

A prevenção e o combate ao terrorismo contemporâneo, a ONU e o Direito Internacional dos Conflitos Armados

Reflexos no Brasil

Alvaro de Souza Pinheiro¹

A ameaça terrorista transnacional contemporânea

Embora ponderável parcela da opinião pública nacional — em função de seus endêmicos despreparo e desinformação — e também uma elite intelectual, político-ideologicamente motivada, acreditem que o Brasil, na atualidade, está imune a este tipo de ameaça, está evidente, nos cinco continentes, sobretudo após os trágicos acontecimentos de 11 de setembro de 2001, a ideia força de que o *terrorismo transnacional contemporâneo* tornou-se a principal ameaça à paz e à segurança internacionais.

Na verdade, o fenômeno do *terrorismo*, da forma como se apresenta na atualidade, é uma ameaça antiga com roupagem nova. Sua ocorrência remonta à Idade Antiga, quando, ainda no séc. II, marcou presença no conflito armado entre Roma e Cartago. No séc. XI, a história registra a presença dos “Assassinos”, seita muçulmana de etnia xiita, que buscava a eliminação sumária de cristãos e de muçulmanos rivais da etnia sunita. No

final do séc. XVIII (1793-1794), por ocasião da derrubada da monarquia pela Revolução Francesa — “A Queda da Bastilha”, ocorre a primeira manifestação do terrorismo com motivação político-ideológica. “Os Jacobinos” eliminavam antagonistas com métodos sumários de execução em massa, no que a História reconhece como “Repressão Revolucionária Preventiva”. No séc. XIX, a violência extremista marca presença pelo surgimento da filosofia anarquista de Bakunin.



Foto 1 – Adestramento de equipe tática do Destacamento Contrterrorismo do 1º BF Esp realizando ataque mergulhado contra ameaça terrorista
Fonte: 1º BF Esp

¹ General de brigada na reserva, analista militar, especialista em Operações Especiais, Guerra Irregular e Combate ao Terrorismo.

A década de 1970 vem marcar o encontro da violência revolucionária com o marxismo-leninismo, ocorrendo a proliferação de mo-

vimentos que, contextualizando o terrorismo internacional no “Conflito Leste-Oeste”, passam a empregar a violência extremista como



Foto 2 – Equipe tática do Destacamento Contraterrorismo do 1º BF Esp em adestramento de Técnicas de Entrada
Fonte: Revista Tecnologia & Defesa

instrumento de suas ações revolucionárias. Tais grupos armados empregavam um “terrorismo clássico”, cujo papel era eminentemente tático, no contexto daqueles movimentos revolucionários característicos da época da Guerra Fria. Na América Latina, destacaram-se como grupos armados que utilizaram, intensiva e extensivamente, esta forma de violência extremista, em ambientes operacionais urbanos e rurais: os “Tupamaros”, no Uruguai; os “Montoneros”, na Argentina; o “Sendero Luminoso”, no Peru; a “Frente Farabundo Martí para La Liberación Nacional”, em El Salvador; e as “Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC”, que, inclusive, mantêm-se ativas, naquele país vizinho, até os dias de hoje.

Esse cenário foi, inclusive, vivenciado no Brasil, cuja profícua e muito bem-sucedida experiência de combate ao terrorismo (desencadeada sem a presença nem de tropa, nem de assessores estrangeiros, o que é internacionalmente reconhecido

como uma lisonjeira exceção naquele cenário latino-americano), no período 1968-1974, foi objeto de várias observações da conceituada analista Claire Sterling, no *bestseller* de sua autoria — *The terror network: the secret war of international terrorism*. Em uma dessas referências, ela se reporta ao *Minimanual do Guerrilheiro Urbano* (tornado público em julho de 1969), de autoria de Carlos Marighella, ratificando que, naquele momento, essa obra constituiu-se em significativa fonte de doutrina sobre atividades terroristas diversificadas para organizações, tais como: “Irish Republican Army – IRA” (irlandês); “Baader-Meinhoff” (alemão); “Black

September” (palestino); “Brigate Rossi” (italiano); “Euskadita Askatasuna – ETA” (basco); e outros. Segundo vários serviços de inteligência internacionais, essa publicação, ainda hoje, orienta as atividades de inúmeras células terroristas de diferentes países. Seu conhecimento, portanto, tornou-se um subsídio obrigatório no preparo para forças de segurança engajadas na prevenção e no combate ao terrorismo, em todo o mundo. No próprio *Joint Publication 3-26 – COUNTERTERRORISM, 13 November 2009*, manual conjunto de contraterrorismo das Forças Armadas dos EUA, são feitas referências àquela obra de autoria de Marighella.

A partir da queda do Muro de Berlim e da dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), a violência extremista caracterizada pelo terrorismo ganhou um papel eminentemente estratégico, tornando-se uma forma de projeção de poder a distância, por meio de sua transnacionalidade

contemporânea, que passou a ter um fim em si mesmo. Novas formas de nacionalismo, sectarismo religioso, bem como o fundamentalismo islâmico, mudaram drasticamente o ambiente operacional psicossocial global, em função do emprego do que, hoje, identifica-se universalmente, como terrorismo transnacional contemporâneo.

A lógica da confrontação, que, na Guerra Fria, era caracterizada por certa previsibilidade, em função de objetivos palpáveis e definidos, deu lugar, na atualidade, à uma imprevisibilidade absoluta. Primeiro, pela existência de uma ameaça transnacional (e

*Novas formas de
nacionalismo mudaram
drasticamente o ambiente
operacional psicossocial
global, em função do emprego
do terrorismo transnacional
contemporâneo*

não mais localizada); segundo, pelo fato de que as organizações terroristas passaram a operar, tendo como sua motivação preponderante, a ideia de que, quanto maior a destruição, melhor. A lógica fica completamente prejudicada quando se faz necessário combater indivíduos que nada mais têm a negociar, que, visando causar o maior terror possível, usam como instrumento desse terror a sua própria morte e que ambicionam atingir o “paraíso”, matando, indiscriminadamente, em nome de Deus (terrorismo suicida).

Nesse contexto, embora as táticas, técnicas e procedimentos (TTP) mantenham-se os mesmos da época da Guerra Fria (sequestros, assassinatos, atentados a bomba, incêndios criminosos, tomada de instalações diversificadas à viva força, golpes de mão e incursões), a metodologia da seleção do pessoal e o preparo e adestramento das células terroristas — hoje, integradas por elementos de elevado nível técnico-profissional, com a utilização intensiva de tecnologia de ponta, inclusive, da tecnologia da informação — tornaram-se ainda mais complexos e de difícil execução, a prevenção e o combate a essa solerte e insidiosa ameaça.

A posse e o emprego de meios classificados como “armas de destruição em massa”, os temíveis agentes QBRN (químicos, biológicos, radiológicos e nucleares), incorporaram-se definitivamente aos objetivos a serem atingidos pelas principais organizações terroristas da atualidade. As informações contidas na sintética apreciação abaixo transcrita foram extraídas do documento *Terrorist CBRN: materials and effects*, elaborado pelo Directorate of Intelligence/Central Intelligence Agency.

No que se refere aos agentes químicos — tais como gás mostarda, VX, sarin, gás cloro,

gás cianídrico e outros —, são adquiridos e implementados com facilidade, resultando em um efeito imediato devastador. Quanto aos agentes biológicos — tais como antraz, botulismo, peste, varíola, tularemia, febres virais hemorrágicas e outros —, são de aquisição complexa, porém, de grande facilidade de utilização, resultando em um efeito imediato devastador. Quanto aos agentes radiológicos e nucleares, sua aquisição e utilização são de grande complexidade, embora possam ser obtidas por meio de roubo, compra ilegal ou cessão por governos simpatizantes.

Há que se considerar, de forma muito especial, a caótica ameaça dos ataques cibernéticos: tecnologia de ponta, pessoal qualificado na exploração de vulnerabilidades na Internet, tudo resultando em efeitos catastróficos sobre as diversificadas redes de infraestruturas nacionais e regionais críticas, inclusive de segurança e defesa. Esta ameaça é o mais novo pesadelo dos sistemas de inteligência do mundo civilizado.

Conceito de terrorismo

No que se refere à conceituação de terrorismo, há que se destacar uma sintomática inexistência de consenso, dentre aquelas existentes. Mesmo nos EUA, nas conceituações adotadas pelos Departamento de Defesa (DOD) e Departamento de Estado (DOS), registra-se uma significativa diferenciação. Senão vejamos:

É a ameaça ou o emprego ilegal da força ou da violência contra indivíduos e propriedades, para coagir ou intimidar governos e sociedades, visando atingir objetivos políticos, ideológicos ou religiosos. (Departamento de Defesa /OTAN).

É a violência premeditada e politicamente motivada perpetrada contra alvos não combatentes, por grupos não nacionais ou agentes clandesti-

nos, normalmente com a intenção de influenciar uma audiência. (Departamento de Estado).

Fica clara uma profunda idiosincrasia entre estes dois conceitos, na medida em que o Departamento de Estado só caracteriza o atentado terrorista, quando exclusivamente perpetrado contra alvos não combatentes (não reconhecendo atentados contra elementos das Forças Armadas).

A conceituação adotada pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) aproxima-se muito daquela formulada pelo Departamento de Estado dos EUA:

É a violência premeditada, politicamente motivada, perpetrada contra alvos não combatentes, geralmente destinada a influenciar uma audiência e que pode ser apoiada por Estados. (ABIN).

Na verdade, em organismos internacionais, como é o caso da ONU, a dificuldade de consenso para conceituar o fenômeno do terrorismo se deve ao fato alegado de que, muitas vezes, a conjuntura política internacional se divide ao avaliar determinados atos de violência extremista, que tanto são identificados como terroristas por alguns Estados, assim como são vistos como atos legítimos de heroica resistência por outros (nesse caso, os terroristas seriam vistos como *freedomfighters*).

Há que se ter em mente, entretanto, que esta inexistência de consenso na conceituação não significa que a comunidade internacional não saiba identificar com precisão o que venha a ser um ato terrorista. Uma evidência dessa realidade fica perfeitamente caracterizada na obra *Political terrorism*, do conceituado analista inglês Paul Wilkinson, quando em uma série de observações, registradas no parágrafo

abaixo, ele define com rara propriedade esta violência extremista:

O que distingue o terrorismo de outras formas de violência não é apenas a sua severidade, mas, sobretudo, a sua amoralidade plena e o total desrespeito às legislações vigentes [...] Trata-se de uma violenta manifestação de que os fins justificam os meios [...] Na tentativa de atingir seus objetivos, as organizações terroristas repudiam qualquer compromisso com os códigos éticos e morais vigentes no mundo civilizado, declarando-se totalmente isentas dessas obrigações [...] Deflagrada de forma deliberada, a violência sacrifica, sem contemplação, qualquer tipo de consideração de caráter humanitário, sobretudo, o respeito à vida e à dignidade humanas... A clemência, a misericórdia e a compaixão são vistos como fraquezas de origem judaico-cristã, e como tais, devem ser drasticamente rejeitadas.

Mais do que nunca, há que se ter em mente que o terrorismo é uma forma de guerra psicológica, o que absolutamente não impede — muito pelo contrário, estimula — a ocorrência de baixas letais, na sua maioria, de cidadãos civis não combatentes.

Classificação das organizações terroristas contemporâneas

Esta classificação pode ser feita conforme vários aspectos. Em função de seus objetivos estratégicos e *modus operandi*, é possível classificar as atuais organizações terroristas em quatro grandes grupos:

- 1ª variante: organizações terroristas inseridas no contexto de movimentos revolucionários, desencadeando atentados em conjunção a atos de subversão e guerrilha, visando à derrubada do sistema político vigente. Ex.: FARC e ELN (Colômbia) e a Frente de Libertação Abu Savyaf (Filipinas).

- 2ª variante: organizações terroristas que, apesar do engajamento em causas tidas como justas, em função do radicalismo de suas posições, mostram-se incapazes de obter um significativo apoio popular. Ex.: Grupo Separatista Basco ETA (Espanha) e as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC).
- 3ª variante: organizações terroristas que seguem as diretrizes emanadas de governos de estados nacionais patrocinadores, visando à consecução de objetivos diversificados. Ex.: Hezbollah, Hamas, e o Jihad islâmico.
- 4ª variante: organizações terroristas que, embora contando com o apoio velado de diversos governos simpatizantes, operam de forma totalmente independente, não restringindo nem as suas bases, nem as suas ações aos territórios de determinados países ou a determinadas filosofias políticas. Ex.: Al Qaeda e suas filiações.

Ligações com a criminalidade organizada

Na atualidade, a atividade terrorista, não raro, está envolvida com uma cerrada conexão de natureza criminoso. A obtenção de recursos financeiros e o suporte logístico demandam, impositivamente, o contrabando de armas e munições diversificadas, um profundo envolvimento com o tráfico de drogas e um intensivo fluxo financeiro, materializado pela atividade criminoso internacional identificada como “lavagem de dinheiro” (“*money laundry*”).

Os exemplos das conexões com organizações do crime organizado são inúmeros: Al

Qaeda e o tráfico internacional de ópio de origem afegã; Hezbollah e o tráfico internacional de ópio e heroína de origem libanesa; Frente Separatista Chechena e a chamada Máfia Russa; FARC, ELN e AUC com os cartéis colombianos e com o crime organizado da maioria dos países latino-americanos e dos EUA.

No dia 21 de abril de 2001, Luís Fernando da Costa, vulgo “Fernandinho Beira-Mar”, foi preso por uma patrulha do Exército Colombiano, na selva do Departamento de *Vichada*, a leste daquele país, e não distante da fronteira com o Brasil. “Beira-Mar”, naquele momento, já era o maior narcotraficante do Brasil e líder da mais perigosa facção do crime organizado do Estado do Rio de Janeiro. Sua captura ocorreu quando da execução da “Operação Gato Negro”, ao manter contato com o comandante da “Frente 16” das FARC, codinome “Negro Acácio” (morto na “Operação Sol Nascente”, em três de setembro de 2007), com quem negociava a troca de fuzis russos *Kalashnikov AK-47*, calibre 7,62mm por cocaína refinada. Preso, foi repatriado para o Brasil, onde se encontra cumprindo uma extensa pena, em presídios nacionais de segurança máxima. Essa conexão é uma evidência de que, hoje, muito mais do que um movimento revolucionário, as FARC se constituem no maior cartel de cocaína refinada do mundo, exercendo um papel de liderança em uma das mais graves ameaças sociais do planeta — o **narcoterrorismo**.

Nesse contexto, a Resolução 1373 do Conselho de Segurança das Nações Unidas registra que:

Observa com preocupação a estreita conexão que existe entre o terrorismo internacional e

o crime organizado transnacional, as drogas ilícitas, a lavagem de dinheiro, o tráfico ilícito de armas e a circulação ilícita de materiais nucleares, químicos, biológicos e outros materiais potencialmente letais. E a esse respeito enfatiza a necessidade de promover a coordenação das iniciativas nos planos nacional, sub-regional, regional e internacional, para reforçar a resposta internacional a estas graves provocações e ameaça à segurança internacional. (*United Nations Office for Drugs and Crime - UNODC*).

O impacto da comunicação

A propaganda e a contundente comunicação com a opinião pública nacional e internacional são indispensáveis às organizações terroristas, quaisquer que sejam as suas motivações. O chamado “oxigênio da publicidade” é que gera o aproveitamento do êxito dos atentados, resultando tanto no que se refere à disseminação do horror e do sentimento de insegurança, quanto no apoio de diferentes matizes para a causa. Os exemplos mais significativos foram os efeitos produzidos, tanto junto à opinião pública nacional quanto à opinião pública internacional, nos ataques de 11 de setembro de 2001 (EUA), 11 de março de 2004 (Madri) e 7 de julho de 2005 (Londres).

Planejamento e execução de um atentado terrorista

Durante a última década, ocorreu um verdadeiro refinamento da eficiência assassina das organizações terroristas. O planejamento operacional terrorista ganhou consistência em seus mínimos detalhes, tudo visando a minimizar riscos e alcançar a mais alta probabilidade de êxito, maximizando a atenção da opinião pública nacional e internacional. Quanto mais capacitada militarmente

é a organização terrorista, mais proficiente ela é em termos da metodologia de seu planejamento e execução.

As TTP selecionadas são integradas ao plano geral, tendo sempre em mente que o sucesso na consecução dos objetivos operacionais deve ter repercussões altamente positivas na consecução dos objetivos estratégicos.

Nesse contexto, de uma maneira geral, na atualidade, podem-se levantar as fases do planejamento e da execução de um atentado terrorista, da seguinte forma: (1ª) Seleção ampla de alvos; (2ª) Levantamento de inteligência e vigilância; (3ª) Seleção do alvo específico; (4ª) Vigilância pré-ataque, reunião dos recursos humanos e materiais e planejamento final; (5ª) Ensaios; (6ª) Fuga, evasão e exploração psicossocial do ataque.

Atividades básicas de prevenção e combate ao terrorismo

Uma política de prevenção e combate ao terrorismo deve integrar, holisticamente, medidas em todos os campos do poder nacional: político, econômico, psicossocial, militar e científico-tecnológico.

Hoje, existe um consenso global de que tais atividades, desenvolvidas nos três níveis — estratégico, operacional e tático —, estão enquadradas nas seguintes vertentes: **apoio de inteligência, antiterrorismo, contraterrorismo e administração de consequências.**

O **apoio de inteligência** é a atividade fundamental, porque sem a sua eficiência e eficácia, todas as demais atividades de prevenção e combate ficam sensivelmente prejudicadas. Para que o sistema nacional de inteligência (no caso brasileiro, o Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN) opere

de forma eficiente e eficaz, é impositiva uma sólida integração entre os organismos de inteligência da segurança nacional e da segurança pública. A atual conjuntura internacional e os ensinamentos colhidos recomendam que também é impositivo o relacionamento com

selecionadas agências de inteligência de outros países.

Inclui a busca (caracterizada pelo sigilo na sua execução) e a coleta de dados (executada de forma ostensiva). Dentre as principais fontes a serem trabalhadas pelo sistema,



Foto 3 - Militar do 1º B F Esp com equipamento de mergulho de circuito fechado e submetralhadora
Fonte: Cmdo Bda Op Esp

destacam-se informações de fonte aberta (mídia, publicações diversificadas, Internet etc.); informações de garantia da lei e da ordem, via de regra oriundas dos organismos da segurança pública; e as da comunidade de inteligência governamental (em que avulta a importância dos Sistemas de Inteligência das Forças Armadas, pela sua capilaridade em todo o território nacional).

Nas atividades de inteligência referentes especificamente a prevenção e combate ao terrorismo, prepondera a inteligência humana sobre a de sinais e de imagens. A execução da busca e da coleta de dados deve ser fundamentalmente agressiva. Tal fato é uma decorrência de que, na atualidade, a inteligência contraterror reativa (da época da Guerra Fria, característica do contraterror defensivo) foi impositivamente substituída pela inteligência contraterror proativa ou preemptiva (característica do contraterrorofensivo). Nesse contexto, as equipes de operações de inteligência devem ser capazes de, após o levantamento das informações necessárias, prosseguir, de imediato, na missão de neutralização (captura e/ou eliminação dos integrantes) da(s) célula(s) terrorista(s).

Ao sistema de inteligência cabe proceder à “**análise da ameaça terrorista**”, estudo permanentemente atualizado, que consiste em um processo de exame e avaliação contínua de todas as informações disponíveis, concernentes a potenciais atividades de grupos ou indivíduos que possam afetar os interesses

nacionais. Nesta análise, configura-se como um relevante instrumento o estabelecimento impositivo de conexões com agências de inteligência internacionais selecionadas. Até porque a natureza dos “Elementos Essenciais de Inteligência – EEI”, em situações dessa natureza, determina que se priorizem, nas organizações terroristas, informações especificamente relacionadas com liderança, intenções e motivações, atividades recentes e atuais, áreas de homizio, fontes de recursos, TTP etc. O elemento coordenador do Apoio de Inteligência é, via de regra, o órgão focal do Sistema Nacional de Inteligência, no caso

do SISBIN, a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN.

O **antiterrorismo** é a atividade que engloba as medidas defensivas de caráter preventivo, a fim de minimizar as vulnerabilidades dos indivíduos e das propriedades, impedindo e dissuadindo os atentados terroristas.

O **contraterrorismo** é a atividade que engloba as medidas ofensivas de caráter repressivo, a fim de impedir, dissuadir, antecipar e responder aos atentados terroristas.

Enquanto o antiterrorismo se fundamenta na ação de proteção caracterizada pela presença ostensiva, de caráter eminentemente preventivo, o contraterrorismo demanda a execução de ações diretas de contato, eminentemente repressivas/retaliatórias, com as organizações terroristas em presença. Isso acarreta, em consequência, que tanto os elementos das Forças Armadas quanto os da segurança pública destinados, seja às ações antiterrorismo,

A atual conjuntura internacional e os ensinamentos colhidos recomendam que também é impositivo o relacionamento com selecionadas agências de inteligência de outros países

seja às de contraterrorismo, desenvolvam programas de preparação e adestramento especiais específicos.

Independentemente de sua extensão territorial ou de seu nível político-estratégico no cenário mundial, praticamente todos os países, nos cinco continentes, desenvolveram — tanto nos seus aparatos de Segurança Pública (unidades policiais tipo *Special Weapons and Tactics* – SWAT) quanto nas suas Forças Armadas — Forças de Operações Especiais (FOpEsp), especificamente organizadas, adestradas e equipadas para as ações de contraterrorismo.

No Brasil, nas suas Forças Armadas, destacam-se como FOpEsp: no Exército Brasileiro, a Brigada de Operações Especiais (BdaOpEsp), tendo, como seus elementos de combate, o 1º Batalhão de Forças Especiais (1º BFEsp) e o 1º Batalhão de Ações de Comandos (1º BAC) e, como seus elementos de apoio ao combate, o Batalhão de Apoio às Operações Especiais (BApOpEsp) e o Batalhão de Operações Psicológicas (BOPsc); na Marinha do Brasil, o Grupamento de Mergulhadores de Combate (GRUMEC) e o Batalhão de Operações Especiais de Fuzileiros Navais (BOpEspFN – Comandos Anfíbios); e, na Força Aérea Brasileira, o 1º Esquadrão Aeroterrestre de Busca, Salvamento e Operações Especiais (PARASAR). No Departamento de Polícia Federal, o Comando de Operações Táticas (COT); nas Polícias Militares e Cíveis, os Batalhões de Operações Policiais Especiais

Praticamente todos os países, nos cinco continentes, desenvolveram Forças de Operações Especiais (FOpEsp), especificamente organizadas, adestradas e equipadas para as ações de contraterrorismo

(BOPE) e os Grupos de Operações Policiais Especiais (GOPE), respectivamente. No Estado do Rio de Janeiro, o elemento de Operações Policiais Especiais da Polícia Civil é identificado como Coordenadoria de Recursos Especiais (CORE).

A exemplo da Inteligência Proativa, as ações de contraterrorismo são, na atualidade, eminentemente preemptivas (contraterrorismo proativo). A neutralização das células terroristas, por meio de ações retaliatórias, antes que executem seus atentados, é o maior ensinamento colhido nos mais recentes ataques, a começar pelos realizados a

11 de setembro de 2001. Nessa concepção, avulta a necessidade de que as unidades das FOpEsp das Forças Armadas e do aparato da Segurança Pública que operarem ações contraterrorismo tenham um adestramento específico bastante diferenciado daquele realizado pelas unidades

destinadas às ações antiterrorismo.

Fundamentalmente, a mais moderna concepção de combate ao terror preconiza que a neutralização das células terroristas em presença deve ser desencadeada nas fases anteriores à execução do atentado (ou seja, ainda nas fases do planejamento, reunião e desdobramento dos meios). A unidade de comando nas ações de combate (contra e antiterrorismo) é essencial. A autoridade especializada de mais alto nível hierárquico, em presença, exercerá as funções cumulativas de Comandante da Força-Tarefa Conjunta de Operações Especiais (FTCjOpEsp) controle

operacional das unidades contra e antiterrorismo; de Coordenador da Ação Contraterrorista (CACT) e, via de regra, no contexto dos Centros de Coordenação de Operações de Segurança Integrada (CCOpSI), dos comandos militares de área, de Chefe do Centro de Coordenação Tática Integrada (CCTI), onde estarão todos os elementos especializados em contraterrorismo, das diversas instituições em presença.

Na concepção proativa, uma inteligência eficiente e eficaz é indispensável. Inclusive, um dos adestramentos mais relevantes das equipes táticas contraterrorismo das FOPEsp é o referente às operações táticas de inteligência, particularmente, de inteligência humana – “vigilância”, “cobertura de pontos” e “estouro de aparelhos”. Quanto maior for a capacitação militar das células terroristas, maior será a demanda por equipes táticas contraterrorismo oriundas das unidades das Forças Armadas (em detrimento daquelas oriundas do aparato policial).

Nas ações cinéticas de combate a serem executadas pelas FOPEsp contraterrorismo, são quatro os principais vetores das atividades terroristas: *momentum*, finanças, motivação e liderança. O ideal é pressionar todos eles; porém, a experiência tem demonstrado que os mais acessíveis às ações contraterroristas são a liderança e as finanças.

A **administração de consequências** dos atentados terroristas constitui-se em uma série de ações de resposta, visando restaurar a capacitação antiterrorista. Inclui a preparação para minimizar as consequências de um atentado, inclusive com emprego de agentes QBRN. Consiste na emissão de alertas e diretrizes à população, planejamento do atendimento a catástrofes, saúde pública,

vigilância sanitária e outras medidas preparatórias. A Administração de Consequências é, via de regra, gerenciada pelo órgão central da Defesa Civil Nacional.

A ONU e o combate ao terrorismo

A atuação da ONU em relação ao terrorismo não é um fato recente. Conforme a própria Organização, as primeiras resoluções da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança da ONU referentes ao combate ao terrorismo datam de 1972 e 1989, respectivamente. Os atentados de 11 de setembro de 2001, porém, trouxeram novas imposições às Nações Unidas.

Ainda em setembro de 2001, o Conselho de Segurança expediu a Resolução 1373 (já citada, neste trabalho, no tópico “Ligações com a Criminalidade Organizada”), que criou o “Comitê Contraterrorismo” (“*Counter-terrorism Committee – CTC*”), responsável por monitorar a implementação da Resolução 1373 e fortalecer a capacidade dos estados de combater o terrorismo. Esta Resolução determina aos Estados que punam indivíduos que apoiem atividades terroristas, que neguem apoio financeiro e logístico aos terroristas e que compartilhem informações a respeito de grupos que estejam planejando ataques terroristas.

Em 2002, a Resolução 1390 do Conselho de Segurança expandiu as funções do “Comitê de Sanções contra a Al Qaeda e o Talibã” (“*Al Qaeda and Taliban Sanctions Committee*”) visando ao desencadeamento de um processo de incrementação daquelas sanções.

Em março de 2004, criou-se o “Diretório Executivo do Comitê Contraterrorismo” (“*Counter-Terrorism Committee Executive Directo-*

rate - CTED”), com a função de revitalizar o trabalho do CTC, ao prover aconselhamento especializado, facilitar a assistência técnica relativa a medidas de combate ao terrorismo e promover maior cooperação entre as diversas organizações regionais e intergovernamentais.

Em 10 de março de 2005, em Madri, em um evento alusivo ao primeiro aniversário dos atentados terroristas aos trens em *Atocha*, o secretário-geral Kofi Annan lançou os fundamentos da estratégia contraterrorismo das Nações Unidas. Esta estratégia foi confirmada, em setembro de 2005, quando da sexagésima sessão das Nações Unidas, também conhecida como “Cúpula Mundial de 2005”. Nesse evento, foi expedido o Relatório “Unindo contra o Terrorismo” (“*Uniting Against Terrorism*”), contendo recomendações para uma estratégia global contraterrorismo. Conforme suas próprias palavras, naquela oportunidade, Kofi Annan declarou:

Minhas recomendações para uma estratégia buscam tanto orientar-nos quanto unir-nos no desenvolvimento de uma capacidade estatal pela ênfase nos elementos operacionais de dissuasão, negação, impedimento e defesa dos direitos humanos.

Os fundamentos dessa estratégia ficaram conhecidos como os “*Five Ds*”: *Dissuading, Denying, Deterring, Developing, Defending*.

- Dissuadir pessoas de utilizar o terrorismo ou apoiá-lo.

Ação estratégica que se fundamenta no enquadramento do terrorismo como ato

inaceitável e em que o combate às condições que favorecem o seu surgimento deve ser a base das ações da ONU para se dissuadir a cooptação de pessoas para o seu apoio ou utilização. Como são inúmeros os Estados em que governos falidos não são capazes de garantir os direitos humanos, nem de evitar a discriminação religiosa ou étnica, assim como, a exclusão política e a marginalização socioeconômica, torna-se uma tarefa quase impossível às Nações Unidas, por si só, conduzir exitosamente esta ação.

- Negar aos terroristas os meios para a realização de um ataque.

É outra ação estratégica altamente complexa, em virtude das conexões entre as organizações terroristas e a criminalidade organizada, que lhes proporciona recursos financeiros para a aquisição de armas, munições, explosivos, o acesso de recursos humanos e materiais a possíveis alvos, a obtenção do

desejado impacto e a visibilidade dos ataques, a nível global. O próprio secretário-geral confessou não ver progresso na consecução dessa ação estratégica.

- Impedir que Estados apoiem o terrorismo.

O problema nesta ação estratégica é a inexistência de sistemas que propiciem um cerrado acompanhamento da implementação das Resoluções do Conselho de Segurança e do reconhecimento de sua autoridade por parte de inúmeros Estados cuja posição político-estratégica é tradicionalmente caracterizada por uma insidiosa ambiguidade.

A presente estratégia contraterrorismo das Nações Unidas não pode ser considerada como exitosa, por dar maior preferência às causas do que ao combate orientado à neutralização das mais notórias organizações terroristas

- Desenvolver a capacidade dos Estados no combate ao terrorismo.

É mais uma ação estratégica de difícil consecução pela tremenda heterogeneidade interestatal, inexistência de recursos financeiros para prover assistência técnica aos Estados mais necessitados e, mais uma vez, a ambiguidade político-estratégica de inúmeros Estados.

- Defender os direitos humanos na luta contra o terrorismo.

O secretário-geral Kofi Annan, desde o primeiro momento, deixou claro que esta ação estratégica seria o pilar básico de sua estratégia. E nesse contexto, enfatiza que, da mesma forma que condena as organizações terroristas por sua rotineira agressão aos direitos individuais, não pode aceitar qualquer ação contraterrorismo que agrida esses direitos.

Na verdade, a presente estratégia contraterrorismo das Nações Unidas, cujos fundamentos foram ratificados na atual gestão do secretário-geral Bankimoon, não pode ser considerada como exitosa, sobretudo por dar maior preferência às causas do que ao combate efetivamente orientado à neutralização das mais notórias organizações terroristas. Até porque, a incapacidade da ONU nesta tarefa é perfeitamente entendida, por não ser um corpo homogêneo e, sim, uma “colcha de 195 retalhos” (dos mais variados mati-

zes). Dessa forma, a presente estratégia é muito mais uma política de combate em longo prazo, com efeitos duvidosos, uma vez que é incapaz de uma atuação eficaz contra as organizações terroristas, sobretudo, no curto prazo.

Na atualidade, a ONU está propagando a implementação do que está sendo reconhecido como “*robust peace keeping*”, mesmo em missões fundamentadas no Cap VI da Carta da ONU. Componentes militares e policiais de Missões de Paz da ONU estão



Foto 4 – Militar do 1º B F Esp com fuzil de assalto, acessório de pontaria eletrônico e monóculo de visão noturna
Fonte: Cmdo Bda Op Esp

sendo autorizados a empregar a força na neutralização, sobretudo, de grupos criminosos que, utilizando TTP terroristas se constituem em significativos óbices na consecução da paz. A MINUSTAH, Missão no Haiti, cujo componente militar é liderado por um oficial-general brasileiro, e que conta com um sólido contingente nacional (o maior da Missão), está vivenciando um exemplo marcante dessa ação estratégica.

O Direito Internacional dos Conflitos Armados, o combate ao terrorismo contemporâneo e o Direito Penal Internacional

Inicialmente, há que se destacar que o Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) é um ramo do Direito Internacional (DI), só existindo quando em presença de uma situação de conflito armado. Caso contrário, se permanece no campo do Direito Internacional Público, no contexto de seus vários matizes: Direitos Humanos (DIDH), Direito de Navegação, Direito Penal Internacional ou diferentes tratados celebrados no seio da comunidade internacional, dentre as quais ressaltam-se as Convenções e Resoluções da ONU.

Se analisarmos a natureza ancestral da guerra e da violência, desde os primórdios das cidades-estado originárias da Paz de Westphalia, passando pelos conflitos entre exércitos nacionais, as duas guerras mundiais e chegando aos dias de hoje, constatamos indubitavelmente que o terrorismo transnacional contemporâneo está completamente fora do esquema das normas e princípios internacionais em vigor. E tal fato é respaldado por duas razões básicas. Primeira: as

atuais normas internacionais foram estabelecidas com base nos modelos clássicos das guerras de 2ª (cujo ápice foi atingido na I Guerra Mundial) e de 3ª Geração (cujo ápice foi atingido na II Guerra Mundial). Segunda: inexistência de um conceito legal e amplamente aceito sobre o terrorismo transnacional (embora a expressão “ato de terror” tenha seu entendimento perfeitamente compreendido e acordado, inclusive em inúmeras Resoluções da ONU).

Na visão de renomados especialistas internacionais, os três instrumentos do DICA mais importantes na atualidade são: as Convenções de 1949, já consideradas como consuetudinárias, ou seja, não há necessidade de ratificação, pois são obrigatórias. Há que se destacar que nelas não há menção a “atos de terror” como método, pois, basicamente, estão focadas na preservação da integridade das pessoas. Em segundo lugar, aparecem os Protocolos de 1977; e, em terceiro lugar, o Estatuto do Tribunal Penal Internacional (TPI), resultante do Tratado de Roma, que o criou vinculado à ONU. Acrescente-se que mais de dois terços dos Estados (inclusive, o Brasil) integrantes das Nações Unidas subscreveram o Tratado de Roma, manifestando, assim, ainda que implicitamente, no caso daqueles que ainda não o subscreveram, a intenção de cooperar com a nova Corte Internacional. Tanto os Protocolos de 1977 quanto o Estatuto do TPI condenam os “atos de terror” como método.

Admitindo-se que há um estado de guerra (conflito armado), e o DICA é, portanto, aplicável, o emprego de “atos de terror” como método é vedado. Nesse caso, há, por exemplo, artigos dos Protocolos de 1977 que expressamente os proíbem. A Comunidade Interna-

cional e o DICA os repudiam, tanto expressa, quanto tacitamente. Um bom exemplo foi o resgate de Ingrid Bettancourt, que, embora tenha sido feito violando o DICA (em função da utilização de um helicóptero médico com fins militares), a Comunidade Internacional considerou um ato válido (apesar de ilícito), tamanha é a carga de ojeriza que “os atos de terror”, como método, carregam. Em outras palavras, o peso político e a opinião pública internacional fizeram com que, apesar de o presidente Alvaro Uribe ter admitido violar a lei internacional, ele tenha sido “absolvido” no

tribunald a opinião pública. E até o próprio Comitê da Cruz Vermelha viu-se impossibilitado politicamente de ratificar os comentários que havia publicado em seu site. Ou seja, ainda que inexistia uma definição interna-

cional específica para o fenômeno do terrorismo, há um consenso de que os métodos por ele empregados para atingir objetivos de diversificados matizes (quer políticos, quer militares) agridem contundentemente os usos e costumes da guerra.

No que se refere à “esterilização” de Osama Bin Laden, à época daquela espetacular ação, muitos juristas vieram a público assacar que houvera uma contundente violação das fronteiras de um país soberano (Paquistão), e que, além disso, apesar de o terem capturado com vida, eliminaram-no sumariamente e o sepultaram em alto mar. Esse questionamento está muito mais enquadrado no DI em si, do que no DICA, em particular.

No que concerne ao DI, houve de fato uma invasão ilegal das fronteiras de um país

soberano. Discute-se, entretanto, se haveria outro modo de fazê-lo, visto que: 1) os SE-ALs dispunham da mais acurada inteligência possível; 2) tratava-se do terrorista mais procurado da face do planeta; 3) o governo paquistanês estava indubitavelmente dando guarida a Bin Laden, e qualquer solicitação de autorização implicaria uma dramática perda de oportunidade.

Quanto ao Direito Penal Internacional (DPI), realmente, o governo dos EUA violou-o, ao não conceder um julgamento com direito a ampla defesa e ao dar destino ao cadáver

em local indeterminado (o que caracterizou a “esterilização” — termo empregado nas Operações Especiais). Nesse contexto, à luz do DPI, Osama Bin Laden seria levado a julgamento no Tribunal Penal Internacional, de Haia.

Para o DICA, por sua vez, ele poderia ser considerado um prisioneiro de guerra (PG), e, como tal, deveriam ser-lhe concedidas as garantias acima. Na verdade, tanto no que concerne ao DPI quanto ao DICA, um antecedente comum a esse caso (Saddam Hussein) produziu-se no Iraque: um julgamento “fantoche”, com advogados e promotores fictícios, com o Ocidente tentando aplicar o seu conceito de justiça em um país primitivo, com um regime tribal com dezenas de comunidades diferenciadas, cada uma reivindicando justiça pelas próprias mãos. Como consequência, aquela bizarra execução por enforcamento, que vazou por um vídeo de celular, levou ao recrudescimento dos combates, após uma equivocada martirização de um tirano frio e sanguinário.

O Direito Internacional dos Conflitos Armados é um ramo do Direito Internacional, só existindo quando em presença de uma situação de conflito armado

Outro ponto a considerar: o Presidente Barack Obama, desde a sua campanha eleitoral, comprometeu-se com o povo dos EUA e com a comunidade internacional, a “eliminar” Bin Laden e “destruir” a Al Qaeda. A Operação “Neptune Spear” nada mais foi que o cumprimento da promessa feita.

E há ainda que se considerar que Osama Bin Laden não era, realmente, um PG, como visualizado e referido nas normas legais das guerras de 2ª e 3ª Geração, mas o assassino frio e calculista que admitiu ser o responsável pelo dramático episódio de 11 de setembro de 2001, que mudou radicalmente o curso da História Contemporânea.

Acrescente-se que não há provas cabais de que aquele terrorista não tenha sido eliminado em uma ação de combate, o que tornaria o ato tecnicamente lícito. E, onde mais, na face da Terra, seria possível sepultá-lo, se não fosse em algum ponto desconhecido e inacessível, como as profundezas abissais do oceano?

Conclusivamente, é inquestionável que a referida ação foi considerada “militar e politicamente necessária”, inclusive, por conceituados especialistas em normas internacionais, em todos os continentes e até no mundo muçulmano.

Conclusão: terrorismo no Brasil?

Não existe mais lugar seguro no mundo! A avaliação da possibilidade de atuação de organizações terroristas transnacionais

contemporâneas no território nacional deve envolver dados de diferentes matizes.

Há que se ter sempre em mente que os mais violentos ataques já efetuados contra o Estado de Israel pelo Hezbollah, não foram executados dentro do território israelense, e, sim, na Argentina. O primeiro deles foi executado em 17 de março de 1992, tendo como objetivo a Embaixada de Israel em Buenos Aires, resultando em 29 mortos e 242 feridos. O segundo foi perpetrado contra a Associação Mutual Israelense-Argentina (AMIA), também no centro da Cidade de Buenos Aires, em 18 de julho de 1994, resultando em 86 mortos e 250 feridos.

Destaque-se que, na consecução dos objetivos estratégicos do Hezbollah, havia outras possibilidades na América do Sul, incluindo a Embaixada Israelense em Brasília, ou o Consulado Israelense em São Paulo. E, certamente, as opções selecionadas, priorizando Buenos Aires, foram feitas em função das vulnerabilidades que a segurança argentina oferecia. Os dois atentados foram contra o Estado de Israel, porém, todas as baixas foram de cidadãos argentinos; não houve nenhuma baixa humana israelense.

A empresa privada Maplecroft — contratada para assessorar o National Counterterrorism Center (NCTC), dos EUA, na “Análise de Risco da Ameaça Terrorista” —, no seu “*Terrorism Risk Index*”, edição de fevereiro de 2010, estabelecia a seguinte classificação para estados nacionais:

Os dois atentados foram contra o Estado de Israel, porém, todas as baixas foram de cidadãos argentinos; não houve nenhuma baixa humana israelense

- “Extreme risk”: Afeganistão, Argélia, Colômbia, Índia, Iraque, Paquistão, Somália e Tailândia;
- “High risk”: Espanha, Líbano, Iêmen, Irã, Israel, Peru, países da África Central, Síria e Turquia;
- “Medium risk”: Arábia Saudita, Brasil, China, Egito, Equador, EUA, França, Líbia, México e Venezuela;
- “Low risk”: Argentina, Austrália, Canadá, e outros.

A justificativa de se igualar o nível de ameaça terrorista (médio) entre Brasil, China, EUA e França deve-se, dentre outros fatos, ao de que todos esses estados estão muito bem servidos por infraestruturas críticas nacionais, fator considerado de alto risco e indicador de grande favorabilidade na seleção de um país para atentados dessa natureza. Na verdade, comparando-se as infraestruturas críticas do Brasil (bacias petrolíferas, campos de produção de petróleo, dutos, refinarias, produção de biocombustíveis, usinas hidrelétricas, termelétricas e nucleares, produção de gás natural, portos, aeroportos, ferrovias e estações rododotoferrviárias, telecomunicações, estações de transmissão de energia elétrica, e centros de poder político) com as dos demais países do Hemisfério Ocidental, o Brasil só é superado pelos EUA.

Por outro lado, o Brasil, a curto, médio e longo prazo, vai ser o anfitrião de eventos internacionais de grande vulto, tais como, em 2012, a Conferência de Cúpula do Meio Ambiente RIO+20, com a presença de cerca de 150 chefes de Estado; em 2013, o Festival da Juventude de Sua Santidade, o Papa Bento XVI, e a Copa das Confederações de Futebol; em 2014, a Copa do Mundo de Futebol; e em 2016, os Jogos Olímpicos.

Sem dúvida alguma, aqueles que não conseguem visualizar que o país, em função de sua atual estatura político-estratégica, como potência emergente, já é um alvo compensador para ataques dessa natureza, não podem ignorar que todos esses eventos são alvos potenciais para organizações terroristas transnacionais dos mais variados matizes.

E há que se ter em mente que a preparação necessária para prevenir e combater organizações terroristas transnacionais contemporâneas não pode ser improvisada. Há que se construí-la, dia após dia, sob pena de se pagar a irresponsabilidade ou a incompetência de não fazê-lo, de forma catastrófica, com traumáticos prejuízos para os interesses nacionais, inclusive, o pagamento com sangue do generoso povo brasileiro. ☹

Referências

- CINELLI, Carlos Frederico. **Direito Internacional Humanitário: ética e legitimidade na aplicação da força em conflitos armados**. Curitiba: Juruá Editora, 2011.
- JOINT PUBLICATION JP 3-05. *Doctrine for Joint Special Operation*. Washington, DC: Joint Chiefs of Staff, dez. 2003.

JOINT PUBLICATION JP 3-07.2. Antiterrorism. Washington, DC: Joint Chiefs of Staff, abr. 2006.

JOINT PUBLICATION JP 3-26. Counterterrorism. Washington, DC: Joint Chiefs of Staff, nov. 2009

PINHEIRO, Alvaro de Souza, **Narcoterrorism in Latin America: a Brazilian perspective**. Flórida: Joint Special Operations University, 2006.

PINHEIRO, Alvaro de Souza. A prevenção e o combate ao terrorismo no Século XXI. **PADECEME**, 3º Quadrimestre 2010.

REZEK, Francisco. Tribunal Penal Internacional: princípio da complementariedade e soberania. **Revista do Centro de Estudos Judiciários do Conselho de Justiça Federal**, Brasília, n. 11, ago. 2000.

United Nations. General Assembly. **Uniting against Terrorism: recommendations for a global counter-terrorism strategy**. New York, maio 2006.



Editorial 2012

OS CENTURIÕES

Jean Latéguy

É um clássico da literatura militar, traduzido em vários idiomas. Esta é a primeira edição brasileira. Trata-se de um romance sobre a Guerra de Independência da Argélia, ocorrida entre 1954 e 1962, caracterizada como uma guerra revolucionária entre a Frente de Libertação Nacional Argelina – (FLN) e o Exército Francês, apoiado pelo Movimento Nacional Argelino – o (MNA), representando os colonos franceses e os trabalhadores argelinos radicados na França. Tem como foco a participação dos paraquedistas franceses na Batalha de Argel. Apresentado como um romance de ficção, aborda a realidade vivida pelo profissional militar dentro das idiossincrasias peculiares à profissão no desempenho da atividade fim: o combate, envolvendo sua razão de ser e suas motivações. Discute, no seu contexto, a questão da ética militar.