

DO TERRORISMO REFLEXÕES JURÍDICO-POLÍTICAS*

PAULO FERREIRA DA CUNHA**

RESUMO: O presente ensaio aborda o problema da conceituação de terrorismo, especialmente sob o ponto de vista dos elementos da motivação por trás de tais atos, da sua repressão e persecução penal, dos agentes terroristas – no caso a crítica sobre o reconhecimento do Estado como responsável por atos terroristas, e da forte carga política do uso do termo.
PALAVRAS-CHAVE: Terrorismo. Direito Internacional. Conflitos armados.

ABSTRACT: This essay deals with the problem of conceptualizing terrorism, especially from the point of view of the elements of motivation behind such acts, that of their repression and criminal prosecution, that of terrorist agents – in this case, the critic on the acknowledgment of the State as responsible for terrorist acts, and that of the highly politically-charged use of the word terrorism.

KEYWORDS: Terrorism. International Law. Armed Conflicts.

SUMÁRIO: I. O Real e o Imaginado. Uma Definição Jurídica?; II. Piratarias e Libertações Nacionais; III. Pureza, Im-purezas e Causas; IV. A Definição e o Mito; V. Jurisdição e Perspectiva Jurídica Humanitária; VI. Leituras e uma possível definição; VII. As Acções contra o Terrorismo: duas ou três vias.

SUMMARY: I. The Real and the Imagined. A Legal Definition?; II. Piracy and National Liberations; III. Purity, In-purities and Causes; IV. The Definition and the Myth; V. Jurisdiction and Humanitarian Legal Perspective; VI. Readings and a Possible Definition; VII. The Actions Against Terrorism: Two or Three Paths.

I. O REAL E O IMAGINADO. UMA DEFINIÇÃO JURÍDICA?

Dom Quixote, todos sabemos, tem inimigos imaginários: combate moinhos de vento. Quando cada vez mais se sente o terrorismo como um perigo real, um exercício provocatório, mas talvez regenerador, seria perguntarmo-nos, com uma interrogação metodológica e radical: Será o terrorismo em grande medida um inimigo sem dúvida real (oxalá não o fosse), mas que também nalguma medida imaginamos, reconstruímos, mitificamos? Ou seja: a par do terrorismo real, não há terrorismos imaginados, que contaminam o real? É a ideia que dele fazemos, e os medos que sobre ele experimentamos? E de que ele aproveita?

Artigo recebido em 07.06.2009 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial em 14.10.2009.

* Inspiramos-nos, neste texto, na nossa comunicação na “Jornada de Reflexão sobre o Terrorismo”, organizada pela Licenciatura em Estudos Europeus e Relações Internacionais da Universidade Lusófona do Porto, em colaboração com o Portocine, Auditório da ULP, em 17 de Abril de 2009.

** Catedrático de Direito da Faculdade, de Direito da Universidade do Porto. Doutor em Direito das Universidades de Paris II e de Coimbra. Director do Instituto Jurídico Interdisciplinar (IJI).

Mas antes de mais, seria preciso tentar saber ao certo do que falamos. E quanto ao terrorismo julgamos que sabemos e muitas vezes não sabemos bem o que seja. Até onde vai. O que é e o que não é.

Um teste sempre importante é o jurídico. Aparentemente dizendo-se ou difusamente pensando-se em geral que o terrorismo é crime, é bom saber-se que não está tipificado como tal. Não há *Tatbestand* ou *fattispecie* de tal crime. O que aparentemente contrariaria o universal princípio do Direito penal de cunho humanista que reina nos países mais progressivos: *nullum crimen, nulla poena sine praevia legge poenale*. Logo, não seria o terrorismo um crime? Claro que se trata aqui de um sofisma. O terrorismo pode é ser um grande saco para englobar um conjunto vasto de crimes. Não um, mas vários crimes. Conclusão primeira: sendo muito útil a definição jurídica, neste ponto não nos ajuda.

Então, para além de fórmulas mais ou menos metafóricas, sentimentais ou politicamente conotadas, o que poderá ser, objectivamente, o terrorismo? Ou vamos ficar por uma noção simplesmente impressionista de terrorismo? Ela convém, certamente às mitologias dos tempos modernos¹. Mas não à luta contra o terrorismo. Ficamos pelos moinhos de vento?

II. PIRATARIAS E LIBERTAÇÕES NACIONAIS

A questão é antiga. E o presente retrocesso civilizacional que é o retorno (quase inacreditável – mas previsto em filmes de ficção científica – como, *v.g.*, no mundo da água, *Waterworld*, de Kevin Reynolds, de 1995, onde aliás se fala *portugreco*) da pirataria torna mais vívido o exemplo que vamos dar. Para não falarmos nos *serial killers*: se terrorismo fosse só violência e violência contra inocentes, e em massa, os *serial killers* seriam terroristas. Ou outros criminosos de delito comum.

Mas passemos aos piratas, piratas antigos, mas problemas de sempre. Atentemos no texto seguinte:

“Sem a Justiça [...] *que são os reinos senão grandes bandos de ladrões?*
E o que é um bando de ladrões senão pequenos reinos? Porque se trata de uma reunião de homens em que um chefe comanda, em que um pacto social é reconhecido, em que certas convenções regulam a partilha do produto do saque. Se esta quadrilha funesta, recrutando para si malfeitores, cresce ao ponto de ocupar um país, de estabelecer postos importantes, de tomar cidades, de subjugar povos, então arroga-se abertamente o título de reino, título que lhe assegura não a renúncia à cupidez, mas a conquista da impunidade. Foi um dito certo e de espírito o que a Alexandre Magno respondeu um pirata caído em seu poder. ‘Em que pensas para infestar o mar?’ — questionou o monarca. ‘E em que cuidas tu para infestar a terra?’ — retorquiu o pirata, com audaciosa liberdade. ‘Mas porque tenho uma pequena frota, chamam-me corsário, enquanto tu, por teres uma grande marinha, dizem-te conquistador’”²

¹ RESZLER, André. *Mythes politiques modernes*, Paris: P.U.F., 1981.

² AGOSTINHO, Aurélio. *A Cidade de Deus*, IV, 9.

O texto não é de nenhum anarquista, muito menos de um terrorista. É de Santo Agostinho.

Michael Collins, o herói célebre do filme homónimo de Neil Jordan, 1996, e talvez mesmo Eadmond de Valera, na Irlanda, Jomo Kenyatta no Quênia, Nelson Mandela na África do Sul, Ahmed Ben Bella na Argélia, Menahem Begin em Israel, Anouar El-Sadate, no Egipto, Agostinho Neto em Angola, Samora Machel em Moçambique, Yasser Arafat, na Palestina, não foram todos qualificados como terroristas? E não ascenderam aos mais altos cargos, dignidades, prestígios e reconhecimentos públicos, nacionais e internacionais, depois que as suas acções atingiram os seus objectivos, designadamente independentistas ou afins?

O que distingue – e algo tem que distinguir – estes homens e os seus homens dos criminosos sanguinários, abjectos, que concitam o horror dos cidadãos do Mundo?

E já Platão dissera, com efeito:

“Trata-se da tirania, que arrebatou os bens alheios a ocultar e pela violência, quer sejam sagrados ou profanos, particulares ou públicos, e isso não aos poucos mas de uma vez só. Se alguém for visto a cometer qualquer dessas injustiças de per si, é castigado e receberá as maiores injúrias. Efectivamente, a quem comete qualquer destes malefícios isoladamente, chama-se sacrilego, negreiro, gatuno, espoliador, ladrão. Mas se um homem, além de se apropriar dos bens dos cidadãos, faz deles escravos e os torna seus servos, em vez destes epítetos injuriosos é qualificado de feliz e bem-aventurado, não só pelos seus concidadãos, mas por todos os demais que souberem que ele cometeu essa injustiça completa.”³

Havendo ainda um texto de Cícero, contudo pouco simpático, por motivos óbvios, para os Lusitanos:

“as coisas são de tal forma que mesmo os que se sustentam das suas malfetorias e crimes, não conseguem viver sem um pouco de justiça; porque, o que rouba ou subtrai o que quer que seja a um dos seus companheiros do bando, deixa de ter o seu lugar entre os bandidos; e mesmo se o chefe dos piratas não partilha equitativamente o produto do saque, arrisca-se a ser morto ou abandonado pelos seus comparsas: pelo contrário existem, segundo se diz, entre os ladrões, leis a que eles obedecem e que respeitam; foi graças à sua equanimidade na repartição do saque que Bardylis da Ilíria, de que fala Teopompo, adquiriu grandes riquezas; e ainda mais Viriato da Lusitânia, que fez curvarem-se mesmo os nossos exércitos e generais; foi o pretor C. Lélius, cognominado o sábio, que o quebrou e enfraqueceu; ele reprimiu a sua insolência a tal ponto que tornou a guerra fácil aos seus sucessores. Se a justiça tem força suficiente para assegurar e aumentar a fortuna dos que se dedicam à rapina, que força não terá ela num Estado organizado, com leis e tribunais?”⁴

³ ARISTÓTELES. *Politeia*, 344 a-c.

⁴ CÍCERO. *Dos Deveres*, II, X, 40.

III. PUREZA, IM-PUREZAS E CAUSAS

O problema é que em alguns casos eles se julgam encarnação da Justiça, até da pureza. É o problema que magnificamente coloca, em termos gerais, Vinicius de Moraes na sua *Carta aos Puros*⁵. Como Ortega y Gasset, no seu ensaio sobre Mirabeau⁶ bem demonstrou, estamos persuadido que em política (e terrorismo é, antes de ser crime, política), a máxima virtude é o caminho do vício. E ainda recentemente Zizek, num trabalho sobre Robespierre⁷, nos mostra que o caminho da pretensa pureza absoluta em política é o da morte. E em muitos casos o suicídio: como nas pessoas-bomba terroristas.

Não há como o *justo meio* de Aristóteles...

Entre nós, Armando Marques Guedes relata-nos o que pode ser uma pista: um terrorismo com uma causa de tal forma vasta, que deixa de ser uma causa, e passa a ser uma máquina auto-subsistente, autoreprodutora, de... terror:

“Em finais de 2004 um engenheiro mecânico sírio, Abu Musab al-Suri, colocou na internet, em sites jihadistas, um longo tratado de 1,600 páginas com o título de A Chamada para uma Resistência Islâmica Global. Tendo lutado ao lado de Osama bin Laden no Afeganistão, al-Suri, um dos “ideólogos” da al-Qaeda, personificava um jihadista transnacional. Foi capturado no Paquistão em 2005 e está preso. A sua recomendação central foi a de que a al-Qaeda se devia tornar numa “ordem”: a al-Qaeda deveria radicar numa “base central” simples, que ganharia em tão-só fornecer orientações genéricas a “células semi-autónomas” distribuídas por todo o Mundo - limitando-se a providenciar-lhes “guiões” doutrinários e modelos genéricos de comportamento. Ao que tudo indica, Abu Musab al-Suri levou a sua avante: a al-Qaeda integra hoje uma rede sui generis com uma estrutura organizacional em constante evolução. Parece, assim, estar em gestação uma “ordem” como a anunciada. Se estiver, em que consistem as conexões que a constituem, como entre elas circula informação - e, sobretudo, o que significa “aprender” - numa entidade desse tipo? Mais, como a podemos combater?”⁸

Mas continua a ser difícil distinguir.

IV. A DEFINIÇÃO E O MITO

Para Eric Rouleau⁹, por exemplo, o terrorismo é uma abstracção conceitual, em grande medida. E mais: parece ser um conceito construído com fins ideológicos. O que chamaríamos um discurso legitimador.

A Sociedade das Nações (SDN) não conseguiu adoptar sequer uma convenção

⁵ MORAES, Vinicius de. “Carta aos Puros”, in *Poesia Completa e Prosa*, org. de Alexei Bueno, Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1998.

⁶ ORTEGA Y GASSET, José. *Historia como sistema. Mirabeau ou o político*, trad., bras., Brasília, Ed. Univ. Brasília: 1982.

⁷ ZIZEK, Slavoj (apres. e introd.). *Robespierre: entre vertu et terreur*, ed. Fr., Paris: Stock, 2008.

⁸ MARQUES GUEDES, Armando. *Ligações Perigosas - Conectividade, Coordenação e Aprendizagem em Redes Terroristas*, Coimbra: Almedina, 2007, contra-capá.

⁹ ROULEAU, Eric. *Le bien, le mal et le « terrorisme »*, “Le Monde Diplomatique”, Maio 2007.

para prevenção anti-terrorista. Apesar dos múltiplos documentos da ONU sobre o assunto, debalde procuraremos na sociedade internacional um consenso, muito menos em documento jurídico. Mas não devemos também ficar obcecados com o problema, porque ele é, afinal, sintoma do próprio carácter político do terrorismo... E da arma política que a labelização ou estigmatização de alguém como “terrorista” afinal constitui.

A ausência de uma definição concreta do que seja terrorismo, permitindo falar em terrorismo entre estados e de terrorismo de Estado, *tout court*, de um lado, e, do outro, de acções terroristas contra o Estado e contra simples cidadãos anónimos, e mesmo já não de terrorismo mas de outras formas, de delito comum. Porque de algum modo, por terrível que seja, a conotação “terrorista” ainda leva a protegê-la um manto de ideologia, nacionalismo, etc.

Matthew Carr lembra que os poderes estigmatizam aos olhos da opinião pública, muito frequentemente, os que com mais distanciamento poderiam ser considerados “terroristas” como

“bandits, de criminels de droit commun, d’êtres malfaisants, de monstres, de serpents, de vermine...”¹⁰

E lembra, por exemplo que os Mau Mau do Quénia foram, nos anos 50, apresentados como uma seita demoníaca. Mesmo o New York Times placidamente, cientificamente, se diria, explicava os levantamentos no Quénia com um argumento que hoje é utilizado para países muçulmanos, por exemplo: “a incapacidade de adaptação aos progressos da civilização”. Tal é a tese de Bernard Lewis para os muçulmanos desde 1964. É claro que hoje se não diz, como aquele periódico dizia, que se tratava de “frustrações de um povo de selvagens”. Mas alguns comentadores não andarão muito longe.

Ora a realidade sobre os Mau Mau, mesmo em balanço de terrorismo, é de algum modo uma desilusão – até para o nome, que em português tem a sua conotação bem evidente:

Os pretensos “sedentos de sangue”, não mataram mais que 32 colonos e 167 não civis, dos quais 101 eram africanos como eles. Aquilo a que alguns, mais anarquistas, chamarão terrorismo de Estado contra este grupo teve um balanço bem diverso: mais de 20 000 Mau Mau massacrados pelas forças fardadas oficiais, centenas de milhares de quenianos feridos, mutilados, desalojados, etc.

Do mesmo modo, os cadáveres membros do grupo Baader-Meinhof foram sujeitos a profanação pretensamente médica, porque se acreditava que tais terroristas deveriam ter naturalmente caracteres genéticos notórios de propensão hipercriminal. E houve mesmo um psiquiatra alemão que conseguiu descobrir não sei que patologia num dos órgãos de um cadáver¹¹. Não foi Cesare Lombroso, foi nos anos 70, na Alemanha da Constituição de Bona, que proclama a dignidade humana. E a prática, em geral, em alto nível. Exemplo clássico para os juristas.

¹⁰ *Apud Ibidem.*

¹¹ *Cf. Ibidem.*

V. JURISDIÇÃO E PERSPECTIVA JURÍDICA HUMANITÁRIA

O problema do terrorismo (mesmo no plano conceitual) é, em grande medida, o da Jurisdição, neste caso internacional – como sucedia com a questão dos direitos humanos, aos quais alguns negavam realidade por ausência de concreta sindicabilidade. A construção conceitual-doutrinal do conceito de crime ou crimes de terrorismo (pode haver outras... mas esta parece ser a mais especificamente jurídica)

O Tribunal Internacional de Justiça (TIJ), órgão das Nações Unidas criado em 1946, que julga os actos dos Estados, não os considera terroristas em caso algum. Seria contrário à própria ideia de Estado (muito mitificada, aliás – o que Nietzsche entre poucos denunciou: *eu, o Estado, finjo que sou o povo*¹²... acaba por nos sugerir).

É que, segundo os cânones aceites de um certo mainstream, nenhuma intervenção dos estados pode ser terrorista, por definição – a menos que do estado tenhamos uma visão muito terrível. Pode-se, por exemplo, ser radicalmente contrário ao Estado na perspectiva económica e social (como os neoliberais, ou, talvez melhor, os neoconservadores), mas ao mesmo tempo não se pode discutir que seja, como entidade de poder, e actor no cenário internacional, uma pessoa séria e de bem. Qualidades que no plano interno não raro se negam ao Estado...

Assim, desde logo há limites para a acção do Estado, mesmo em legítima defesa.

O chamado direito internacional humanitário¹³ proíbe ataques indiscriminados, ataques a civis, tomada de reféns, e outros actos de índole terrorista, mesmo aos Estados.

As pessoas capturadas naturalmente no decurso de intervenções armadas, mesmo antiterroristas têm direito a protecção e mantém a sua dignidade. E a Convenção de Genebra dá garantias até aos “combatentes ilegais”, membros de exércitos de libertação, etc.

Evidentemente, na luta contra o terrorismo o problema da legalização da guerra está muito vivo. Longe vai o tempo em que, na mítica batalha de Fontenoy, como conta Voltaire nos seus *Précis du règne de Louis XV*, os franceses teriam cortezmente convidado os britânicos a disparar primeiro:

« Messieurs les Anglais, tirez les premiers ! »

Num estudo jurídico, na colectânea sobre Terrorismo do Prof. Adriano Moreira¹⁴, Manuel Monteiro Guedes Valente, limita constitucionalmente as formas de luta contra o terrorismo. Perguntar-se-ão os mais voluntaristas se ainda pode o Estado fazer alguma coisa para se defender e aos seus cidadãos.

Aliás, o mesmo problema é o da ideologia da *law and order* e mão dura: para a qual as actuais leis penais nacionais desarmam o Estado e desprotegem os cidadãos.

Não acompanhamos esse alarmismo, mas há aí argumentos pontualíssimos a ponderar.

¹² NIETZSCHE, Friedrich. *Assim Falava Zaratustra*. Lisboa: RBA Editores, 1994.

¹³ Cf., v.g., <http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/html/5YYGFR>

¹⁴ MOREIRA, Adriano. *Terrorismo*, 2. ed., Coimbra: Almedina, 2004.

Entretanto, afirmara o senador republicano Trent Lott: “É necessário abordar de forma diferente as liberdades públicas em tempos de guerra”¹⁵. A nossa constituição é para nós tranquilizadora relativamente a limitações de direitos. Mas, e noutros países? E limitações inconstitucionais?

Mas voltemos à sede de incriminação.

Então, na impossibilidade de outras instâncias, seria o Tribunal Penal Internacional¹⁶ a poder julgar o terrorismo?

Depois dos tribunais *ad hoc* criados para a ex-Jugoslávia e para o Ruanda o TPI parece uma promessa regeneradora da sociedade internacional, deixando de ser verdadeiro, finalmente, o comum adágio de que nela não há nem lei, nem juiz, nem polícia.

Porém, a alçada do TPI circunscreve-se a crimes de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e crimes de agressão, é verdade que cometidos em qualquer local, e a partir de 1 de Julho de 2002. Mas com restrições de aplicação postas por alguns. Lembremo-nos, porém, de que Portugal foi um país “bom aluno” e até alterou a Constituição para não praticar inconstitucionalidades nesta matéria...

Mas se até o genocídio está no âmbito de acção do TPI, o terrorismo está de fora.

VI. LEITURAS E UMA POSSÍVEL DEFINIÇÃO

Tudo isto significa que a leitura do terrorismo não é juridicizada, pelo que continuará a ser alvo de utilização *pro domo*, leituras negociadas, etc., segundo procedimentos interpretativos que um Roland Barthes muito bem analisa já nas suas *Mythologies*¹⁷, e John Fiske na sua *Teoria da Comunicação*¹⁸. No limite, há uma exdenominação geral do terrorismo, segundo o conceito usado por estes autores: o terrorismo é tido como algo natural, cuja noção é empírica, pelo que, prescindindo-se de dar essa noção, assim se pode manipulá-la a bel-prazer.

E contudo têm sido propostas muitas definições ou abordagens mais rigorosas de terrorismo. Aliás, um autor belga parece dizer que a melhor maneira de criar uma definição é amalgamar dez já existentes, e partir para mais uma¹⁹. Originalíssima, naturalmente.

Creemos que as mais simples abordagens serão as melhores.

O investigador canadiano Éric Hugues inspira-nos com uma relativamente consensualizável tópica de “terrorismo”, na perspectiva do direito internacional:

¹⁵ Apud RATNER, Michael. *Vaga de Intimidações nos Estados Unidos. As liberdades sacrificadas no altar da guerra*, “Le Monde Diplomatique”, Novembro de 2001.

¹⁶ Cf., v.g., <http://icrc.org/Web/por/sitepor0.nsf/html/5YBLR2>

¹⁷ BARTHES, Roland. *Mythologies*, Paris: Seuil, 1957, ed. port. com trad. e prefácio de José Augusto Seabra, *Mitologias*, Lisboa, Edições 70, 1978.

¹⁸ FISKE, John. *Introduction to Communication Studies*, trad. port. de Maria Gabriel Rocha Alves, *Teoria da Comunicação*, 5. ed., Porto, Asa, 1999.

¹⁹ LECLERCQ, Jacques. *Du droit naturel à la Sociologie*, trad. port., *Do Direito Natural à Sociologia*, Duas Cidades, São Paulo, s/d.

- “1.1. Le terrorisme correspond à une terreur provoquée par des faits illicites et intentionnels constitués par des actes de violence, ou des actes qui organisent la commission de cette violence
1.2. ... contre des individus, des États ou des biens, mettant en péril la société internationale
1.3. ... commis par des individus ou des groupes dont les objectifs et buts politiques idéologiques, sociaux ou religieux, sous-jacents ou indéniables, ne peuvent être acceptés et justifiés devant la gravité des faits.”²⁰

É de uma noção deste género que julgo se poderá partir. Mas não esqueçamos que o terrorismo é proteiforme.

VII. AS ACÇÕES CONTRA O TERRORISMO: DUAS OU TRÊS VIAS

A forma de “ataque” dos EUA é clássica já: uma resposta taco a taco, em força. Com muitos observadores a temerem que seja excessiva e limitadora de direitos.

“Vamos conhecer as mais fortes restrições da nossa história sobre as nossas liberdades pessoais”: afirmou Sandra Day O’Connor, juíza no Supremo Tribunal dos Estados Unidos²¹.

De um tom diferente (embora também massivos) são os textos das Nações Unidas sobre o terrorismo: basta aceder à respectiva página da ONU²² para vermos uma multiplicidade de acções de concertação internacional, designadamente: procurando cortar aos terroristas o acesso a material radioactivo (mais de 100 missões no terreno), o inventário e inspecção de mais de 70 000 toneladas de agentes químicos; procurando secar-lhes as fontes financeiras, com o congelamento de largos milhões de dólares por mais de 30 estados, desenvolvimento de legislação financeira preventiva, combate à lavagem de dinheiro pelo FMI em 40 países e tendo desenvolvido mais de 200 acções técnicas bilaterais, etc. Além de acções de instituições como o Banco Mundial, a OMS, etc.

Um olhar mais cínico diria que há no combate ao terrorismo dois tipos de acções, a das pombas da ONU e a dos falcões dos EUA. Será que a nova *Era Obama* poderá fazer emergir, tanto nos EUA como na ONU, uma nova perspectiva, em que o combate ao terrorismo seja, sem dúvida, cândido como a pomba (no sentido de preservação dos direitos e liberdades e garantias), mas – como aconselha um texto conhecido – também sagaz, e nada ingénua, como a serpente?

²⁰ HUGUES, Éric. *La Notion De Terrorisme En Droit International : En Quête d’une Définition Juridique*, Université du Québec à Montreal, Junho 2003 (breve notícia in <http://www.juris.uqam.ca/memoires/huguese.pdf>).

²¹ *Apud* RATNER, Michael. *Vaga de Intimidações nos Estados Unidos. As liberdades sacrificadas no altar da guerra*, cit.

²² <http://www.un.org/terrorism/>.