

TERRORISMO: LACUNAS CONCEITUAIS NO SISTEMA INTERNACIONAL

COLOMBO, *Leticia dos Santos*¹

Resumo: O fenômeno do terrorismo está cada vez mais presente nas relações internacionais. Entretanto, ainda se percebe uma falta de consenso ao problema conceitual do termo, seja porque isto depende dos interesses estatais, pela baixa capacidade das organizações internacionais de impor resoluções ou pela complexidade do desenvolvimento histórico do fenômeno. Esta lacuna acaba por afetar as ações estatais individuais ou multilaterais na luta contra o terrorismo e dá margem à legitimação das mesmas por Estados sem que sejam tomadas mediante um entendimento global sobre o tema. Assim, o trabalho busca analisar, através das tentativas de conceituação na Organização das Nações Unidas, as consequências práticas de tais definições no sistema internacional atualmente.

Palavras-chave: Terrorismo. Segurança Internacional. Direito Internacional. Organização das Nações Unidas. Conceitos.

Abstract: Terrorist phenomenon is more present in international relations than before. However, it can be perceived still a lack of consensus above the conceptual term problem, either because it depends on state interests, because of the low capacity to impose resolutions from the international organizations, or due the complexity of the historical development of the phenomenon. This hiatus affects the individual or multilateral state actions in the fight against terrorism and the states legitimates these actions without a global understanding about the subject. Thus, the work seeks analyze beyond the trials of conceptualization in the context of the United Nations the practical consequences of such concepts in the currently international system.

Keywords: Terrorism. International Security. International Law. United Nations. Concepts.

Introdução

O terrorismo atual está cada vez mais presente nas relações internacionais, por conta, dentre outros, das facilidades de obtenção de armamentos, mobilidade internacional de recursos, facilidade de comunicação e da crescente insatisfação de populações com seus governos ou com as políticas de outros países que afetam diretamente seu cotidiano (HOBSBAWM, 2007). Principalmente após o fim da Guerra Fria, ocorreu uma mudança significativa na dinâmica de poder internacional caracterizada pelas intervenções armadas

¹ Relações Internacionais com ênfase em Direito internacional, Segurança internacional e Conflitos Internacionais. **Email:** leticiascolombo@gmail.com

de uns países nos assuntos de outros e pela ingerência das soberanias estatais, seja através da economia, da política ou do *soft power*². As relações internacionais modernas também encaram novos desafios, tais como a globalização econômica, política, social e cultural. As formas de manutenção tradicionais do poder pelos Estados não são acompanhadas com a necessária modificação e formulação das normas e sistemas jurídicos que regem o ambiente internacional. A instabilidade consequente deste cenário afeta países que se consideravam invioláveis, como os Estados Unidos, com a emergência de grupos separatistas e o aumento de atores não estatais no cenário internacional³.

O cotidiano da população é marcado por situações em que é preciso se comunicar com os demais através da linguagem. Para resolver tais questões, foram criados e adaptados vários conceitos que permitem o conhecimento do mundo, a transmissão, codificação e a maneira de decifrar o entendimento destas mensagens que são empregadas nas relações interpessoais. O processo de comunicação pode gerar confusão devido ao uso equivocado de conceitos ou a utilização de vocábulos e expressões cuja noção não é compartilhada por todos, como é o caso do conceito de terrorismo, que, por sua vez, impõe um conhecimento particular do domínio da linguagem e da evolução de certas formas de comportamento, das reações ligadas a ela e dos fundamentos políticos da incriminação de uma conduta ou de suas implicações nos âmbitos político, social ou econômico.

Surgido na época da Revolução Francesa, com o governo de Robespierre, o terrorismo sofreu diversas modificações de suas manifestações, passando de um adjetivo que caracterizava esse período histórico para um termo pejorativo, amplamente divulgado e entendido em grande parte do mundo. Entretanto, este entendimento não é unânime. Dessa forma, a falta de consenso conceitual sobre o fenômeno é um problema a ser compreendido. Esta lacuna acaba por afetar as ações estatais individuais ou multilaterais na luta contra o terrorismo – ou aquilo que cada ator internacional considera como tal.

² Como exemplos desta mudança de cenário internacional, pode-se considerar a ingerência norte-americana na América Latina através da Área de Livre Comércio das Américas, que influenciou a dinâmica econômica e política do continente; a propaganda estadunidense da boa vida no país, que incentivou a migração em massa de indivíduos do continente americano ao país hegemônico; a consolidação da União Europeia e a facilidade de mobilização entre as fronteiras estatais, permitindo a crescente presença de estrangeiros de origem meso-oriental e africana; a intervenção realizada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte no Kosovo, em 1999, sem um mandato específico do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas; a ingerência estadunidense no Iraque e no Afeganistão após os ataques de 11 de setembro de 2001.

³ O surgimento do grupo extremista islâmico Al Qaeda foi proporcionado pelo fim da Guerra Fria, que permitiu a Osama Bin Laden, que havia treinado suas forças para se contraporem à invasão soviética do Afeganistão, utilizar as mesmas táticas com objetivos religiosos e ideológicos.

Permite, ainda, a legitimação das ações por Estados e até mesmo por organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas. Esta, principalmente mediante o Conselho de Segurança, torna-se instrumento de legitimação dos interesses estatais e, quando não há este apoio, passa a ser ineficaz ao impedir as ações unilaterais que afetam o sistema internacional.

A falta de consenso conceitual é resultado da agenda de interesses estatais, do fato de que as organizações internacionais não detêm o monopólio da força e da capacidade jurídica de impor normas, ou devido à complexidade da evolução histórica do terrorismo. As definições existentes nos Estados que lutam contra o terrorismo são resultados da agenda política externa que estes construíram através da sua formação histórica. Esta complexa formação influencia a agenda de segurança internacional de cada Estado, e, sem uma convergência, dificilmente seriam modificados os parâmetros de ação.

A busca por um conceito comum não é apenas um objetivo a ser considerado pelo ponto de vista acadêmico, mas o consenso resultaria em tomadas de decisões mais concisas no ambiente internacional, evitando a ambiguidade e imprecisões que geram o vazio jurídico em favor dos terroristas (MORALES, 2012). Saavedra (2003) aponta que é necessário para a formação de uma política antiterrorista um conjunto de princípios com base na análise de táticas bem sucedidas utilizadas no passado. Estas devem estar contidas nos limites das ações aceitáveis para a sociedade democrática e capazes de absorver mudanças com o resultado da inteligência nacional e de novos dados para a experiência operacional atualizada.

Problemas conceituais

Uma das primeiras dificuldades na definição de terrorismo decorre da característica subjetiva do terror, já que o terrorismo é uma forma de violência cuja realização se objetiva no âmbito psicológico do indivíduo. O medo, sendo um fenômeno subjetivo, não determina objetivamente uma suposição única para o terror que depende de fatores variáveis como os pessoais, os funcionais e os culturais. Além disto, há uma dificuldade em distinguir-se a força e a violência, separando uma racionalidade da violência dos governos de um lado, e a irracionalidade da violência individual contra aqueles, por outro lado. Esta distinção impossibilita a definição de terrorismo e o reconhecimento, em algumas formas de domínio do governo, de manifestações terroristas (SAINT-PIERRE, 2009).

Segundo Souza Júnior (2015, p. 116), o desenvolvimento de uma definição de terrorismo requer a identificação e a resolução de um número distinto de dilemas, que seriam:

- a) O propósito terrorista. O terrorismo é restrito a busca de certos objetivos, por exemplo, objetivos políticos? Se sim, qualquer objetivo político é suficiente para chegar a um objetivo terrorista? Existem objetivos não-políticos suficientes para um propósito terrorista? Poderia haver atos terroristas que não têm qualquer objetivo em particular?
- b) A ação terrorista. Que tipo de ato conta como atos de terrorismo? Devem ser incluídos apenas atos que causem mortes ou sérios danos físicos, ou deve-se incluir danos a propriedade ou as ameaças de fazer qualquer um desses atos?
- c) O alvo terrorista. Qualquer um pode ser alvo da ação de terrorismo? Os atos terroristas são restritos aos ataques a não combatentes? Se sim, o que pode ser definido como “combatentes”? Ou os combatentes podem ser alvos de terrorismo em conflitos armados?
- d) O método terrorista. Os atos terroristas precisam se relacionar com a busca da finalidade terrorista de forma particular? O terror é central para o terrorismo, ou pode ocorrer um ato que nem aterrorize, nem intimide as pessoas, ser um ato de terrorismo?
- e) O terrorista. Qualquer um pode cometer um ato de terrorismo? Os terroristas sempre agem em grupos ou atos individuais podem ser considerados também? Pode um Estado ou seus representantes cometerem atos de terrorismo?

Schmid e Jongman (1998) analisaram diversas definições de estudiosos do assunto com o objetivo de conseguir uma amplamente aceitável, razoável e compreensível definição de terrorismo, e concluíram que há três elementos comuns nestas definições que são o uso da violência, o caráter político e a intenção de difundir o medo e o terror.

A maioria dos alvos do terrorismo simboliza a justiça da causa pela qual estão atuando e a perversidade do inimigo. Sendo assim, o simbolismo é utilizado para racionalizar atos de extrema violência e pode ser manipulado para incluir o maior número de vítimas dentro da categoria dos interesses do inimigo. Além disto, o simbolismo pode criar ligações ideológicas abstratas entre os terroristas e suas vítimas. Em contraste com as vítimas de um assassinato, que seria a morte intencional de uma vítima específica por razões ligadas ao seu grau de notoriedade pública e empreendidas com um propósito político, as vítimas do terrorismo frequentemente não são especificadas e ausentes de distinção política. Enquanto o assassinato busca a morte da vítima, o terrorismo não se importa com a vítima em si, e o resultado comportamental do primeiro seria mais próximo de raiva ou tristeza do que terror. Embora o assassinato e terrorismo cometam atos de homicídio, as intenções são

distintas. Quando os assassinatos políticos ocorrem em série e a intimidação do oponente se torna mais importante que sua eliminação física, tal ação inclina-se ao campo conceitual do terrorismo (JONGMAN; SCHMID, 1988).

Saint-Pierre (2009) divide três níveis nos quais normalmente é observado o exercício da violência, buscando identificar em cada um deles os objetivos pelos quais o terrorismo se dedica. O nível tático seria a expressão concreta e manifesta da relação de força, a aplicação direta e visível da força, o ataque e o combate propriamente dito: é neste nível que o terrorista provoca o maior dano possível e com a maior publicidade. O nível estratégico tem como objetivo a vitória na guerra, seja pelo uso da força ou pela ameaça da sua aplicação, buscando o caminho para a execução dos fins pelos quais a política estabeleceu essa relação de força. No caso do terrorismo, o objetivo estratégico é sempre provocar terror e, diferentemente de outras ações de violência política, ele não aspira à vitória na guerra nem à tomada do poder que permitiria impor a vontade política do vencedor. Já o nível político é quando se realizam os objetivos pelos quais uma guerra é levada a cabo, pois é a política quem escolhe o inimigo, quem define a lógica da guerra, quem regula os acordos e quem exerce a imposição da vontade. No terrorismo não há imposição da vontade, mas, quando alcança seu objetivo, há fratura da vontade do inimigo. Ou seja, há uma imposição da vontade negativa, a desestabilização do inimigo, o desmembramento do tecido social e a falência do Estado.

No terrorismo é muitas vezes utilizado instrumento de uma estratégia política. Enquanto há formas não políticas de terrorismo, como o criminal ou o terrorismo psicopatológico, a motivação política é a mais presente desde que os terroristas desafiam o monopólio da violência do Estado e sua habilidade de proteger os cidadãos. O ato terrorista, assim, obtém um significado político mesmo quando sua motivação não é política unicamente, mas também religiosa, criminosa ou psicopatológica. No relatório final do Grupo de Trabalho de Políticas da ONU e Terrorismo (ONU, 2002 *apud* SCHMID, 2004, p. 214, tradução nossa), consta-se que “terrorismo é um ato criminoso, mas é mais do que mera criminalidade. Para superar o problema do terrorismo, é necessário entender sua natureza política assim como sua criminalidade e psicologia”.

O terrorismo internacional busca transcender fronteiras com o impacto de seus atos, o que exige que sua dimensão continue simbólica e de grande escala, levando em consideração maior tempo e paciência na execução dos seus atos. As diferenças nas

estratégias se dão ao levar em conta o público específico que está se dirigindo, que pode ser mais ou menos extenso.

Em termos acadêmicos há diversas interpretações para o fenômeno do terrorismo, conforme enumera Avilés (2004 *apud* ZUINAGA, p. 21, tradução nossa):

- a) O terrorismo é um termo que se usa para desqualificar um inimigo, de tal maneira que quem é terrorista para uns pode ser um lutador por liberdade para outros. Um estudioso do tema, Conor Gearty, escreveu, por exemplo, que ‘o conceito de terrorismo nunca foi um instrumento útil ou inteligente para descrever a violência política e o termo carece quase completamente de significado na atualidade’.
- b) O terrorismo é uma forma de violência política que se distingue de outras por seu caráter moralmente repugnante. A quinta cúpula islâmica, reunida em Kuwait em 1987, declarou, por exemplo, que era necessário ‘distinguir as atividades terroristas brutais e ilegais perpetradas por indivíduos, grupos ou Estados, da luta legítima das nações oprimidas e subjulgadas contra qualquer tipo de ocupação estrangeira’.
- c) O terrorismo é a violência exercida com fins políticos por grupos rebeldes. Isto supõe incluir dentro do conceito de terrorismo qualquer forma de violência política exercida por agentes não estatais e excluir em troca a violência exercida pelos agentes regulares de um Estado.
- d) O terrorismo é a violência exercida para aterrorizar com fins políticos uma população civil, seja por parte do Estado ou de grupos não estatais. Um autor, Karanovic, assim expressou em 1978: ‘o terrorismo pode ser definido como uma violência sistemática e organizada dirigida contra pessoas que não podem se defender, para atemorizá-las com o propósito de manter ou adquirir o poder governamental’.
- e) O terrorismo é um tipo de violência, de magnitude menor que a guerra, protagonizada por agentes clandestinos e dirigidos contra não combatentes, com o propósito de criar um clima de temor favorável aos propósitos políticos dos terroristas.

Esta imprecisão também é ocasionada pela mídia moderna que busca divulgar da maneira mais rápida e alarmante possível mensagens complexas, e acaba rotulando ações diversas como “terrorismo”. Além disto, na medida em que o uso da palavra mudou durante o tempo para acomodar o discurso político de cada era, o terrorismo se afastou cada vez mais do consenso de definições. Entretanto, uma característica que permaneceu durante a evolução histórica do terrorismo foi a percepção de ser um termo pejorativo e a negação, por parte dos terroristas, de serem considerados como tal (HOFFMAN, 1998).

A questão da conceituação do terrorismo se inicia em um problema básico: a diferenciação de terrorista, delinquente ou insurgente. O delinquente comum usa a violência aparentemente sem justificativa e simplesmente como meio para alcançar seu benefício pessoal. O insurgente, por sua vez, utiliza a violência como mecanismo para combater o

regime que pretende eliminar, e a justifica como um propósito nobre para a instalação de melhores condições de vida para seus partidários e para a comunidade em geral. O terrorista também emprega a violência e seus atos atingem pessoas inocentes e destroem bens de importância especial para a comunidade, não necessariamente os efeitos de sua conduta afetam de maneira massiva a comunidade. Enquanto o insurgente defende a liberdade, seus atos implicam na liberdade de matar o opressor. Assim, a liberdade requer o uso da violência e do atentado, feitos que negam o bem que se pretende alcançar e com ele as razões da rebelião. Não é possível estabelecer um limite definido entre rebelião e terrorismo, pois a linha que os separa pode transformar o terrorista em um libertador. É necessário agregar, junto à violência, o fator de extorsão da vítima para conceituar o terrorista e distingui-lo destas categorias. Só com esses fatores combinados anula-se a liberdade das vítimas que por sua vez não tenham originado as condições geradoras do terror (AMADO, 2006).

Tom Marks (2005) assinala uma diferença básica entre terrorismo como “método de ação”, que é mais característico da insurgência, e terrorismo como “lógica de ação”. O terrorismo seria uma separação entre as políticas armadas e uma legítima parte da população nos quais os terroristas estariam lutando a favor. O principal objetivo da insurgência, por outro lado, seria a construção de uma estrutura contrária à do Estado, seja utilizando estratégias de desmembramento político interno, seja através de ações terroristas ou outros métodos. De acordo com o autor, a insurgência é um movimento político armado que tem a intenção de derrubar o governo constituído, ou separar-se dele através do uso da subversão e conflito armado. Busca enfraquecer o controle e legitimidade do governo enquanto aumenta o controle da insurgência. Assim, o controle político é a matéria principal da insurgência. Rebeliões e movimentos de resistência são transformados em insurgência pela sua incorporação numa campanha política armada. Embora a maioria das insurgências durante a história tenham sido específicas de algum Estado, também existem as chamadas Insurgências Transnacionais, como a resistência latino-americana no século XIX contra os espanhóis.

Outra diferenciação primária que deve ser considerada ao se tratar do tema é entre atos terroristas e terrorismo. Atos terroristas podem ser cometidos por grupos ou indivíduos que não são adeptos ao terrorismo, como as forças armadas de algum Estado, extremistas com ideologias próprias e não compartilhadas por uma organização conhecida, ou indivíduos que consideram possuir motivos que justifiquem suas ações. Geralmente, atos

terroristas individuais possuem um inimigo definido e é utilizado como método de ação⁴, ao contrário do terrorismo como lógica de ação, caracterizado por ataques indiscriminados contra inocentes e motivações políticas. Sobre o caráter instrumental do terrorismo, Wieviorka (1992) acrescenta que se o terrorismo for abordado sob uma reflexão superficial, haverá dificuldades para defini-lo, pois o terrorista pode ser um combatente da liberdade para uns ou resistente para outros, dependendo do campo que está sendo observado. Este lugar comum entre terror e medo seria caracterizado como uma ação instrumental inscrita em um campo político ou similar. Com o processo da globalização tornou-se cada vez mais tênue a linha que divide a caracterização de terrorista e de libertador nacional. Essa dupla ótica permite que haja interpretações de que o terrorismo é a finalidade em si, ou o meio para se conseguir objetivos de caráter político.

De acordo com sua própria percepção de terrorismo, a cada ano o Departamento de Estado norte-americano produz o Country Reports on Terrorism, apresentando ao Congresso a relação de Estados acusados de patrocinar grupos terroristas e outros grupos⁵, definindo as ações para combater o terrorismo internacional. Esta medida unilateral representa na prática que, embora sem consenso, o conceito de terrorismo adotado por um Estado é capaz de orientar suas ações e afetar as relações no sistema internacional (MORENO, 2009).

O paradoxo é que, por um lado, as bases tradicionais de poder mostraram-se ineficazes na prevenção desse novo tipo de ameaça internacional, e por outro lado, os Estados Unidos, como representante do poder hegemônico atual, recorreram justamente aos meios militares tradicionais para enfrentar esse inimigo intangível. A questão é que nem

⁴ Alguns atos terroristas recentes possuem esta característica, como os atentados na maratona de Boston em 2013, aqueles cometidos contra os jornalistas do semanário francês Charlie Hebdo, em 2015, por extremistas islâmicos, e os realizados por um fundamentalista cristão na Noruega em 2011.

⁵ De acordo com o Departamento de Estado estadunidense, a legislação dos EUA requer ao Secretário de Estado prover ao Congresso um relatório sobre terrorismo com uma relação dos países e grupos que são considerados como tal diante dos critérios estabelecidos nas leis do país. Inicialmente denominado como Patterns of Global Terrorism, o relatório, em sua versão de 2013, estabeleceu como grupos terroristas, dentre outros: Euskadi ta Askatasuna, Boko Haram, Partido Comunista das Filipinas, Continuidade do Exército Republicano Irlandês, Gama'a al-Islamiyya, Hamas, Hizballah, Mujahedeen Indiano, União da Jihad Islâmica, Partidos dos Trabalhadores do Curdistão, Exército de Libertação Nacional, Frente Popular para a Libertação da Palestina, Al Qaeda, Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia, Al-Shabaab e Sendero Luminoso. Além disto, o relatório considerou Cuba, Síria, Sudão e Irã como países financiadores do terrorismo. Este documento é utilizado como a base política para a tomada de medidas práticas contra o terrorismo, seja unilateralmente pelos Estados Unidos, seja através da busca de apoio multilateral.

esta guerra é um conflito armado entre adversários identificáveis, nem os terroristas cumprem as normas estabelecidas e as convenções que se ocupam da guerra.

Os atos de terrorismo poderiam ser crimes de guerra que se inserem dentro da jurisdição universal, e o Tribunal Penal Internacional teria competência para tratar o assunto. Por outro lado, a luta contra o terrorismo e a acusação de supostos responsáveis de atos terroristas estaria regida pelo direito humanitário se tem lugar em um conflito armado. Esse direito não é um obstáculo para combater o terrorismo. Os terroristas suspeitos podem ser acusados por seus atos de terror, inclusive se forem membros das forças armadas.

Os atentados de 11 de setembro de 2001 não foram os primeiros da história mundial, mas se tornaram um ponto chave para a mudança da visão dos países em relação ao tema. Depois dos atentados foram expostas as fraquezas e os vazios jurídicos da inteligência e segurança que as principais potências tinham sobre o tema, como a falta de um conceito universal do terrorismo que permita uma tipificação de delito adotada universalmente, tornando-se base dos sistemas penais judiciais nacionais (MORALES, 2012).

Terrorismo na ONU: problemática conceitual

Segundo Gasser (2002), o direito internacional rege o comportamento das pessoas que atuam em nome de uma parte em um conflito armado internacional, ou seja, de um Estado. Legalmente, as entidades que não se encaixam neste perfil não poderiam fazer parte de conflitos, com exceção dos movimentos de libertação nacional se cumprirem as condições estipuladas no Protocolo Adicional I de 1977 das Convenções de Genebra de 1949. Todavia, delimitação entre a vida dentro e fora de uma comunidade política é confrontada ao se tratar do terrorismo internacional. Este fenômeno em forma de redes transnacionais se utiliza da mobilidade que foi favorecida pelo período em questão para arrecadar fundos e recrutar membros que permitem a manutenção de suas atividades.

Entretanto, até os dias atuais, não há nenhum tratado ou acordo universal que proíba o terrorismo e que possa ser aplicado uniformemente e consensualmente em todo o mundo. A conceituação de terrorismo pode ser colocada em uma linha cada vez mais tênue diante da definição de libertações nacionais ou revolucionárias, já que certos atos terroristas pela história tiveram em comum a característica de serem motivados por propósitos nobres e terem almejado seu sucesso de desestabilização do poder estatal quando este não era

amplamente apoiado. Entretanto, ainda não está claro onde se inicia a violência e onde acaba a legítima oposição a regimes autoritários, sem que aquela mais autoritária e violadora de direitos humanos que esta. Para Zhebit (2009, p. 47),

A ausência do conceito consensual sobre terrorismo internacional vem restringindo a eficácia de instrumentos internacionais antiterroristas. Além disto, a falta de definição jurídica tem deixado espaço para manobras legais de grupos e organizações que empregam métodos de terror. A causa principal das contradições acerca da noção de terrorismo consiste em que ela partia antes de argumentos políticos e não jurídicos ou científicos, particularmente com respeito aos objetivos de terrorismo ou à distinção entre grupos terroristas, movimentos de libertação nacional ou terrorismo de Estados.

O primeiro registro de uma tentativa de normatização do terrorismo no ambiente internacional começou em 1937 no âmbito da Sociedade das Nações com a elaboração do Convênio para Prevenção e Repressão do Terrorismo, que nunca entrou em vigor. Na ocasião, estabeleceu-se que são atos terroristas os atos criminais contra um Estado ou cuja finalidade seja infundir o terror às pessoas, grupos de pessoas ou ao público em geral. Entretanto, esta definição é imprecisa, pois o texto se refere somente a atos criminais e não especifica quais atos são ilícitos no contexto do terrorismo.

A Organização das Nações Unidas, no âmbito da Assembleia Geral de 17 de fevereiro de 1995, através da resolução A/RES/49/60, formulou medidas para o combate ao terrorismo internacional, cujo parágrafo 1º cita:

1. Os Estados Membros das Nações unidas solenemente reafirmam sua inequívoca condenação a todos os atos, métodos e práticas de terrorismo, como criminoso e injustificável, independente do lugar ou de quem cometeu, incluindo aqueles que colocam em risco as relações amigáveis entre os Estados e pessoas e ameaçam a integridade territorial e segurança dos Estados;
2. Atos, métodos e práticas de terrorismo constituem uma grave violação dos propósitos e princípios das Nações Unidas, que pode colocar em ameaça a segurança e a paz internacional e as relações entre Estados, prejudicar a cooperação internacional e buscar a destruição dos direitos humanos, liberdades fundamentais e as bases democráticas da sociedade;
3. Atos criminosos calculados para provocar um estado de terror no público geral, em um grupo de pessoas ou pessoas particulares por propósitos políticos são injustificáveis em qualquer circunstância, independente das considerações de natureza política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou qualquer outra, que poderia ser invocada para justificar tais atos.

No projeto da Convenção Geral sobre o Terrorismo Internacional, apresentado na resolução da Assembleia Geral da ONU 51/210, de 16 de janeiro de 1997, elaborado pelo

Comitê Especial e correspondente grupo de trabalho, sugere-se a seguinte definição de atos terroristas em seus primeiros artigos (tradução nossa):

1. Firmemente condena todos os atos, métodos e práticas de terrorismo como criminoso e injustificável, independente do lugar ou da pessoa que cometeu;
4. Reafirma que atos criminosos intencionados ou calculados para provocar um estado de terror no público geral, em um grupo de pessoas ou pessoas particulares por propósitos políticos são injustificáveis em qualquer circunstância, independente das considerações de natureza política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou qualquer outra, que poderia ser invocada para justificar tais atos.

Em diversas convenções se define como delito as ações de terrorismo contemplado em alguns instrumentos jurídicos, criados pela Assembleia Geral, a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), a Organização Marítima Internacional (OMI) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). A Organização, preocupada com o tema no que diz respeito aos direitos humanos através da sua Subcomissão de Direitos Humanos, nomeou Kalliopi K. Koufa, uma relatora especial que, através de relatórios (um Documento de Trabalho, 1997; um Informe Preliminar, 1999 e um Informe de Progresso, 2001) concluiu:

Desde o fracassado esforço de 1937, abordou-se a controversia questão do terrorismo desde perspectivas muito diferentes e contextos muito distintos que até o dia de hoje a comunidade internacional não pôde chegar a uma definição aceitável de forma geral. (KOUFA *apud* ZUINAGA, 2011, p. 23, tradução nossa).

Como observado, no geral as convenções previnem e sancionam atos terroristas, mas não o terrorismo em si. O Conselho de Segurança da ONU, através da Resolução S/RES/1269, de 19 de outubro de 1999, considera o terrorismo como um ato destinado a causar morte ou lesões graves a um civil ou a qualquer outra pessoa que não participe diretamente das hostilidades em uma situação de conflito armado, quando o propósito de tal ato seja, por sua natureza ou contexto, intimidar a população ou obrigar um governo ou uma organização internacional a realizar um ato, conforme apontado nos seus primeiros artigos (tradução nossa):

1. Inequivocadamente condena todos os atos, métodos e práticas de terrorismo como criminoso e injustificável, independente das suas motivações, em todas as suas formas e manifestações, independente do local ou da pessoa que cometeu, em particular aqueles que poderiam ameaçar a paz a segurança internacional;

2. Convoca os Estados a implementar completamente as convenções internacionais antiterroristas que são parte, encoraja todos os Estados a considerar como uma matéria de prioridade a adesão àqueles que não fazem parte, e encoraja também a adoção mais rápida de convenções pendentes.

Já a Resolução A/RES/54/109 de 25 de fevereiro de 2005, que criou a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento ao Terrorismo, aponta algumas características do que considera como terrorismo (tradução nossa):

1. Qualquer pessoa comete um crime, na definição da presente Convenção, quem, por quaisquer meios, direta ou indiretamente, de forma ilícita e deliberadamente, fornecer ou reunir fundos com a intenção de que eles devem ser utilizados, ou com o conhecimento de que eles irão ser utilizados, em todo ou em parte, a fim de realizar: (a) Um ato que constitua uma infração no âmbito de e conforme definido em algum dos tratados relacionados no anexo; ou (b) Qualquer outro ato destinado a causar a morte ou lesões corporais graves a um civil, ou a qualquer outra pessoa que não participe diretamente das hostilidades numa situação de conflito armado, quando o objetivo desse ato, pela sua natureza ou contexto, é intimidar uma população ou obrigar um governo ou uma organização internacional a praticar ou abster-se de praticar qualquer ato.

Segundo Schmid (2004), o mesmo Comitê Ad Hoc criado em 1994 para a prevenção ao terrorismo citou, em um texto informal, a definição seguinte:

Qualquer pessoa comete uma ofensa dentro do significado desta Convenção se esta pessoa, por qualquer meio, ilegal ou intencionalmente, causar: (a) morte ou sérias lesões corporais a qualquer pessoa; ou (b) sérios danos a propriedades públicas ou privadas, incluindo um lugar de uso público, uma competência do governo ou do Estado, um sistema de transporte público, uma competência de infraestrutura ou de meio ambiente; ou (c) danificar propriedades, lugares, competências, ou sistemas referentes ao parágrafo 1 (b) referidos neste artigo, que resultam ou podem resultar em grandes perdas econômicas, quando a finalidade da atuação, pela sua natureza ou contexto, é intimidar uma população ou obrigar um governo ou uma organização internacional a praticar ou deixar de praticar qualquer ato (SCHMID, 2004, p. 199, tradução nossa).

As primeiras resoluções do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas após os atentados de 11 de setembro ao World Trade Center e ao Pentágono delimitaram uma clara diferença entre as antigas resoluções, sendo cada vez mais enfáticas e sistemáticas. Segundo a resolução A/59/565, de 2 de dezembro de 2004,

Os ataques de 11 de setembro de 2001 revelaram que os Estados, assim como as instituições de segurança coletiva, não conseguiram acompanhar o ritmo com as mudanças na natureza das ameaças. A revolução tecnológica que mudou radicalmente os mundos da comunicação, processamento de informação, saúde e transporte tem corroído as

fronteiras, migração alterada e permitiu que indivíduos de todo o mundo compartilhassem informações em uma velocidade inimaginável há duas décadas. Essas mudanças trouxeram muitos benefícios, mas também um grande potencial de dano. Números cada vez menores de pessoas são capazes de provocar cada vez maiores quantidades de dano, sem o apoio de qualquer Estado. Uma nova ameaça, o crime organizado transnacional, compromete a Estado de direito dentro e além das fronteiras. Tecnologias destinadas a melhorar a vida diária podem ser transformadas em instrumentos de agressão. Ainda temos de compreender plenamente o impacto dessas mudanças, mas elas anunciam um clima de segurança fundamentalmente diferente - aquele cujas únicas oportunidades de cooperação são acompanhadas por um alcance sem precedentes para a destruição.

Assim, a resolução S/RES/1368, de 12 de setembro de 2001, apontava que o Conselho de Segurança (tradução nossa):

(1) inequivocamente condena com a maior firmeza os ataques terroristas terríveis que tiveram lugar em 11 de Setembro de 2001 [...] e entende que tais atos, como qualquer ato de terrorismo internacional, são uma ameaça à paz e segurança internacionais; [...] (4) solicita igualmente à comunidade internacional a redobrar seus esforços para prevenir e reprimir atos terroristas, incluindo o aumento da cooperação e da plena implementação das convenções antiterroristas internacionais e resoluções relevantes do Conselho de Segurança, em particular a Resolução 1269 (1999), de 19 de Outubro de 1999.

Tal resposta do Conselho se assemelha à Resolução S/RES/678 de 29 de novembro de 1990, adotada após a invasão do Kuwait pelo Iraque em 1990, que autorizou os países-membros da ONU a usar todos os meios necessários para restaurar a paz e a segurança internacional na área. Entretanto, após essa resolução mais categórica com relação ao uso da força militar, divulgou-se, em 28 de setembro do mesmo ano a Resolução 1373 (2001), que aprova uma série de medidas legais e práticas com relação à prevenção de terrorismo internacional⁶. Uma série de atentados terroristas entre 2002 e 2005 demonstrou a seriedade do fenômeno em sua dimensão internacional e sua fácil disseminação, que não respeitava regimes políticos, crenças religiosas ou a posição do país com relação ao alinhamento norte-

⁶ Essas medidas foram a supressão e prevenção do financiamento a atos terroristas, mediante o controle de fundos internacionais; a prevenção de apoio ao recrutamento de pessoas a grupos terroristas; eliminação do fornecimento de armas a estes grupos; fortalecimento do intercâmbio de informações interestatais; fortalecimento de controle de fronteiras e aduanas; aumento do controle de imigração a fim de prevenir o movimento transfronteiriço de terroristas, além de medidas mais duras para a prevenção da falsificação e utilização fraudulenta de identidade e outros documentos de viagem; concernente à estreita ligação entre o terrorismo internacional e o crime organizado transnacional, tráfico de drogas ilícitas, lavagem de dinheiro, armas ilegais e circulação ilegal de armas nucleares, químicas, biológicas a resolução reforça a coordenação nos níveis nacional, sub-regional e internacional.

americano pela “guerra ao terror”, tais como os atentados em Bali em 12 de outubro de 2002, no Iraque em 21 de agosto de 2003, das explosões e Madrid em 11 de março de 2004, do sequestro da escola em Beslan, Ossiêtia do Norte, Rússia, em 1º de setembro de 2004, e o atentado terrorista em Londres em sete de julho de 2005 (ZHEBIT, 2009).

Duas semanas após os atentados de Madrid, em 26 de março de 2004, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a resolução S/RES/1535 que introduziu modificações substanciais no funcionamento do Comitê Contraterrorista estabelecido em 2001, através da criação do órgão operacional *Counter Terrorism Committee Executive Directorate* (CTED) que complementou o mandato de consultoria técnica e recomendatória do Comitê Contraterrorista, abrangendo funções de chefiar missões de inspeção a países sob a ameaça de terrorismo ou fontes de atividades terroristas internacionais e programar objetivos da cooperação operacional entre os países. Já a Resolução S/RES/1566 de 8 de outubro de 2004, adotada após os ataques na Rússia, aparece como um marco em termos conceituais acerca do terrorismo internacional, pois sublinha que o mesmo é prejudicial, sobretudo, à segurança humana. A resolução cita a preocupação com o número crescente de vítimas civis, e que tais atos são motivados pela intolerância e pelo extremismo presentes nas diversas regiões do mundo. Além disto, a mesma aponta que as medidas para combater o terrorismo devem estar em concordância com o direito internacional, particularmente com o direito internacional humanitário, com os Direitos Humanos e com os direitos de refugiados, e que o Conselho de Segurança deve condenar todos os terroristas, independentemente da motivação, dos atores e das circunstâncias, que não podem ser justificados com base nas considerações de natureza política, filosófica, ideologia, racial, étnica, religiosa ou semelhante. Após 2004, os documentos do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral das Nações Unidas apresentam definições mais abrangentes de terrorismo em todas as suas formas e manifestações, com enfoque na ameaça à paz e à segurança. Alexander Zhebit (2009, p. 48), analisa a evolução das resoluções propostas pelas Nações Unidas:

A despeito das vozes pessimistas, aconteceram alguns avanços epistemológicos na elaboração de uma série de documentos onuenses que deixam transparecer que a comunidade internacional chegou muito perto do meio-termo da definição do terrorismo. Neste processo de reavaliação das posturas pelo Conselho de Segurança, precisamos realçar o papel do Relatório A/59/565, *“Un mundo más seguro: La responsabilidad que compartimos. Informe Del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el*

cambio”, elaborado pelo Grupo de Alto Nível, estabelecido pelo secretário-geral da ONU, Kofi Annan. Relatório que exerceu uma influência conceitual importante sobre o Conselho de Segurança e suas decisões, posteriores à aprovação do referido relatório pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2 de dezembro de 2004. Trata-se dos três principais conceitos, que constam dele e que começaram a angariar um apoio cada vez mais crescente no âmbito das Nações Unidas: a) alvos de atos terroristas, b) objetivos de violência terrorista, c) terrorismo estatal.

Na Resolução A/59/565 (2004) o Conselho de Segurança apresenta o contexto que o problema do terrorismo está inserido (tradução nossa):

145. O terrorismo ataca os valores que estão no cerne da Carta das Nações Unidas: o respeito pelos direitos humanos; a regra da lei; regras de guerra que protegem a população civil; a tolerância entre os povos e as nações; e a resolução pacífica de conflitos. O terrorismo floresce em ambientes de desespero, humilhação, pobreza, opressão política, extremismo e o abuso dos direitos humanos; ele também floresce em contextos de conflito regional e ocupação estrangeira; e beneficia da fraca capacidade do Estado de manter a lei e a ordem. 146. Duas novas dinâmicas dão à ameaça terrorista maior urgência. Al-Qaeda é o primeiro exemplo – e provavelmente não seja o último - de uma rede armada não estatal com alcance global e capacidade sofisticada. Os ataques contra mais de 10 Estados-Membros em quatro continentes nos últimos cinco anos têm demonstrado que a Al-Qaeda e entidades associadas representam uma ameaça universal aos membros das Nações Unidas e à própria Nações Unidas. Em declarações públicas, Al-Qaeda tem destacado as Nações Unidas como um grande obstáculo para os seus objetivos e a definiu como um dos seus inimigos. Em segundo lugar, a ameaça que os terroristas - de qualquer tipo, com qualquer motivação - procurarão causar mortes em massa cria riscos sem precedentes. Nossas recomendações fornecidas acima em controlar o fornecimento de armas nucleares, radiológicas, químicas e materiais biológicos e construção de sistemas robustos de saúde pública globais são centrais para uma estratégia para evitar esta ameaça.

Já no parágrafo 148, estão contidas algumas abordagens que a organização prevê para o combate ao terrorismo (tradução nossa):

148. Um imperativo que atravessa todas essas preocupações é o desenvolvimento de uma estratégia global de luta contra o terrorismo que aborda suas causas profundas e fortalece Estados responsáveis, suas leis e os direitos humanos fundamentais. É necessária uma estratégia global que incorpore, mas que seja mais amplo do que as medidas de coação. As Nações Unidas, com o Secretário-Geral tomando um papel de liderança, deve promover uma estratégia tão abrangente, que inclui: (a) Dissuasão, trabalhando para reverter as causas ou facilitadores do terrorismo, através da promoção dos direitos sociais e políticos, o estado de direito e reforma democrática; trabalhar para acabar com as ocupações e abordar as principais demandas políticas; combate o crime organizado; reduzir a

pobreza e o desemprego; e interromper o colapso do Estado. Todas as estratégias discutidas acima para a prevenção de outras ameaças têm benefícios secundários ao remover algumas das causas ou facilitadores do terrorismo; (b) Os esforços para combater o extremismo e a intolerância, seja através da educação e da promoção do debate público. Uma recente inovação pelo PNDU, Relatório de Desenvolvimento Humano Árabe, ajudou a catalisar um amplo debate dentro do Oriente Médio sobre a necessidade de participação segundo o gênero, a liberdade política, estado de direito e das liberdades civis; (c) desenvolvimento de melhores instrumentos para a cooperação global antiterrorista, tudo dentro de um quadro legal que respeite as liberdades civis e os direitos humanos, incluindo os domínios da aplicação da lei; compartilhamento de informação, sempre que possível; negação e interdição, quando necessário; e controles financeiros; (d) construir a capacidade do Estado de impedir o recrutamento e as operações terroristas; (e) Controle de materiais perigosos e de defesa da saúde pública.

No que tange à conceituação do terrorismo, entretanto, a resolução apresenta que as Nações Unidas são impedidas de formular uma resolução contendo uma definição consensual pela falta de concordância entre os Estados membros. Em seu artigo 158, a resolução relembra que desde 1945, com a criação da organização diante da sua Carta originária, juntamente com as Convenções de Genebra e o Estatuto de Roma para a Corte Penal Internacional, o uso da força dos Estados e sua conduta na guerra são regulados. Entretanto, as normas que regem o uso da força por agentes não estatais não avançaram juntamente com as primeiras, e isto acarreta problemas políticos (tradução nossa):

Legalmente, praticamente todas as formas de terrorismo são proibidas por alguma das doze convenções internacionais contra o terrorismo, o direito consuetudinário internacional, as Convenções de Genebra ou os Estatutos de Roma. Os juristas sabem disso, mas há uma diferença clara entre esta lista dispersa de convenções e disposições pouco conhecidas de outros tratados e o quadro normativo convincente, compreendido por todos, que deve cercar a questão do terrorismo. As Nações Unidas devem atingir o mesmo grau de poder normativo sobre o uso da força não estatal como tem sobre o uso da força do Estado. A falta de um acordo sobre uma definição clara e bem conhecida compromete a postura normativa e moral contra o terrorismo e tem manchado a imagem da Organização das Nações Unidas. Alcançar uma convenção global sobre o terrorismo, incluindo uma clara definição, constitui um imperativo político.

Assim, a busca por uma definição consensual esbarra em dois problemas, segundo o relatório. O primeiro seria o argumento de que qualquer definição deveria incluir o uso das forças armadas dos Estados contra civis, pois a ONU acredita que o quadro legal e normativo contra as violações do Estado é mais forte que no caso de atores não estatais e a organização não pensa que esta objeção é competente. A segunda objeção é que a

população que se encontra sob o domínio da ocupação estrangeira tem o direito de resistir e uma definição de terrorismo não poderia passar por cima deste princípio. Entretanto, nenhum desses argumentos tira a necessidade da criação de uma normativa que equalize o uso da força pelos Estados e o uso da força por agentes subnacionais, já que ambos devem ser punidos. Para isto, enfim, seria necessário o consenso diante da definição de terrorismo dentro do âmbito da Assembleia Geral da ONU, o que daria legitimidade em termos normativos e que completaria as convenções sobre o combate ao terrorismo (tradução nossa):

164. Essa definição de terrorismo deve incluir os seguintes elementos: (a) o reconhecimento, no preâmbulo, que o uso de Estado da força contra civis é regulado pelas Convenções de Genebra e de outros instrumentos, e se possuir dimensão suficientemente importante, constitui um crime de guerra pelas pessoas interessadas ou um crime contra a humanidade; (b) a reafirmação de que os atos que se enquadram no âmbito das doze precedentes convenções antiterrorismo são terrorismo, constituindo um crime sob o direito internacional e a reexpressão que o terrorismo em tempo de conflito armado é proibido pelas Convenções e Protocolos de Genebra; (c) Referência às definições contidas na Convenção Internacional de 1999 para a Supressão do Financiamento do Terrorismo e a resolução 1566 (2004) do Conselho de Segurança; (d) Descrição do terrorismo como "qualquer ação, além de ações já previstas nas convenções existentes sobre aspectos do terrorismo, nas Convenções de Genebra e na Resolução 1566 (2004) do Conselho de Segurança, que se destina a causar a morte ou ferimentos graves a civis ou não combatentes, quando o objetivo desse ato, por sua natureza ou contexto, é intimidar uma população ou obrigar um governo ou uma organização internacional a praticar ou abster-se de praticar qualquer ato".

Em julho de 2005 o Secretário das Nações Unidas estabeleceu uma Força Tarefa da Implementação da Estratégia Contraterrorista (CTITF), que foi endossada em 2006 pela Assembleia Geral através da resolução A/RES/60/288, e tem a função de reforçar a coordenação do funcionamento das estruturas e entidades do sistema da ONU para combater a disseminação das atividades terroristas através de quatro pilares estratégicos, ou seja, medidas para enfrentar as condições propícias à propagação do terrorismo, medidas para prevenir e combater o terrorismo, medidas para construir Estados capacitados na prevenção e combate ao terrorismo e fortalecer o papel das Nações Unidas a este respeito, e medidas para garantir o respeito aos direitos humanos para todos e o papel da lei como base fundamental na luta contra o terrorismo.

Entre 14 e 16 de setembro de 2005 foi realizada a Cúpula Mundial das Nações Unidas, onde se buscou elaborar uma estratégia global de luta antiterrorista, como pode ser

observado no relatório “Unidade no combate ao terrorismo: recomendações para a estratégia global contraterrorista”, do secretário geral Kofi Annan, apresentado à Assembleia Geral em 27 de abril de 2006 através da resolução A/60/825, e que continha cinco elementos chave: a) convencer grupos terroristas de não recorrer à violência; b) privar terroristas de acesso aos meios de realização de ataques terroristas; c) privar grupos terroristas de apoio de Estados; d) desenvolver capacidades de Estados de combater e prevenir terrorismo; e) defender direitos humanos durante o combate ao terrorismo. Para Zhebit (2009), as principais contribuições desta estratégia era o convencimento da sociedade civil e dos países membros da ONU de que o terrorismo é inadmissível e imperdoável, que ele não pode ser justificado e nem mesmo a luta justa dos povos por autodeterminação sustentaria o assassinato de não combatentes. A desumanização da vítima deveria ser combatida através da valorização da vida humana, da cultura da paz e da tolerância, pela rejeição ao culto hipernacionalista e xenófobo, sendo que o terrorismo floresce em situações de conflitos armados prolongados, de repressão aos direitos políticos e sociais, de discriminação religiosa ou étnica, de marginalização econômica e social e de desemprego em massa. Além disto, supõe-se que o terrorismo viola o direito à vida, à liberdade, à segurança e ao bem estar, e as medidas contraterroristas devem ser transformadas em compromissos fundamentais de Estado em relação a seus cidadãos.

O papel de Estados no combate ao terrorismo tem duas faces. Por um lado, eles precisam de autorrestringir no que se refere ao apoio a grupos terroristas, pois, caso não o façam, sentirão uma pressão da comunidade internacional neste sentido mediante sanções ou outras medidas apropriadas. Por outro lado, as capacidades dos Estados, que se sentem fragilizados pelo avanço terrorista, precisam ser reforçadas para que eles possam fazer face aos desafios do terrorismo nacional e internacional. Essas capacidades abrangem tanto o reforço da legislação penal, processual e penitenciária, quanto o incremento do potencial alfandegário, fronteiriço, portuário, logístico e de transportes, necessário para aumentar a segurança nacional e a defesa contra a penetração de grupos terroristas. Portanto, a estratégia contra o terror inclui a cooperação internacional intensa e o apoio financeiro dos órgãos internacionais respectivos aos estados que são desafiados pelo terrorismo internacional (ZHEBIT, 2009, p. 51).

Em 2005, Kofi Annan formulou algumas propostas para elaborar uma estratégia ampla contra o terrorismo, que possuía cinco elementos principais: dissuadir os grupos a recorrer ao terrorismo, negar aos terroristas os meios para levar a cabo um ataque, dissuadir os Estados de apoiar os grupos terroristas, desenvolver a capacidade dos Estados para

prevenir o terrorismo, defender os direitos humanos no contexto de terrorismo e na luta contra o terrorismo. Entretanto, em seu discurso, Annan pontuou que “sem dúvida, a ONU tem se preocupado adotar posições contra o terrorismo, como na [...] Estratégia Global contra o Terrorismo [...] mas novamente omite-se uma definição precisa do que significa o terrorismo” (ANNAN, 2005 *apud* ZUINAGA, 2011, p. 24, tradução nossa).

Caminho para o consenso?

Para o direito internacional, a matéria da falta de definição do terrorismo internacional questiona a eficácia da cooperação internacional na luta antiterrorista. Entretanto não é possível negar a existência de complexos de cooperação atrelados à normativa do direito internacional, embora isto não elimine a chance de nova emergência de padrões anteriores mobilizados pela detenção da força e que recuperam alguns sua importância no ambiente internacional. A existência de um desequilíbrio na balança de poder na ocasião de um ou mais atores de maior relevância cria um novo significado para as relações internacionais, principalmente tendo em vista o que representaram os atentados de 11 de setembro de 2001 desde o fim da Guerra fria, reascendendo o debate a respeito das formas não convencionais de guerra, a partir dos elementos conflituosos na arena internacional que estejam ligados ao poder de dissuasão.

Segundo Martín (2008), para haver uma ação que responda ao terrorismo é necessário um processo de decisão que analisa diversas características essenciais, como a natureza do ambiente terrorista e os objetivos políticos do ator contraterrorista. Neste sentido, o sucesso do uso da força é diferente no ambiente nacional e no internacional. No primeiro, observa-se uma vitória contra os terroristas domésticos, principalmente quando os governos utilizam a força sem constrangimento. Já no caso internacional, as vitórias pelo uso da força são mais presentes em curto prazo, quando é utilizada para dismantelar a organização terrorista ou reduzir as intensidades do ambiente terrorista.

Opções contraterroristas: respostas legalistas

O objetivo das respostas legalistas é prover proteção ao público geral, proteger os interesses estatais e criminalizar o comportamento dos terroristas

Opção contraterrorista	Perfil de atividade	Recursos típicos utilizados
Racional	Objetivos Práticos	
- Melhoria do aparato de segurança	- Operações contraterroristas cotidianas	- Policiamento
Aplicação da lei	- Desmilitarização da campanha contraterrorista	- Pessoal especializado
Leis domésticas	- Fortalecimento das penalidades criminais para o comportamento terrorista	- Sistema de justiça criminal
	- Levar os terroristas ao sistema de justiça criminal	- Envolvimento legislativo
Direito Internacional	Cooperação e consenso internacional	- Organizações internacionais
	Resposta de coalizão ao terrorismo	- Recursos estatais

Fonte: MARTIN, 2008, p. 245, tradução nossa.

As respostas legalistas são a principal tendência para as políticas contraterroristas. Embora o direito internacional e suas instituições tenham alcançado algum sucesso nesta luta, de acordo com o quadro acima e com o que já foi analisado até então, esta tendência foi possível graças à cooperação internacional diante dos acordos para alguns delitos específicos que tangem o universo do terrorismo. Entretanto, devido à falta de um consenso em torno do tema, muitas vezes as ações contraterroristas tomadas no sistema internacional são um prolongamento do direito doméstico e da definição individual de cada Estado, gerando múltiplas interpretações sobre um ato terrorista ou sobre as penalidades que devem

ser tomadas para combater um grupo terrorista, e uma consequente dificuldade em obter sucesso nesta causa. Além disto, e de acordo com Saint-Pierre (2009), o perigo dos Estados atuarem impulsivamente na guerra contra o terrorismo é utilizar táticas terroristas, ocasionando a perda da base jurídica e da orientação moral. Sem estas, as relações internacionais poderão transpassar os limites morais, já que o terror seria a forma totalitária da guerra e da política que não obedece nenhuma convenção bélica ou código de direito. São grandes as implicações da mudança de cenário político que permeiam as ações baseadas em definições individuais estatais, já que se foca no aspecto da segurança nacional, onde a força militar continua a predominar, e não se estuda e se entende completamente e consensualmente as bases da segurança humana, onde predominam assuntos não tradicionais de segurança, como a situação dos “Estados falidos”, as epidemias, o caos ambiental, a questão das drogas, o terrorismo, a guerra cibernética e o narcotráfico (SAAVEDRA, 2003). No caso, o terrorismo é o ponto de intersecção da política e da violência, e é nisto que se encontra o problema, pois seus efeitos são estruturais e perpassam as fronteiras e as constituições nacionais.

Considerações Finais

Considerando que o sistema internacional possui somente um ator com capacidade jurídica e dotado de força legítima, ou seja, o Estado, o fenômeno terrorista aparece como uma novidade a ser compreendida. Os atentados de 11 de setembro, longe de representarem uma ruptura momentânea das narrativas de progresso e de serem conduzidos por um inimigo que considerava a si mesmo a incorporação da correção moral, ameaçaram as fundações do progresso e da modernidade sobre as quais estão assentadas as teorias tradicionais das Relações Internacionais principalmente devido a incapacidade de se combater este “inimigo terrorista” com bases bem fundamentadas e claras. Isto é agravado ainda pelo fato de que a definição do conceito de “terrorismo” não é consensual neste sistema internacional, sejam nos âmbitos jurídicos, políticos, ou acadêmicos.

O terrorismo não se refere apenas a uma forma especial de violência, mas é usado como um termo político pejorativo ao expressar a condenação moral em discursos oficiais, sendo que os envolvidos no debate sobre sua conceituação moldam o termo de uma forma que ele se adapte às suas necessidades. Ou seja, as definições existentes tendem a refletir os

interesses políticos e o julgamento moral de quem define. A construção de uma estratégia, tanto nacional quanto internacional na luta contra o terrorismo, seria, então, um objetivo difícil de alcançar pela falta de perspectivas sociais e políticas comuns entre os diversos atores no sistema internacional.

Portanto, buscar uma definição é essencial para combater este fenômeno através da criação de estruturas que evitem a propagação das motivações que levam a atos terroristas, pois, ao combater o terrorismo através da força estatal sem um entendimento consensual sobre o tema, implica-se que ele seja um ator internacional dotado de força legítima. Além disto, com esta definição clara, a cooperação desempenharia um papel essencial na eliminação das motivações ao terrorismo, visto que os Estados são incapazes de lidar com o fenômeno sozinho, conforme observado nas reações hegemônicas unilaterais. Um consenso conceitual sobre o terrorismo legitimaria as ações dos Estados para o combate a esses grupos, pois auxiliaria nas ações conjuntas de combate e prevenção. Nenhuma nação deve permanecer estática diante do tema, pois são os costumes, a segurança e o modo de vida de cada sociedade que estão sendo ameaçados, implicando em uma racionalidade pacífica para construir uma paz mundial desde a visão da paz neutra.

É dever dos Estados evoluir nas políticas e práticas destinadas a combater as demandas necessárias e colocar um fim às ações de grupos que utilizam táticas terroristas. Essas políticas e práticas a serem examinadas incluem aquelas relacionadas ao acesso à informação, à orientação da mídia, ao uso das forças armadas em um papel de prevenção e combate ao terrorismo, à legislação doméstica e tratados internacionais, e ao tratamento das situações de reféns.

Estas medidas devem ser tomadas, além disto, com o apoio da população para legitimar as ações, o que somente será alcançado com a transparência dos objetivos e políticas dos governos, principalmente enunciando claramente as circunstâncias em que a ajuda militar ao poder civil será invocado, e os direitos e responsabilidades de militares que operam em um papel de segurança interna e as linhas de comando e controle. Acima de tudo, as medidas antiterroristas devem ser dirigidas apenas a terroristas. A resposta deve ser limitada, mas bem definidas e controladas, e explicada publicamente pelas autoridades civis que são responsáveis perante as pessoas por suas ações. Para isto, é necessário o domínio da informação pela inteligência nacional, sendo um dos pilares do controle democrático e da eficácia das ações (SAAVEDRA, 2003).

Entretanto, sem a orientação jurídica e política da Organização das Nações Unidas, que abarca um grande número de Estados, este objetivo dificilmente seria alcançado. Pois, visto que os interesses estatais unilaterais ainda afetam a maneira como o terrorismo é combatido e prevenido, um consenso à questão advinda de uma iniciativa particular poderia conter ideologias e orientações da agenda interna de algum Estado.

Por fim, chegar a um consenso internacional que defina, tipifique e contextualize o fenômeno do terrorismo é um meio de se conseguir produzir e articular normas, obrigações gerais e legítimas para prevenir suas ações e responder a seus ataques baixo uma preparação adequada e democrática, sempre priorizando a prevenção à punição, através de normativas de organizações internacionais. A definição de terrorismo também é imprescindível como ferramenta conceitual para articular qualquer medida contraterrorista, já que para sua implementação é necessário uma cobertura legal que exija que a lei estabeleça claramente os procedimentos a serem tomados, implicando em consequências jurídicas, penais, processuais, militares, econômicas ou administrativas.

Referências bibliográficas

ÁLVAREZ, Pedro Trujillo. **Reflexiones en torno al marco conceptual del terrorismo**. Inteligencia y Seguridad: revista de análisis y prospectiva, n. 12, p. 187-221, jul./dic. 2012.

AMADO, Ivan González. **El terrorismo**: un delicado límite. Revista del Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas, v. 27, n. 81, p. 93-118, 2006.

FRIZZERA, Guilherme; SOUZA JÚNIOR, José Maria de. **Tipificando o Terrorismo no Congresso Brasileiro**: os projetos de lei e literatura acadêmica. BJIR, Marília, v. 4, n. 1, p. 111-134, jan./abr. 2015.

GASSER, Hans-Peter. **Actos de terror, “terrorismo” y derecho internacional humanitario**. Revista Internacional de la Cruz Roja, 2002. Disponível em: <<https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5ted8g.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

HOBBSAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. Trad. José Viegas Filho. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HOFFMAN, Bruce. **Defining terrorism**. In: _____. Inside terrorism. New York: Columbia University Press, 2006. Chap. 1.

JONGMAN, Albert J.; SCHMID, Alex P. **Political terrorism**. Transaction Publishers, 1988.

LABORÍAS, Alexis Rodrigo. **El concepto de terrorismo en las Naciones Unidas: antecedentes y perspectiva actual**. Âmbito Jurídico, Rio Grande, v. 16, n. 115, ago. 2013. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13510&revista_caderno=16>. Acesso em: 20 jan. 2015.

MACLACHLAN, Colin. **Manual de terrorismo internacional**. México: Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas, 1997.

MARTIN, Gus. **Essentials of terrorism: concepts and controversies**. California State University: SAGE Publications, 2008.

_____. **Understanding terrorism: challenges, perspectives, and issues**. 5th ed. California State University: SAGE Publications, 2015.

MARKS, Tom. **Insurgency in a time of terrorism**. Desafíos, Bogotá, n. 12, p. 10-34, 1º sem. 2005.

MORALES, Tania Gabriela Rodriguez. **El terrorismo y nuevas formas de terrorismo**. Espacios Públicos, v. 15, n. 33, p. 72-95, ene./abr. 2012.

MORENO, Marta Fernández y Garcia. **Novo terrorismo: um desafio às teorias dominantes das relações internacionais**. In: SILVA, C. T. da.; ZHEBIT, A. Neoterrorismo: Reflexões e Glossário. Rio de Janeiro, p. 101-118, Gramma, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução A/RES/49/60**. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/49/60>. Acesso em: 28 jun. 2015.

_____. **Resolução A/RES/51/210**. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/51/210>. Acesso em: 28 jun. 2015.

_____. **Tratados das Nações Unidas contra o Terrorismo Internacional**. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/peace/terrorismo/20010927terror.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

_____. **Resolução S/RES/1269**. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/303/92/PDF/N9930392.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

_____. **Resolução A/RES/54/109**: Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento ao Terrorismo. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/54/109>. Acesso em: 28 jun. 2015.

_____. **Resolução S/RES/1368**. Disponível em: <<http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/1368.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

_____. **Resolução S/RES/1535**. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CTED%20Res%201535.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

_____. **Resolução S/RES/660**. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Chap%20VII%20SRES%20678.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

_____. **Resolução S/RES/1373**. Disponível em: <https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2015.

_____. **Resolução S/RES/1566**. Disponível em: <<http://www.unrol.org/files/n0454282.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

_____. **Resolução A/59/565**. Disponível em: <<https://www1.umn.edu/humanrts/instree/report.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

_____. **Resolução A/RES/60/288**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/288>. Acesso em: 28 jun. 2015.

_____. **Resolução A/60/825**. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/4786248b7.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

_____. **Presentation of the Inter-American Committee against Terrorism (CICTE) of the Organization of American States (OAS) at the UN CTC open meeting on resolution 1373 (June, 10, 2010)**. Disponível em:

<http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2010/2010_06_10_oascicte.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2015.

SAAVEDRA, Boris. **Confronting terrorism in Latin America: Latin America and United States Policy Implications**. Seminário de Investigación y Educación para Estudios de Seguridad y Defensa, Santiago, Chile, 2003. Disponível em: <<https://digitalndulibrary.ndu.edu/cdm/compoundobject/collection/chdspubs/id/10250/rec/16>>. Acesso em: 27 jun. 2015.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. **Fertilidade heurística da abordagem vitimológica para a análise do terrorismo**. In: SILVA, C. T. da.; ZHEBIT, A. Neoterrorismo: Reflexões e Glossário. Rio de Janeiro, p. 153-170, Gramma, 2009.

SCHMID, Alex P. **Frameworks for conceptualising terrorism**. Terrorism and Political Violence, v. 16, n. 2, p. 197-221, 2004. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09546550490483134>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SIMIONI, Alexandre Arthur C. **Uma visão da reação norte-americana pós-11 de setembro: possíveis ensinamentos para a evolução do planejamento estratégico brasileiro em segurança e defesa**. In: SILVA, C. T. da.; ZHEBIT, A. Neoterrorismo: Reflexões e Glossário. Rio de Janeiro, p. 69-97, Gramma, 2009.

UNITED NATIONS. **Counterterrorism Implementation Task Force**. Disponível em: <<http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/index.shtml>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

WALTZ, Kenneth. **Teoria das Relações Internacionais**. Trad. Maria Luísa Felgueiras Gayo; revisão científica Luís Filipe Lobo Fernandes. Lisboa: Gradiva, 2002.

WIEVIORKA, Michel. **Terrorismo y violencia política**. Revista Internacional de Sociología, n. 2, p. 169-178, 1992. Tercera Época.

ZAROUK, Mourad. **Orígenes del Terrorismo Global: una propuesta de análisis**. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Bogotá, v. 6, n. 1, 1º sem., 2011.

ZUINAGA, Soraya. **El terrorismo, una aproximación teórica en cuanto a su definición**. Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, v. 17, n. 2, p. 11-26, jul./dic. 2011. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=36422801002>>. Acesso em: 03 ago. 2014.