

O Terrorismo e o Direito Internacional dos Conflitos Armados: novos desafios

CARLOS EDUARDO MACHADO GOUVÊA – Tenente Coronel do Exército

Em seu livro, *terrorismo global*, André Woloszyn cita que há cerca de cento e sessenta definições para o termo terrorismo. A Sexta Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas tem trabalhado em um projeto de convenção geral sobre o terrorismo internacional que tem, entre outros objetivos, a intenção de incluir uma definição de terrorismo. No entanto, devido às diversas abordagens político-ideológicas sobre o tema, um consenso sobre sua definição ou sobre quem são os terroristas dificilmente será esclarecida completamente.

Porém, tomando como base alguns termos da definição de 2004, elaborada no relatório das Nações Unidas “*Level Panel on Threats, Challenges and Change*”, terrorismo é qualquer ato que tem a intenção de causar morte ou sério dano a civis ou não combatentes com a finalidade de compelir um governo ou organização internacional a fazer ou se abster de fazer algum ato¹. Ou seja, por essa definição e por considerável amostra das definições existentes, o terrorismo vai de encontro a um princípio fundamental do Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA): a distinção.

O DICA é um conjunto de normas de origem consuetudinária que remontam às leis da guerra aplicadas nos primórdio das relações entre as comunidades e que foram gradativamente positivadas, constituindo-se hoje em ramo do Direito Internacional Público. Pode-se dizer que o DICA tem duas finalidades básicas que se refletem em suas áreas de atuação: a limitação aos meios e métodos usados nos conflitos armados e a proteção de certas categorias de pessoas: os que não são combatentes, basicamente os civis, e os que deixaram de combater, seja por terem sido feitos prisioneiros, por estarem feridos ou por, deliberadamente deposite suas armas e passarem a se abster de tomar parte nos conflitos. Essa proteção às pessoas que não tomam parte nas hostilidades baseia-se no princípio da distinção, ou seja, é preciso distinguir, de uma maneira geral, quem é combatente de quem não é. Na medida em que os supostos alvos de um ataque terrorista são pessoas civis, esse é o primeiro princípio do DICA diretamente afrontado pelo terrorismo. Mas não o único.

Outro princípio do DICA é a o princípio da limitação, que prescreve que os meios e métodos empregados em um conflito não são ilimitados. O DICA procura restringir o

¹ “any action, in addition to actions already specified by the existing conventions on aspects of terrorism, the Geneva Conventions and Security Council resolution 1566 (2004), that is intended to cause death or serious bodily harm to civilians or non-combatants, when the purpose of such an act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or to abstain from doing any act” .

emprego de armas que inflijam um sofrimento supérfluo ou desnecessário em relação ao fim a que se destinam. Neste contexto, por exemplo, são limitados o uso de armas cegantes a laser ou que não deixam fragmentos detectáveis pelo Raio X, ou regulado o uso de armas incendiárias. Em relação aos métodos, são exemplos de graves violações ao DICA, e portanto crimes de guerra, a tortura, os tratamentos desumanos ou a morte de um combatente que tenha deposto armas ou se rendido.

Ao se procurar identificar as técnicas, táticas e procedimentos utilizados por organizações terroristas, normalmente encontra-se os seqüestros, assassinato de civis, assassinato de presos, explosões de aeronaves civis ou mesmo ações incendiárias em veículos, prédios ou em pessoas, como podem ser observadas em alguns vídeos intencionalmente divulgados pelos terroristas. Em suma, pode-se dizer que o *modus operandi* terrorista corresponde a vários dos métodos que o DICA procura limitar.

Outro princípio do DICA afrontado pelos atos terroristas é a proporcionalidade. Embora no contexto do terrorismo seja algo mais complexo de ser analisado, a proporcionalidade no DICA é o princípio que tem a intenção de colocar nos pratos de uma balança, de um lado os supostos ganhos obtidos em determinada ação militar e, no outro prato, os chamados danos colaterais, as vítimas. Assim, os meios de guerra empregados não devem causar danos excessivos em relação à vantagem militar obtida.

A complexidade em se analisar o princípio da proporcionalidade nas ações terroristas repousa no fato que essas ações em si não representam um fim em si mesmo, mas sim a exploração simbólica e psicológica delas. Estações de metrô, restaurantes, aeroportos e edifícios comerciais são “militarmente” insignificantes em relação ao ganho psicológico que se pode ter em relação às ações feitas nesses locais.

De acordo com as normas do DICA, um objetivo militar é considerado legítimo de ser atacado quando por sua natureza, localização, finalidade ou utilização, a sua captura, destruição ou neutralização possa oferecer uma vantagem militar precisa. Em um primeiro olhar sobre o assunto, parece não serem esses os critérios que embasam a seleção de alvos de ataques terroristas, normalmente relacionados ao valor simbólico desses alvos e seu potencial para gerar impacto na mídia. Esta seleção, por sua vez, parece estar mais associada à teoria axiológica de seleção de alvos que, segundo o Dr. Paul Kan, foi explorada inicialmente pelo TC Peter Wijninga, da Real Força Aérea Holandesa e Richard Szafranski.

De acordo com esses autores, a teoria axiológica tem como objetivo utilizar o poder aéreo, espacial e informacional “para forçar uma mudança comportamental na liderança inimiga”, sendo nesse sentido, um aperfeiçoamento da teoria do poder aéreo coercitivo. Os alvos

axiológicos podem incluir desde contas bancárias até instalações que sirvam ao entretenimento da alta liderança inimiga. Ou seja, esta teoria considera que os centros de gravidade não-militares e os de natureza socioeconômica são mais estratégicos e mais importantes que os alvos estritamente militares. Vale ressaltar, antes de se observar os inevitáveis paralelos com a seleção de alvos terroristas, que a teoria axiológica está relacionada ao poder aéreo e levanta esses tipos de alvos argumentando que isso permitiria reduzir o sofrimento de inocentes. Os alvos bombardeados seriam aqueles que incorporam valores individuais e identificados como a verdadeira fonte do conflito, além de ser um ingrediente essencial para a sua resolução.

Certamente neste contexto de seleção de alvos, fora do escopo do DICA, fica mais fácil entendermos as escolhas terroristas. No entanto há um problema na seleção de alvos por meio desta teoria. Muitas vezes, os símbolos que são identificados com a elite do poder inimigo, podem ser identificados pela “população inimiga” também como sinais de sua própria identidade, até mesmo porque muitos líderes se apropriam de símbolos nacionais como “marca” de seu governo. Se por um lado isso potencializa o efeito do ato terrorista em si, gera ao mesmo tempo um potencial de represália difícil de ser mensurado. Ao invés de degradar o poder de combate da elite inimiga, corre-se o risco de atrelar o apoio da população à sua luta. O ataque às torres gêmeas e o apoio de cerca de noventa e quatro por cento da população norte-americana à recente ação contra Osama Bin Laden, realizada cerca de dez anos depois, podem ser um exemplo dessa identificação do povo com alvos selecionados pelos terroristas.

O DICA tem como fonte, os diversos tratados e convenções internacionais, didaticamente divididos entre o chamado Direito de Genebra, que regula as categorias de pessoas protegidas nos conflitos armados ou o Direito de Haia, que regula os meios e métodos empregados nos conflitos armados, além do chamado direito de Nova York que é também chamado de direito misto, pois abrange ordenamentos nas duas grandes esferas de atuação do DICA.

Mas além dos tratados, o DICA se vale dos princípios gerais do Direito, da jurisprudência, da doutrina dos juristas e principalmente, pois aí está sua origem, das normas consuetudinárias e dos costumes surgidos na aurora dos tempos, concomitante com os primeiros conflitos que a humanidade assistiu. Pode-se dizer, como afirma Swinarski, que o surgimento de regras consuetudinárias em diferentes culturas e em diferentes civilizações é uma prova de que a necessidade de normas que regulassem os conflitos sempre existiu.

Neste contexto, a necessidade dos militares considerarem em seus estudos que amparam as decisões militares, o chamado estudo de situação, normas de caráter ético, moral ou religioso, além dos fatores da decisão estrito senso (basicamente missão, inimigo, terreno,

meios e tempo) não é uma novidade. Pode-se inferir, de certa maneira, que as regras de condução da guerra constituem-se no código do verdadeiro guerreiro, entendido aqui como o “ethos” do guerreiro, aquele conjunto de traços característicos desse grupo social que o diferencia significativamente dos outros. Ou ainda, a visão arquetípica que temos do guerreiro.

Se o terrorismo, no contexto do DICA, pode ser caracterizado, entre outros aspectos, pela falta de legitimidade dos seus alvos, não seria ilícito argumentar que ele também se caracterizaria pela ilegitimidade dos seus agentes. Ainda que alguns estudiosos encontrem períodos em que se pôde identificar ações classificadas como terrorismo de Estado, vale a pena questionar como o modo de agir terrorista se relaciona com o “Código do Guerreiro”.

Como enquadrar no mesmo código de procedimentos a disposição do duque de Son, relatada por Keegan, que em 638 a.C., batalhando contra o Estado de Tchu, não atendeu os conselhos de seu ministro da guerra que o aconselhou a atacar o exército inimigo, superior em meios, antes que ele se formasse, alegando que embora eu não passasse do remanescente indigno de uma dinastia tombada, não soaria seus tambores para atacar um inimigo que não tivesse completado a formação de suas fileiras, com um homem bomba, que comete um ato que, por ser essencialmente aleatório, não oferece possibilidade de uma defesa efetiva? Ainda que estes homens bombas sejam descritos pelas organizações que os fomentam como mártires e soldados, será que eles podem realmente ser vistos como algo mais que suicidas e assassinos? Ainda que esta questão permaneça, habitualmente suas vítimas não são soldados ou inimigos, são apenas vítimas.

Além da legalidade dos alvos selecionados pelas organizações terroristas e dos agentes usados para as ações, pode-se levantar algumas idéias relacionadas com a própria legalidade da “guerra” conduzida pelo e contra o terror.

Historicamente o DICA, inicialmente chamado de Direito da Guerra, ou Leis da Guerra, abordava a guerra, de acordo com Michael Walzer, em seu caráter adjetivo e adverbial. No primeiro caso, tratava-se de definir se a guerra era justa ou injusta, ou seja, questionava o direito de se fazer a guerra. No segundo caso, tratava-se de avaliar se a guerra era conduzida de modo justo ou injusto. A legalidade da guerra estava inicialmente relacionada ao fato dela ter uma causa justa e ter sido declarada por autoridade competente. Inicialmente, esta autoridade era representada pelos reis e, após Westphalia, pelos Estados. Atualmente o emprego da força é visto como legítimo quando, dentro do contexto da Carta das Nações Unidas, é empregado em legítima defesa individual ou coletiva, em operações militares de paz sob o mandato das Nações Unidas, ou ainda nos conflitos armados em que atuam povos

contra a dominação colonial, ocupação estrangeira, regimes raciais ou no seu exercício à autodefesa, como previsto no Protocolo I às Convenções de Genebra.

Com exceção dos casos já relacionados, a guerra deixa de ser legítima e nesse sentido o DICA passou a se restringir ao *jus in bello*, ou a avaliação da guerra no sentido adverbial de Walzer. Assim, embora o questionamento da legalidade de uma guerra não seja objetivo do DICA de maneira estrita, sua aplicabilidade em relação ao terrorismo passa por questionamentos da característica legal dessa “guerra”.

A vigésima oitava conferência internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, realizada em 2003, apontou duas tendências para a atuação dos Estados após os eventos de 11 de setembro de 2001. A primeira é a erosão das normas internacionais de proteção dos indivíduos. A segunda, é uma certa interferência na distinção entre o direito de recorrer à força (*jus ad bellum*) e as regras de condução nos conflitos (*jus in bello*). Por questões humanitárias, para o DICA a preocupação com *jus in bello* se sobrepõe à necessidade de julgamento do *jus ad bellum*, pois é menos importante verificar a legalidade ou a legitimidade de um conflito do que zelar para que ele seja conduzido de acordo com os costumes e leis da guerra. Por outro lado, observa-se, como ressalta Dworkin, que a legitimidade em se conduzir uma “guerra contra o terror” tem se tornado, algumas vezes, em um talismã que é invocado para justificar procedimentos que se posicionam além de restrições morais ou legais.

A luta contra o terrorismo ensejou um reexame na posição de equilíbrio entre a segurança do Estado e a proteção dos indivíduos, além de levantar questionamentos sobre a percepção do que constitui uma guerra no senso jurídico do termo, dificuldade essa agravada pelo fato das ações contra o terror não serem diretamente conduzidas contra um Estado ou um povo, mas contra um método de luta.

Com relação à aplicabilidade do termo “guerra” ao terrorismo, basicamente pode-se identificar duas posições. De um lado, estão aqueles que defendem que há um novo fenômeno, caracterizado por redes transnacionais com capacidade de atingir alvos em locais distantes por ações que dificilmente podem ser imputadas a Estados. Para esse grupo, os parâmetros que regulam os ordenamentos jurídicos nacionais não são suficientemente eficientes para fazer face à nova realidade. É preciso que os atos terroristas sejam vistos como atos de guerra para que possam ser desencadeadas medidas não só repressivas, mas principalmente preventivas. Uma possível solução seria a aplicação de um DICA adaptado a essa nova realidade, já que as ações transnacionais não configuram um conflito armado internacional, por não se darem entre Estados, e tampouco se enquadram nas características dos conflitos armados não internacionais.

Para os que não acreditam que o terrorismo pode ser enquadrado como guerra, para o argumento que este não é um fenômeno novo e o fato de que os agentes conseguem agora infligir suas ações para além das fronteiras não seria uma justificativa para qualificar um ato criminal como conflito armado.

A par das discussões mencionadas, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha vem se posicionando sobre o fato alegando que o DICA se aplica na luta contra o terror quando esta luta equivale ou implica em um conflito armado. É o caso, por exemplo, do conflito no Afeganistão, quando se pode identificar os parâmetros que definem a existência de um conflito armado, tais como certo nível de intensidade de violência e a identificação de partes em conflito (grupos armados organizados, com cadeia de comando e, portanto, com capacidade de aplicar o DICA).

Os desafios apresentados pelo terrorismo ao DICA são consideráveis, a começar pelo fato que, apesar dos questionamentos levantados em relação aos ganhos militares efetivos que proporciona, continua sendo um instrumento sedutor, especialmente nos atuais conflitos de quarta geração em que forças assimétricas se enfrentam. Não se pode negar a possibilidade do potencial deste método para ser empregado para neutralizar forças militarmente superiores e evitar os conflitos em “campo aberto”.

Assim como a Segunda Guerra Mundial foi fator importante para o desenvolvimento da Quarta Convenção de Genebra relativa à proteção de civis, e o movimento de descolonização da África ter contribuído para as discussões que levaram aos Protocolos I e II às Convenções de Genebra de 1977, estendendo a atuação do DICA aos conflitos não internacionais, o terrorismo, ainda que seja um acontecimento antigo, é uma situação fática que tem instigado a comunidade internacional pelas características que vem assumindo atualmente. Questionar e debater este assunto, é um exercício válido para a comunidade empenhada no estudo e aplicação do DICA, ainda que uma possível solução para este estudo seja de que o atual ordenamento é suficiente para se defrontar com a realidade atual.

REFERÊNCIAS

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA **Protocolos Adicionais às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949**. Genebra: CICV, 1992

_____. **Le Droit International Humanitaire Et Les Défis Posés par les Conflits Armés Contemporains**. 8^a Conférence Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Disponível em <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/5xrha5.htm>. Acesso em 20 de junho de 2011

DWORKIN, Anthony. **Terrorism**. Disponível em <http://www.crimesofwar.org/a-z-guide/terrorism/>. Acesso em 15 de maio. 2011

KAN, Paul Rexton. **O que devemos bombardear? A seleção axiológica de alvos e os limites duradouros da teoria do poder aéreo.** Disponível em <http://www.airpower.au.af.mil/apjinternational/apj-p/2004/4tri04/kan.html>. Acesso em 15 de junho. 2011

KEEGAN, John. **Uma História da Guerra.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.441p.

PINHEIRO, Álvaro de Souza. **A prevenção e o Combate ao Terrorismo no Sec XXI** in PADECEME 3º Quadrimestre, 2010

SWINARSKI, C. **Introdução ao Direito Internacional Humanitário.** Brasília: CICR, 1996

Organização das Nações Unidas. **Secure world: our Shared Responsibility. Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change.** Disponível em <http://un.org/secureworld/report.pdf>. Acesso em 15 de Junho. 2011

_____. **Carta das Nações Unidas.** Disponível em <http://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf>. Acesso em 15 de junho. 2011

WALZER, M. **Guerras Justas e Injustas: uma argumentação moral com exemplos históricos.** São Paulo: Martins Fontes, 2003

WOLOSZYIN, André Luis. **Terrorismo Global.** Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 2010.

SOBRE O ARTIGO E O AUTOR

Citação:

GOUVÊA, CARLOS EDUARDO MACHADO. *O Terrorismo e o Direito Internacional dos Conflitos Armados: novos desafios.* Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, ECEME, Coleção Meira Mattos, revista das ciências militares, nº 25, 1º quadrimestre 2012. Rio de Janeiro: BIBLIX, 2012.

Resumo:

O artigo visa a...

Palavras-chaves:

Abstract:

This article aims at presenting some brief considerations on the relationship...

Keywords:

Autor: CARLOS EDUARDO MACHADO **GOUVÊA** – Tenente Coronel do Exército Brasileiro.

LATTES: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4466060J9>

Oficial da arma de Engenharia, do Quadro do Estado-Maior da Ativa do Exército Brasileiro. Possui graduação em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (1990), títulos de mestrado pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais do Exército (1998) e pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (2006). Atua em Direito Internacional Humanitário, tratados internacionais, desminagem humanitária e Operações de Paz.

Atualmente, é Comandante do 6º Batalhão de Engenharia de Construção, Batalhão Simón Bolívar, em Boa Vista – RR.

Contato:

Email: gouvea90@uol.com.br

Endereço para correspondência: 6º Batalhão de Engenharia de Construção “ Batalhão Simón Bolívar ” Av. Capitão Ene Garcez, 1037, Mecejana. Boa Vista - RR CEP:69304-000

Recebido para publicação em fevereiro de 2012.

Aprovado para publicação em julho de 2012.