



TERRORISMO E DIREITO INTERNACIONAL

IRONICAMENTE, O QUE DEVEIA SER UM INSTRUMENTO CONTRA O TERRORISMO ACABA SENDO, FREQUENTEMENTE, SEU AUXILIAR.*

Abraham D. Sofaer

Tradução de Elcio Gomes de Cerqueira

O Direito Internacional tem sido dolorosamente testado pela propagação do terrorismo. Em fóruns multinacionais, os participantes que têm procurado rotular o terrorismo como inequivocamente criminoso têm encontrado oposição em outros que argumentam que algumas circunstâncias políticas justificam reações violentas. A desunião que reveste a questão da violência política está evidente num corpo de normas e convenções internacionais que, frequentemente, isentam ou até mesmo protegem os terroristas de serem processados, situação que leva o jurista Abraham D. Sofaer a escrever que "a Lei aplicável ao terrorismo não é meramente falha, é injusta". Ele aponta, por exemplo, leis sob as quais pode ser negada extradição por "infrações políticas" e modernas convenções sobre pirataria que limitam a definição de pirataria a atos cometidos "para fins privados". Embora as nações civilizadas não devam desistir dos meios legais, diz Sofaer, em sua forma presente não se pode esperar razoavelmente que a Lei reprima o terrorismo internacional. O desafio, conclui, é a adoção de um redirecionamento do próprio Direito.

Ex-juiz distrital federal em Nova York, Sofaer é consultor jurídico do Secretário de Estado dos Estados Unidos. Este artigo é uma condensação de uma palestra por ele pronunciada recentemente na Faculdade de Direito da Universidade de Columbia.

O terrorismo apresenta importantes desafios políticos e diplomáticos. Destina-se a chamar a atenção, através do uso de violência, para as

causas esposadas pelos terroristas e a provocar mudanças políticas favoráveis àquelas causas. Os Estados Unidos e seus aliados — e todas as outras nações

* Transcrição de matéria publicada na revista "Diálogo" (nº 3, volume 20, 1987)

afetadas — precisam lidar com esta ameaça à ordem civilizada com todas as medidas apropriadas, que variam de diplomáticas a militares.

Um meio potencial para lidar com o terrorismo é a Lei. Os norte-americanos são particularmente atraídos para a Lei como um meio de repressão da violência e estão comprometidos, doméstica e internacionalmente, a usar a Lei para controlar as condutas criminosas e resolver disputas. Invocam a Lei quase instintivamente, e repetidamente, presumindo que ela regulamenta a conduta internacional e, em particular, fornece um sistema para levar os terroristas à Justiça.

Recentes incidentes terroristas levaram a muitos esforços para o uso da Lei, com virtualmente todos eles tendo falhado. Alguns terroristas são mortos ou capturados no curso de seus crimes, mas poucos daqueles que escapam a estas consequências são encontrados e presos mais tarde. O terrorista que é processado apresenta a probabilidade de ser libertado muito antes do que sua sentença deve exigir, freqüentemente em troca de reféns feitos num episódio terrorista subsequente.

Chegou a hora de perguntar, franca e honestamente, por que o terrorismo internacional é condenado com tanta veemência e, no entanto, continua existindo. Qual o grau de eficiência da Lei no combate ao terrorismo internacional? Por que ela falha?

Uma razão para a ineficiência da Lei é que o terrorismo, em essência, é uma atividade criminal. Ao aplicarem a Lei domesticamente, os governos procuram punir e deter o crime com o máximo de eficácia possível. Mas reconhecem que a Lei não pode eliminar o crime. Podem esperar ainda menos da Lei ao lidarem com o terrorismo internacional. O mundo não tem uma força policial ou um sistema judiciário internacional.

A resposta comum às reclamações a respeito do fato de a Lei deixar de lidar efetivamente com o terrorismo é que são necessárias mais leis. Esta é uma resposta errônea. Existem, realmente, importantes brechas na estrutura jurídica que governa os atos terroristas e a Administração Reagan está trabalhando com o Congresso dos Estados Unidos e com outras nações para fechar tais brechas. Por exemplo: o Governo dos Estados Unidos carece de uma base jurídica doméstica para processar os terroristas que mataram um cidadão norte-americano, Leon Klinghoffer, durante o seqüestro do navio de turismo *Achille Lauro* em outubro de 1985. Os norte-americanos não devem, porém, iludir-se, pensando que novas leis superarão os problemas que tornam ineficaz a Lei.

As nações civilizadas têm procurado controlar o terrorismo internacional condenando-o, tratando-o como pirataria, processando terroristas segundo as leis dos estados afetados,

criando normas internacionais que estabelecem como criminosos certos atos onde quer que sejam cometidos e cooperando, por meio de extradição e outros meios, para ajudar as nações atacadas por terroristas. Uma avaliação destes esforços leva a uma conclusão dolorosa: a Lei aplicável ao terrorismo não é meramente falha, é injusta. As normas e as declarações aparentemente destinadas a reduzir o terrorismo têm, regularmente, incluído cláusulas que demonstram a ausência de acordo internacional sobre a propriedade do controle jurídico da atividade terrorista. A respeito de algumas questões, a Lei deixa sem controle jurídico a violência política. A respeito de outras questões, a Lei é ambivalente, fornecendo uma base para argumentos conflitantes quanto a seu propósito. Em seu pior aspecto, a Lei tem, de maneiras importantes, servido, realmente, para legitimar o terror internacional e para proteger terroristas contra a punição como criminosos. Estas deficiências não são produto de negligência ou engano. São intencionais.

Embora muitos fanáticos, obviamente, aproveem o terror, menos reconhecido e mais significativo é o fato de que a aceitação do terror está muito mais propagada. Realmente, muitas nações encaram o terrorismo como um meio legítimo de luta armada.

Em 8 de setembro de 1972, o Secretário-Geral das Nações Unidas pediu a inclusão, na

pauta da Assembléia Geral, de um item intitulado "Medidas para impedir o terrorismo e outras formas de violência que põem em perigo ou eliminam vidas humanas inocentes ou colocam em risco liberdades fundamentais." Instou "que todos os envolvidos se afastem da violência insensível e destrutiva" e assinalou que a comunidade mundial devia continuar "a exercer sua influência máxima na busca de meios pacíficos" para encontrar soluções "para os problemas que revestem tais atos de terrorismo".

A declaração do Secretário-Geral evocou irritada oposição, que tomou a forma imediata de protestos contra a consideração do terrorismo sem a consideração de suas causas. O Secretário-Geral reiterou sua solicitação em 20 de setembro, mas acedeu às pressões acrescentando que não era bom considerar o terrorismo "sem, ao mesmo tempo, considerar as situações fundamentais que dão origem ao terrorismo e à violência em muitas partes do mundo". Assegurou aos que protestavam que não tentava "afetar princípios enunciados pela Assembléia Geral com relação aos povos coloniais e dependentes que buscavam independência e libertação".

As duas concessões feitas pelo Secretário-Geral talvez pareçam inócuas, à primeira vista. Nas Nações Unidas, porém, foram significativas. Atribuir os atos de terrorismo à injustiça e à frustração obviamente tende a escusar, se não justificar,

cional a estudar *primeiro* as causas fundamentais do terror e, depois, recomendar medidas para se lidar com os atos de terrorismo. Uma resolução de 1979 condenou pela primeira vez atos de terror, mas se referia aos Protocolos de 1977 para a Convenção de Genebra, que procuram dar aos grupos que travam guerras de libertação nacional a proteção das leis de guerra. Finalmente, em dezembro de 1985, depois de nova série de atos terroristas, a Assembléia Geral aprovou uma resolução que "inequivocamente condena, como criminosos, todos os atos, métodos e práticas de terrorismo". Esta resolução contém várias cláusulas que pedem cooperação internacional contra o terrorismo. Ao mesmo tempo, porém, reafirma o inalienável direito de cada povo à autodeterminação e à legitimidade das lutas contra os regimes coloniais e racistas e outras formas de domínio estrangeiro. Os debates que precederam e seguiram a adoção desta resolução deixam claro que muitos estados continuam a acreditar que "guerras de libertação nacional" justificam ou escusam atos terroristas.

A ampla aceitação da premissa de que os atos terroristas podem ser legais na busca de objetivos adequados é uma inconfundível primeira lição. Os Estados Unidos, naturalmente, também reconhecem que se justifica, às vezes, que povos oprimidos recorram à força, mas somente se exercida adequa-

damente. Por exemplo: tais usos da força precisam estar em harmonia com as leis de guerra e não devem ser dirigidos contra civis inocentes, inclusive com a tomada de reféns, ou envolver tortura. Em contraste, os debates e as resoluções das Nações Unidas relacionados com o terrorismo não sugerem limites corretos para o uso da força ou qualquer base racional justa, para a determinação de quais os povos que têm o direito de travar guerras de libertação nacional. O resultado é um sinal claro para todos de que aqueles grupos considerados pela maioria como oprimidos estarão livres, legalmente, para usarem a força e, portanto, não podem, justamente, ser chamados de terroristas.

A legitimidade da violência política é uma noção que também tem avançado profundamente na imposição do Direito Internacional. A maioria dos países tem tratados que os obrigam a extraditar as pessoas acusadas de cometerem, em seu território, os crimes associados com terrorismo, como homicídio, seqüestro, lançamento de bombas, ataque armado e roubo. Contudo, freqüentemente os pedidos de extradição são rejeitados, muitas vezes porque o delito é caracterizado como conduta "política", que a lei isenta de extradição.

A reivindicação de "delito político" como defesa contra a extradição tem raízes nobres. Desenvolveu-se no período das revoluções francesa e norte-

americana e refletiu o valor que as novas democracias colocavam na liberdade política. Thomas Jefferson comentou, por exemplo, que "os lutadores mal sucedidos contra a tirania têm sido os principais mártires das leis sobre traição em todos os países". Naquela época, os delitos políticos eram associados com atos contra a segurança de um estado, como traição, espionagem e sedição.

O conceito logo se expandiu, porém, para os chamados delitos políticos relativos — crimes comuns cometidos num contexto político ou com motivação política. A garantia de asilo a revolucionários e às vítimas de revoluções era vista como esclarecida. Aquele foi o período durante o qual o governo republicano tornou-se, pela primeira vez, uma realidade generalizada. Mas a doutrina do delito político tem outro lado. Os Estados Unidos e outros países levaram em conta seus interesses particulares e seus ideais políticos ao formularem os lineamentos da doutrina. Isto levou a certas limitações do conceito de um delito político.

Um caso particularmente impressionante seguiu o assassinio de Abraham Lincoln. Apesar da natureza política do crime, os Estados Unidos procuraram e obtiveram garantias da Grã-Bretanha e da Itália para a captura, no exterior, de John Wilkes Booth, o assassino de Lincoln, que, no entanto, foi morto antes de fugir dos Esta-

dos Unidos, e de John H. Surratt, um dos suspeitos de serem conspiradores ligados a Booth. Surratt foi, realmente, capturado no Egito e mandado de volta aos Estados Unidos num navio de guerra norte-americano. A necessidade de proteger os chefes de estado foi reconhecida por outras nações também e é, agora, uma limitação amplamente aceita para a doutrina do delito político.

Há vários anos, os Estados Unidos têm estado dispostos a rever seus tratados com aliados democráticos para restringir a exceção do delito político e torná-la inaplicável aos crimes de violência e de violação das convenções antiterroristas. Em 1983, por exemplo, os Estados Unidos assinaram com a Itália um tratado revisto que restringiu a exceção do delito político para excluir, em certas circunstâncias, os delitos abrangidos por um acordo multilateral, como as convenções sobre tomada de reféns ou seqüestro de aviões. Os Estados Unidos e seu povo opõem-se a rebeliões, a revoluções e ao assassinio político nas democracias, já que seu sistema político oferece um meio pacífico para a busca de mudanças. Assim, os revolucionários não devem ser encorajados, numa democracia, pelo tratamento de seus atos violentos como conduta política aceitável. Não se deve permitir que uma doutrina nascida para refletir a crença dos Estados Unidos na liberdade sirva aos interesses daqueles que procuram impor

opiniões antidemocráticas pela força.

A lei contra a pirataria fornece outra ilustração de como o Direito Internacional tem deixado de controlar crimes motivados politicamente. O incidente do *Achille Lauro* apresentou a questão sobre se os atos dos seqüestradores constituíram pirataria "segundo a Lei das nações" e eram, portanto, crimes segundo a Lei dos Estados Unidos. Os seqüestradores roubaram dinheiro e jóias dos passageiros do navio, mas seus objetivos principais eram políticos. Estavam, supostamente, procurando cometer atos de violência em Israel, onde o navio devia aportar, e, depois de assumirem o controle, exigiram que Israel libertasse certos prisioneiros que havia aprisionado. Esta ação será "pirataria"?

A tradicional lei sobre pirataria poderia ter sido um veículo para a obtenção de jurisdição sobre os terroristas, com menos brechas quanto aos crimes políticos que as convenções recentes. A lei sobre pirataria é, há muito tempo, inaplicável aos navios estatais e aos beligerantes reconhecidos quando empenhados em atos de guerra legais. Aqueles que acreditavam que os beligerantes não deviam ser tratados como piratas raciocinaram que eles eram inimigos apenas de determinado governo, não da humanidade. Esta exclusão reconhecida continha uma limitação fundamental: só era aplicável se os insurretos se confinassem a devastações con-

tra os países com os quais estivessem em guerra. Quando indivíduos empenhados numa insurreição atacassem não beligerantes, a exclusão não se aplicaria e os rebeldes seriam tratados como piratas.

A lei moderna sobre pirataria pretende modificar significativamente estas normas tradicionais. A Convenção sobre o Direito do Mar das Nações Unidas, de 1982, e a Convenção de Genebra sobre o Alto-Mar, de 1958, definem a pirataria como qualquer ato ilegal de violência, detenção ou depredação cometido contra um navio "para fins privados". O requisito de fins privados foi usado deliberadamente para excluir os atos com motivos públicos e políticos. A abordagem destas duas convenções contraria substancialmente o alcance da lei sobre pirataria. O requisito de fins privados expandiria a tradicional exclusão de "insurreição" para cobrir todas as pessoas que afirmassem estar motivadas politicamente. Além do mais, a tradicional limitação da exclusão aos atos cometidos contra um país com o qual os insurretos estejam em guerra parece ter sido deixada de lado, ou abandonada. Como resultado, as convenções, discutivelmente, colocam todos os atos de motivação política fora da jurisdição universal dos estados soberanos.

O requisito de fins privados mina algumas conquistas positivas contidas nas duas convenções. Ambas contêm um artigo que dispõe que "todos os esta-

dos cooperarão no maior grau possível na repressão da pirataria" e a introdução da Convenção de Genebra sobre o Alto-Mar declara que "qualquer estado que tenha a oportunidade de tomar medidas contra a pirataria e deixar de fazê-lo estará faltando a um dever que lhe é imposto pelo Direito Internacional". Mas, ao restringirem a definição de pirataria, estas convenções excluem do dever internacional de reprimir a pirataria "no maior grau possível" todos os ataques de motivação política a navios e aviões.

Os grupos radicais responsáveis por atos terroristas procuram legitimidade há longo tempo por meio da garantia de reconhecimento como combatentes segundo as leis de guerra. O esforço dos grupos radicais para adquirirem legitimidade teve significativo êxito na Conferência Diplomática de Genebra sobre a Reafirmação das Leis Humanitárias Internacionais Aplicáveis num Conflito Armado, que se reuniu entre 1974 e 1977. A conferência produziu dois protocolos adicionais às convenções de Genebra de 1949: o Protocolo I, que lidava com o conflito armado internacional, e o Protocolo II, com o conflito armado não internacional. Os Estados Unidos participaram da conferência de Genebra e assinaram os protocolos, mas o Presidente Reagan decidiu não buscar a ratificação do Protocolo I pelo Senado e decidiu também apresentar várias reservas e interpretações como

condições para a ratificação do Protocolo II.

A conferência desenvolveu muitas idéias construtivas para ajudar a reduzir ao mínimo o sofrimento dos combatentes e não combatentes nos conflitos armados. Mas desde o começo da conferência se realizou um esforço para se ampliar a lei sobre os conflitos armados internacionais a fim de que ela abrangesse as atividades dos grupos radicais, muitos dos quais receberam a condição de observadores. A conferência adotou em sua primeira sessão o que é agora o Artigo 1 (4) do Protocolo I, com onze das 99 nações, inclusive os Estados Unidos, se abstendo. Este artigo tornaria as leis sobre os conflitos armados internacionais aplicáveis aos "conflitos armados nos quais as pessoas estivessem lutando contra o domínio colonial e a ocupação estrangeira e contra os regimes racistas, no exercício do direito de autodeterminação". Nunca antes a aplicabilidade das leis de guerra tinha sido voltada para os objetivos pretendidos num conflito. Além do mais, esta disposição suprimiu a tradicional distinção entre conflito armado internacional e não internacional. Qualquer grupo que dentro de uma fronteira nacional afirme estar lutando contra um domínio colonial, uma ocupação estrangeira ou um regime racista pode agora argumentar que está protegido pelas leis de guerra e que seus membros têm direito à condição de prisioneiros de guerra por seus

atos, que de outra forma seriam criminosos.

O reconhecimento das guerras de libertação nacional pelo Protocolo I recebeu um reforço retórico e simbólico no que se pensaria ser um lugar bem improvável: a Convenção Contra a Tomada de Reféns, das Nações Unidas. A convenção, adotada pela Assembléia Geral em 1979, torna criminosa a tomada de reféns, exige que as nações promulguem legislação executora e impõe uma obrigação de extradição ou processo, partes da convenção. Uma disposição extraordinária impede a extradição quando é provável que o suspeito seja tratado injustamente, oferecendo, assim, pronto pretexto para a recusa de extradição. Mas permanece a obrigação do processo. De um modo geral, a convenção estabelece valioso esquema para o combate à tomada de reféns por terroristas, objetivo que o Conselho de Segurança das Nações Unidas reafirmou em 8 de dezembro de 1985 com a adoção de uma resolução que condenou inequivocamente todos os atos de tomada de reféns e seqüestro.

Um exame da história da negociação da Convenção Contra a Tomada de Reféns revela, porém, a profunda divisão a respeito da propriedade dos atos terroristas. Logo de saída, vários países procuraram excluir da convenção a tomada de reféns por movimentos de libertação nacional. Alguns estados foram mais longe e procuraram

não somente isentar tais movimentos como também definir a tomada de reféns para incluir o ato de sujeitar pessoas ao colonialismo, racismo ou domínio estrangeiro. Em outras palavras, todas as pessoas que vivessem num país determinado a ter um governo racista seriam consideradas reféns e o governo um tomador de reféns.

Estas propostas radicais acabaram rejeitadas durante a sessão de 1979. Os defensores da violência política conquistaram, porém, significativa vitória. As nações que se opuseram à exclusão dos movimentos de libertação da cobertura da convenção foi pedido que aceitassem uma referência, no Protocolo I das convenções de Genebra de 1949, ao tratamento dos lutadores pela libertação nacional como combatentes. Os estados que procuraram a aprovação desta disposição conseguiram usar a Convenção Contra a Tomada de Reféns para conquistarem uma vitória retórica e política. Podem agora argumentar que a estrutura e a linguagem de parte da convenção representam certo grau de aceitação de que os membros dos movimentos de libertação nacional são combatentes, não terroristas, já que a tomada de reféns por tais movimentos está coberta pelas leis de guerra e excluída da convenção.

Nem todos os esforços diplomáticos para eliminar o terrorismo têm sido tão negativos quanto os citados. Em 1973, por exemplo, a Assembléia Geral

das Nações Unidas adotou a Convenção sobre a Prevenção e a Punição dos Crimes Contra as Pessoas Protegidas Internacionalmente, inclusive os Agentes Diplomáticos, e mais de 60 nações são partes, atualmente, inclusive os Estados Unidos. A convenção define uma classe de pessoas protegidas internacionalmente e requer que os governos considerem criminosos certos atos violentos dirigidos contra tais pessoas ou sua propriedade e extraditem ou processem os suspeitos de crime encontrados em seu território. O texto da convenção é não polêmico e sua cobertura é relativamente ampla — o que não surpreende quando se compreende que ela foi redigida, negociada e adotada por seus principais beneficiários: os diplomatas.

O que é surpreendente, porém, é como as negociações estiveram perto do descarrilamento e a falta de consenso fundamental que as discussões refletiram.

Uma comissão das Nações Unidas começou a considerar a minuta da convenção sobre as pessoas protegidas, em 4 de outubro de 1973. Em 15 de novembro, quando havia sido alcançado acordo sobre a maioria das disposições, um delegado propôs um artigo que pegou de surpresa muitas outras delegações. O artigo teria tornado a convenção sobre as pessoas protegidas inaplicável às "pessoas que lutam contra o colonialismo, o domínio estrangeiro,

a ocupação estrangeira, a discriminação racial e o *apartheid* no exercício de seus legítimos direitos a autodeterminação e independência". A verdade brutal é que, por implicação, o artigo proposto defende que o direito de autodeterminação inclua o direito de cometer atos violentos contra diplomatas.

Esta posição era inaceitável para os Estados Unidos assim como para outros países. Acabou sendo rejeitada depois de intensas negociações nos bastidores. Nem mesmo uma questão tão aparentemente neutra como a proteção de diplomatas deixou de escapar à divisão política que impregna a comunidade mundial a respeito das questões sobre o uso apropriado da violência.

O Direito Internacional regulamenta o uso da força por um país nos territórios de outros estados, seja para capturar ou atacar terroristas, seja para resgatar reféns localizados ali, ou contra os próprios estados por patrocinarem terroristas ou conspirarem com eles em atividades terroristas específicas. De um modo geral, uma nação talvez não entre no território de outra sem seu consentimento. Similarmente, um estado talvez não detenha, aborde, desvie navios ou aviões de outro estado, ou não interfira de outra forma neles, sem alguma base adequada. Finalmente, o uso de força contra a integridade territorial ou a independência política de outro país é proibido, exceto como autodefesa, e qual-

quer uso da força precisa ser tanto necessário quanto proporcional à ameaça que representa.

Estes princípios têm sido respeitados pelos Estados Unidos. Se, porém, fossem aplicados de tal maneira que impedissem qualquer uso da força para qualquer fim, o Direito Internacional serviria para isolar os autores de violência internacional de qualquer controle ou punição por seus crimes.

O princípio da soberania territorial não é o único princípio de Direito que precisa ser pesado na consideração das objeções contra ataques a terroristas, tentativas de resgate de reféns e ações contra países que patrocinam o terrorismo. Os estados têm o dever de cooperar para impedir que os terroristas usem seus territórios para perpetrarem atos criminosos e muitos governos têm se empenhado explicitamente em extraditar ou processar terroristas culpados de seqüestro, sabotagem e tomada de reféns. De acordo com a carta das Nações Unidas, do mesmo modo que o Direito Internacional consuetudinário, as vítimas do terrorismo não estão privadas do direito de defender-se. A Carta reafirma o direito inerente de usar a força, em autodefesa individual ou coletiva, contra um ataque armado.

Desde o tempo do Presidente James Madison, os Estados Unidos vêm agindo repetidamente contra bandos armados que têm atacado norte-americanos e depois fugido, procurando abrigo em países vizinhos não

dispostos a impedir ou punir seus atos, ou impotentes para fazê-lo.

Como disse o Secretário de Estado George Shultz, na luta contra o terrorismo assim como na luta para deter a agressão. . .

. . . A Lei é uma arma no nosso lado e cabe a nós usá-la em seu grau máximo. . . Um estado que apóia ataques terroristas ou subversivos contra outro estado, ou que apóia ou encoraja o planejamento e outras atividades terroristas dentro de seu próprio território, é responsável por tais ataques. Tal conduta pode significar uma real agressão armada ao outro estado, de acordo com o Direito Internacional.

Algumas autoridades públicas e alguns especialistas em Direito Internacional têm questionado a premissa de que o abrigo e o apoio a terroristas que atacam uma nação é uma forma de agressão. Outros sugerem que não deve ser usada a força contra um governo que patrocina atos terroristas. Os Estados Unidos nunca aceitaram tal opinião, paralisadora do direito de agir em autodefesa. Existe forte apoio jurídico para a posição dos Estados Unidos a respeito destas questões, como está refletido nos princípios universalmente reconhecidos da lei sobre conspiração e em várias resoluções das Nações Unidas, inclusive a Declaração de Relações Amistosas e a Definição

de Agressão das Nações Unidas. Aqui, como em outras áreas, estados e indivíduos opostos às políticas dos Estados Unidos, ou ao uso da força em geral, estão invocando a Lei como uma máscara para seus interesses políticos.

Não se pode esperar, razoavelmente, que a Lei, tal como está formulada presentemente, reprima efetivamente o terrorismo internacional. O terrorismo internacional ainda é apoiado por muitas nações como um meio legítimo de luta contra regimes considerados por elas como coloniais, estrangeiros ou racistas. Por insistência destes estados, e com a aquiescência de outros, o Direito Internacional tem sido, sistemática e intencionalmente, moldado para dar tratamento especial a estas atividades, causadoras e fonte da maioria dos atos de terror internacional, ou deixá-las sem controle legal.

O fato de o Direito Internacional deixar de controlar o terrorismo é matéria de grande preocupação estratégica. Os métodos ineficazes para lidar com os terroristas pela Lei levarão, inevitavelmente, a ações antiterroristas mais primitivas e perigosas do que o seriam com a cooperação entre os estados soberanos, inclusive ações militares convencionais de autodefesa. Estes perigos são especialmente acentuados com o terrorismo apoiado por estados.

As nações e os povos civilizados não podem renunciar à Lei, por mais frustrados que pos-

sam sentir-se diante de suas deficiências. De fato, a essência deste ensaio é que a Lei não está sendo usada presentemente para enfrentar o terrorismo: tem-se colocado em grande medida a serviço daqueles que abraçam a violência política. Nosso desafio é criar entre os povos e os governos uma compreensão mais ampla para que ocorra uma mudança nos objetivos a que o Direito Internacional está destinado a servir.

PENSAMENTOS SOBRE TERRORISMO

"O terrorismo internacional é uma séria e crescente ameaça para os Estados Unidos e o mundo. Está se tornando cada vez mais freqüente, indiscriminado e apoiado pelo Estado. Os Estados Unidos são um alvo fundamental porque temos extensa presença oficial e comercial no exterior: nossos cidadãos e nossas instalações são acessíveis ao público; nossas políticas, nossos valores e nossa cultura têm a oposição direta de muitos grupos terroristas; e os governos moderados favoráveis ao Ocidente que apoiamos são, freqüentemente, aqueles que os terroristas estão procurando desestabilizar.

De 1975 até 1985, registraram-se mais de 6.200 incidentes terroristas no mundo inteiro, deixando cerca de 4.700 mortos e mais de 9 mil feridos. Durante 1985, o Governo dos Estados Unidos contou cerca de 812 in-

cidentes terroristas internacionais, mais de 30 por cento acima do nível de 1984 e 55 por cento acima da média dos cinco anos imediatamente anteriores. Dos incidentes terroristas de 1985, cerca de 45 por cento ocorreram no Oriente Médio, 25 por cento na Europa, cerca de 15 por cento na América Latina e os restantes 15 por cento em outras regiões. O total das baixas em 1985 foi de 2.223 (com 926 mortos). Nos primeiros três meses de 1986, registraram-se 162 baixas, com a França detendo a maior parte, 47. Esse ano também viu sensível elevação no terrorismo apoiado pelo Estado. . . Os terroristas estão cada vez mais dispostos a usar métodos mais violentos."

Departamento de Estado dos EUA
Gist, junho de 1986

"Como acontece frequentemente com os termos controversos, *terrorismo* raramente é definido explicitamente. O terrorismo é uma espécie de guerra, e pode ser usado como uma estratégia subordinada dentro de guerras que de outra forma seguem os padrões militares tradicionais. A singularidade do terrorismo reside no uso que ele faz da força armada contra alvos que seriam excepcionais ou uma aberração nas operações militares regulares, com resultados que têm pouco a ver com a tradicional necessidade militar. O terrorismo é, usualmente, realizado por pequenos grupos, dirigido contra alvos escolhidos

por sua potencialidade de efeito de choque em vez de por sua utilidade militar. Seu propósito é criar um ambiente de temor, apreensão e perda de confiança nos sistemas de segurança existentes, de modo que eles enfraqueçam e apresentem a probabilidade de entrar em colapso."

William V. O'Brien
Professor de Ciência Política
Universidade Georgetown

"Só há limitada variedade de opções à mão para enfrentar o terrorismo internacional e, acima de tudo, o envolvimento estatal no terrorismo internacional. Todas as opções conflitam, em graus variados, com objetivos de política exterior, econômicos ou de política doméstica." Como disse o Secretário de Estado Shultz: "As sanções econômicas e outras formas de pressão impõem custos às nações que as aplicam, mas serão necessários alguns sacrifícios para solucionarmos o problema. A longo prazo, acredito, terá sido um preço baixo a pagar."

Robert Grant
Membro do Projeto de Política
sobre Terrorismo Internacional do
Conselho Atlântico dos Estados Unidos

"Desde os tempos medievais, os filósofos reconhecem a distinção entre *jus ad bellum*, a justiça da guerra, e *jus in bello*, justiça na guerra. O terrorismo é mais uma estratégia civil do que aquilo que comumente chamamos de guerra, mas a distinção permanece significativa nesta arena também. A realidade mo-

ral da guerra divide-se em duas partes logicamente independentes. Fazemos julgamentos a respeito das questões mais amplas de agressão e autodefesa; mas, empregando um cálculo separado, fazemos julgamentos a respeito da observância ou violação das regras de combate costumeiras e positivas. Do mesmo modo, precisamos manter distintos nossos sentimentos a respeito da causa do terrorista, por um lado, e dos meios ilegítimos que ele usa para fazer progredir aquela causa, por outro. Dito simplesmente, o assassinio a esmo de gente inocente é *sempre* terrorismo, mesmo quando perpetrado por representantes dos povos mais oprimidos da face da Terra."

Irving R. Kaufman
Juiz do Tribunal Itinerante dos EUA

"Só há uma área de acordo amplo a respeito do terrorismo: os Estados Unidos e seus aliados são contra ele — tanto que "declaramos guerra" aos terroristas. Fora truismos a respeito da necessidade de cooperação internacional, nenhum consenso se estabeleceu. De fato, poucos podem concordar sobre uma definição de terrorismo. Mas conhecemos, realmente, algumas de suas características. Ele é uma extorsão política que emprega a violência ou a ameaça de violência. Tais extorsões se dirigem, usualmente, contra nações grandes. O objetivo usual é desestabilizar, fazer um governo democrático parecer impotente e ampliar estes efeitos

através das maravilhas eletrônicas da televisão. Em suma, terrorismo é teatro."

Robert H. Kupperman
Consultor do Centro de Estudos
Estratégicos e Internacionais

"Mas o que é terrorismo? Como pejorativa, a palavra pode ser uma arma política, e é usada assim no debate internacional. Se uma das partes pode atribuir com êxito o rótulo de *terrorista* a seu oponente, então persuadiu indiretamente outros a adotarem seu ponto de vista imoral.

Isto levou ao clichê de que o terrorista para uma pessoa é o combatente da liberdade para outra. A expressão implica que não pode haver uma definição objetiva de terrorismo, de que não há padrões universais de conduta na paz ou na guerra. Embora se reconhecendo a diversidade de opiniões sobre terrorismo, é preciso que nos oponhamos a este clichê.

A maioria das nações identificou, através da Lei, formas de conduta que são criminosas, entre elas o homicídio, o seqüestro, as ameaças à vida, a destruição obstinada da propriedade. Até mesmo a guerra tem regras que põem fora da lei o uso de certas táticas.

Se o terrorismo é definido pela natureza do ato, e não pela identidade dos perpetradores ou pela natureza de sua causa, então se torna possível uma definição objetiva de terrorismo. Todos os atos terroristas são crimes. Muitos seriam também

violações das regras de guerra, se existisse estado de guerra. Todos envolvem violência ou ameaça de violência, frequentemente conjugada com reivindicações específicas. Os alvos são, principalmente, civis. Os motivos são políticos. As ações, geralmente, destinam-se à obtenção do máximo de publicidade. Os perpetradores são, usualmente, membros de um grupo organizado e, diferentemente dos outros criminosos, com frequência reivindicam crédito pelo ato. (Esta é uma verdadeira marca do terrorismo.) E, finalmente, é intrínseco a um ato terrorista que ele, geralmente, tencione produzir efeitos psicológicos bem além do dano físico imediato. Um terrorista para uma pessoa é terrorista para todas as pessoas."

Brian Jenkins
Diretor de Programas, Segurança e
Conflito Subnacional
The Rand Corporation

"A essência do governo numa democracia constitucional é a proteção do cidadão, de seus direitos e de suas propriedades contra qualquer usurpação da liberdade ou da propriedade, seja pelo governo, por concidadãos ou por estrangeiros mandados para dentro do país com esse fim. O exercício da liberdade pelo cidadão é mais importante do que a preservação da perfeita ordem dentro da comunidade. De fato, a melhor ordem possível é aquela imposta pelos próprios cidadãos, que, ciosos de seus direitos, vêem boa razão

para protegerem os direitos dos outros.

A intenção do terrorista é romper a ordem, demonstrar que os direitos dos cidadãos e a sustentação da lei não contam quando medidos com aquilo que o terrorista se dedica a realizar. Tipicamente, o terrorista comete alguma atrocidade para mostrar seu desprezo pela humanidade e sua disposição de ser brutal. Depois, exige que o governo faça alguma coisa que não pode fazer legalmente ou que não tem poderes para fazer.

O que terrifica são a crua impiedade com a qual as vítimas são tratadas e a evidente falta de temor do terrorista em matar e aceitar a morte. Assim, são demonstradas tanto a força do terrorista quanto a fraqueza do governo. Se o governo acede às exigências do terrorista a fim de obter a libertação de reféns, o governo é fraco; se o governo usa uma grande força para resgatar reféns e alguns são feridos ou mortos, o governo causou dano àqueles a quem devia proteger. O terrorista não se importa com o resultado, porque o governo se desacredita de qualquer maneira: a boa ordem é despedaçada e passa a dominar o temor em vez da razão."

Harold W. Rood
Professor de Estudos
Estratégicos Internacionais
Claremont McKenna College

"A batalha contra o terrorismo estatal internacional só pode ser travada pela cooperação in-

ternacional, não meramente no policiamento, mas na política. A simples declaração deste fato torna óbvio como ele é difícil. Quando as democracias se defrontam com um desafio sério, reagem acentuando suas discordâncias ou até mesmo acertando contas. Bem raramente se

unem contra o perigo que ameaça a todas elas. Os estados terroristas estão bem cientes disto e usam o fato com dupla vantagem, tanto causando dano às democracias quanto as dividindo ainda mais."

Jean-François Revel
Filósofo francês