

TERRORISMO CONCEPTUALIZAÇÃO DO FENÓMENO

Maria Sousa Galito

Resumo / Abstract

Para combater internacionalmente o fenómeno do terrorismo é preciso antes de mais defini-lo. Urge identificar os seus principais objectivos e características, mas também as suas grandes causas e efeitos com base numa evolução histórica, para melhor erradicá-lo. O debate académico e político tem sido prolífero nos últimos anos sobre um tema que se tornou da máxima actualidade, até porque o número de incidentes registados em diferentes países tem aumentado. Estas questões são prioritárias para este artigo de investigação, que propõe uma análise sobre o tema.

To internationally combat the phenomenon of terrorism we must first of all define it. It's important to identify its key objectives and characteristics, as well as its main causes and effects based on an historical evaluation, to better eradicate it. The academic and political debate has been prolific in recent years on a topic that has become of maximum significance, also because the number of incidents in different countries has increased. These issues are a priority for this research paper, which proposes a review on the subject.

Palavras-Chave terrorismo, tipos de ameaça, quadro jurídico, causas de terrorismo, agentes do terror / terrorism, types of threat, legal framework, root causes of terrorism, agents of terror

WORKING PAPER / DOCUMENTO DE TRABALHO

*O CEsA não confirma nem infirma
quaisquer opiniões expressas pelos autores
nos documentos que edita.*

O **CEsA** é um dos Centros de Estudo do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, tendo sido criado em 1982.

Reunindo cerca de vinte investigadores, todos docentes do ISEG, é certamente um dos maiores, senão o maior, Centro de Estudos especializado nas problemáticas do desenvolvimento económico e social existente em Portugal. Nos seus membros, na maioria doutorados, incluem-se economistas (a especialidade mais representada), sociólogos e licenciados em direito.

As áreas principais de investigação são a economia do desenvolvimento, a economia internacional, a sociologia do desenvolvimento, a história africana e as questões sociais do desenvolvimento; sob o ponto de vista geográfico, são objecto de estudo a África Subsariana, a América Latina, a Ásia Oriental, do Sul e do Sudeste e o processo de transição sistémica dos países da Europa de Leste.

Vários membros do CEsA são docentes do Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional leccionado no ISEG "Económicas". Muitos deles têm também experiência de trabalho, docente e não-docente, em África e na América Latina.

A AUTORA

MARIA SOUSA GALITO

Doutorada em Ciência Política e Relações Internacionais pelo Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa de Lisboa em 2008. Licenciada e Mestre em Economia. Investigadora no CEsA/ISEG desde Fevereiro de 2013

INTRODUÇÃO

Este artigo de investigação testa dois níveis de análise. Primeiro, que o fenómeno do terrorismo é complexo e multifacetado, tanto no âmbito das causas como dos efeitos, pelo que a sua definição é problemática. São analisados diferentes conceitos e tipos de terrorismo propostos no âmbito académico e político. São identificados os seus objectivos essenciais, bem como algumas das principais leis internas e internacionais adoptadas para o erradicar.

Segundo, procura-se esclarecer e interpretar os limites de um fenómeno que não é novo mas um modelo de actuação com História. Até porque a enunciação do que é o terrorismo é essencial para que cada povo e a comunidade internacional no seu conjunto possam identificar os grupos passíveis de figurar nesta classificação de “terroristas” (sendo que em anexo se listam alguns desses grupos).

Metodologicamente, este artigo optou pela consulta de bibliografia secundária, incluindo a análise de bases de dados estatísticas, que ajudaram a dimensionar o fenómeno e a explicá-lo.

1. DEFINIÇÃO DE TERRORISMO

O terrorismo geralmente envolve violência física ou psicológica contra alvos não combatentes, seleccionados ou aleatórios. É uma forma instrumental de impor o medo sobre um povo, um governo ou um Estado, mas a sua definição é controversa e, em sua consequência, extensivamente debatida¹.

O terrorismo ou se admite “primeiro e antes de mais um fenómeno social” [Gross 2006]² ou considera-se uma forma de “resistência violenta ao Estado ou ao serviço dos interesses do Estado” [Crenshaw 1981]³, pois os objectivos políticos são precisamente os que conferem significado ao terrorismo [Dupuy 2004]⁴.

¹ Com base nas investigações de Pierre-Marie Dupuy, existem pelo menos 109 possíveis definições de terrorismo. [DUPUY, Pierre-Marie (2004). “State Sponsors of Terrorism: Issus of Responsibility”, in: BIANCHI, Andrea (Ed.), *Enforcing International Law Norms against Terrorism*. Portland: Hart; p. 5].

² Cf. GROSS, Emanuel (2006). *The Struggle of democracy Against Terrorism: Lessons From the United States, the United Kingdom, and Israel*. Virginia: University of Virginia Press; p. 5

³ «Se nos focamos no terrorismo directamente contra governos por razões de mudança política, consideramos o uso premeditado ou a ameaça de violência simbólica e baixa por parte de organizações conspirativas. A violência terrorista comunica uma mensagem política; o seu fim ultrapassa a destruição dos recursos materiais do inimigo. As vítimas ou os objectos do ataque terrorista possuem pouco valor intrínseco para o grupo terrorista mas representam uma audiência humana mais ampla cuja reacção os terroristas procuram.» [CRENSHAW, Martha (1981). “The Causes of Terrorism”, *Comparative Politics*, Vol. 13, N.º 4, July, p. 379].

⁴ «Terror exercido numa população civil como uma arma política está evidentemente no centro da definição de terrorismo.» [DUPUY, Pierre-Marie (2004), *op. cit.*, p. 5].

Se admitirmos que o terrorismo tem inerente uma componente política, então a violência (ou a ameaça do seu uso) visa mudanças de regime ou a obtenção de mais autonomia, enquanto inflige efeitos psicológicos e assim obtém publicidade negativa capaz de pressionar as comunidades locais ou à escala global a alterar o seu comportamento [Hoffman 2006].⁵ O fenómeno diferencia-se assim do assassinato simples [Schmid & Jongman 1984]⁶.

Há autores que vão mais longe, ao argumentarem que a violência política não deve ser rotulada de terrorismo, dada a sua importância histórica no contexto das revoluções Inglesa (séc. XVII), Americana (1775-1783) e Francesa (1789-1799) que foram movimentos de ampla base popular e que envolveram as sociedades da época [Apter 1997]⁷. O terrorismo de Estado está associado à Revolução Francesa⁸ e ao uso oficial e regular da guilhotina (morte rápida e pública), como meio para atingir um fim.

Na esfera dos agentes não-estaduais, a questão subdivide-se em duas. Por um lado, o terrorismo é um dos instrumentos utilizados por grupos militarizados, por guerrilheiros. Aqui é considerado um *último recurso*, um *mal menor* contra adversários políticos e não indivíduos (vítimas)⁹. Trata-se de um meio para atingir um fim de grupos paramilitares com objectivos políticos específicos. Os alvos podem ser aleatórios mas são sobretudo concretos, pois o objectivo não é alhear a população do seu programa político, mas atacar os potenciais *carrascos* de uma população maioritariamente constituída por *vítimas*. Estes grupos usam métodos destrutivos de forma deliberada mas com

⁵ Cf. HOFFMAN, Bruce (2006). *Inside Terrorism*. New Iorque: Columbia University Press; pp. 40-41.

⁶ «Terrorismo é um método de para inspirar ansiedade de repetidas acções violentas aplicadas por actores individuais semi-clandestinos, por grupos ou Estados, por razões idiossincráticas, criminais ou políticas, através das quais – ao contrário do assassinato – os alvos directos da violência não são os principais alvos. As vítimas humanas imediatas da violência são geralmente escolhidas aleatoriamente (alvos de oportunidade) ou selectivamente (ou simbólicos alvos) de uma população seleccionada, e servem como geradores de mensagens. Ameaça de violência baseada no processo de comunicação entre os terroristas (organização), vítimas (em perigo), e as metas principais são usadas para manipular os principais alvos (audiências) transformando-o num alvo de terror, um alvo de demandas, ou um alvo de atenção, dependendo se o objectivo principal é a intimidação, a coerção, ou a propaganda.» [SCHMID Alex P. and JONGMAN, Albert J. (1984). *Political Terrorism. A guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company; p. 28]

⁷ «Torna-se difícil ignorar o lado heróico da violência política. Redistribuição de riqueza, teleologias morais de aperfeiçoamento humano, doutrinas sobre como realizá-lo, isto também é inseparável da violência política. Seria difícil imaginar a evolução da democracia ou até das revoluções inglesa, francesa e americana sem esse tipo de violência (...)» [APTER, David E. (1997). “Political Violence in Analytical Perspective”, in: *The Legitimization of Violence*. Basingstoke: Palgrave; p. 3]

⁸ «O reino de terror de Robespierre foi o primeiro organizado ao nível da Nação, por revolucionários que de facto ambicionavam o poder e enquanto governo punitivo que proclamou o assassinato como a lei da terra (...)» [PARRY, Albert (1976). *Terrorism: From Robespierre to Arafat*. New Iorque: The Vanguard Press, Inc; p. 39]

⁹ «O resultado desejado é espalhar um estado de pânico para influenciar a decisão política. O efeito psicológico, não a vítima, é o alvo, porque os actos terroristas são direccionados para adversários políticos, não para indivíduos. As vítimas carregam a mensagem que todos os lugares e todas as pessoas estão sujeitas a ataques.» [EZELDIN, Ahmed (1987). *Terrorism and Political Violence: An Egyptian Perspective*. Chicago: Office of International Criminal Justice, University of Illinois at Chicago; p. 35]

convicções comunitárias, com intenções idealistas, e por muito divergentes que sejam entre si nas causas que os movem, todos usam o terror como arma política.¹⁰

Mas e se o terrorismo não tiver inerente uma componente política? Há dissidentes que usam o medo como principal/único *modus operandi* e que reivindicam objectivos de revolta generalizada contra um alvo odiado por razões difusas. Neste caso o objectivo não é apenas político. Ou seja, invocam-se outras razões, tais como religiosas e culturais para recrutamento e justificação comunitária. A aplicação do terror é tanto local, nacional, regional como global. Os alvos são em maioria contingentes, pois o propósito é criar pânico entre a população e despertar a atenção dos meios de comunicação massificados. Representam uma ameaça internacional (no séc. XX, a escala é global)¹¹ mas também para a própria comunidade em que se inserem/ escondem, pois os alvos podem ser redefinidos no decurso da insurgência. Não há um fim, apenas um meio.

Como a definição do terrorismo não é consensual e as suas fronteiras difusas, propõe-se a análise de um modelo [Schmid & Jongman 1984]¹² com uma amostra de (n=109); e um estudo mais recente [Schmid 2004]¹³, com uma amostra de (n=165). As bases de dados foram construídas com diferentes explicações académicas do fenómeno, para descobrir a frequência com que certas palavras surgiam como elementos definidores. Os resultados apurados em percentagem estão listados na Tabela 1, sendo que se referem aos dez factores mais relevantes de cada investigação.

Tabela 1: Frequência de Elementos Definidores de Terrorismo

| | Schmid e Jongman (1984) Frequência (%) | Schmid (2004) Frequência (%) |
|---|--|---------------------------------|
| 1 | Violência e Força (83,5) | Carácter político (68) |
| 2 | Razões Políticas (65) | Terror (população) (59) |
| 3 | Medo, terror enfatizado (51) | Ameaça (42) |
| 4 | Ameaça (47) | Coerção (38) |
| 5 | Efeitos (psicológicos) e reacções (antecipadas) (41,5) | Civis (36) |

¹⁰ «Todas as organizações terroristas, por diferentes que possam ser nas suas orientações políticas, têm uma característica comum. De direita, esquerdistas, libertistas e separatistas, anarquistas e subversivos – todos geralmente concordam na metodologia.» (ID. IBID., p. 7)

¹¹ «Podem diferenciar-se três dimensões de perigo na sociedade de risco mundial que desenvolvem conflitos diferentes segundo a lógica que seguem, que destacam ou eliminam outros temas, que derrocam ou entronizam prioridades: em primeiro lugar, as crises ecológicas; em segundo, as crises financeiras globais; e em terceiro, desde o 11 de Setembro, o perigo das redes terroristas transnacionais. (...) Os atentados terroristas aproximaram os Estados e fizeram com que compreendamos mais agudamente o que significa a globalização: comunidade de destino à escala mundial contra a ânsia de destruição violenta.» [BECK, Ulrich (2002). *Sobre el Terrorismo y la Guerra*. (Trad. R.S. Carbó) Barcelona: Paidós; pp. 19-20]

¹² SCHMID Alex P. and JONGMAN, Albert J. (1984), *op. cit.*, pp. 76-77.

¹³ SCHMID, Alex. P. (2004). “Terrorism: The Definitional Problem”, *Case Western Reserve*, *Journal of International Law*, Vol. 36, N.º. 2 & 3, p. 407.

| | | |
|----|--|--------------------------|
| 6 | Diferenciação vítima/alvo (37,5) | Táctica, Estratégia (35) |
| 7 | Acção intencional, planeada, sistemática e organizada (32) | Ilegal, Criminal (30) |
| 8 | Método de combate, estratégica, táctica (30,5) | Uso demonstrativo (28) |
| 9 | Sem restrições humanitárias (30) | Comunicação (27) |
| 10 | Coerção, extorsão, induzir comprimento (28) | Guerra Psicológica (12) |

Fonte: Schmid e Jongman (1984) e Schmid (2004)

A partir da análise da Tabela 1, é possível verificar que as variáveis mais frequentes nas definições de terrorismo são a “coerção/violência/força”, as questões “políticas”, o “medo” e a “ameaça”. Estes factores são seguidos de outros, tais como os efeitos psicológicos negativos e as questões mais estritamente relacionados com as “tácticas”, a “estratégia” e o “planeamento”.

Depois temos a questão do terrorismo no âmbito da lei. Quando nos referimos a agentes não estaduais,¹⁴ a questão torna-se problemática à luz do Direito Internacional clássico com enfoque no comportamento dos Estados. Mas também cria obstáculos à auto-defesa de um país contra ataques terroristas transnacionais quando incentivados por entidades que não são um Estado.

O terrorismo surgiu talvez na agenda dos fóruns internacionais na década de trinta do século XX, pois em 1934 a então Liga das Nações discutiu uma Convenção para prevenir e sancionar o fenómeno, diploma que viria a luz do dia três anos mais tarde, mas que não chegou a ser aplicado. A partir da década de sessenta e já sob a chancela da Organização das Nações Unidas (ONU) surgiram catorze instrumentos legais de carácter internacional para erradicar este tipo de violência¹⁵.

¹⁴ «Actos de terror são cometidos, na maior parte das vezes, por actores não estaduais, seja por pessoas a agir individualmente ou, mais frequentemente, por grupos não-governamentais armados que actuam através de uma rede transnacional de agentes. A dificuldade, pelo menos para se manter dentro do quadro clássico de direito internacional público, reside no facto que estes grupos à primeira vista não parecerem ser sujeitos de direito internacional, pelo que não preenchem o elemento “subjectivo”. Se um acto errado não puder ser atribuído a um sujeito de direito internacional, então não há um acto errado de direito internacional público e não há responsabilidade para flagrantes actos de terrorismo.» [DUPUY, Pierre-Marie (2004), *op. cit.*, pp. 6-7]

¹⁵ 1. Convenção sobre ofensas e certos outros actos cometidos a bordo de aeronaves (1963); 2. Convenção para a supressão da captura ilícita de aeronaves (1970), sendo que em 2010 se anexou um Protocolo Suplementar para expandir a sua aplicação e incorporar as disposições da Convenção de Pequim referente à ameaça ou conspiração para cometer uma ofensa. 3. Convenção para a repressão de actos ilícitos contra a segurança da aviação civil (1971); 4. Convenção sobre a prevenção e punição de crimes contra pessoas protegidas internacionalmente (convenção para agentes diplomáticos, 1973); 5. Convenção internacional contra a tomada de reféns (1979); 6. Convenção sobre a protecção física do material nuclear (1980) e respectivas alterações; 7. Protocolo para a repressão de actos ilícitos de violência nos aeroportos ao serviço da aviação civil internacional, complementar à Convenção para a repressão de actos ilícitos contra a segurança da aviação civil (Protocolo para aeroportos, 1988). 8. Convenção para a repressão de actos ilícitos contra a segurança da navegação marítima (Convenção marítima, 1988), à qual se anexou em 2005 um Protocolo que introduz procedimentos e certos tipos de criminalização específica; 9. Protocolo para a repressão de actos ilícitos contra a segurança das plataformas físicas situadas na plataforma

No que concerne especificamente ao Conselho de Segurança da ONU, foram assinadas trinta e três Resoluções após os ataques terroristas de 2001, não esquecendo as doze assinadas entre 1989 e Setembro de 2001¹⁶. O fenómeno que começava a ser alvo de preocupações crescentes, transformou-se numa prioridade central deste órgão. Destacam-se alguns dos diplomas, como a Resolução 1368 (de 12 de Setembro de 2001, pelo que decidida no dia imediatamente a seguir aos ataques em Nova Iorque e Washington D.C., com o objectivo claro de os condenar).

Em Novembro de 2006, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) adoptou na Cimeira de Riga uma nova Orientação Política Global (“*Comprehensive Political Guidance*” – CPG) que reformula o âmbito de actuação da Aliança Atlântica.¹⁷

De qualquer forma, o Direito Internacional continua desprovido de uma definição única, uniformemente aplicável nos fóruns multilaterais mais emblemáticos. Tal cria obstáculos à implementação da justiça no terreno¹⁸. Recordar-se que, antes de 2001, a moldura penal em muitos Estados era vaga ou inexistente.

No caso específico de Portugal, a Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo de 9 de Dezembro de 1999, foi aprovada através da Resolução da Assembleia da República n.º 51/2002, de 27 de Junho¹⁹. No país, vigora a

continental (1988), ao qual foi anexado um segundo protocolo em 2005. 10. Convenção sobre a marcação de explosivos plásticos para fins de detecção (Convenção sobre explosivos plásticos, 1991); 11. Convenção internacional para a repressão de bombistas terroristas (1997); 12. Convenção Internacional para a repressão do financiamento ao terrorismo (1999); 13. Convenção Internacional para a repressão de actos de terrorismo nuclear (2005); e 14. Convenção para a repressão de actos ilícitos relacionados com a aviação civil internacional (Nova convenção sobre aviação civil, 2010). [Cf. UNITED NATIONS (2012a). “International Legal Instruments to Counter Terrorism”, *UN Action to Counter Terrorism*. URL: < <http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml> >]

¹⁶ Cf. IDEM (2012b). “Resolutions”, *UN Action to Counter Terrorism*, Security Council Actions. URL: < <http://www.un.org/terrorism/sc-res.shtml> >

¹⁷ «(...) condena fortemente o terrorismo, quaisquer que sejam as suas motivações, manifestações, e lutaremos juntos durante o tempo que for necessário, de acordo com a lei internacional e os princípios das Nações Unidas. A Aliança continua a providenciar uma dimensão transatlântica essencial para a resposta contra o terrorismo (...) Continuamos comprometidos com o nosso diálogo e cooperação com os nossos parceiros e outras organizações internacionais para lutar contra o terrorismo, e reiterar a nossa determinação de proteger as nossas populações, territórios, infra-estruturas e forças contra a consequências de ataques terroristas.» [NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION (2006). “Riga Summit Declaration - Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Riga on 29 November 2006”, *NATO Press Releases*. URL: <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm>]

¹⁸ «Enquanto não houver um acordo generalizado sobre a substância do conceito (de terrorismo) os países terão dificuldade em processar aqueles que o perpetuam, e mesmo quando essas pessoas são julgadas e consideradas culpadas haverá sempre advogados que questionarão a justiça dessa convicção.» [GROSS, Emanuel (2006), *op. cit.*, p. 3]

¹⁹ Cf. REPÚBLICA DE PORTUGAL (2002a). “Resolução da Assembleia da República n.º 51/2002: Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo, adoptada em Nova Iorque em 9 de Dezembro de 1999”, *Sied – Serviços de Informações Estratégicas de Defesa*, Legislação, Combate ao Terrorismo, pp. 1-13. URL: <http://www.sied.pt/pdf/Resolucao%2051-2002.pdf>

Lei n.º 52/2003 de 22 de Agosto (associada à qual está a Declaração de Rectificação n.º 16/2003)²⁰, que define como terrorismo no seu art. 2º:

«Considera-se grupo, organização ou associação terrorista todo o grupo de duas ou mais pessoas que, actuando concertadamente, visem prejudicar a integridade e a independência nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, forçar a autoridade pública a praticar o acto, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupos de pessoas ou a população em geral, mediante: a) crime contra a vida, a integridade física ou a liberdade das pessoas (...)»²¹.

Estes são alguns exemplos no plano da lei. De facto, têm sido desenvolvidos esforços ao longo dos anos em prol da definição de terrorismo, baseando-se na evolução histórica e na experiência decorrente dela, desde os moldes que assumia na Antiguidade, até ao *modus operandi* usado pelos seus agentes no séc. XXI.

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO TERRORISMO

Não obstante o carácter transnacional e pós-moderno de algumas das suas manifestações em pleno séc. XXI, o terrorismo é um fenómeno com História, pelo que passível de ser analisado ao nível das suas causas e efeitos.

Onde começou? É difícil sabê-lo. A primeira referência escrita reporta-se ao grupo dos *Sicarii-Zealots*²², judeus extremistas separatistas, que impunham o terror para instigar à mudança de comportamento na sociedade judaica de então, contra a “imoralidade” dos que colaboravam com os invasores romanos. Para os romanos eram criminosos cujas

²⁰ Cf. IDEM (2003). “Declaração de Rectificação n.º 16/2003”, *Diário da República*, I Série-A, N.º 251, 29 de Outubro, p. 7194. URL: <http://www.sied.pt/pdf/Rectificacao%2016-2003.pdf>

²¹ Cf. IDEM (2002b). “Lei de Combate ao Terrorismo (em cumprimento da Decisão Quadro n.º 2002/475/JAL, do Conselho, de 13 de Junho) – Décima Segunda Alteração ao Código de Processo Penal e Décima Quarta Alteração ao Código de Processo Penal e Décima Quarta Alteração ao Código Penal”, *Diário da República*, I Série-A, N.º 193, pp. 5398. URL: <http://www.sied.pt/pdf/Lei%2052-2003.pdf>

²² O terrorismo: «Esta tática não é nova. A começar em 48 A. C, uma seita de Judeus chamada de Zelotes, realizavam campanhas terroristas para obrigar à insurreição contra os romanos na Judeia. Estas campanhas incluíam o uso de assassinos (*sicarii* ou homens do punhal) que se infiltravam em cidades controladas pelos romanos e apunhalavam colaboradores judeus ou legionários romanos com uma *sica* (punhal), raptavam membros do pessoal da Guarda do Templo para pedir resgate, ou usavam o veneno à larga escala. A justificação dos Zelotes para matar outros judeus era que as mortes demonstravam as consequências da imoralidade de colaborar com os invasores romanos e que os romanos não podiam proteger os seus colaboradores judeus.» [HUDSON, Rex A. (1999). “The Sociology and Psychology of terrorism: Who Becomes a Terrorist and Why?”, *The Library of Congress*, Federal Research Division, Washington D.C., p. 12]

actividades condenaram e regularam através *da lex cornelia de sicariis et veneficis* (criada em 81 a. C.)²³.

Ao longo dos tempos o terrorismo assumiu diferentes formas, mas enquanto protagonizada por agentes não-estaduais, voltou a ser alvo de destaque no séc. XIX, por causa dos anarquistas. Na Rússia, o grupo *Narodnaya Volya* (que significa “a vontade do povo”) ficou famoso por os seus membros terem conseguido organizar-se para assassinar o Czar Alexandre II, a 13 de Março de 1881²⁴.

Em Portugal, o regicídio de 1 de Fevereiro de 1908, causou a morte ao rei D. Carlos I e ao Príncipe herdeiro D. Luís Filipe, também foi perpetrado por anarquistas (“os conjurados”). Outros monarcas tiveram destino semelhante no princípio do séc. XX, tal como o rei de Itália, Humberto I, morto pelo anarquista Caetano Bresci, a 29 de Julho de 1900. E a 28 de Junho de 1914, o Arquiduque Francisco Fernando do Império Austro-Húngaro e a sua mulher, foram alvos mortais de um ataque de Gavrilo Princip (do grupo nacionalista sérvio “Mão Negra”), em Sarajevo; evento este que serviu de rastilho à I Guerra Mundial.

No decurso do séc. XX afirmaram-se movimentos nacionalistas na Europa, com reivindicações autonómicas. Os mais conhecidos são talvez a ETA e o IRA. As actividades da ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*, no País Basco – Espanha) eram motivadas por razões económicas mas sobretudo políticas e autonómicas²⁵.

O IRA (*Irish Republican Army*, da Irlanda do Norte, Grã-Bretanha) e o PIRA (Exército Republicano Irlandês Provisional) usam o terrorismo como instrumento “moralmente justificado”²⁶ em nome da causa que perflhavam, ou seja, eliminar o domínio da Grã-Bretanha na Irlanda do Norte. Pelo que relacionavam uma interpretação moral dos factos com os respectivos objectivos políticos.

No séc. XXI, sobressaem as manifestações violentas protagonizadas pela Al-Qaeda, responsável pelos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 nos EUA, e de 11 Março de 2004 em Madrid. Admite-se a possibilidade de estar relacionada com outros

²³ Cf. AMIELANCZYK, Krzysztof (1996). “*In Iudicio Convenire (Circumvenire): Judicial Crimes According to the Lex Cornelia de Sicariis et Veneficis (81 BC)*”, *Pomoerium*, N.º 2, pp. 59-70.

²⁴ Para os *Narodnaya Volya*, a teoria era a seguinte: «Se dez ou quinze do Estado fossem mortos, ao mesmo tempo ou um de cada vez, o governo entraria em pânico e perderia a sua liberdade de acção. Simultaneamente, as massas acordariam.» [LAQUER, Walter (1977). *Terrorism*. Boston: Little, Brown, and Company; pp. 34]

²⁵ Cf. PERL, Raphael (2004).” *Terrorism and National Security: Issues and Trends*”, *The Library of Congress*, Congressional Research Service, Washington D.C., 21 December, pp. 10-11.

²⁶ «Uma segunda perspectiva é moral por natureza e considera um acto de terrorismo apenas se não tiver justificação. Alguns grupos estão dispostos a cometer violência ilegal motivada politicamente mas fazem-no a acreditar que é um acto necessário e moralmente justificado. Como exemplo, o Exército Republicano Irlandês Provisional considera os seus violentos ataques como moralmente justificados no seu objectivo de eliminar o domínio britânico na Irlanda do Norte (...) pelo que não considera o que faz de terrorismo (ou pelo menos, não anexa essa qualidade derogatória às suas acções).» [RUBY, Charles L. (2002). “The Definition of Terrorism”, *Analyses of Social Issues and Public Policy*, The Society for the Psychological Study of Social Issues, p. 12]

atentados, como os de 7 de Julho de 2005 em Londres, e de 26 de Novembro de 2008 em Mumbai (pelo menos neste último caso não há certezas).

A Al-Qaeda é uma rede que, na opinião de [Loureiro dos Santos 2002]: «Tem muitas características das super mafias internacionais do crime, com tentáculos em todo o mundo.»²⁷ A organização terrorista financia-se através do narcotráfico na Ásia Central (produção e tráfico de ópio)²⁸ e da lavagem de dinheiro (de fontes legítimas como organizações de caridade)²⁹. Foi associada a *Usāmah Bin Muhammad bin 'Awæd bin Lādina*, mais conhecido por Bin Laden³⁰, até Maio de 2011, quando foi capturado e morto na sequência de uma acção de inteligência do exército dos EUA.

A ONU preocupou-se em tomar medidas específicas contra as actividades e os agentes da Al-Qaeda, nomeadamente através da Resolução n.º 1267, de 1999, e da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1989, de 2011³¹. Será que obteve sucesso? Na Tabela 2, constam as tendências globais de terrorismo de “elevada causalidade” nas últimas duas décadas, mais precisamente entre 1995 a 2011.

²⁷ «(...) a Al-Qaeda possui as principais características das seitas modernas, com a diferença que não se isola e, pelo contrário, procura recrutar os muçulmanos “autênticos” para promover a sua “cruzada”, e ainda é caracterizada pela sua origem militar (guerra contra os soviéticos, no Afeganistão). Cada rede descentralizada corresponde a uma “subseita”, a Al-Qaeda constitui uma verdadeira “hiper-seita”. Tem muitas características das super mafias internacionais do crime, com tentáculos em todo o mundo. (...) profundo anti-americanismo e anti-ocidentalismo e, especialmente, a sua ligação com as redes terroristas fundamentalistas com objectivos nacionais.» [LOUREIRO DOS SANTOS, José A. (2002), *A Idade Imperial. A Nova Era – Reflexões sobre Estratégia III*. Publicações Europa América, Lisboa, pp. 99]

²⁸ Cf. SHELLEY, Louise I. and PICARELLI, Jonh T. (2002). “Methods Not Motives: Implications of the Convergence of International Organized Crime and Terrorism”, *Police Practice and Research*, Vol. 3, N.º 4, pp. 305-318.

²⁹ «(...) Al-Qaeda depende fortemente da reversão de lavagem de dinheiro, isto é, de fundos canalizados de fontes limpas como caridades islâmicas, indivíduos e negócios legítimos para o seu concelho militar.» [WANNENBURG, Gail (2003). “Links Between Organized Crime and al-Qaeda”, *Spring*, Vol. 10, N.º 4, p. 6]

³⁰ «Uma figura misteriosa cujo exacto envolvimento com terroristas e incidentes terroristas permanece indefinida, Bin Laden tem sido associado a um número de grupos islâmicos extremistas e indivíduos com ideologias veementemente anti-americanas e anti-israelitas. O seu nome tem sido associado a muitas das mais mortíferas operações terroristas do mundo, e é nomeado pelo Departamento de Estado dos EUA como tendo financiado as operações relacionadas com terrorismo.» [HUDSON, Rex A. (1999), *op. cit.*, p. 119]

³¹ SECURITY COUNCIL (2012). “The List established and maintained by the 1267 Committee with respect to individuals, groups, undertakings and other entities associated with Al-Qaida”, *Security Council Committee, Composition of the List*, 15 November. URL: http://www.un.org/sc/committees/1267/aq_sanctions_list.shtml

Tabela 2: Terrorismo Bombista de “Elevada Causalidade” (1995-2011)

| Ano | Nº de Ataques | Nº Mortes |
|-------|---------------|-----------|
| 1995 | 4 | 252 |
| 1996 | 10 | 324 |
| 1997 | 7 | 196 |
| 1998 | 17 | 814 |
| 1999 | 6 | 341 |
| 2000 | 15 | 392 |
| 2001 | 11 | 3275 |
| 2002 | 26 | 1006 |
| 2003 | 32 | 1041 |
| 2004 | 46 | 2338 |
| 2005 | 74 | 2626 |
| 2006 | 92 | 3171 |
| 2007 | 139 | 5260 |
| 2008 | 93 | 3167 |
| 2009 | 85 | 2988 |
| 2010 | 77 | 3160 |
| 2011* | 18 | 558 |

Fonte: Baseado em estatísticas do *Center for Systemic Peace* ³²

Na Tabela 2 é possível constatar que o número de ataques terroristas de “elevada causalidade” aumentou significativamente após 2001, mas que a diferença ainda é mais expressiva ao nível do número de mortes. Entre 2001 e Março de 2011, com base na fonte consultada, morreram 28590 pessoas em 693 ataques de índice grave.

Os ataques terroristas de 11 de Setembro 2001 foram, portanto, um marco histórico. Primeiro. Produziram destruição maciça (de três edifícios icónicos, as torres gémeas em Nova Iorque e o Pentágono em Washington D.C), “elevada causalidade” (mais de 3000

³² Legenda: (* dados apurados até Março de 2011). Cf. CENTER FOR SYSTEMIC PEACE (2011), *op. cit.*, URL: <http://www.systemicpeace.org/inscr/inscr.htm>

mortos) e distúrbio massivo (exs: novas leis nacionais e acordos internacionais, impacto ao nível das comunicações aéreas, alteração de comportamentos sociais)³³.

Tanto que vários países tomaram medidas³⁴ supostamente necessárias em nome da segurança colectiva, mas que limitavam de forma significativa as liberdades e os direitos dos cidadãos em sociedades abertas e democráticas. O que gerou controvérsia sobre o benefício líquido da aplicação de tais políticas governamentais.³⁵ [Haarscher 2002] até se perguntava se as sociedades abertas seriam capazes de enfrentar o perigo exterior, alimentado pelo ódio ao Ocidente, por comportamentos extremados e pelo delírio paranóico que entretém os fundamentalistas; sem esquecer o risco do controlo social através de medidas excessivamente securitárias. Para o autor a questão principal é como preservar a Democracia, o Estado de Direito e a segurança ao mesmo tempo.³⁶

Por outro lado, representou um ponto de viragem em função da reacção dos líderes da época. Por exemplo, o então Presidente dos EUA George W. Bush invocou o chamado “eixo do mal”³⁷ (qual houvesse um confronto entre o bem e o mal³⁸, uma abordagem que saía fora dos eixos do realismo político característico dos EUA) e abriu um precedente perigoso ao declarar “guerra ao terrorismo” depois dos ataques de 11 de Setembro, ao recolocar a «(...) postura estratégica da nação que encarava terroristas como criminosos para tratar terroristas e Estados patrocinadores como capazes de ameaçar os EUA e os seus aliados, qual ameaças à segurança internacional.»³⁹

³³ Cf. GARRISON, Arthur H. (2003), *op. cit.*, p. 41-42.

³⁴ «Ao mesmo tempo, o tremendo aumento do número de actos terroristas à escala global no princípio do século vinte-e-um, obrigou os estados do mundo livre a tomar acções sérias para lutar contra este fenómeno perigosos e procurar respostas legais à série de dilemas produzidos por esta guerra, incluindo a formulação preliminar de uma variedade de acordos sobre as características do “terrorismo”» [CENTER FOR SYSTEMIC PEACE (2011). “High Casualty Terrorist Bombings, 1992-2011”, *Integrated Network for Societal Conflict Research (INSCR) Data Page*, Armed Conflict and Intervention (ACI) Datasets, Hctb-Case list, URL: <http://www.systemicpeace.org/inscr/inscr.htm>]

³⁵ «Não é o aumento da moldura penal abstractamente aplicável a certos tipos legais de crimes que constitui elemento (suficientemente) dissuasor para este tipo de criminalidade. Assim, não é possível continuarem a comprimir-se os direitos individuais do cidadão comum sob o pretexto de se melhorar o sucesso no combate à criminalidade organizada.» [DAVIN, João (2004). *A criminalidade organizada transnacional: a cooperação judiciária e policial na UE*. Coimbra: Almedina; p. 103]

³⁶ Cf. HAARSCHER, Guy (2002). *Les Démocraties Survivront-Elles au Terrorisme?* Genève : Éditions Labor. Ver também : HAARSCHER, Guy (2008). *Le Terrorisme et Les Valeurs de la Démocratie Libérale*. *Working Papers du Centre Perelman de Philosophie du Droit*, N.º 2008/2, pp. 1-20. URL : <http://www.philodroit.be/IMG/pdf/WP-GH-2008-2-terrorisme.pdf>

³⁷ O “eixo do mal” seria o Iraque, o Irão e a Coreia do Norte.

³⁸ [DUPUY 2002] chegou a perguntar-se se a sociedade havia esquecido a existência do “mal”. Apresentava uma evolução do pensamento político nesta matéria e concluía que os terroristas dos atentados de 11 de Setembro de 2001 não eram racionais, e que estavam imbuídos de um mal incompreensível e inaceitável em sociedade. [Cf. DUPUY, Jean-Pierre (2002). *Avons-Nous Oublié le Mal ? Penser Le Politique Après le 11 Septembre*. Paris: Bayard Press]

³⁹ SOFAER, Abraham D. (2003). “On the Necessity of Pre-Emption”, *European Journal of international Law*, Vol. 14, N.º 2, p. 209.

Julgar o terrorismo como crime ou como acto de guerra⁴⁰ não é uma questão consensual e instiga ao debate no âmbito académico e político. Por exemplo, Timothy McVeigh foi condenado como criminoso por colocar uma bomba num edifício federal de Oklahoma.

[Ackerman 2007] defende que a luta contra o terrorismo internacional não é uma guerra, nem uma simples luta contra o crime⁴¹. Para o autor, a situação deve ser inserida no quadro de um estado de urgência limitado pelo tempo e pelo conteúdo. O autor argumenta que a raiz do terrorismo contemporâneo não é religiosa ou ideológica, e que resulta de uma mudança paradigmática ao nível das relações entre os Estados, os mercados e as tecnologias de destruição.

Resultado, após os atentados reivindicados pela Al-Qaeda, desde 2001, e até pela forma como a comunidade internacional reagiu ao fenómeno, surgiu a convicção no âmbito político e científico de se estar a viver uma mudança de paradigma; que a ameaça do terrorismo era agora um fenómeno transnacional, diferente do terrorismo tradicional, pelo que havia deixado de ser um “problema de segurança interna” para se tornar um “conflito internacional”⁴².

Em 2001, a superpotência espelhou vulnerabilidade, reagiu com agressividade (guerras do Afeganistão e do Iraque) e redefiniu uma nova ordem mundial no xadrez internacional⁴³. [Baudrillard 2002] argumenta que os ataques às torres gémeas obrigaram a mudar as regras do jogo, pelo que: «O terrorismo é o acto que restitui uma

⁴⁰ «A guerra contra o terrorismo e os seus perpetuadores não tem semelhança com nenhuma outra luta no âmbito das leis internacionais da guerra (...) designadas primeiramente para providenciar soluções para problemas resultantes de conflitos entre Estados soberanos (...) Lutas armadas entre estados e indivíduos ou agentes não estaduais são um fenómeno relativamente novo, para o qual o Direito Internacional ainda não está preparado.» [GROSS, Emanuel (2006), *op. cit.*, p. 1]

⁴¹ Cf. ACKERMAN, Bruce (2007). *Before the Next Attack – Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism*. New Haven: Yale University Press.

⁴² «A ameaça de que hoje falamos, o terrorismo, é um fenómeno transnacional, diferente do terrorismo tradicional que tinha uma base nacional, uma estrutura hierárquica e um alvo selectivo. Hoje falamos de um novo tipo de terrorismo, que tem uma base teocrática, uma estrutura fluida, uma geometria variável de meios e procedimentos, e um alvo indiscriminado, Ou seja, existiu uma alteração na natureza do terrorismo, à qual temos que nos adaptar e responder (...) o terrorismo deixou de constituir-se como um caso que era tratado como um problema estrito de segurança interna (...) para ser um terrorismo muito mais complexo, que se configura como um caso de conflito internacional (...) requerendo uma resposta mais exigente, mais complexa e mais integrada.» [SEVERIANO TEIXEIRA, Nuno (2009). “Terrorismo, uma ameaça transnacional”, in: *Contributos para uma Política de Defesa*, Ministério da Defesa Nacional, Agosto, pp. 31-35]

⁴³ «Não foi apenas a Guerra Fria que se encerrou com os acontecimentos de 11 de Setembro, mas também a antiga Diplomacia do Equilíbrio de Poderes. Embora o conflito entre os EUA e a URSS tenha terminado em 1989 com o colapso de um dos contendores, os analistas e os que elaboram políticas internacionais, continuaram a comportar-se como se o mundo permanecesse dividido entre duas superpotências conflituantes. Depois da tragédia de 11 de Setembro, no entanto, tornou-se evidente que as políticas externas da superpotência remanescente e das outras potências intermediárias exigem uma revisão substancial; que há necessidade de pensar e desenvolver mais seriamente uma nova ordem internacional.» [BRESSER-PEREIRA, Luís C. (2003). “Da Diplomacia do Equilíbrio de Poderes à Política da Globalização”. *Novos Estudos Cebrap*, N.º 65, Março, p. 92]

singularidade irreduzível ao coração de um sistema de troca generalizado.»⁴⁴, em que os dissidentes lutam mais na esfera figurativa da provocação – pois a aplicação simples da força não tem o impacto da violência simbólica, a qual cria singularidade – e que impede o diálogo. O autor alerta para a ideia de que «(...) estas pessoas não lutam com as mesmas armas porque põem em jogo a sua própria morte, para a qual não há resposta possível.»⁴⁵

Mas foi a reacção das vítimas que cimentou a força do impacto. De facto, o medo penetrou novamente em comunidades que, após o fim da Guerra Fria com a queda do Muro de Berlim (1989) e a desintegração do império soviético (1991), se haviam habituado a viver em confiança, em paz e em abundância, a conferir precedência ao económico em relação ao político-estratégico. O terrorismo transnacional recordou-lhes que a ameaça ainda existe, sob outro prisma (declarada por agentes não estaduais) e que os Estados sentem dificuldades em controlá-la, porque espúria nos seus objectivos e nos seus métodos de actuação.

Uma sociedade com medo reage previsivelmente e de acordo com o plano dos terroristas, porque demonstra fraqueza. A consequência é o reforço da actuação criminosa, tal como testemunham as estatísticas da Tabela 2.

Estes novos atentados receberam atenção redobrada dos meios de comunicação, tanto os perpetrados pela Al-Qaeda, como outros com conotações diferentes (por exemplo, em 2011, a 22 de Julho desse ano, o norueguês Anders Breivik matou dezenas de pessoas no seu país em nome de ideais nacionalistas, anti-marxistas e xenófobos). No entender de [Baudrillard 2002], a cobertura mediática pode ter amplificado o poder dos extremistas e agravado mais a situação, ao espelhar a devastação que induziu ao medo. E explica que se instalou a «(...) guerra como prolongamento da ausência de política por outros meios.»⁴⁶ (o que se contrapõe obviamente à ideia da guerra como prolongamento da política por outros meios de Clausewitz), tanto que conclui: «Um espectro, o terrorismo, é hoje a obsessão da ordem mundial.»⁴⁷

É importante recordar que o terrorismo é instrumental na forma de impor o medo. O número de imolados é em regra significativamente inferior ao total da população afectada, mas vive do pânico que instala⁴⁸ junto dos cidadãos e da “autoridade” (governos locais, nacionais ou estrangeiros), os principais “inimigos” dos bombistas.

⁴⁴ BAUDRILLARD, Jean (2002). *O Espírito do Terrorismo*. Porto: Campo das Letras; p. 14.

⁴⁵ ID. IBID., p. 25.

⁴⁶ BAUDRILLARD, Jean (2002), *op. cit.*, p. 41.

⁴⁷ BAUDRILLARD, Jean e MORIN, Edgar (2004). *A violência do mundo*. Rio de Janeiro: Anima Editora; p. 56.

⁴⁸ «(...) vulnerabilidade geral: matam-se estas pessoas para aterrorizar aquelas. Um número relativamente pequeno de vítimas mortas equivale a um número muito grande de reféns vivos e assustados. É este, pois, o mal específico do terrorismo – não só a morte de pessoas inocentes como também a intrusão do medo na vida quotidiana, a violação dos objectivos privados, a insegurança dos espaços públicos, a infinita

Tanto que na sua “crítica das desculpas” [Walzer 2004] considera que a violência aleatória é sempre uma opção ilegítima independentemente do projecto político em causa. O autor argumenta contra a cultura da apologia e da desculpabilização do terrorismo, até quando é utilizado como último recurso contra a “opressão”, porque nunca estão verdadeiramente esgotadas alternativas de combate político-militar. O que acontece é que os criminosos concluíram que esta forma de actuar obtém melhores resultados e por isso recorrem a ela.

[Walzer 2004] refuta a ideia da violência ser um recurso universal ou de que a política só é eficaz quando impõe o medo, argumentando que o terrorismo não é uma inevitabilidade, pois em diferentes períodos históricos foi rejeitada e moralmente condenada; que as instituições ou as associações legítimas não carecem de ameaçar as populações para serem respeitadas; que as mortes não são contingentes mas sempre premeditadas. Motivos de índole económica, religiosa ou cultural não convencem [Walzer 2004] porque criam bodes expiatórios inocentes e são uma estratégia ao serviço de interesses vários, pelo são sobrevalorizadas para legitimar o injustificável.

[Walzer 2004] conclui que a desculpabilização ocorre em sociedades que se sentem em falta para com os povos ou governos que se revoltam sob a forma de violência, pelo que vulneráveis à sua retórica. Mas nem os fracos e oprimidos têm o direito de matar inocentes. O terrorismo é uma prática deliberada e indefensável e o debate não se pode centrar na justiça dos fins mas na escolha dos meios que o tornam “aleatório, degradante e assustador”⁴⁹.

Talvez por isso, [Walzer 2000] argumenta que o terrorismo é contra a moral de uma nação ou de uma classe, e que se baseia no homicídio de vítimas inocentes⁵⁰. Vale a pena, pois, identificar as principais causas do fenómeno; sobretudo, para reconhecer os seus agentes, para saber enfrentá-los de forma mais pragmática e funcional.

coerção da precaução» [WALZER, Michael (2004). *A Guerra em Debate*. Lisboa: Edições Cotovia; p. 69]

⁴⁹ «As vítimas de um ataque terrorista são terceiros, observadores inocentes; não existe qualquer razão para atacar; qualquer outra pessoa, dentro de uma vasta classe de pessoas (sem qualquer relação entre elas), servirá. (...) o terrorismo é aleatório, degradante e assustador. É esta a sua marca distintiva e é por isso que não pode ser defendido.» [ID. IBID., pp. 69-70]

⁵⁰ «O objectivo é destruir o moral de uma nação ou de uma classe, minar a sua solidariedade; o seu método é o assassinato arbitrário de vítimas inocentes. O ataque cego é a característica essencial da actividade terrorista.» [WALZER, Michael (2000). *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*. New York: Basic Books; p. 197]

3. CAUSAS E AGENTES DO TERRORISMO

O artigo começou por reunir alguns elementos capazes de conceptualizar o terrorismo e enunciou, no plano jurídico, as principais medidas tomadas a nível internacional para o erradicar. Mas como não se trata de um fenómeno novo, não adianta compreender a actualidade enquanto período isolado na História, é melhor recuar um pouco e analisar a evolução deste tipo de violência para a tentar explicar. Com base no estudo proposto no capítulo anterior, estamos aptos a responder a pelo menos três perguntas: Como é que o processo se desenvolve? Porque é que o fenómeno ocorre? Quais os seus efeitos político-sociais? [Crenshaw 1981]⁵¹

O terrorismo envolve um nível baixo de insurgência e elevado de espontaneidade, com um número reduzido de agentes envolvidos em cada missão, preparados para resistir à pressão de um conflito de longa duração, apesar de em regra representar uma pequena ameaça ao regime político (pelo menos quando comparado com a Revolução, o Golpe de Estado e a Guerrilha). [Merani 1993].

Mas para explicar as características do terrorismo, do ponto de vista operacional, é mais útil fazê-lo de forma comparativa, com a ajuda da Tabela 3.

Do ponto de vista específico, o terrorismo emprega meios simples mas de forma corrosiva em sociedade, pois usa pistolas, espingardas e granadas, muitas vezes em ataques suicidas ou em raptos e assassinatos, com o objectivo de incutir o medo nas populações. Não visa propriamente o controlo do território, pois o seu palco é o mundo. Os seus agentes não usam uniforme, actuam em pequenas unidades e são considerados criminosos, apesar de já termos observado que no Direito Internacional não há consensos sobretudo sobre os limites admitidos no contexto da actuação de certas guerrilhas.

A Tabela 3 também é informativa quanto aos efeitos do terrorismo, pois tácticas como os raptos levam à extorsão, os assassinatos à dor (das famílias das vítimas ou até da comunidade envolvente), as barricadas à destruição, os ataques bombistas suicidas ao medo quotidiano, e o ciber-terrorismo à incerteza quanto à segurança dos dados e dos sistemas informáticos que administram as instituições das sociedades desenvolvidas. Este contexto de mudança «(...) multiplica a sementeira de inseguranças assumidas pela população das mais variadas culturas, crenças, e etnias.»⁵²

⁵¹ Cf. CRENSHAW, Martha (1981), *op. cit.*, pp. 379-399.

⁵² «A criminalidade transnacional, o terrorismo global, a evolução de vários Estados para exíguos, outros para Estados falhados, outros alienando as responsabilidades no *outsourcing* de empresas que privatizam não apenas a segurança interna mas também a guerra, tudo multiplica a sementeira de inseguranças assumidas pela população das mais variadas culturas, crenças, e etnias.» [MOREIRA, Adriano (2010). “A Crise, a Segurança, a Mudança”, *Academia das Ciências de Lisboa, Classe de Letras*, p. 8]

Tabela 3: Comparação entre Guerra Convencional, Guerrilha e Terrorismo

| | Guerra Convencional | Guerrilha | Terrorismo |
|--|---|--|--|
| Tamanho da Unidade | Grande (exércitos) | Média (pelotões, companhias, batalhões) | Pequena (em regra menos de 10 pessoas) |
| Armas | Aviões de Combate, Artilharia,... | Algumas peças de artilharia, mas mais armas leves. | Pistolas, espingardas, granadas, ... |
| Táticas | Operações conjuntas, envolvimento do Exército, Força Aérea, Marinha,... | Táticas de comando | Táticas especializadas: rapto, assassinatos, <i>hijacking e ciberterrorismo</i> , barricadas, suicidas-bombistas,... |
| Impacto Desejado | Destruição física | Sobretudo conflito físico com o inimigo | Coerção psicológica |
| Controlo do Território | Sim | Sim | Não |
| Uniforme | Sim | Às vezes | Não |
| Reconhecimento de zonas de guerra | Limitado a zonas reconhecidas | Limitado ao país em conflito | Não reconhece zonas de conflito. Operações transnacionais |
| Legalidade Internacional | Sim, se conduzida com regras | Sim, se conduzida com regras | Não |

Fonte: Baseado em Merani (1993)⁵³

Para minorar o sentimento de incerteza e obter algum controlo sobre a situação, seria importante identificar as causas do terrorismo, mas estas variam no tempo e no espaço. Podemos invocar causas ideológicas e políticas (em desespero de causa, quando razões nacionalistas, ideias socialistas ou anarquista são levadas ao extremo e se perde a noção dos limites). Podemos invocar motivos económicos, tais como pobreza ou para gerir a extracção ou distribuição de recursos naturais (em especial energéticos e minerais). Ou sociais, em que o terrorismo resulta de conflitos étnicos exacerbados ou da falta de estabilidade num determinado país ou região estratégica.

Parece estabelecer-se uma relação de causa/efeito entre o fenómeno e um grau elevado de ingovernabilidade de um país – até existe uma expressão, a de *Estado Falhado*⁵⁴, que

⁵³ Cf. MERARI, Ariel (1993). “Terrorism as a Strategy of Insurgency”, *Terrorism and Political Violence*, Vol. 5, N.º 4, Winter, pp. 213-251. URL: http://www.martinfrost.ws/htmlfiles/strategy_insurgency.html

⁵⁴ ROTBERG, Robert I. (2002). “Failed States in a World of Terror”, *Foreign Affairs*, July-August, V. 81, N.4, p. 132.

pese embora controversa, aponta para um conjunto de características que abrem uma janela de oportunidade ao uso de violência extrema contra populações indefesas.

Então quais são as características dos *Estados Falhados*? O facto de serem tensos, conflituosos e perigosos. Haver registo do aumento da violência criminal e política; para além de perda do controlo sobre as suas fronteiras; crescimento de hostilidades étnicas, religiosas, linguísticas e culturais; guerra civil; uso de terror contra os seus cidadãos; instituições frágeis; infra-estruturas deterioradas ou insuficientes; incapacidade para colectar impostos sem recorrer à coacção; elevados níveis de corrupção; sistema de saúde colapsado; aumento de índices de mortalidade infantil e declínio da esperança média de vida; não há oportunidades escolares regulares; os níveis de PIB *per capita* são decrescentes; inflação galopante; preferência generalizada por moedas não nacionais; falta de alimentos básicos, o que conduz à fome; aumento de ataques à legitimidade fundamental; líderes seguem os seus interesses próprios; *lobbies* demonstram cada vez menos lealdade pelo Estado; os cidadãos sentem-se marginalizados e há falta de pertença à comunidade política, com base numa relação difícil entre população e Estado, com animosidade quotidiana [Rotberg 2002].

Esta questão é importante até ao nível do debate sobre a violência legítima-legal. Os Estados ditatoriais ou autocráticos – alguns dos quais caíram durante a “Primavera Árabe” – mantêm um défice democrático e talvez redes de promiscuidade com alguns dos grupos terroristas pagos para cumprir com uma agenda de interesses que oficialmente não é politicamente correcto prosseguir.

Não obstante, há longos registos de terrorismo em países como a Espanha (ETA) e a Grã-Bretanha (IRA) que não são considerados *Estados Falhados*, pelo contrário, são exemplos de Democracias e de Estados de Direito. O que vai contra a ideia de que os Estados modernos, detentores de um regime considerado legítimo, inibem a violência e são menos violentos que os países em desenvolvimento⁵⁵.

Afinal, quem são os terroristas? A conceptualização do fenómeno cria fronteiras de dificuldade aos legisladores e à aplicação da justiça internacional, não só por causa dos hipotéticos casos de terrorismo de Estado, mas porque em certos contextos (sociais, nacionais, ou até académicos) há a tendência para romantizar a figura do terrorista, de compreender as causas dos seus discursos inflamados,⁵⁶ de o aclamar como herói, como mártir⁵⁷.

⁵⁵ Cf. CRENSHAW, Martha (1981), *op. cit.*, p. 381.

⁵⁶ «As pessoas não cometem violência política sem discurso. Eles precisam convencer-se a fazê-lo. O que pode começar como uma conversa casual pode de repente tomar outras proporções. Reuniões secretas dão-lhe força. Em plataformas públicas torna-se inflamatório. Resulta em textos, leituras. Em suma, incentiva pessoas que de repente são chamadas a nele usar a sua inteligência. A violência política, então não é só interpretativa, envolve inteligências de uma forma fora do comum. Leva as pessoas para fora de si.» [APTER, David E. (1997), *op. cit.*, p. 9]

⁵⁷ «Criminosos ideológicos estão a tornar-se uma característica comum da paisagem do direito penal. De Adolf Hitler a Yigal Amir, Ted Kaczynski, Timothy McVeigh, Osama bin Laden, estamos amaldiçoados

É natural que se estabeleça uma diferença entre o guerrilheiro que prossegue actos terroristas no limite do desespero (para impor uma mudança de regime ou garantir a independência nacional) e o rebelde sem causa que age criminosamente por capricho. Tanto que os terroristas já foram definidos como “não combatentes” que, em tempos de paz, recorrem à violência com objectivos «(...) de vingança intimidação ou outros para influenciar a audiência.» [Stern 1999]⁵⁸.

Mas um guerrilheiro é um combatente que deve ter como alvos outros combatentes. A partir do momento que ataca aglomerados populacionais, mulheres e crianças ou mesmo homens indefesos, está igualmente a praticar actos de barbárie inaceitáveis à luz do direito internacional.

Talvez a forma mais fácil de resolver a pendência, é considerar o terrorismo como um meio para um fim. E menos um rótulo que se aplica consoante a causa ou a identidade dos agentes que o utilizam⁵⁹. É raro um indivíduo, um grupo ou um Estado admitirem que são terroristas ou que praticam actos passíveis de serem considerados como tal. Mas há quem mereça o epíteto.

Para responder à pergunta “quem são?”, é preciso levar em consideração três observações pertinentes. Primeiro, existem vários rankings⁶⁰ que identificam os grupos terroristas à escala nacional ou transnacional. Resta saber se as escolhas dos grupos são inocentes, pois podem resultar de ideologias políticas, de estratégias geopolíticas ou de interesses nacionais. Pelo que é importante ponderar sobre as fontes (incluindo o país de origem do Instituto responsável pelas escolhas).

Segundo, a avaliação internacional pode não coincidir com a interpretação do fenómeno a nível local. Populações a viver uma paz recente ou ainda imbuídas em conflitos

por um exército crescente de delinquentes que são autênticos nos seus ódios e no seu compromisso para com a violência. Provavelmente, não há desafio mais sério à teoria do direito penal do que descobrir o que estão a fazer quando nos propomos a punir estas pessoas. Refutando a doutrina da "sinceridade sem culpa" não é tão fácil. Os sistemas jurídicos de facto sancionam os infractores ideológicos, mas se pararmos para reflectir sobre o significado de culpa e punição nesses casos, incorremos em dificuldade. Qual é o sentido de culpar e punir se os acusados se vêem como mártires? O que estamos a fazer-lhes quando eles não têm qualquer sentido de culpa pessoal? Para evitar essa distorção de sinceridade romântica, devemos fazer algumas fortes afirmações morais. Primeiro, temos de assegurar que há um crime moral objectivamente chamado prejudicar e matar pessoas inocentes.» [FLETCHER, George (2002). *Romantics at War: Glory and Guilt in the Age of Terrorism*. Princeton: Princeton University Press; p. 154]

⁵⁸ Cf. STERN, Jessica (1999). *The Ultimate Terrorists*. Cambridge: Harvard University Press; p. 11.

⁵⁹ «A história dos últimos duzentos anos define terrorismo como o uso do terror para instigar á mudança de comportamento. Este entendimento básico de terrorismo não muda de acordo com os objectivos definidos pelo terrorista. Logo, aquele que é terrorista para um homem, não é libertador para outro homem. O terrorista selecciona o alvo para causar medo na sociedade em geral e infligir terror numa sociedade para obrigar à mudança política, social e económica. O homem que usa o terror pode visar a liberdade, a solidez do poder governamental ou obter objectivos internacionais. Mas são as táticas, e não os objectivos, que definem um terrorista.» [GARRISON, Arthur H. (2003). “Terrorism: The Nature of its History”, *Criminal Justice Studies*, Vol. 16, N.º 1, p. 51]

⁶⁰ Em anexo, consta uma lista dos grupos considerados terroristas pelo Departamento de Estado dos EUA, actualizada para 2012.

armados (mais ou menos longos), precisam de tempo de catarse, para conviver novamente em grupo, para curar feridas e estabelecer prioridades, antes de serem capazes de responder à questão “quem são os terroristas”.

Terceiro, para estabelecer consensos duradouros (que se traduzam em leis), é necessário estabelecer o diálogo internacional mas igualmente em diferentes áreas continentais, dentro de cada país, ou até local (junto de comunidades populacionais mais tradicionalistas ou isoladas) para impedir que fenómenos semelhantes tornem a ocorrer.

Isto porque o objectivo não está garantido à partida. A exploração do medo continua a produzir efeitos, a atrair a atenção dos meios de comunicação e a produzir efeitos que põem em causa o bem-estar das populações no mundo.

CONCLUSÃO

O terrorismo é violência armada contra civis e uma forma instrumental de fazer disseminar o pânico no seio de um povo, um governo ou um Estado. O terrorismo é um fenómeno com História nas relações internacionais. É reportado em textos há, pelo menos dois mil anos, desde os tempos dos *sicarii*, e não deixou de ser utilizado ao longo dos séculos por produzir resultados concretos e imediatos. Independentemente das causas e das desculpas invocadas pelos seus agentes para o justificar, o terrorismo é uma forma de exercer poder que almeja consequências, pelo que é planeado pragmaticamente. Sendo assim, é útil analisá-lo ao nível das causas e consequências, que acabam por ser mais ou menos padronizadas e estudadas, e que conferem características especiais a este fenómeno, mesmo agora que adoptou um perfil mais pós-moderno e transnacional na contemporaneidade.

No âmbito político e académico há prolífera investigação sobre esta matéria, o consenso não é necessariamente o mote, mas parece estipulado o facto dos diferentes grupos terroristas usarem e abusarem do medo extremo sobre a comunidade para incitar à mudança – a qual pode ser motivada por razões políticas, religiosas ou culturais. O medo é instintivo ao ser humano, facilmente se instala mas dificilmente é erradicado onde a vida é um valor respeitado pelas comunidades em que é salvaguardado pela lei e as quais, portanto, não almejam lutar com as mesmas armas dos terroristas.

Até para salvar as Democracias e Estados de Direito, os países procuram colaborar entre si em fóruns internacionais para erradicar o problema. Este esforço conjunto no plano multilateral regista-se desde 1934, no contexto da Liga das Nações, e foi desenvolvido no seio da ONU e da OTAN; mas igualmente na esfera nacional, com os Estados a produzirem leis ou a aprovar normas do Direito Internacional de forma mais activa nos últimos anos para responder aos desafios da globalização e da nova ordem mundial.

O terrorismo pode ser de Estado ou perpetrado por agentes não estaduais. Este último distingue basicamente entre guerrilheiros que utilizam o medo como último recurso e meio extremo para atingir um fim político (de mudança de regime ou em prol da independência nacional); e dissidentes que, não almejando necessariamente um objectivo social/comunitário, mas instigados por interesses pessoais ou grupais, espalham o pavor para abrir alas ao tráfico de armas, de droga, de pessoas e outro tipo de crimes, em regra estimulados por redes internacionais altamente lucrativas.

Neste contexto, os ataques terroristas de 11 de Setembro 2001 são um marco histórico ao nível dos efeitos. Não só implicaram destruição maciça, elevada causalidade e distúrbio massivo. Como produziram reacções exacerbadas de parte a parte, com declarações de guerra a agentes não estaduais de importância até então relativa. E porque Estados chegaram a intervir em países soberanos (Afeganistão, Iraque,...) com vista a neutralizar os supostos financiadores e apoiantes não declarados de grupos terroristas como a Al-Qaeda. E à medida que o número de ataques aumentava, também aumentava o investimento na segurança do Estado e das populações, até em Democracias e Estados Direitos habituados a viver em mais liberdade. Esta demonstração de medo pode ter tido o efeito indesejado de tornar as populações mais vulneráveis aos ataques terroristas, agora que os dissidentes testemunhavam a força do seu poder nas televisões de todo o mundo. Ao ponto de surgirem outros tipos de terrorismo, até na Europa, como o perpetrado por Anders Breivik e que matou dezenas de pessoas em nome de ideais nacionalistas, anti-marxistas e xenófobos).

Sendo assim, é de elementar bom senso estabelecer uma definição consensual sobre o significado do terrorismo, de preferência a nível internacional, para que seja possível identificar os grupos terroristas, para que as medidas governamentais e comunitárias possam de facto acabar com este flagelo. Se a seta continuar a não atingir o alvo, ou a atingir os mesmos de sempre, deixando os demais dissidentes a navegar num sentimento de impunidade, não se resolverá o problema no futuro próximo.

Provavelmente a forma mais simples de resolver a questão, é considerar o terrorismo como um meio para um fim e menos um rótulo dependente da causa ou da identidade dos seus agentes. Que fique claro, o fenómeno envolve uma extrema violência física ou psicológica contra alvos não combatentes, seleccionados ou aleatórios, apanhados muitas vezes de surpresa, com o objectivo de obrigar, através do medo, a fazerem o que não querem fazer. O que é contrário à liberdade e à panóplia de princípios pelos quais se batem os defensores das Democracia e Estados de Direito, os quais precisam organizar-se e unir-se contra o terrorismo. A ameaça pode ser latente e até mesmo concreta, mas quem tem medo, transfere o poder para mãos alheias e nunca mais resolve o problema.

BIBLIOGRAFIA

ACKERMAN, Bruce (2007). *Before the Next Attack – Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism*. New Haven: Yale University Press.

AMIELANCZYK, Krzysztof (1996). “*In Iudicio Convenire (Circumvenire): Judicial Crimes According to the Lex Cornelia de Sicariis et Veneficis (81 BC)*”, *Pomoerium*, N.º 2, pp. 59-70.

APTER, David E. (1997). “Political Violence in Analytical Perspective”, in: *The Legitimization of Violence*. Basingstoke: Palgrave; pp. 1-27.

BAUDRILLARD, Jean (2002). *O Espírito do Terrorismo*. Porto: Campo das Letras.

BAUDRILLARD, Jean e MORIN, Edgar (2004). *A violência do mundo*. Rio de Janeiro: Anima Editora.

BECK, Ulrich (2002). *Sobre el Terrorismo y la Guerra*. (Trad. R.S. Carbó) Barcelona: Paidós.

BRESSER-PEREIRA, Luís C. (2003). “Da Diplomacia do Equilíbrio de Poderes à Política da Globalização”. *Novos Estudos Cebrap*, N.º 65, Março, pp. 91-110.

CENTER FOR SYSTEMIC PEACE (2011). “High Casualty Terrorist Bombings, 1992-2011”, *Integrated Network for Societal Conflict Research (INSCR) Data Page*, Armed Conflict and Intervention (ACI) Datasets, Hctb-Case list, URL: <http://www.systemicpeace.org/inscr/inscr.htm>

CRENSHAW, Martha (1981). “The Causes of Terrorism”. *Comparative Politics*, Vol. 13, N.º 4, July, pp. 379-399.

DAVIN, João (2004). *A criminalidade organizada transnacional: a cooperação judiciária e policial na UE*. Coimbra: Almedina.

DUPUY, Jean-Pierre (2002). *Avons-Nous Oublié le Mal ? Penser Le Politique Après le 11 Septembre*. Paris: Bayard Press.

DUPUY, Jean-Pierre (2004). “State Sponsors of Terrorism: Issues of Responsibility”, in: BIANCHI, Andrea (Ed.), *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*. Portland: Hart, pp. 3-16.

EZELDIN, Ahmed (1987). *Terrorism and Political Violence: An Egyptian Perspective*. Chicago: Office of International Criminal Justice, University of Illinois at Chicago.

FLETCHER, George (2002). *Romantics at War: Glory and Guilt in the Age of Terrorism*. Princeton: Princeton University Press.

GARRISON, Arthur H. (2003). “Terrorism: The Nature of its History”, *Criminal Justice Studies*, Vol. 16, N.º 1, pp. 39-52.

GROSS, Emanuel (2006). *The Struggle of democracy Against Terrorism: Lessons From the United States, the United Kingdom, and Israel*. Virginia: University of Virginia Press.

HAARSCHER, Guy (2002). *Les Démocraties Survivront-Elles au Terrorisme?* Genève : Éditions Labor.

HAARSCHER, Guy (2008). Le Terrorisme et Les Valeurs de la Démocratie Libérale. *Working Papers du Centre Perelman de Philosophie du Droit*, N.º 2008/2, pp. 1-20.
URL : <http://www.philodroit.be/IMG/pdf/WP-GH-2008-2-terrorisme.pdf>

HOFFMAN, Bruce (2006). *Inside Terrorism*. New Iorque: Columbia University Press.

HUDSON, Rex A. (1999). “The Sociology and Psychology of terrorism: Who Becomes a Terrorist and Why?” *The Library of Congress*, Federal Research Division, Washington D.C., pp. 1-178.

LAQUER, Walter (1977). *Terrorism*. Boston: Little, Brown, and Company.

LOUREIRO DOS SANTOS, José A. (2002). *A Idade Imperial. A Nova Era – Reflexões sobre Estratégia III*. Publicações Europa América, Lisboa, pp. 33-105.

MERARI, Ariel (1993). “Terrorism as a Strategy of Insurgency”, *Terrorism and Political Violence*, Vol. 5, N.º 4, Winter, pp. 213-251. URL: http://www.martinfrost.ws/htmlfiles/strategy_insurgency.html

MOREIRA, Adriano (2010). “A Crise, a Segurança, a Mudança”, *Memórias da Academia das Ciências de Lisboa*, Classe de Letras, pp. 1-20.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION (2006). “Riga Summit Declaration - Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Riga on 29 November 2006”, *NATO Press Releases*. URL: <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm>

PARRY, Albert (1976). *Terrorism: From Robespierre to Arafat*. New Iorque: The Vanguard Press, Inc.

PERL, Raphael (2004). “Terrorism and National Security: Issues and Trends”, *The Library of Congress*, Congressional Research Service, Washington D.C., 21 December, pp. 1-17.

REPÚBLICA DE PORTUGAL (2002a). “Resolução da Assembleia da República n.º 51/2002: Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo, adoptada em Nova Iorque em 9 de Dezembro de 1999”, *Sied – Serviços de Informações*

Estratégicas de Defesa, Legislação, Combate ao Terrorismo, pp. 1-13. URL: <http://www.sied.pt/pdf/Resolucao%2051-2002.pdf>

REPÚBLICA DE PORTUGAL (2002b). “Lei de Combate ao Terrorismo (em cumprimento da Decisão Quadro n.º 2002/475/JAL, do Conselho, de 13 de Junho) – Décima Segunda Alteração ao Código de Processo Penal e Décima Quarta Alteração ao Código de Processo Penal e Décima Quarta Alteração ao Código Penal”, *Diário da República*, I Série-A, N.º 193, pp. 5398-5400. URL: <http://www.sied.pt/pdf/Lei%2052-2003.pdf>

REPÚBLICA DE PORTUGAL (2003). “Declaração de Rectificação n.º 16/2003”, *Diário da República*, I Série-A, N.º 251, 29 de Outubro, p. 7194. URL: <http://www.sied.pt/pdf/Rectificacao%2016-2003.pdf>

ROTBURG, Robert I. (2002). “Failed States in a World of Terror”, *Foreign Affairs*, July-August, V. 81, N.4, pp. 127-140.

RUBY, Charles L. (2002). “The Definition of Terrorism”, *Analyses of Social Issues and Public Policy*, The Society for the Psychological Study of Social Issues, pp. 9-14.

SCHMID Alex P. and JONGMAN, Albert J. (1984). *Political Terrorism. A guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company.

SCHMID, Alex. P. (2004). “Terrorism: The Definitional Problem”, Case Western Reserve”, *Journal of International Law*, Vol. 36, N.º 2 & 3, pp. 375-419.

SECURITY COUNCIL (2012). “The List established and maintained by the 1267 Committee with respect to individuals, groups, undertakings and other entities associated with Al-Qaida”, *Security Council Committee*, Composition of the List, 15 November. URL: http://www.un.org/sc/committees/1267/aq_sanctions_list.shtml

SEVERIANO TEIXEIRA, Nuno (2009). “Terrorismo, uma ameaça transnacional”, in: *Contributos para uma Política de Defesa*, Ministério da Defesa Nacional, Agosto, pp. 31-35.

SHELLEY, Louise I. and PICARELLI, Jonh T. (2002). “Methods Not Motives: Implications of the Convergence of International Organized Crime and Terrorism”, *Police Practice and Research*, Vol. 3, N.º 4, pp. 305-318.

SOFAER, Abraham D. (2003). “On the Necessity of Pre-Emption”, *European Journal of international Law*, Vol. 14, N. 2, pp. 209-226.

STERN, Jessica (1999). *The Ultimate Terrorists*. Cambridge: Harvard University Press.

UNITED NATIONS (2012a). “International Legal Instruments to Counter Terrorism”, *UN Action to Counter Terrorism*. URL: < <http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml> >

UNITED NATIONS (2012b). “Resolutions. *UN Action to Counter Terrorism*, Security Council Actions”. URL: < <http://www.un.org/terrorism/sc-res.shtml> >

US DEPARTMENT OF STATE (2012). “Foreign Terrorist Organizations (FTO’s)”. *State.Gov – Bureau of Counterterrorism in the State Department (S/CT)*, September 28. URL: <http://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm>

WALZER, Michael (2000). *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*. New York: Basic Books.

WALZER, Michael (2004). *A Guerra em Debate*. Lisboa: Edições Cotovia.

WANNENBURG, Gail (2003). “Links Between Organized Crime and al-Qaeda”, *Spring*, Vol. 10, N.º 4, pp. 1-14.