need for dialogue and understanding among civilizations, cultures and religions — a clear signal to us all to commit to working together to prevent provocative or regrettable incidents and to evolve better ways of promoting tolerance and respect for, and freedom of, religion and belief. (A/60/PV.72, p. 2).*

O funcionamento do Conselho apresentaria vantagens em relação ao da Comissão, porque a elevação da Comissão para Conselho aumentaria o número de reuniões anuais e influenciaria a questão das reuniões especiais. Na resolução adotada, vê-se que seriam no mínimo três sessões, sendo que uma deva ser a principal e não possa durar menos que dez semanas<sup>62</sup>.

Quanto à questão das eleições, o presidente entende que o Conselho geraria uma geográfica de assentos mais equitativa. Além disso, os membros não poderão ser reeleitos para um terceiro mandato e as eleições dos membros ocorrem pelo voto majoritário dos membros da Assembleia Geral. Os votos são secretos e diretos e cada membro deve obter, no mínimo, 96

---

62 A/RES/60/251, §10.

votos. Pede-se, ainda, que os Estados-membros observem no candidato a sua contribuição aos direitos humanos<sup>63</sup>.

O que faz o presidente da sessão é apresentar alguns artigos da resolução 60/251. Quanto à questão das eleições, os artigos são os 7º, 8º e 9º e que, além das informações citadas, decidem também que o Conselho deve conter 47 membros.

As funções do Conselho são diferenciadas em relação à Comissão, incluindo as com relação ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos que, segundo a própria resolução, foi instituído pela resolução 48/141. Uma vez elevado a órgão subsidiário da própria Assembleia Geral, ganha competência para fazer recomendações diretas a ela.

O art. 6º permite ainda ao Conselho rever diversos pontos da antiga Comissão para que o Conselho possa realmente ter o fortalecimento do mecanismo de proteção, motivo que levou ao surgimento desse órgão.

Quanto à participação de outros autores, é o art. 11 que trata do assunto. Já no preâmbulo da resolução há menção à importância dada aos mecanismos regionais, não governamentais e da mídia para a promoção dos direitos humanos<sup>64</sup>.

O referido artigo preocupa-se em estabelecer o procedimento das reuniões, o mesmo para os comitês da Assembleia Geral, tendo a possibilidade de ser alterado posteriormente pela própria Assembleia ou pelo Conselho, e estabelece que a comunicação entre os membros participantes do Conselho e outros atores – seja Estados não membros, agências especializadas, organizações intergovernamentais, instituições de direitos humanos nacionais e organizações não governamentais – ocorram de acordo com a resolução 1996/31 do ECOSOC, que segundo o próprio documento “asseguraria a contribuição mais eficaz dessas entidades”<sup>65</sup>.

Os trabalhos começam no ano seguinte, em 2006, com a primeira sessão, sendo que já se estabelece, também, uma sessão especial para tratar da questão palestina e de outros Estados árabes ocupados. A atuação do Conselho continua como determinado, sendo que é grande a produção de resoluções e decisões, além do estabelecimento de grupos de trabalhos.

---

63 A/60/PV.72, p. 3.

64 “*Affirming* the need for all States to continue international efforts to enhance dialogue and broaden understanding among civilizations, cultures and religions, and emphasizing that States, regional organizations, non-governmental organizations, religious bodies and the media have an important role to play in promoting tolerance, respect for and freedom of religion and belief”

65 “[...] while ensuring the most effective contribution of these entities;” A/RES/60/251, §11.

Em 2007, em sua 5ª sessão, o Conselho de Direitos Humanos faz a sua primeira revisão, com o documento A/HRC/5/1. A revisão acaba, por um lado, especificando alguns pontos como sobre a questão de quem pode ser eleito para o mandato, complementando o art. 9 da resolução 60/251. Não modifica, por outro lado, a questão dos observadores não-membros do Conselho.

A criação do Conselho de Direitos Humanos tem significado importante para o debate político internacional. Esse novo órgão, subordinado diretamente à Assembleia Geral da ONU, responde aos anseios pela mudança do sistema ONU e representa a vitória daqueles que apoiavam tal reforma. Entre eles estão os países europeus que maciçamente votaram a favor da criação do dito organismo, em contraposição à abstenção dos EUA.

### 3.2 A Formação do Novo Consenso

Os próximos itens refletem o debate, em termos de proteção dos direitos humanos, gerados pelo ocorrido por conta das políticas contraterroristas estadunidenses. Iniciando com o debate interno sobre direitos civis e políticos, passasse para a apreciação de relatores especiais que perceberam as dificuldades de tratar as violações que as políticas contraterroristas estavam gerando pela falta de um mandato especial. Dessa forma, gera-se um novo conjunto de valores que dará forma a novas normas e procedimentos, representando, nesse caso, a valorização dos direitos humanos enquanto central para a Carta da ONU e que deve ser protegido independente de políticas nacionais.

#### 3.2.1 A Contestação aos atos da “guerra contra o terror” nos EUA

Goodhart argumenta que as políticas e as atitudes sobre os direitos humanos foram muito debatido desde o 11 de Setembro. Tende-se a dizer que a política pública estadunidense mudou radicalmente depois desses eventos. Entre as fontes da mudança pode-se destacar a arrogância imperial, os encargos da hegemonia estadunidense, a influência de religiosos conservadores e neoconservadores na administração Bush e o medo experimentado pelo público estadunidense (GOODHART, 2008, p. 1). Para o autor, as políticas dos EUA para a “Guerra contra o Terror”

são semelhantes às praticadas durante a Guerra Fria e exibem, igualmente, um padrão familiar de Excepcionalismo Americano (GOODHART, 2008, p. 2).

Os ataques terroristas aos EUA demonstraram que a situação gerada com o fim da Guerra Fria, em que não havia um inimigo externo, o rápido desenvolvimento do capitalismo e o triunfo ideológico não era sustentável no longo prazo e que havia desafios a essa situação, ainda que assimétrica, deixando claro que a situação de preponderância com relação a outros Estados não era garantia de segurança (GOODHART, 2008, p. 36).

A melhor explicação com base no excepcionalismo americano seria aquela que o vê por conta de um excepcionalismo providencial. Essa ideia de excepcionalismo pode ser caracterizada como operando em um esquema cognitivo, que influencia em duas conjunturas diferentes. Na primeira conjuntura, o excepcionalismo providencial opera moldando como os estadunidenses veem a política internacional e o modo como eles a julgam. Na política interna dos EUA é inescapável que se fale em valores e princípios e dado esse tipo de excepcionalismo, é esperado que se tenha entendimentos da política de acordo com esses dois elementos (GOODHART, 2008, p. 17). A primeira conjuntura é, na situação normal, a tendência para a atuação pragmática e isolacionista. Entretanto, quando há sérios desafios, o excepcionalismo providencial atua de forma messiânica, orientando de forma a transformar, a garantir a redenção do mundo (GOODHART, 2008, pp. 23-24).

Para um entendimento voltado para o engajamento messiânico, o fim da Guerra representou o triunfo de uma visão de mundo, sendo que as grandes questões – liberdade, democracia e direitos humanos – teriam sido resolvidos, cabendo aos EUA voltar para a posição pragmática que possui. (GOODHART, 2008, pp. 28-29). O engajamento messiânico é só uma forma de fazer política, mas não a única. Percebe-se, assim que o comportamento dos EUA gera o paradoxo de compreender como um Estado que apoia tanto os direitos humanos no exterior se recusa a tomar as mesmas medidas e aceitar a legislação internacional no seu país. Goodhart argumenta que esse paradoxo advém dos momentos de isolacionismo e pragmatismo que determinadas conjunturas permitem (GOODHART, 2008, pp. 31-35).

Os ataques terroristas levaram à descrença com relação às conquistas reconhecidas com o início dos anos de 1990 e permitiram o retorno ao comportamento do período da Guerra Fria (GOODHART, 2008, p. 36). Isso significa que a “Guerra contra o Terror” pode ser encarada



como tendo um objetivo de redenção, transformando pessoas e nações em malfeitores que devem ser destruídos (GOODHART, 2008, p. 38).

A situação dos direitos humanos, segundo o autor, apresenta algumas questões importantes, principalmente porque causou grandes danos ao regime internacional de direitos humanos. Durante os anos 1990, o grande desenvolvimento do tema dos direitos humanos teria sido o aparecimento desses direitos como doutrina normativa incontestável. A “Guerra contra o Terror”, entretanto, pela forma como se espalhou pelos diversos países e pelo desenvolvimento de uma nova doutrina de segurança, aparece como um rival à doutrina normativa dos direitos humanos. Isso ocorre uma vez que o paradigma de segurança tornou-se justificativa alternativa para aos direitos humanos, possibilitando o afastamento da sua aplicabilidade em favor de práticas de tortura, de detenção por tempo indeterminado, vigilância interna etc. (GOODHART, 2008, pp 44-45).

Baker e Stack (2006) argumentam que nas mentes de muitos dos estadunidenses, com os eventos de 11 de Setembro mudou a natureza da proteção constitucional e expandiu drasticamente o poder do Executivo à custa do Poder Judiciário (BAKER; STACK, 2006, p. 1). Para Jules Lobel há pelo menos duas dessas medidas são importantes para entender os ataques contra os direitos civis: o poder emergencial do Executivo e o USA Patriot Act. (BAKER; STACK, 2006, pp. 32). Segundo o autor, a resposta aos ataques levaram os EUA para um estado permanente de guerra. Essa guerra tem justificado ações que nada tem a ver com responder à Al-Qaida ou a organizações terroristas. Não só as violações de direitos humanos, mas também a estratégia de ataque preventivo contra outros países foi justificada pelo ambiente pós 11 de Setembro. (BAKER; STACK, 2006, pp. 41).

Stephen Breyer, Juiz da Suprema Corte, procura demonstrar o contexto institucional em que os estadunidenses resolverão questões de segurança e direitos humanos. O diagnóstico de Breyer é de que no, pós 11 de Setembro, as consequências para a questão das liberdades individuais podem ser separadas em 3 categorias (BAKER; STACK, 2006, pp. 11-12):

1) Com relação aos direitos dos detentos: Nesse caso, observa-se que aproximadamente 600 indivíduos de 42 países diferentes que lutaram contra as forças aliadas no Afeganistão estavam detidos em Guantánamo. Além disso, dois cidadãos estadunidenses acusados de crimes relacionados com terrorismo estavam detidos em prisões militares e 200 dos

milhares ou mais presos pelo governo ainda estavam detidos.

2) Com relação aos crescentes poderes do governo na coleta de informações, facilitando a obtenção de permissão judicial para investigar ou gerar escutas, de proceder sem aprovação em momentos de emergência e de acabar com o sigilo cliente/advogado em casos relacionados com o terrorismo.

3) Com relação a acontecimentos que poderiam, mas não ocorreram, como os julgamentos por tribunais militares. Desse ponto de vista, os direitos dos detentos mostram-se urgentes.

As práticas interrogativas levaram a uma situação em que os investigados eram levados à humilhação (COLE; DEMPSEY, 2006, p. 177) e os procedimentos secretos levam ao questionamento da legalidade dos atos, uma vez que é uma situação sem precedentes. Isso porque duas cortes distintas e uma corte de apelação julgaram os casos de forma inconstitucional, violando o direito de um julgamento de acordo com a Primeira Emenda e o direito dos detentos de um devido processo legal, além de procedimentos justos e públicos de deportação quando cabido. (COLE; DEMPSEY, 2006, p. 179). Aos prisioneiros de Guantánamo, essa prisão tornou-se o símbolo do descaso da administração Bush com o rule of law. A prisão em um território fora dos EUA, embora por tratado a jurisdição seja estadunidense, ocorreu exatamente para manter-se fora dos limites legais. Legou-se que esse tratamento era possível uma vez que os indivíduos não foram caracterizados como prisioneiros de guerra e sim como “inimigos combatentes”, afastando, dessa forma, as Convenções de Genebra. Segundo Cole e Dempsey:

*It maintained that it could hold them until the war on terrorism ends, or as U.S. Defense Secretary Donald Rumsfeld elaborated, until there are no more terrorist organization of global reach left in the world (COLE; DUMPSEY, 2006, p. 184).*

Mesmo a previsão de detenção gera problemas para quem ficará preso. Isso porque será difícil convencer a sociedade em que vive, o empregador, de que estava preso por um erro do governo. O autor argumenta que tratar como mero crime é tão errado quanto a racionalidade do “segundo golpe”, permitindo medidas exageradas.

Para Ackerman, nem guerra nem crime captariam os desafios que ataques terroristas de grande escala colocam para os EUA. Na situação de emergência medidas extraordinárias são

necessárias, mas devem ser definidos o escopo e a duração dos poderes que podem ser mobilizados para a normalização da situação. Segundo Ackerman, esse documento legal deveria conter um sistema de checks and balances adequado aos desafios de segurança que os EUA enfrentarão no século XXI. Em dado momento, o *Center for Constitutional Rights* e um escritório privado de advocacia, Shearman and Sterling, começaram a questionar juridicamente a legalidade das detenções de Guantánamo, o governo argumentou que eram inimigos externos presos fora dos EUA e que, por isso, tanto as cortes federais não poderiam conhecer das ações, mas também os prisioneiros não poderiam buscá-las. Isso fez com que opiniões se dividissem, ficando as cortes federais de primeira instância com o governo, enquanto a Suprema Corte resolveu reformar as decisões em sentido oposto. Em julgamento em Junho de 2004, a Suprema Corte decidiu que os prisioneiros tinham direito ao *habeas corpus*, pois esse remédio constitucional não diferenciaria nacionais de estrangeiros e também extinguiu a pretensão do governo de entender que Guantánamo não fazia parte da jurisdição estadunidense (COLE; DEMPSEY, 2006, p. 185). Abriu-se, dessa forma, a possibilidade de questionar a legalidade de cada detenção e de levar os detentos a júízo para testemunhar.

Houve ainda, por ocasião das detenções preventivas dois casos em que nacionais foram detidos como se estrangeiros fossem. Um foi o de Yaser Hamdi e o outro de José Padilla. Em ambos os casos, embora em momentos diferentes, a justiça rejeitou as pretensões governamentais e apreciou os pedidos (COLE; DEMPSEY, 2006, pp. 187-188).

Outro procedimento que recebeu duras críticas foram os tribunais militares. O governo tem demorado muito para julgar os prisioneiros e Cole e Dempsey apontam que, embora a ordem que criou os tribunais seja de Novembro de 2001, até Outubro de 2005 não havia ocorrido nenhum julgamento (COLE; DEMPSEY, 2006; PACHECO, 2010). Embora o juiz Robertson de Nova York tenha determinado que esses tribunais eram ilegais por considerar que os prisioneiros eram categorizados irregularmente como “unlawful combatants” e porque as regras de procedimento desses permitiam que o prisioneiro fosse culpado com base em evidências secretas, decisões superiores reverteram essa decisão permitindo que tais tribunais continuassem. Essa decisão garantiu um “cheque em branco” para o presidente determinando que as Convenções de Genebra não limitam o poder do presidente em relação aos detidos da Al-Qaida. (COLE; DEMPSEY, 2006, p. 189).

O Patriot Act é tido como uma legislação em que há violações de direitos civis porque alarga as leis contraterroristas existentes nos EUA e cria o tipo penal de “terrorismo doméstico”. Além disso, permite que uma gama de agências aplicadoras da lei pudessem conduzir investigações, vigilância, escutas entre outras ações contra organizações e indivíduos nos EUA. Entre as suas seções, encontramos permissões a buscas secretas, perigos a dados pessoais, o fim da separação entre as informações das agências (SIDEL, 2007, p. 11-15).

Por outro lado, o Patriot Act representa essa reação exagerada. Viola direitos constitucionais centrais, deportando imigrantes por conta de associação política, além de exclusão por conta de discurso. Congela propriedades baseado em evidências secretas e alterou o poder do FBI e o papel da CIA no interior dos EUA sem o controle adequado contra abusos. Em resumo, o Patriotic Act permitiu a imposição do culpado por associação aos imigrantes<sup>66</sup>, autorizou detenção com base em mera suspeita de que o imigrante alguma vez proveu qualquer ajuda humanitária para organizações consideradas terroristas, deu mais poder ao governo para nega a entrada de imigrantes por causa de qualquer declaração<sup>67</sup>, expandiu a autoridade do governo em conduzir investigação criminal e escutas sem mostrar qualquer indício, autorizou investigações secretas em casos não conexos com terrorismo, dá à CIA acesso aos grandes poderes do grande juri, reduziu a fiscalização judicial a poderes intrusivos de coleta de informações e expansão do escopo de acesso do FBI a uma gama de gravações comerciais de cidadãos inocentes, deu ao Tesouro, poder de congelar propriedades baseadas na alegação de que a aprte está sob investigação e permite que essa ordem de congelamento fosse baseada em evidências secretas (COLE; DEMPSEY, 2006, pp. 197-198).

Percebe-se, em geral, sérios problemas entre proteger os direitos humanos e o terrorismo. Ambos os lados acabam violando direitos humanos. Os terroristas violam as vidas de inocentes, enquanto os Estados são acusados de agir indiscriminadamente, oportunisticamente e ilegalmente em seus movimentos contraterroristas, sendo que “international human rights experts, including those of the UN system, are unanimous in finding that many of the measures that States are currently adopting to counter terrorism infringe on human rights and fundamental freedoms<sup>68</sup>”.(FOOT, 2007, p. 490).

---

66 Estendendo a filosofia do 1996 Antiterrorism Act para mais além.

67 Ressuscitando argumentos da Era McCarthy.

68 Address of the Secretary General on the occasion of the one year anniversary of the terrorist attacks on Madrid,

Foot argumenta que o design institucional pode moldar a política mundial e, nesse sentido:

*the UN also has a reservoir of authority that encourages states to use it as a platform from which to mobilize others. This authority derives from the UN's global nature, its procedural rules, and capacity to imbue political processes with an aura of legitimacy based on a negotiated and demonstrated consensus (FOOT, 2007, p. 492).*

As instituições seriam ambientes sociais nos quais atores políticos usam para ajudar a sustentar certas ideias, como as de direitos humanos, mesmo em situação de graves desafios.

Segundo a autora, logo no início observadores perceberam que a falta de preocupação com as consequências que as ações do Comitê teriam para os direitos humanos, sendo que muitos acreditavam que essa falta traria um senso de impunidade para as medidas tomadas. Mesmo a nomenclatura utilizada logo no pós- 11 de Setembro, “a guerra contra o terror” já tornaria difícil proteger os direitos humanos. Nesse sentido, o especialista independente da ONU para a proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais enquanto contraterrorismo, Robert K. Goldman, teria resumido as inquietações do momento posterior aos ataques afirmando que a S/RES/1373 não conteria referências significativas às obrigações dos Estados em respeitar os direitos humanos no design e na implementação de medidas contraterroristas (FOOT, 2007, p. 497). Não só isso, mas também “[T]his omission may have given currency to the notion that the price of winning the global struggle against terrorism might require sacrificing fundamental rights and freedoms.”<sup>69</sup>

Kofi Annan inicia movimento em prol da inclusão dos direitos humanos no combate ao terrorismo em conformidade com a Carta da ONU e as Convenções e Declarações preexistentes. É por isso que, ainda em 2001, ele estabelece o *Policy Working Group on the United Nations and Terrorism*, com o objetivo de estudar as consequências para os direitos humanos. O relatório final desse subgrupo defendia que:

*[T]he United Nations must ensure that the protection of human rights is conceived as an*

---

Madrid, Spain. Press Release, Secretary-General, Secretary-General Offers Global Strategy for Fighting Terrorism, U.N. Doc. SG/SM/9757 (10 Mar. 2005) (Anexo).

<sup>69</sup> E/CN.4/2005/103, §6°.

*essential concern. Terrorism often thrives where human rights are violated, which adds to the need to strengthen action to combat violations of human rights. Terrorism itself should also be understood as an assault on basic rights. In all cases, the fight against terrorism must be respectful of international human rights obligations*<sup>70</sup>

### 3.2.2 Precedentes ao Novo Consenso

Durante a reunião da Comissão de Direitos Humanos, em Abril de 2005, ficou decidido por meio da resolução E/CN.4/2005/80 que seria apontado por um período de 3 anos um relator especial para tratar do tema da promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais enquanto contra-atacando o terrorismo. Essa resolução procura demonstrar os esforços de relatorias de diferentes órgãos para demonstrar a importância do tema. Para a CDH, é essencial que os Estados não se deixem levar pelos acontecimentos e passem a violar direitos humanos para combater o terrorismo.

Para tanto, o item 14 determina que seja apontado um relator especial para observar o tema por três anos<sup>71</sup>. O mandato dado ao relator inclui a possibilidade de fazer recomendações concretas sobre a promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais enquanto contra-atacando o terrorismo quando requisitado pelos Estados<sup>72</sup>, obter, armazenar e manejar informações sobre o tema, principalmente em áreas em que não há mandato específico<sup>73</sup>, identificar as boas práticas e medidas em contraterrorismo<sup>74</sup>, desenvolver um diálogo regular e discutir sobre áreas possíveis de cooperação com atores relevantes<sup>75</sup>, sendo que tinha a obrigação de se reportar com regularidade à Comissão de Direitos Humanos e à Assembleia Geral<sup>76</sup>. Com a criação do Conselho de Direitos Humanos, assim como todos os outros Relatorias Especiais, o mandato foi ampliado em mais um ano<sup>77</sup>

---

70 A/57/2733-S/2002/875, Summary.

71 E/CN.4/2005/80, 14 *caput*.

72 E/CN.4/2005/80, 14, a.

73 E/CN.4/2005/80, 14, b.

74 E/CN.4/2005/80, 14, c.

75 E/CN.4/2005/80, 14, e.

76 E/CN.4/2005/80, 14, f.

77 A/RES/60/251.

Há documentos relevantes que antecederam a decisão de apontar um relator especial. Entre eles podemos destacar, o E/CN.4/2004/44<sup>78</sup>, além do relatório do Secretário-Geral E/CN.4/2004/91. Houve ainda o estudo do OHCHR, A/59/428, submetido conforme o A/RES/58/187, além do estudo independente sob o símbolo E/CN.4/2005/103 e o relatório E/CN.4/2005/100 do OHCHR.

O relatório do Secretário-Geral<sup>79</sup>, procura relatar o que Estados e diversos órgãos do sistema ONU estava realizando no tema, sempre preocupado com a proteção dos direitos humanos. Os parágrafos 8, 9 e 10 tratam da cooperação entre o CTC e o OHCHR. Essa cooperação entre os órgãos começa em 2003 com a resolução da Comissão de Direitos Humanos 2003/68, convidando os órgãos a cooperarem com o CTC<sup>80</sup>, citado, com entusiasmo, na A/RES/58/187. É possível observar que o tema dos direitos humanos entra na agenda do CTC a partir dessa data. É nesse momento em que o UNSC edita resolução<sup>81</sup> declarando que

*“States must ensure that any measure taken to combat terrorism comply with all their obligations under international law, and should adopt such measures in accordance with international law, in particular international human rights, refugee, and humanitarian law.”*

É importante ressaltar que o tema adentra na agenda aos poucos. Ele não é o tema principal no início, em 2001, mesmo que a resolução mencione, há sutilezas que devem ser destacadas e esse “diálogo” entre os diversos órgãos demonstra que só com o tempo foi possível tratar dos direitos humanos, com os órgãos especializados, embora nesse momento, a responsabilidade ainda seja do UNSC. Por fim, o relatório do Secretário-geral mostra a necessidade de cooperação e, acima disso propôs apontar um Relator Especial para o tema<sup>82</sup>.

O estudo do Alto Comissariado<sup>83</sup>, por sua vez, mostra que os sete órgãos de monitoramento de tratados de direitos humanos examinaram até a data do estudo,

---

78 Esse documento não apresenta informações substantivas, mas sim, a necessidade de criar novos mandatos para discutir direitos humanos.

79 E/CN.4/2009/91.

80 CDH resolução de 2003/68, §4º.

81 Resolução UNSC 1456 de 2003.

82 E/CN.4/2009/91, §50.

83 A/59/428.

aproximadamente uns 100 relatórios por ano, sendo que os procedimentos especiais relevantes consideraram cerca de 60 casos em países também por ano.

*“In both instances, the attention of the treaty bodies and the special procedures ranges over a number of issues, leaving only partial space for an in-depth examination of the compatibility of national counter-terrorism measures with international human rights obligations” (E/CN.4/2004/91, § 25).*

Uma das conclusões desse estudo mostrava que haveria lacunas significativas entre as práticas de contraterrorismo dos Estados e o sistema de direitos humanos da ONU. Entretanto, nesse momento o estudo aponta que havia falta de mandato específico e de métodos de trabalho para lidar com a relação entre direitos humanos e contraterrorismo<sup>84</sup>, sendo por isso ressaltado quando da formação do Relator Especial para o tema. Cabe ressaltar os parágrafos 20 ao 37 do estudo em questão que procura demonstrar como o problema é visto.

O Secretário-Geral, na sessão anterior da Assembleia Geral, já havia demonstrado que os mecanismos da ONU para direitos humanos identificaram pressões sobre uma grande variedade de direitos como resultado de medidas contraterroristas. A lista de direitos sobre pressão incluiria: direito de viver livre de tortura e tratamento ou punição cruel, inumano e degradante, respeito ao princípio da legalidade, direito de liberdade contra detenções arbitrárias, julgamento justo, liberdade de pensamento, consciência e religião, liberdade de expressão e de associação, liberdade contra discriminação, direito de asilo contra perseguições, além dos direitos previstos para situações de emergências<sup>85</sup>. Os diversos procedimentos especiais<sup>86</sup> começaram a relatar esses casos de violação de direitos humanos por conta do contraterrorismo desde 2002<sup>87</sup> sendo que inúmeros procedimentos especiais trabalharam inteiramente com o tema e procuraram incluí-lo nos seus mandatos<sup>88</sup>.

---

84 A/59/428, §47.

85 Idem, §20.

86 Segundo o OHCHR, “Procedimentos Especiais” é o nome geral dado aos mecanismos estabelecidos pelo Conselho de Direitos Humanos para abordar questões relacionadas com um país ou tema. Os procedimentos Especiais podem ser individuais, chamado de Relator Especial, Representante Especial do Secretário-Geral ou Especialista Independente, ou ainda pode ser coletivo, formando grupos de trabalhos de até cinco membros (Cf. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm>).

87 Idem, §21.

88 Idem, §22.



Em correspondência com os o *modus operandi* estadunidense<sup>89</sup>, embora não adstrito àquele país, os diversos *working groups* e relatores especiais apontaram graves problemas com as detenções arbitrárias, mantendo suspeitos de terrorismo incomunicáveis, sem contato com familiares, advogados ou qualquer outro tipo de assistência por grandes períodos de tempo. Isso, segundo um dos relatores, poderia facilitar a tortura ou tratamento cruel e inumano<sup>90</sup>. Outra prática apontada está no uso de cortes militares ou especiais para tratar ofensas relacionadas com terrorismo<sup>91</sup>.

As práticas contraterroristas dos Estados geraram, segundo o estudo, problemas relacionados com discriminação contra árabes e contra a liberdade religiosa dos muçulmanos<sup>92</sup>. Do ponto de vista legislativo, o estudo mostra que 20 dos relatórios desses procedimentos especiais mostraram a multiplicação com políticas, legislações e práticas disseminadas entre os Estados em nome da luta contra o terrorismo, que afetaram negativamente a fruição de praticamente todos os direitos humanos, tanto civis quanto econômicos, culturais, políticos e sociais. Inclusive, quatro desses especialistas – o Relator Especial para a independência de juízes e advogados, para questões de tortura, para o direito de todos usufruírem do mais alto padrão de saúde mental e física, assim como o presidente do grupo de trabalho sobre detenções arbitrárias – desejavam fazer missões conjuntas ao Iraque, Afeganistão e à base militar de Guantánamo Bay em especial e em outros lugares não discriminados, para poderem verificar se os padrões mínimos de direitos humanos estavam sendo garantidos às pessoas presas, detidas ou julgadas em razão de terrorismo ou outras violações<sup>93</sup>.

O fator limitador apontado pelos relatores é que não haveria naquele momento um mandato específico para a questão que desse conta do tema, sendo que cada um deve se atentar para o escopo do seu mandato, além do fato de que os relatores especiais estão sujeitos a restrições que impedem um estudo aprofundado da questão<sup>94</sup>.

O estudo finalizou a questão das medidas nacionais contra o terrorismo, com o entendimento de que o assunto tem aparecido nos diversos mandatos de procedimentos especiais

---

89 Cf. Cap XXX.

90 A/59/428, §23.

91 Idem, §24.

92 A/59/428, §26.

93 Idem, §27.

94 Idem, §28.

porque de alguma forma cada mandato tocava em questões de contraterrorismo e este impactou não só na definição e aplicação do direito, mas também nos destinatários do direito<sup>95</sup>. Há preocupações que devem ser consideradas para o tema e que os mandatos existentes na época não alcançavam<sup>96</sup>:

1. O princípio da legalidade<sup>97</sup>: preocupação com a definição do que é terrorismo ou com ofensas relacionadas com terrorismo nas legislações nacionais que parece ser vago ou muito amplo, podendo impedir atividades legais.
2. Detenções Extraterritoriais e secretas: prisões secretas relacionadas com contraterrorismo tanto dentro do território quanto fora dele, mantendo-os incomunicáveis.
3. Direitos relacionados com o devido processo legal: essas medidas incluem novos procedimentos para usar em detenções de suspeitos de terroristas. Entre elas, a expansão do uso de tribunais militares, acusações por meio de evidências secretas, limitação do *habeas corpus*, impedem o acesso a tribunais e prendem por tempo indeterminado sem julgamento.
4. Extradicações – também chamadas de rendição de terroristas – sem o devido processo legal e proteção dos direitos humanos,
5. Medidas Contraterroristas têm pressionado o direito de livre associação e reunião, por meio do diagnóstico de que as ações se dão por meio de atividades em grupos nacionais e internacionais. Isso também envolve o princípio de responsabilidade criminal individual.
6. A cooperação requerida pela S/RES/1373 na área de troca de informações, podendo infringir o direito à privacidade na forma da Convenção Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.
7. O congelamento de ativos de acordo com a lista produzida pela ONU pode gerar privação arbitrária de propriedades de grupos e pessoas erroneamente.
8. Em utilizando medidas emergenciais, os Estados não estavam observando direitos humanos considerados inderrogáveis.

---

95 Idem, §32.

96 Idem, §43.

97 Representada pelo brocardo “nullum crimen, nulla poena sine lege” presente no corpo do texto do documento.

9. Preocupação com execuções extrajudiciais relacionadas com medidas contraterroristas no curso de conflitos armados e de detenções arbitrárias.

Esse estudo, portanto, não só reafirma a preocupação dos organismos de direitos humanos da ONU com as medidas contraterroristas tomadas no período como dá respaldo às críticas de ONGs e de especialistas no assunto. A conclusão de que violações de direitos humanos estavam ocorrendo no período sem um mecanismo eficaz, gera o mandato de Relator Especial sobre a promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais enquanto tomando medidas contraterroristas.

Pelo documento E/CN.4/2005/100 do OHCHR, após apresentar a participação dos mecanismos de direitos humanos do sistema ONU, as conclusões da CDH são de que o terrorismo, enquanto inter-relacionado com os direitos humanos, permanece como tema internacional importantíssimo e fere todos os valores centrais da Carta da ONU,<sup>98</sup> que a situação depende de medidas que enfrentem as raízes do terrorismo, sendo necessária uma estratégia mais ampla do que medidas coercitivas, e que essas medidas deveriam estar ligadas a instrumento contraterroristas cooperativos dentro dos marcos legais de respeito dos direitos humanos e liberdades civis<sup>99</sup>.

O documento E/CN.4/2005/103 é o relatório do especialista independente Robert K. Goldman que entende que os Estados devem confrontar essa ameaça de forma decisiva. A forma de combater a ameaça, de acordo com o respeito ao Estado de direito e às obrigações legais internacionais. Sugere o relatório que uma ampla gama de direitos humanos estava sobre pressão ou eram violados pelos Estados em contextos de iniciativas de contraterrorismo nos planos nacionais e internacionais e as medidas não eram analisadas de forma adequada<sup>100</sup>. A falta de cobertura de sistemas de monitoramento, é necessário fortalecer a proteção dos direitos humanos enquanto contra-atacando terrorismo e o mandato, que deve ser realizado com complementariedade com relação aos demais sistemas<sup>101</sup> e deveria:

---

98 E/CN.4/2005/100, §17.

99 Idem, §18.

100 E/CN.4/2005/103, §90.

101 Idem, §92.

*its mandate should encompass all internationally recognized human rights and extend to all States; it should be authorized to provide technical assistance to Governments in the design of counter-terrorism measures; it should be authorized to receive credible information from governmental, intergovernmental and non-governmental sources and to dialogue with Governments; it should report directly to the Commission on Human Rights; it should be operational and authorized to undertake several in situ visits per year; it should be authorized and encouraged to consult with and exchange information with the Security Council's Counter-Terrorism Committee; it should exchange information and engage in cooperative activities with the Office of the High Commissioner, other relevant mandate holders and treaty bodies; and it should consult with regional and subregional intergovernmental and human rights bodies. In addition, the mandate holder should have demonstrable expertise in human rights law, as well as solid knowledge of international humanitarian law, criminal law and refugee law<sup>102</sup>.*

### 3.2.3 A atual conformação do contraterrorismo no plano multilateral

O documento denominado *Report of the Policy Working Group on the United Nations and Terrorism*, A/57/273 ou S/2002/875, apresentado em 2002, observa a necessidade de atacar o terrorismo de três formas: negando recursos, dissuadindo grupos de virarem terroristas e sustentando cooperação ampla para o combate do terrorismo. Foi com base nos relatórios desse *working group* que Kofi Annan, então Secretário-Geral, apresentou sua visão de combate global contra o terrorismo em 2005. Na sua visão, o contraterrorismo deveria ser fundado em cinco pilares:

1. Dissuading groups from resorting to terrorism,
2. Denying terrorists the means to carry out an attack,
3. Deterring States from supporting terrorist groups,
4. Developing State capacity to defeat terrorism, and
5. Defending human rights in the context of terrorism and counter-terrorism<sup>103</sup>

---

102 Idem, §91.

103 Address of the Secretary General on the occasion of the one year anniversary of the terrorist attacks on Madrid, Madrid, Spain. Press Release, Secretary-General, Secretary-General Offers Global Strategy for Fighting Terrorism, U.N. Doc. SG/SM/9757 (10 Mar. 2005) (Anexo)

O Secretário-Geral estabeleceu em 2005 a *Counter-Terrorism Implementation Task Force* com o objetivo de auxiliar na coordenação dos diversos esforços no interior da Organização. Composto por 19 departamentos e agências da ONU, além da coordenação geral de 12 monitoramento de tratados<sup>104</sup>.

*It is therefore noteworthy that within the UN context, the two structures against terrorism posing the greatest potential threat to human rights, namely the frameworks established by Resolutions 1267 and 1373, are also among those which seem to afford them the least importance.*

*However, as has been seen earlier, the Organization and its membership have recognized these shortcomings and have sought to adopt measures aimed at correcting this imbalance, leading some to contend that the initial hard-line approach may have to some extent yielded to one that is more sensitive to human rights concerns (RABBAT, 2010, p. 103)*

Although the pendulum appears to be swinging the way of a renewed emphasis on human rights, additional measures that would contribute to firmly anchoring human rights within the UN's anti-terrorism framework are clearly needed (RABBAT, 2010, p. 103)

A resolução n° 288 da 60ª Sessão da Assembleia Geral da ONU estabelece a adoção dessa resolução juntamente com o seu Anexo, como a Estratégia da ONU para o contraterrorismo. Entre outras medidas vistas como necessárias para a continuidade da discussão nos comitês, que o Secretário-Geral fica responsável por revisar a implementação e atualizar a própria estratégia em 2 anos, como de fato ocorreu com o documento A/RES/62/272. Também convida as ONGs a participarem do processo da foram como lhes cabia, sem informar qual seria essa participação.

A parte anexa denominada de “Plano de Ação” inicia-se com o preâmbulo genérico, dividido em 3 itens, em que se reafirma a necessidade dos Estados em condenar o terrorismo<sup>105</sup> e de implementar os diversos documentos referentes ao combate ao terrorismo tanto da Assembleia Geral quanto do Conselho de Segurança<sup>106</sup>. Além disso, afirma que a cooperação no tema de contraterrorismo depende de aceitar as normas e princípios da própria ONU, além das normas de

---

104 “Implementing the Global Counter-Terrorism Strategy: Fact Sheet,” Peace and Security Section, Department of Public Information, DPI/2439B/Rev.1, May 2007.

105 A/RES/60/288, Anexx, 1.

106 Idem, 2.

direitos humanos, de refugiados e humanitários<sup>107</sup>. A partir desse preâmbulo, o anexo é dividido em quatro partes: 1) Medidas voltadas às condições que contribuem para expandir o terrorismo. 2) Medidas para prevenir e combater o terrorismo. 3) Medidas para criar a capacidade dos Estados em combater e prevenir o terrorismo e para fortalecer o papel do sistema das Nações Unidas nessa questão e 4) Medidas para assegurar o respeito aos direitos humanos e o rule of law para todos como a base fundamental para lutar contra o terrorismo.

Na primeira parte, o documento mostra-se preocupado com, na ordem: 1) conflitos prolongados e não resolvidos, 2) com a desumanização da vítima de terrorismo, 3) com a falta da supremacia do direito, 4) com as violações de direitos humanos, 5) discriminações em geral, 6) exclusões políticas, 7) marginalização socioeconômica e 8) a falta de boa governança. Reconhece que essas questões podem levar ao terrorismo e cada item dessa parte responde com uma medida anterior que a ONU já tomou, como convenções e objetivos para resolver<sup>108</sup>.

A segunda parte conta com 18 itens com medidas concretas para prevenir e combater o terrorismo. O ideal seria conter qualquer ato que possa encorajar, financiar, facilitar entre outras ações que possam levar à ações terroristas a outros Estados<sup>109</sup>, alertando para a necessidade de completa cooperação para o combate ao terrorismo, em esferas jurídicas (com extradição e processo de qualquer pessoas que cometa qualquer ato conexo ao terrorismo) e econômicas (impedindo paraísos fiscais)<sup>110</sup>, principalmente com troca de informações corretas e em tempo hábil sobre possíveis ataques<sup>111</sup>. Outros crimes transnacionais como lavagem de dinheiro e tráfico de drogas entre outros crimes conexos devem ser considerados como parte da cooperação<sup>112</sup>. Segundo essa proposta, o CTC deve ser utilizado, sem prejuízo de outros organismos não diretamente relacionados com o terrorismo, mas com temas afins, como United Nations Office on Drugs, quando couber, além de relevantes organizações regionais, para criar relevantes centros de combate ao terrorismo, podendo existir inclusive um internacional<sup>113</sup>. Outros organismos são considerados no contraterrorismo. A Interpol é convidada a participar para assuntos de roubos de

---

107 Idem, 3.

108 Idem, part I.

109 Idem, part II, 1.

110 Idem, 2. A cooperação judiciária está descrita no item 3.

111 A/RES/60/288, Anexx, part II, 4.

112 Idem, 5 e 6.

113 Idem, 8 e 9.

documentos e o Comitê criado pela S/RES/1267 seria responsável pela proibição das viagens de indivíduos ligados a Al-Qaida e ao Talibã<sup>114</sup>.

Na parte III, reconhece-se que dar capacidade aos Estados de prevenir e combater o terrorismo é o ponto central de qualquer combate contraterrorista. Para tanto, os Estados são convidados a fazerem contribuições voluntárias aos projetos de contraterrorismo e assistência técnica das Nações Unidas<sup>115</sup>, valorizando as melhores práticas regionais dos programas dos programas de capacitação<sup>116</sup>, racionalizando a forma como as informações são dadas aos diversos órgãos da ONU, evitando a duplicidade e tornando a troca de informação mais frequente entre os membros e os organismos da ONU<sup>117</sup>. O Counter-Terrorism Implementation Task Force, subsidiário do Secretariado-Geral fica responsável pela coordenação e coerência dos diversos esforços do sistema ONU<sup>118</sup>. O CTC passa a ser um órgão de assistência técnica<sup>119</sup> sendo que os outros itens da parte 3 listam os diversos organismos internacionais que devem fazer parte da Força Tarefa sendo construída e de que forma devem participar, incentivando, inclusive, a participação de parcerias público-privadas<sup>120</sup>.

Por fim, a parte IV da resolução 288 reafirma a preocupação com a proteção dos direitos humanos, reforçando o papel que organismos, convenções e protocolos já afirmados possuem e que devem ser observados<sup>121</sup>. Após citar os órgãos de direitos humanos já existentes – o Conselho de Direitos Humanos e o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos<sup>122</sup> – o documento dá atenção especial ao Relator Especial sobre a Proteção e Promoção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais enquanto Combatendo o Terrorismo<sup>123</sup>. Esse mandato de relator foi estabelecido ainda pela Comissão de Direitos Humanos, pelo documento E/CN.4/RES/2005/80 em 2005 e depois confirmado pelo Conselho de Direitos Humanos. Ressalta-se que não há grandes modificações geradas pelo documento A/RES/62/272 que representa a revisão do desse plano de combate ao terrorismo.

---

114 Idem, 15 e 16.

115 A/RES/60/288, Anexx, part III, 1.

116 Idem, 2.

117 Idem, 3 e 4.

118 Idem, 5.

119 Idem, 6.

120 Idem, 7 – 13.

121 A/RES/60/288, Anexx, part IV, 1 – 5.

122 Idem, 6 e 7.

123 Idem, 8.

Observa-se, portanto, que a forma de combate ao terrorismo idealizado pelo Secretário-Geral, está subordinado a ela, com forte ligação com a GA e muito mais multi-organizacional, possível de ser percebido, já pela escolha do nome, por ser denominada de Força Tarefa. O foco do contraterrorismo é visto ancorado na capacitação dos Estados e na proteção dos direitos humanos, chave na construção da reforma da ONU naquele momento. A teoria da ação comunicativa ligada aos debates sobre regimes permite indicar a forma como Estados e organismos de organizações lidam com temas importantes por meio da formação de consensos. Há valores que procuram ser formados no interior da ONU e, com relação ao contraterrorismo, esses valores são entendidos com base na revalorização dos direitos humanos presente na Carta da ONU.



## CONCLUSÃO

A teoria das relações internacionais passa por diferenciações significativas quanto ao estudo das organizações internacionais e dos regimes internacionais. Trabalhos de relevância no tema mostram como o estudo desse campo, que se inaugura ainda no entre guerras, é alterado substancialmente no decorrer dos anos. Essa alteração se ocorre no foco dos estudos, saindo de organizações institucionalizadas para formas de institucionalização não organizacionais (como os regimes), e na forma de se estudar, partindo de abordagens positivistas para as mais cognitivistas, incluindo abordagens legalistas.

O momento histórico também se mostra muito importante para o desenvolvimento desse tipo de pesquisa, uma vez é possível observar relação entre o papel que as Organizações Internacionais assumem no plano internacional com o número de pesquisas nessa área. Particularmente nesse sentido, o fim da Guerra Fria gerou muitos artigos sobre o tema. O maior ou menos protagonismo de organizações internacionais leva autores a estudarem o tema da cooperação internacional de forma distinta, podendo ser considerado que o conceito de regimes foi uma forma encontrada para permanecer no estudo, mesmo em um momento em que as OI tiveram papel diminuto (KRATOCHWIL; RUGGIE, 1986).

Com todo o desenvolvimento que a década de 1990 trouxe, entender as OI a partir do elemento subjetivista e da abordagem cognitivista permite empreender esforços significativos para a compreensão do tema do contraterrorismo no plano multilateral. O sistema multilateral tem comportamento eminentemente intersubjetivo. Há grande necessidade de se compreender, com base em perspectiva cognitiva, o funcionamento das organizações internacionais na construção da política internacional. Não podem ser vistas como atores propriamente ditas, mas funcionam como um espaço de deliberação, de discussão que no final leva à formações de consensos. Os consensos são cristalizados em normas que definem o comportamento dos Estados e agências, além de outros organismos do próprio sistema ONU.

Os termos do debate são definidos por meio das políticas internas de cada país. O caso das medidas contraterroristas é emblemático nesse sentido. Um ataque terrorista em território estadunidense gera debates e reações, muitas vezes exageradas, em relação à normalidade

democrática anterior e altera a constelação política nacional e essa constelação é levada pelo representante dos EUA na ONU. A reação do plano multilateral é a criação do Comitê de Contraterrorismo ligado ao Conselho de Segurança.

Apesar dessa possibilidade de recorrente instrumentalização a serviço dos interesses que circundam a formulação e a execução da política externa dos EUA, o excepcionalismo não pode ser, por outro lado, considerado uma mera ferramenta retórica das elites políticas estadunidenses. O que se percebeu com o presente estudo é que o excepcionalismo, mais do que uma noção, é uma auto-percepção que encontra ressonância tanto na esfera social e política quanto na academia norte-americana.

Devemos lembrar que a tentativa excepcionalista de sintetizar a alma americana essencial é muito penetrante, sendo insuficiente querer simplesmente superá-la ou apontá-la como mero discurso vazio. O excepcionalismo americano é absolutamente central ao pensamento político estadunidense para ser erradicado. Segundo Schmidt, é possível, como observado ao longo do texto, que sua forma seja alterada, mas a narrativa em si é a modalidade favorita de autobiografia nacional estadunidense (SCHMIDT, 2006).

Entretanto, é importante mostrar a relação existente entre a ideia de excepcionalismo americano, nessa sua representação do que é os EUA e do medo a que os cidadãos foram submetidos.

*The environment in which the abuses are taking place, however, is substantially different than in the McCarthy era or in any other period in U.S. foreign policy dominated by fearmongering and repression of perceived enemies. Today, unlike in earlier periods, the regressive measures are taking place during a time wherein human rights adherents wielded unprecedented influence over the policy agenda and played a role in decision making. By all accounts, however, it appears as if the human right approach is failing to address the climate of fear choking civil liberties and the policies of the imperial presidency that make this possible (MERTUS, 2005: p. 320).*

Contestada a política interna estadunidense, abriu-se espaço também para a contestação das políticas multilaterais de combate ao terrorismo. Essa contestação, no plano internacional se deve aos organismos da ONU e especialistas no tema que foram chamados para dar parecer sobre esse tipo de políticas no âmbito dos Estados e da organização.

Uma vez admitido as violações de direitos humanos que essas políticas geravam, novos argumentos, dessa vez dadas pelo Secretário-Geral, puderam ser utilizadas para uma nova rodada de debates gerando novo consenso. O consenso gerado significa a criação de sistema multi-organizacional, com participação de todos os organismos de alguma forma ligados à ONU e que tinham alguma proposta, dentro da sua competência, para o combate ao terrorismo.

A estrutura da política internacional representada pelas Nações Unidas e formada pela Força Tarefa criada para o contraterrorismo, em consoante com o debate sobre regimes internacionais do ponto de vista dos processos linguísticos existentes no debate e na tentativa de formação de consensos, facilita o aproximação intersubjetiva entre agentes e ora um discurso ganha visibilidade, ora é outra forma de combate que se mostra mais adequada àqueles que são agentes influenciando na estrutura apresentada. No processo da “guerra contra o terror” é visível que o medo descrito pelo governo estadunidense, a possibilidade de novos ataques e o discurso da administração Bush gera consensos e constrói uma realidade. Essa realidade é transformada e re-significada na medida em que o discurso não se sustenta, dando espaço para novas normas que constituem o combate ao terrorismo e a política internacional.

O presente trabalho abre espaço para pesquisa futuras. A partir do debate realizado até o presente momento, seria interessante prosseguir com a pesquisa em dois sentidos. O primeiro indicaria a necessidade de compreender o significado dos direitos humanos na política interna dos EUA, refletindo tanto no campo jurídico, quanto no político e no da sociedade civil<sup>124</sup>. A outra possibilidade seria estudar mais a fundo os desdobramentos do tema proposto, não só saindo da posição normativa para a posição política dos atores individuais, mas também estudando outras tensões entre os organismos da ONU e Estados, demonstrando que a ONU se comporta como espaço decisório onde é possível haver a discussão sobre os temas propostos gerando, ou não, consensos sobre o assunto e que há atores formados pela organização que não ela mesma.

---

124 Parte dessa pesquisa sobre organizações da sociedade civil de promoção dos direitos humanos foi desenvolvida pelo grupo de direitos humanos do INCT-INEU.

## REFERÊNCIAS

- ACKERMAN, Bruce. **Before the Next Attack: preserving civil liberties in the age of terrorism.** New Haven: Yale University Press, 2006.
- ALEXY, Robert. “Jürgen Habermas’s theory of legal discourse”. In: ROSENFELD, Michel; ARATO, Andrew (eds.). **Habermas on law and democracy: critical exchanges.** Los Angeles, EUA: University of California, 1998, pp 226-233.
- ALSTON, Philip. “Neither fish nor fowl: The quest to define the role of the UN High Commissioner for Human Rights”. **European Journal of International Law**, n. 8, 1997. Disponível em: <<http://ejil.oxfordjournals.org>>.
- \_\_\_\_\_.; STEINER, H. **International human rights in context.** New York: Oxford University, 2000.
- ALVES, José A. L. **Os Direitos Humanos como Tema Global.** São Paulo: Perspectiva, 1994.
- APODACA, Claire. **Understanding U.S. Human Rights Policy: a paradoxical legacy.** New York: Routledge, 2006.
- ARCHIBUGI, D. “A critical analysis of the self-determination of peoples”. **Constellations**, v.10, n.4, 2003, p.488-505.
- BAKER, Thomas E.; STACK, Jr. John F (Ed.). **At War with Civil Rights & Civil Liberties.** Nova York: Rowman and Littlefield Publishers, 2006.
- BITTAR, Eduardo C. B. **O direito na pós-modernidade e reflexões frankfurtianas.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos.** 11<sup>a</sup> Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOULDEN, Jane; WEISS, Thomas G. **Terrorism and the UN: before and after September 11.** Indiana: Indiana University Press, 2004.
- BROWN, C. **Sovereignty, rights, and justice.** Cambridge: Polity, 2006.

- BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**: um estudo da ordem na política mundial. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio A. “O legado da declaração universal e o futuro da proteção internacional dos direitos humanos”. In: AMARAL JR., Alberto do; PERRONE-MOISES, Cláudia (Orgs.). **O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem**. São Paulo: Edusp, 1999. p. 13–51.
- CHANDLER, D. “New rights for old? Cosmopolitan citizenship and the critique of state sovereignty”. **Political Studies**, v.51, p.332-349, 2003.
- COLE, David D. "Enemy Aliens". **Stanford Law Review**, v. 54, n. 5, 2002, pp. 953-1005.
- \_\_\_\_\_.; DEMPSEY, James X. **Terrorism and the Constitution**: sacrificing civil liberties in the name of national security. Nova York: The New Press, 2006.
- COSTA, Sérgio. “Democracia cosmopolita: déficits conceituais e equívocos políticos”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 53, p. 19–32, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>>.
- COX, Robert W.; SINCLAIR, Timothy J. **Approaches to World Order**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1996.
- GOLDFORD, Dennis J. **The American Constitution and the Debate over Originalism**. Nova York: Cambridge University, 2005.
- DONNELLY, J. **Universal human rights in theory & practice**. Ithaca: Cornell University, 2003.
- DUNNE, Tim; WHEELER, Nicholas J. (eds). **Human rights in global politics**. Cambridge: Cambridge Press, 1999.
- FALK, R. **Human rights horizons**: the pursuit of justice in a globalizing world. London: Routledge, 2000.
- FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. “International norms dynamics and political change”. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 887–917, Autumn 1998.

- FONSECA, C. “Deus está do nosso lado”: excepcionalismo e religião nos EUA. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 1, 2007, p. 149-185.
- FORSYTHE, David P. **Human rights in international relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- \_\_\_\_\_. “The United States and International Criminal Justice”. **Human Rights Quarterly**, n. 24, pp. 974-991, 2002.
- FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: Nau, 1999.
- GARDBAUM, Stephen. “The Myth and the reality of American Constitutional Exceptionalism”, **Michigan Law Review**, v. 107, n. 39, Dez. de 2008.
- GOLDFORD, Dennis J. . **The American Constitution and the Debate over Originalism**. Nova York: Cambridge University, 2005.
- GOODHART, Michael. “Reverting to Form: American Exceptionalism and Human Rights after 9/11”. Conferência “*The International Human Rights Regime since 9/11: Transatlantic Perspectives*”, 2008. disponível em: <<http://www.ucis.pitt.edu/euce/events/conferences/HumanRights-2.html>>.
- HABERMAS, Jürgen. **Teoria de la Acción Comunicativa: Racionalidad de la acción y racionalización social**. Madrid, ES: Taurus, 1987.
- \_\_\_\_\_. **Constelação Pós-Nacional: Ensaios políticos**. São Paulo: Littera Mundi, 2001a.
- \_\_\_\_\_. “O conceito de poder em Hannah Arendt”. In: **Habermas, Sociologia**. São Paulo: Ática, 2001b.
- \_\_\_\_\_. **Direito e Democracia: Entre a facticidade e a validade**. v. 1, 4. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a.
- \_\_\_\_\_. **Direito e Democracia: Entre a facticidade e a validade**. v. 2, 4. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b.
- \_\_\_\_\_. “Direitos humanos: no plano global e no âmbito interno dos Estados”. In: HABERMAS, J. **A inclusão do outro**. São Paulo: Loyola, 2004, pp.192-307.

- \_\_\_\_\_. *Paradigms of law*. In: ROSENFELD, Michel; ARATO, Andrew (eds.). **Habermas on law and democracy: critical exchanges**. Los Angeles, EUA: University of California, 1998, pp. 13-25.
- \_\_\_\_\_. “Soberania popular como procedimento”. **Novos Estudos – CEBRAP**, n. 26, março 1990. Disponível em: <<http://novosestudos.uol.com.br/acervo/acervo.asp>>.
- HANCOCK, Jan. “Woodrow Wilson revisited: Human rights discourse in the foreign policy of the George W. Bush Administration,” **European Journal of International Relations**, vol 16, n. 1, 2010, pp. 57-76.
- HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 1992.
- HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. **Theories of International Regimes**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2004.
- HERZ, Mônica. “A internacionalização da política: a perspectiva cosmopolita em face do debate sobre a democratização da ONU”. **Contexto Internacional**, v. 21, n. 2, jul./dez. 1999. Disponível em: <<http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/cgi/cgilua.exe/sys/start.html?tpl=home>>.
- \_\_\_\_\_. “Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria”. **Dados**, v. 40, n. 2, 1997.
- HELD, David. **Democracy and the global order**. Nova York: Stanford Press, 1995.
- \_\_\_\_\_. “Globalization, International Law and human rights”. **Lecture on University of Connecticut**, 2005.
- HURST, Hannun. Human rights in conflict resolution: the role of the OHCHR in UN Peacemaking and Peacebuilding. **Human Rights Quarterly**, v.28, n.1, 2006, p.1-85.
- IGNATIEFF, Michael (Org.). **American Excepcionalism and Human Rights**. New Jersey: Princeton University, 2005.
- KAHN, Paul W. *American Exceptionalism, Popular Sovereignty, and the Rule of Law*. In: IGNATIEFF, Michel. **American Exceptionalism and Human Rights**. Princeton University Press, 2005.

- KAUFMANN, Arthur. **La filosofía del derecho en la posmodernidad**. Santa Fe de Bogotá, Colômbia: Temis S. A., 1998.
- KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- KOERNER, Andrei. “Ordem política e sujeito de direito no debate sobre direitos humanos”. **Lua Nova**, n.57, p.87-111, 2002.
- \_\_\_\_\_. “O papel dos direitos humanos na política democrática: uma análise preliminar”. **RBCS**, n.53, v.18, 2003, p.143-157.
- KRASNER, Stephen (org.) **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1989.
- KRATOCHWIL, Friedrich, V. “Regimes, Interpretation and the 'Science' of Politics: a reappraisal”. **Millenium – Journal of International Relations**, v. 17, n. 2, 1988, pp. 263 – 284.
- \_\_\_\_\_. **Rules, norms and decisions: on the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs**, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1989.
- \_\_\_\_\_; RUGGIE, John G. “International Organization: A State of the Art on an Art of the State. **International Organization**. v. 40, n. 4, 1986, pp. 753-775.
- LAKE, David A, “Relational Authority and Legitimacy in International Relations,” **American Behavioral Scientist**, v. 53, n. 3, nov., 2009, pp. 331-353.
- LANG Jr., Anthony F, “Punishment and Peace: Critical Reflections on Countering Terrorism,” **Millenium – Journal of International Relations**, 36, 3 (2008): 493-511.
- \_\_\_\_\_. **Punishment, Justice and International Relations: Ethics and order after the Cold War** (New York, Routledge, 2008).
- \_\_\_\_\_; BEATTIE, Amanda R., **War, Torture and Terrorism: Rethinking the Rules of international security** (New York, Rutledge, 2009).
- \_\_\_\_\_; RENGGER, Nicholas; WALKER, William, “The Role(s) of Rules: Some Conceptual Clarifications”, **International Relations**, 20, 3 (2006): 274-294



- LINKLATER, A. **Critical theory and world politics: citizenship, sovereignty and humanity.** New York: Routledge, 2007.
- LOPES, Cléber da Silva. “Segurança e direitos civis nos EUA pós 11 de setembro: uma revisão parcial da literatura”. **Seminário sobre direitos humanos.** Instituto Nacional para Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU), realizado em 10 de Dezembro de 2010, disponível em <http://www.inct-ineu.org.br>.
- LYOTARD, Jean-François. **A Condição pós-Moderna.** Rio de Janeiro: José Olympio, 2004.
- MERTUS, Julie. **Bait and Switch: human rights and U.S. foreign policy.** Nova York: Routledge, 2004.
- \_\_\_\_\_. “Human rights and civil society in a new age of American exceptionalism”. In: WILSON, R. A. **Human rights in the “War on Terror”.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 317-334.
- MEZAROBBA, Glenda; HERNANDEZ, Matheus C.; ROSA, William T. L. A Guerra contra o Terror e a Agenda de ONGs Internacionais de Promoção dos Direitos Humanos nos Governos Bush e Obama. *Cadernos CEDEC*, n. 89, São Paulo: CEDEC, 2010.
- MONTEN, Jonathan. “The Roots of the Bush Doctrine: power, nationalism, and democracy promotion in U.S. Strategy.”, **International Security**, v. 29, n. 4, 2005, pp. 112-156.
- MORAVCSIK, Andrew. “The Paradox of U.S. Human Rights Policy”, in: IGNATIEFF, Michael. **American Exceptionalism and Human Rights.** Princeton University Press, 2005.
- MORENO, Marta F. “Propostas de democratização das Nações Unidas”. **Contexto Internacional**, v. 23, n. 1, jan./jun. 2001.
- NEVES, Marcelo. “The symbolic force of human rights”. **Philosophy Social Criticism**, v. 33, n. 4, p. 411 – 444, 2007.
- ONUF, Nicholas. “Construtivism: A User's Manual”. In: KUBÁLKOVÁ, Vendulka (ed.). **International Relations in a Constructed World.** Londres: M.E. Sharpe, 1998, pp. 58-78.
- \_\_\_\_\_. **World of Our Making.**

- PACHECO, Cristina Carvalho. “Os inimigos combatentes no governo Bush: as relações entre Executivo, Legislativo e Judiciário durante o período”, **Seminário sobre direitos humanos**. Instituto Nacional para Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU), realizado em 10 de Dezembro de 2010, disponível em <http://www.inct-ineu.org.br>.
- REUS-SMIT, Christian. “Constructivism”. In: BURCHILL, Scott; LINKLATER, Andrew; DEVETAK, Richard; DONNELLY, Jack; PATERSON, Matthew; REUS-SMIT, Christian; TRUE, Jaqui (Eds.). **Theories of International Relations**, 3a. Ed., Nova York: Palgrave-Macmillan, 2005, pp. 188 – 212.
- \_\_\_\_\_. “Politics and International Legal Obligation”. *European Journal of International Relations*, v. 9, n. 4 , 2003, pp. 591 – 626.
- \_\_\_\_\_. “Reading History through Constructivist Eyes. *Millennium – Journal of International Relations*, v. 37, n. 2, 2008, pp. 395 – 414.
- RISSE, Thomas; SIKKINK, Kathryn. “The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction”. In: RISSE, Thomas; ROPP, Stephen C.; SIKKINK, Kathryn (Orgs.). **The Power of Human Rights: International norms and domestic change**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999. p. 1–38.
- RORTY, Richard. “Habermas y Lyotard sobre la posmodernidad”, in: GUIDDENS, Anthony; HABERMAS, Jürgen; JAY, Martin *et alli*. **Habermas y La Modernidad**. Madrid, ES: Cátedra, 1994, pp. 253-276.
- SIDEL, Mark. **More Secure, Less Free?** Antiterrorism Policy & Civil Liberties after September 11. Michigan: The University of Michigan, 2007.
- SIKKINK, Kathryn. **Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America**. Ithaca: Cornell University, 2004.
- SMITH, Steve. “Positivism and beyond”. In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia (eds.). **International Theory: positivism and beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp. 11-44.

SPANOS, William V. "America Excepcionalism, the Jeremiad, and the Frontier: From the Puritans to the Neo-Con-Men", **Boundary 2**: an international journal of literature and culture, v. 34, n. 1, 2007.

## ANEXO

Os documentos seguem nomenclatura própria e que demanda certa familiaridade com os mesmos. Publicada pela United Nations Dag Hammarskjöld Library<sup>125</sup> há o United Nations Documentation: Research Guide, em que procura explicar para interessados na documentação da organização. Primeiramente, toda definição referente à documentação está presente na Instrução Administrativa ST/AI/139/Add.3/Rev.2 de 17 de Dezembro de 1985. Para a ONU, portanto, “documento é um texto submetido a um órgão principal ou subsidiário das Nações Unidas para consideração do próprio órgão em conexão com um item da agenda”. *Meeting Records* é fornecido para a plenária do encontro ou de órgão principais e para certas reuniões de alguns comitês principais. Além disso, fornece de forma limitada e seletiva para outros encontros de outros organismos. Além disso, há outras publicações oficiais, autorizadas pelo Conselho Editorial da ONU, destinada ao público em geral<sup>126</sup>.

Cada publicação, seja ela documento ou gravação do encontro é designado com um símbolo que o identifica, independente da língua em que foi escrito ou de tradução. A primeira letra de cada documento designa o órgão ao qual foi subordinado, segundo a tabela abaixo<sup>127</sup>:

Componente	Órgão
A/-	Assembleia Geral
S/-	Conselho de Segurança
E/-	Conselho Econômico e Social
ST/-	Secretaria

Tab. 2 – Siglas dos Documentos da ONU

125 Disponível em <http://www.un.org/depts/dhl/resguide/>

126 ST/AI/139/Add.3/Rev.2, pp. 1-2.

127 <http://www.un.org/depts/dhl/resguide/symbol.htm>

Os segundos e terceiros componentes do símbolo indicam órgãos subsidiários ou programas. O Conselho de Direitos Humanos, sendo subsidiário à Assembleia Geral, é designado com o componente -/HRC/-. Há alguns componentes especiais que podem ser utilizados. Para resoluções, por exemplo, é utilizado o componente -/RES/-, -/L.../- é utilizado para documentos de distribuição limitada, em geral minutas. O último componente do símbolo quer indicar correções, adendos, em suma, qualquer modificação que o documento tenha sofrido. O documento ST/LIB/SER.B/5/Rev.5, atualizado até 1996 contém os componentes e abreviações utilizadas pela OI.

Há ainda um componente que indica a sessão ou o ano. Essa inclusão ocorreu de forma distinta em cada um dos órgãos das Nações Unidas. Na GA, por exemplo, somente após 1976 é que o símbolo passou a conter o número da sessão (e.g., A/RES/62/272, o número 62 indica a 62a. Sessão, que ocorreu em 2008). O ECOSOC, por sua vez, optou pela prática de indicar o ano entre os componentes, iniciando em 1978, enquanto o UNSC também incluiu o ano a partir de 1994, com exceção de resoluções e de gravações das reuniões<sup>128</sup>.

A base de dados da ONU é extensa e pode ser encontrada em [www.un.org/documents](http://www.un.org/documents). A partir desse endereço, é possível ser direcionado para os principais índices de documentos. Entre esses índices, encontram-se os de procedimento feitos pela Secretaria-Geral da ONU. Cada Sessão de cada órgão tem uma lista distinta que não está disponível online. Disponível na internet está a UNBISnet, que é a principal fonte de documentos publicados desde 1979 pela Biblioteca Dag Hammarskjöld, na Sede da ONU em Nova York ou pela Biblioteca do Escritório da ONU em Genebra. A UNBISnet é atualizada com grande frequência e contém informações detalhadas sobre votações nos diversos órgãos da ONU. Além disso ainda há a base de dados UN-I-QUE com o objetivo de ser de mais fácil acesso, enquanto o ODS, Official Document System, armazena todos os documentos na íntegra.

O seguinte levantamento documental sobre a questão do terrorismo na Organização das Nações Unidas (ONU) parte da premissa de que os acontecimentos nos EUA, no 11 de Setembro de 2001 e posteriormente, influenciaram a forma como o tema foi discutido nesse foro. São diversas as instituições que trabalham com a questão do terrorismo e, por isso, há blocos de

---

128 <http://www.un.org/depts/dhl/resguide/symbol.htm>

documentos. Todos os documentos, no fim, fazem parte da Ação da ONU para o Contraterrorismo Global.

É interessante notar que quando uma questão entra para a pauta de qualquer organismo com um determinado discriminante segue naquele mesmo item no decorrer do tempo, atualizando informações e apresentando as resoluções.

## CONSELHO DE SEGURANÇA

Os itens da pauta do Conselho de Segurança da ONU (UNSC, em inglês) selecionados para a pesquisa giram em torno da questão do terrorismo propriamente dito, como o item *“Threats to international peace and security caused by terrorist acts”* e os itens que apresentam os casos de participação norte-americana no Afeganistão e Iraque, sem excluir outros que se relacionem com o tema. Afasto, na quase totalidade das vezes, o item *“The situation in the Middle East”* pois trata entre outros assuntos, da UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon), missão da ONU iniciada em 1978 no Sudeste do Líbano e da UNDOF (United Nations Disengagement Observer Force) missão iniciada em 1974 na Golan Síria, incluindo o item referente especificamente à questão palestina (*“The situation in the Middle East, including the Palestinian question”*).

### Resoluções do Conselho de Segurança da ONU:

Organismo	Ano	Símbolo do Documento	Título
SC	1996	S/RES/1073	The situation in the occupied Arab territories
SC	1996	S/RES/1076	The situation in Afghanistan
SC	1996	S/RES/1077	The situation in Afghanistan
SC	1998	S/RES/1160	on the letters from the United Kingdom (S/1998/223) and the United States (S/1998/272)
SC	1998	S/RES/1172	on international peace and security
SC	1998	S/RES/1189	on the international terrorism
SC	1998	S/RES/1193	on the situation in Afghanistan
SC	1998	S/RES/1214	on the situation in Afghanistan
SC	1999	S/RES/1267	on the situation in Afghanistan
SC	1999	S/RES/1269	on the responsibility of the Security Council in the maintenance of international peace and security
SC	2000	S/RES/1333	on the situation in Afghanistan
SC	2001	S/Res/1363	on the situation in Afghanistan

SC	2001	S/Res/1368	Threats to international peace and security caused by terrorist acts
SC	2001	S/Res/1373	Threats to international peace and security caused by terrorist acts
SC	2001	S/Res/1377	Threats to international peace and security caused by terrorist acts
SC	2001	S/Res/1383	on the situation in Afghanistan
SC	2001	S/Res/1386	on the situation in Afghanistan
SC	2002	S/Res/1388	The situation in Afghanistan
SC	2002	S/Res/1390	The situation in Afghanistan
SC	2002	S/Res/1401	The situation in Afghanistan
SC	2002	S/Res/1413	The situation in Afghanistan
SC	2002	S/Res/1419	The situation in Afghanistan
SC	2002	S/Res/1438	Threats to international peace and security caused by terrorist acts
SC	2002	S/Res/1440	Threats to international peace and security caused by terrorist acts
SC	2002	S/Res/1444	The situation in Afghanistan
SC	2002	S/Res/1450	Threats to international peace and security caused by terrorist acts
SC	2002	S/Res/1452	Threats to international peace and security caused by terrorist acts
SC	2002	S/Res/1453	The situation in Afghanistan
SC	2003	S/Res/1455	Threats to international peace and security caused by terrorist acts
SC	2003	S/Res/1456	High-level meeting of the Security Council: combating terrorism
SC	2003	S/Res/1465	Threats to international peace and security caused by terrorist acts
SC	2003	S/Res/1471	The situation in Afghanistan
SC	2003	S/Res/1488	The situation in the Middle East

SC	2003	S/Res/1506	Letters dated 20 and 23 December 1991, from France, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America (S/23306, S/23307, S/23308, S/23309 and S/23317); Letter dated 15 August 2003 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of the Libyan Arab Jamahiriya to the United Nations addressed to the President of the Security Council (S/2003/818); Letter dated 15 August 2003 from the Permanent Representatives of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council (S/2003/819); Voting on draft resolution S/2003/824
SC	2003	S/Res/1510	The situation in Afghanistan
SC	2003	S/Res/1516	Threats to international peace and security caused by terrorist acts
SC	2004	S/Res/1526	Threats to international peace and security caused by terrorist acts
SC	2004	S/Res/1530	Threats to international peace and security caused by terrorist acts
SC	2004	S/Res/1536	The situation in Afghanistan
SC	2004	S/Res/1535	Threats to international peace and security caused by terrorist acts
SC	2004	S/Res/1540	Non-proliferation of weapons of mass destruction
SC	2004	S/Res/1563	The situation in Afghanistan
SC	2004	S/Res/1566	Threats to international peace and security caused by terrorist acts
SC	2005	S/RES/1589	The situation in Afghanistan
SC	2005	S/RES/1611	Threats to international peace and security caused by terrorist acts
SC	2005	S/RES/1617	Threats to international peace and security caused by terrorist acts
SC	2005	S/RES/1618	Threats to international peace and security caused by terrorist acts
SC	2005	S/RES/1619	The situation concerning Iraq
SC	2005	S/RES/1623	The situation in Afghanistan
SC	2005	S/RES/1624	Threats to international peace and security (Security Council Summit 2005)
SC	2005	S/RES/1625	Threats to international peace and security (Security Council Summit 2005)



SC	2005	S/RES/1631	Cooperation between the United Nations and regional organizations in maintaining international peace and security
SC	2005	S/RES/1637	The situation concerning Iraq
SC	2006	S/RES/1659	The situation in Afghanistan
SC	2006	S/RES/1662	The situation in Afghanistan
SC	2006	S/RES/1673	Non-proliferation of weapons of mass destruction
SC	2006	S/RES/1696	Non-proliferation
SC	2006	S/RES/1699	General issues relating to sanctions
SC	2006	S/RES/1700	The situation concerning Iraq
SC	2006	S/RES/1707	The situation in Afghanistan
SC	2006	S/RES/1723	The situation concerning Iraq
SC	2006	S/RES/1730	General issues relating to sanctions
SC	2006	S/RES/1735	Threats to international peace and security caused by terrorist acts
SC	2006	S/RES/1737	Non-proliferation
SC	2007	S/RES/1740	Letter dated 22 November 2006 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council (S/2006/920)
SC	2007	S/RES/1746	The situation in Afghanistan
SC	2007	S/RES/1747	Non-proliferation
SC	2007	S/RES/1762	The situation concerning Iraq
SC	2007	S/RES/1770	The situation concerning Iraq
SC	2007	S/RES/1776	The situation in Afghanistan
SC	2007	S/RES/1787	Threats to international peace and security caused by terrorist acts
SC	2007	S/RES/1790	The situation concerning Iraq
SC	2008	S/RES/1796	Letter dated 22 November 2006 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council (S/2006/920)
SC	2008	S/RES/1803	Non-proliferation
SC	2008	RES/1805	Threats to international peace and security caused by terrorist acts
SC	2008	S/RES/1806	The situation in Afghanistan
SC	2008	S/RES/1810	Non-proliferation of weapons of mass destruction
SC	2008	S/RES/1817	The situation in Afghanistan
SC	2008	S/RES/1822	Threats to international peace and security caused by terrorist acts
SC	2008	S/RES/1830	The situation concerning Iraq
SC	2008	S/RES/1833	The situation in Afghanistan
SC	2008	S/RES/1835	Non-proliferation
SC	2008	S/RES/1859	The situation concerning Iraq

Comitê de Contra-Terrorismo:

Organismo	Data	Símbolo do Documento	Título
CTC	18/12/2006	S/2006/989	Letter dated 18 December 2006 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1373 (2001) concerning counter-terrorism addressed to the President of the Security Council
CTC	16/12/2005	S/2005/800	Letter dated 15 December 2005 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1373 (2001) concerning counter-terrorism addressed to the President of the Security Council
CTC	19/02/2004	S/2004/124	Letter dated 19 February 2004 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1373 (2001) concerning counter-terrorism addressed to the President of the Security Council
CTC	25/05/2006	S/AC.40/2006/PG.2	Conclusions for policy guidance regarding human rights and the CTC
OHCHRH		FactSheet N. 32	Factsheet on Human Rights, Terrorism and Counter-Terrorism
CTC	21/01/2008	S/2008/29	Second Report
CTC	15/09/2006	S/2006/737	First Report
CTC	12/08/2004	S/2004/642	CTED Organizational Plan
CTC	19/02/2004	S/2004/124	Report on revitalization of CTC
CTC	26/01/2004	S/2004/70	Report by CTC Chair on problems encountered in implementation of resolution 1373 (2001)
CTC	19/02/2003	S/2003/198	Follow-up of the CTC to resolution 1456 (2003) of the Security Council

ASSEMBLÉIA GERAL

Organismo	Sessão	Data	Símbolo do Documento	Título
-----------	--------	------	----------------------	--------

GA	58th	10/03/2004	A/RES/58/174	Human rights and terrorism
GA	58th	22/03/2004	A/RES/58/187	Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism
GA	59th	01/10/2004	A/59/40(VOL. I)	Report of the Human Rights Committee (Volume I)
GA	59th	01/10/2004	A/59/404	Protecting human rights and fundamental freedoms while countering terrorism
GA	59th	08/10/2004	A/59/428	Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism
GA	59th	10/03/2005	A/RES/59/191	Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism
GA	59th	22/03/2005	A/RES/59/195	Human rights and terrorism
GA	60th	01/09/2005	A/60/326	Human rights and terrorism - Report of the Secretary-General
GA	60th	22/09/2005	A/60/374	Protecting human rights and fundamental freedoms while countering terrorism - Report of the Secretary-General
GA	60th	03/10/2005	A/60/40(VOL.I)	Report of the Human Rights Committee (Volume I)
GA	60th	03/10/2005	A/60/40(VOL.II)	Report of the Human Rights Committee (Volume II)
GA	60th	21/02/2006	A/RES/60/149	International Covenants on Human Rights
GA	60th	28/02/2006	A/RES/60/158	Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism
GA	60th	28/02/2006	A/RES/60/161	Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms
GA	61st	16/08/2006	A/61/267	Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin
GA	61st	05/09/2006	A/61/311	Interim report on the worldwide situation in regard to extrajudicial, summary or arbitrary executions submitted by Philip Alston, Special Rapporteur
GA	61st	11/09/2006	A/61/353	Protecting human rights and fundamental freedoms while countering terrorism - Report of the Secretary-General
GA	61st	12/09/2006	A/61/384	Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Leandro Despouy
GA	61st	01/11/2006	A/61/44	Report of the Committee against Torture
GA	61st	01/12/2006	A/61/40(VOL.I)	Report of the Human Rights Committee (Volume I)
GA	61st	19/12/2006	A/RES/61/171	Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism
GA	61st	19/12/2006	A/RES/61/170	Human rights and unilateral coercive measures

GA	62nd	15/08/2007	A/62/263	Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism
GA	62nd	11/03/2008	A/RES/62/159	Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism
GA	63rd	06/08/2008	A/63/223	Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism - Note by the Secretary-General
GA	63rd	15/01/2009	A/RES/63/129	Measures to eliminate international terrorism
GA	63rd	03/03/2009	A/RES/63/185	Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism

Comissão de Direitos Humanos e Conselho de Direitos Humanos:

Organismo	Sessão	Data	Símbolo do Documento	Título
CHR	60th	26/02/2004	E/CN.4/2004/114	Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism
CHR	60th	19/04/2004	E/CN.4/RES/2004/42	The right to freedom of opinion and expression
CHR	60th	19/04/2004	E/CN.4/RES/2004/37	Extrajudicial, summary or arbitrary executions
CHR	60th	21/04/2004	E/CN.4/RES/2004/87	Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism
CHR	61st	16/12/2004	E/CN.4/2005/100	Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism - Report of the High Commissioner for Human Rights
CHR	61st	14/04/2005	E/CN.4/2005/L.52	The right to freedom of opinion and expression
CHR	61st	15/04/2005	E/CN.4/2005/L.88	Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism
CHR	61st	15/04/2005	E/CN.4/2005/L.89	Amendment to draft resolution L.88
CHR	61st	21/04/2005	E/CN.4/RES/2005/80	Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism
CHR	61st	22/04/2005	E/CN.4/DEC/2005/107	Terrorism and human rights
CHR	61st	01/11/2005	E/CN.4/2005/135,E/2005/23(P)	Report on the sixty-first session of the Commission on Human Rights
CHR	62nd	12/12/2005	E/CN.4/2006/7	Report of the Working Group on Arbitrary Detention
CHR	62nd	23/12/2005	E/CN.4/2006/98/Add.1	Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin - Communications with Governments
CHR	62nd	28/12/2005	E/CN.4/2006/98	Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin
CHR	62nd	16/02/2006	E/CN.4/2006/94	Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism - Report of the High Commissioner for Human Rights
CHR	62nd	27/02/2006	E/CN.4/2006/120	Situation of detainees at Guantánamo Bay - Report of the Chairperson-Rapporteur of the Working Group on Arbitrary Detention, Leila Zerrougui; the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Leandro Despouy; the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak; the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, Asma Jahangir; and the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attain

CHR	62nd	08/03/2006	E/CN.4/2006/53	Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston
CHR	62nd	24/03/2006	E/CN.4/2006/98/Add.2	Preliminary note by the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin - Visit to Turkey
CHR	60th	23/01/2004	E/CN.4/2004/50	Human rights and terrorism Report of the SR on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston; the SR on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Paul Hunt; the Representative of the SG on human rights of internally displaced persons, Walter Kälin; and the SR on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari - Mission to Lebanon and Israel (7-14 September 2006)
HRC	2nd	02/10/2006	A/HRC/2/7	Human rights and counter-terrorism
HRC	2nd	03/10/2006	A/HRC/2/L.34	Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism - Mission to Turkey
HRC	4th	16/11/2006	A/HRC/4/26/Add.2	Persons deprived of liberty in the context of counter-terrorism measures
HRC	2nd	17/11/2006	A/HRC/2/L.34/Rev.1	Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin - Australia: Study on human rights compliance while countering terrorism
HRC	4th	14/12/2006	A/HRC/4/26/Add.3	Report of the Working Group on Arbitrary Detention
HRC	4th	09/01/2007	A/HRC/4/40	Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak
HRC	4th	15/01/2007	A/HRC/4/33	Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin
HRC	4th	29/01/2007	A/HRC/4/26	Report of the Secretary-General on national institutions for the promotion and protection of human rights
HRC	4th	08/02/2007	A/HRC/4/91	Report of the High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Afghanistan and on the achievements of technical assistance in the field of human rights
HRC	4th	05/03/2007	A/HRC/4/98	Report of the United Nations High Commissioner on Human Rights on the sectoral consultation entitled "Human rights and the financial sector"(16 February 2007)
HRC	4th	06/03/2007	A/HRC/4/99	

HRC	4th	09/03/2007	A/HRC/4/88	Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism
HRC	4th	12/03/2007	A/HRC/4/20/Add.1	Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston - Summary of cases transmitted to Government and replies received
HRC	4th	15/03/2007	A/HRC/4/26/Add.1	Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism - Communications with Governments
HRC	4th	20/03/2007	A/HRC/4/33/Add.1	Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak - Summary of information, including individual cases, transmitted to Governments and replies received
HRC	2nd	22/03/2007	A/HRC/2/9	Report on the second session of the Human Rights Council
HRC	4th	26/03/2007	A/HRC/4/27/Add.1	Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Ambeyi Ligabo - Summary of cases transmitted to Governments and replies received
HRC	4th	30/03/2007	A/HRC/4/L.11/Add.1	Draft report of the Council
HRC	4th	05/04/2007	A/HRC/4/SR.5	Summary record of the 5th meeting [Wednesday, 14 March 2007, 10 a.m.]
HRC	4th	12/06/2007	A/HRC/4/123	Report on the fourth session of the Human Rights Council
HRC	5th	05/07/2007	A/HRC/5/SR.2	Summary record of the 2nd meeting [Monday, 11 June 2007, 3 p.m.]
HRC	4th	10/07/2007	A/HRC/4/SR.27	Summary record of the 27th meeting [Wednesday, 28 March 2007, 10 a.m.]
HRC	5th	10/07/2007	A/HRC/5/SR.5	Summary record of the 5th meeting [Tuesday, 12 June 2007, 3 p.m.]
HRC	6th	25/09/2007	A/HRC/6/L.30	Arbitrary detention
HRC	6th	09/10/2007	A/HRC/6/SR.15	
HRC	6th	11/10/2007	A/HRC/6/SR.5	Summary Record of the 5th Meeting
HRC	6th	17/10/2007	A/HRC/6/SR.7	Summary Record of the 7th Meeting
HRC	6th	07/11/2007	A/HRC/6/17/Add.2	Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin - Mission to South Africa
HRC	6th	16/11/2007	A/HRC/6/17/Add.4	Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin - Addendum - Mission to Israel, including visit to Occupied Palestinian Territory

HRC	6th	21/11/2007	A/HRC/6/17	Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin
HRC	6th	22/11/2007	A/HRC/6/17/Add.3	Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin - Mission to the United States of America
HRC	6th	28/11/2007	A/HRC/6/17/Add.1	Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin - Communications with Governments
HRC	6th	04/12/2007	A/HRC/6/17/Add.4/Corr.	Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin - Addendum: Mission to Israel, including visit to Occupied Palestinian Territory - Corrigendum
HRC	6th	06/12/2007	A/HRC/6/17/Corr.1	Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin - Corrigendum
HRC	6th	12/12/2007	A/HRC/6/L.43	Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: mandate of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism
HRC	6th	14/12/2007	A/HRC/RES/6/28	Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism: mandate of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism.
HRC	7th	20/03/2008	A/HRC/7/L.20	Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism
HRC	7th	27/03/2008	A/HRC/RES/7/7	Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism

## UN ACTION TO GLOBAL COUNTER TERRORISM

Organismo	Data	Símbolo do Documento	Título
GA	20/09/2006	A/RES/60/288	Adopting the Global Counter-Terrorism Strategy
GA	15/09/2008	A/RES/62/272	Reaffirming the Global Counter-Terrorism Strategy