

Os limites da sociedade internacional para o tratamento do terrorismo contemporâneo*

Daniel Lopes Cerqueira**

RESUMO

O objetivo deste artigo é discutir os principais problemas trazidos pelo terrorismo contemporâneo. Inicialmente, busca-se delimitar a manifestação mais emblemática do terrorismo recente, classificado de "terrorismo transnacional metapolítico". Num segundo momento, é analisado o papel da Organização das Nações Unidas na luta contra tal fenômeno. Nesse sentido, demonstra-se, através da abordagem teórica construtivista, de que maneira as instituições internacionais podem proporcionar ações multilaterais coordenadas para a solução das demandas discutidas na agenda internacional de segurança pós-Guerra Fria. Por fim, são apresentadas as limitações decorrentes do entendimento inerente ao regime de segurança coletivo institucionalizado pela ONU em face da natureza da violência dos grupos terroristas enquadrados na classificação adotada.

Palavras-chave: Terrorismo; Sistema internacional pós-Guerra Fria; Instituições internacionais; Segurança coletiva.

* Este artigo é resultado de estudos desenvolvidos em trabalho de conclusão de curso intitulado "O papel das Nações Unidas no combate à ação dos grupos terroristas transnacionais", realizado para a obtenção do grau de bacharel no curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, sob a orientação do Prof. Onofre dos Santos Filho.

** Graduando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais.

ONTOLOGIA DE UM FENÔMENO COMPLEXO

Um dos maiores problemas de se estudar o terrorismo é a inexistência de parâmetros consensuais para a sua delimitação. O trabalho de defini-lo, por mais abrangente que se pretenda, não está isento de se ater a critérios à primeira vista arbitrários. O objetivo inicial deste artigo é justamente qualificar o terrorismo contemporâneo. Reconhecendo desde já a adoção de critérios passíveis de críticas pela simplificação, preferimos estabelecer uma tipologia do fenômeno em vez de abraçar uma definição consagrada, mesmo porque, como leciona Laqueur (1996, p. 24), diante de inúmeras variantes para um único fenômeno, pode-se dizer que não há um, mas vários “terrorismos”.

Apesar de a construção de tipologias ter em mira elementos secundários mais do que substanciais, a resistência em seguir uma definição não nos afasta de identificar alguns elementos intrínsecos ao terrorismo e que o diferenciam de outras formas de violência. O primeiro desses elementos diz respeito ao que Aron e outros autores denominam de “desproporcionalidade entre os efeitos psicológicos e o resultado material do ato” (ARON *apud* WILKINSON, 1976, p. 17). Essa desproporcionalidade se confunde com o emprego do terror contra um indivíduo, grupo, entidade pública ou privada, de forma que o efeito material presente (mortes, danos corporais, destruição de bens) cria um resultado psicológico futuro disseminador de insegurança.¹ O que

¹ O que diferencia o terror da ameaça, extorsão e outras formas de coação é a sensação de insegurança e medo multiplicados, gerada pela materialização de uma determinada conduta ou a simples possibilidade de materialização dessa conduta.

normalmente é visado pelos grupos que lançam mão do terror como tática é a otimização do pânico e da insegurança mais do que as conseqüências materiais dos seus atos.

O segundo elemento se traduz na imprevisibilidade ou furtividade dos atentados (CRUZ, 2004, p. 227). Trata-se da surpresa da conduta quanto ao alvo, o momento e os meios empregados. Por essa característica, uma das poucas maneiras de os Estados prevenirem atentados é, na linha de Diniz, descobri-los de antemão, neutralizá-los e desbaratá-los através dos esforços de inteligência. No caso da neutralização, os objetivos são “antecipar a meta desejada pelos terroristas e evitar produzi-la e antecipar eventuais atentados para evitar que ocorram”. No desbaratamento, deve-se “identificar quais são os pontos críticos a atingir, em cada momento, de modo a progressivamente ir inviabilizando a continuidade do grupo” (DINIZ, 2004, p. 215).

O terceiro elemento inerente ao terrorismo jaz na sua irrazoabilidade, o que significa a imposição de uma visão de mundo de forma unilateral, ainda que para isso seja necessário sacrificar a vida de inocentes. “O terrorista, por definição, não se ocupa das conseqüências que seus atos trarão para o direito de outros perseguirem livremente seus projetos de vida” (CRUZ, 2004, p. 228). Seguindo Cruz, pode-se dizer que o exercício mental que rege os atos terroristas se aproxima do que Weber denomina de “ética de responsabilidade”, na qual os fins prevalecem sobre os meios.

Um quarto elemento intrínseco à idéia de terrorismo está relacionado à indiscriminação dos alvos. A esse respeito, deve-se distinguir os alvos mediatos dos alvos e objetivos imediatos. Há situações em que resta clara a identificação do segundo, como é o caso dos movimentos separatistas que utilizam o terrorismo como estratégia para alcançar um objetivo maior, a independência de um território. Os alvos mediatos são, portanto, os verdadeiramente indiscriminados e imprevisíveis. No seqüestro ocorrido no Palácio da Cultura de Moscou em setembro de 2002, por exemplo, mais de cinquenta terroristas (na sua maioria tchetchenos) fizeram como reféns cerca de setecentos espectadores. Ainda que houvessem postado dezenas de explosivos no Palácio, as eventuais vítimas e o próprio teatro eram alvos mediatos, já que o grupo liderado por Movsar Barayev tinha por objetivo a retirada das forças russas e a independência da Tchetchênia.

Um último elemento do terrorismo se refere à inexistência de uma defi-

nição genérica por tratados, convenções ou resoluções de organizações internacionais. O enfoque normativo do terrorismo é, talvez, mais controverso que os próprios enfoques político e sociológico, bastando dizer que não existe um único documento que o tipifique de forma abrangente, mas apenas tentativas pouco consistentes nos planos global e hemisférico. É o caso das atuais doze convenções internacionais e seis regionais (GUILLAUME, 2004, p. 28-29). No Direito Internacional, tem-se a canhestra situação em que é proclamado o combate a uma série de atos pontuais de terrorismo sem que se o defina ou mesmo o tipifique. Para diversos juristas, o terrorismo caracteriza-se como um delito *hostis humanis generis*, estando entre os mais repudiáveis crimes internacionais (TIEFENBRUN, 2003, p. 383). Apesar de não estar previsto *in verbis* no Estatuto do Tribunal Penal Internacional, alguns autores o consideram espécie do gênero “crimes contra a humanidade”, inserindo-se na previsão genérica da alínea k do art. 7.1 do Estatuto de Roma – “outros atos desumanos (...) que causem intencionalmente grande sofrimento, ou afetem gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental”.²

Feita a análise dos principais elementos intrínsecos à idéia de terrorismo, partimos para o estabelecimento de sua tipologia segundo diferentes critérios. Antes, porém, julgamos necessário um breve apanhado sobre a evolução histórica da maneira como o termo “terror” foi empregado ao longo do tempo.

EVOLUÇÃO HISTÓRICA E TIPOLOGIA DO FENÔMENO TERRORISTA

Wilkinson (1976, p. 13) associa ao terrorismo um sentido etimológico de estado psíquico de grande medo e pavor. Na língua francesa, tem-se notícia do uso do termo *terreur* no ano de 1335 para designar medo ou ansiedade em face de uma ameaça imprevisível (PELLET, 2003, p. 10). Utilizado desde a Idade Antiga por impérios, cleros, senhores feudais e seitas religiosas,³ o terror guardava estreita relação com o tiranicídio, ou com o que Wilkinson deno-

² Sobre esse tema, vide Proulx, 2004.

³ Um exemplo histórico dessa espécie é a seita xiita dos “Assassinos”, cujo método de divulgação doutrinária era o emprego do terror, entre os séculos XI e XII, contra seus adversários de credo, os sunitas e os militares sejúlcidas.

mina de “terrorismo repressivo”.⁴ É, porém, no período mais radical da Revolução Francesa, entre 1793 e 1794, que o termo ganha notoriedade com a generalização das execuções sumárias pelo tribunal revolucionário sob as ordens do Comitê de Salvação Pública. É a partir desse momento que o *terreur* dá origem a um sinônimo moderno – *terrorisme*.

Do tiranicídio ao terror revolucionário de Robespierre e Saint-Just, passando pelo terrorismo de Estado, tal termo ganha, no final do século XIX, um novo significado ao adjetivar as práticas anarquistas e as incitações da população contra o governo, dentre as quais o niilismo russo foi, talvez, o mais representativo.

Ao longo do século XX, novas formas de emprego do terror fizeram-se presentes, ora por grupos civis, ora pelo próprio Estado. Na primeira metade do século, governos totalitários empregaram deliberadamente o terror contra civis. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, uma nova onda de terrorismo revolucionário deu conteúdo às táticas de movimentos anticolonialistas e grupos étnico-separatistas, estes últimos de maneira marcante no contexto de fragmentação do bloco socialista (HOFFMAN, 1998, p. 26-27). Com o fim dos grandes movimentos de descolonização, não só o terrorismo como demais formas de violência tornam-se mais difusas, passando a ser empregadas em larga escala por atores não estatais. Esse assunto, contudo, será objeto de considerações mais detalhadas no final desta seção.

Convém, por ora, destacar o primeiro critério de classificação do terrorismo tendo em vista os agentes, grupos ou entidades que dele fazem uso. Trata-se da dicotomia proposta por Alan Ryan entre terrorismo privado e de Estado – *red and white terrorism* (RYAN, 1991, p. 230). Apesar de, em termos lógicos, poder-se questionar a existência de um terrorismo de Estado, a discussão sobre a utilidade de uma distinção entre o terrorismo privado e estatal é evitada pelo próprio autor, pois “exigiria um grande conteúdo de teoria sociológica” (RYAN, 1991, p. 248).⁵ Seguindo a proposta de Ryan, convém

⁴ Para Wilkinson (1976), terrorismo repressivo é o “uso sistemático de atos terroristas de violência com o fim de reprimir, derrubar, dominar ou restringir certos grupos, indivíduos ou formas de comportamentos considerados indesejáveis pelo repressor”. Além dessa espécie, o autor identifica duas outras formas de terrorismo político, o revolucionário e o sub-revolucionário (p. 36-44).

⁵ Elucida Ryan, apoiando-se em Hannah Arendt, segundo a qual a violência é um uso individual e antipolítico da força, ao passo que “o que o Estado emprega é, estritamente

abstrair eventuais paradoxos sobre o emprego de violência ilegítima pelo Estado, sendo suficiente distinguir entre o terrorismo promovido pelo governo daquele praticado por agentes privados.

Uma segunda classificação pode ser estabelecida a partir da organização e atuação geográfica do grupo. Deve-se frisar que a atuação geográfica não se confunde com o alcance e repercussão dos atos, mesmo porque uma das principais características do sistema internacional pós-Guerra Fria é a flexibilização dos tradicionais entendimentos sobre os limites territoriais, o que implica a repercussão global de atos ocorridos em fronteiras nacionais definidas. A partir dessa lógica, os impactos de um atentado num cenário de interdependência complexa ultrapassam as fronteiras do Estado em que ocorre. Quanto ao critério da atuação geográfica do grupo, tem-se, portanto, a forma nacional, internacional e transnacional. A primeira possui um sem-número de exemplos pretéritos⁶ e contemporâneos, como o Irish Republican Army (IRA), o grupo Sendero Luminoso, as Brigadas Vermelhas, o Exército Vermelho, entre outros. Todos esses grupos se articulam e exercem suas atividades dentro de uma única fronteira nacional (respectivamente, Grã-Bretanha, Peru, Itália e Japão). Até a década de 1930, essa seria a principal forma de atuação, pois

Será necessário o assassinato, por um terrorista croata, em 9 de outubro de 1934 em Marselha, do rei Alexandre I da Iugoslávia e do ministro francês Louis Barthou, para que a sociedade internacional tomasse realmente consciência do nascimento do que será em seguida denominado terrorismo internacional. (PELLET, 2003, p. 11)

falando, poder" (ARENDDT *apud* RYAN, 1991, p. 239). Nesse sentido, a utilização do terror, meio ilegítimo por sua natureza, pelo Estado seria, em termos sociológicos, uma auto-negação, pois que este se define como a "entidade que chama para si o monopólio do uso legítimo da força em um determinado território".

⁶ A maior parte dos exemplos históricos do terror empregada dentro de um único Estado pode ser identificada em movimentos de libertação nacional pós-1945 em países como Quênia, Malásia, Chipre, Aden, Indochina Francesa, Moçambique, Angola, entre outros. Entretanto, "as lutas pela libertação nacional não são de modo algum invariavelmente acompanhadas pelo terrorismo, mesmo como arma auxiliar", sendo Índia e China exemplos da não utilização de práticas terroristas (WILKINSON, 1976, p. 75-85).

Internacional é o grupo composto por indivíduos de uma ou mais nacionalidades que atuam em diferentes Estados. É o caso do Euskadi ta Askatasuna (ETA) com operações na Espanha e na França, o Hizbollah, atuante no Líbano e Israel, entre outros. Por último, a qualificação “transnacional” denota a atuação dos grupos compostos por indivíduos de diferentes nacionalidades, financiados pela movimentação de capitais em instituições financeiras radicadas em vários países, que utilizam armamentos e recursos contrabandeados por distintas fronteiras. Enfim, são grupos cuja articulação denota uma dimensão transfronteiriça de interação.

Com as mudanças no sistema internacional pós-Guerra Fria, multiplicam-se os canais de interação transnacional, à medida que os Estados reduzem progressivamente a sua capacidade de controlar as relações entre agentes que atuam além de suas fronteiras.⁷ Os avanços na microeletrônica, a “porosidade” das fronteiras nacionais e o rápido desenvolvimento das tecnologias de informação permitiram que poderes erráticos formassem redes de caráter transnacional e reduzissem sua dependência em relação a um determinado território. Além das mudanças no plano material, denominadas por Rosenau (1997) de “mudanças paramétricas do sistema internacional”, o acirramento do terrorismo transnacional é favorecido pelas diferenças culturais sufocadas pelos Estados durante a Guerra Fria. Nas palavras de Lasmar (2003):

A ação terrorista, o seu significado e efeitos se tornam globalizados, não apenas porque o desenvolvimento dos meios de comunicação e tecnologia permitiu a mundialização dos seus preparativos, ou porque os seus efeitos são noticiados em tempo real para todo o mundo, mas porque a própria difusão do terror se torna globalizada na medida em que a abertura de um “espaço público transnacional” permitiu a emergência de diferenças culturais que antes estavam sufocadas ou subordinadas ao controle estatal. (p. 428)

A maior parte dos grupos terroristas contemporâneos não está adstrita a um único Estado. Não só países geralmente mencionados pela imprensa e

⁷ Keohane e Nye classificam os níveis de interação em três espécies. As relações interestatais são aquelas em que se dá o intercâmbio entre Estados. As transgovernamentais são as realizadas entre organismos públicos internos de diferentes Estados, mas sem a prerrogativa de soberania. Enfim, relações transnacionais são aquelas estabelecidas entre atores não estatais através de distintas fronteiras (KEOHANE; NYE *apud* ARENAL, 1994, p. 317).

pelo Departamento de Estado norte-americano, como o Afeganistão, Síria, Paquistão e Irã, podem ser identificados como palco de organizações terroristas. Da mesma maneira, “cidades dos Estados Unidos e da Europa são também santuários, locais de treinamento, formação e informação para terroristas do mundo” (DERRIDA *apud* BORRADORI, 2004, p. 110-111).

A terceira classificação baseia-se no critério organizacional do grupo, distinguindo-se a forma centralizada, em rede e fluida. Com o fito de melhor elucidar essa classificação, a Figura 1 esboça uma representação gráfica das três espécies.

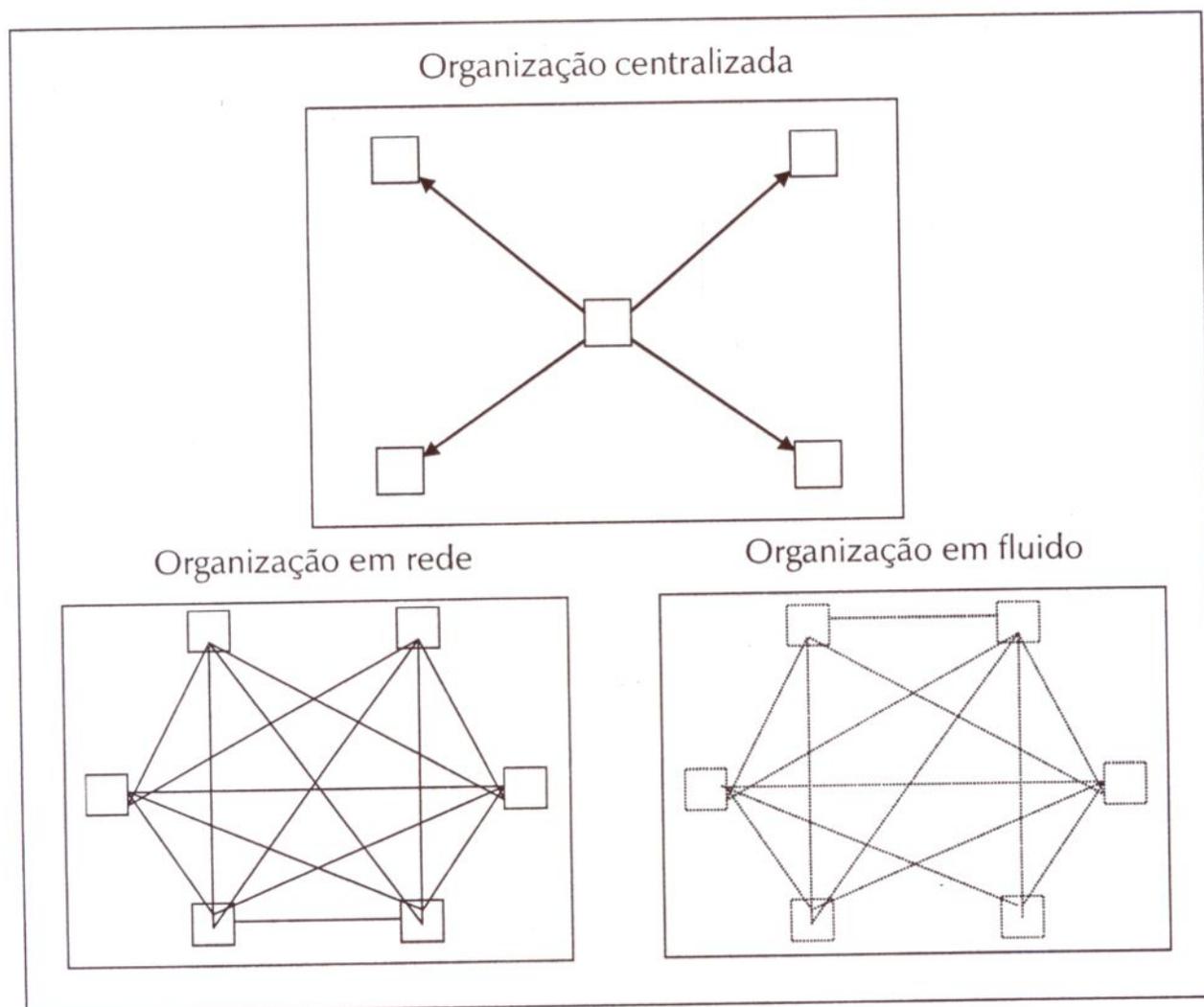


Figura 1. Representação gráfica da organização terrorista.

Fonte do autor.

A organização centralizada envolve um alto grau de subordinação e dependência entre diferentes células a uma principal. A centralização vai desde a formulação de estratégias e seleção de alvos ao fornecimento de recursos materiais para a execução das ordens e suporte ideológico para as ações. Têm-se, portanto, subordinação hierárquica, dependência material e vínculo ideológico de alguns grupos a um grupo principal.

A organização em rede implica um alto grau de autonomia funcional e dispersão geográfica das células, existindo, porém, uma integração entre cada uma, de forma a constituir uma unidade capaz de atuar num âmbito espacial transnacional. Na lição de Castells (2000), redes são “um conjunto de nós interconectados” ou ainda “estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação” (p. 498). De acordo com o autor, o que é um nó depende dos tipos de rede concreta. Em relação ao terrorismo fundamentalista islâmico, o nó seria cada célula radicada em cidades do Oriente Médio, norte da África, sudoeste asiático ou Europa; cada indivíduo, governo e seita fundamentalista disposta a doar recursos e patrocinar o terrorismo (como é o caso de inúmeros indivíduos e congregações *wahabitas* na Arábia Saudita); cada plantação de papoula no Afeganistão cujos recursos são destinados às escolas de formação de *mujahedins*; cada *mulah* dedicado a divulgar o terrorismo.⁸

Como variante das redes, os chamados fluidos terroristas caracterizam-se pelo caráter atemporal e pela invisibilidade das células (URRY, 2002, p. 63-65).⁹ Torna-se extremamente difícil identificá-las, o que cria uma situação de incerteza e pânico multiplicada. O efeito dessa característica é análogo ao que, nas teorias de guerrilha, Mao Zedong denomina “princípio da névoa” e Lawrence denomina “princípio do gás”, ou seja, a impressão do oponente de que o inimigo é, ao mesmo tempo, invisível e onipresente.

⁸ Os nós que constituem as diferentes redes terroristas normalmente se inter-relacionam de forma a criar vínculos entre diferentes redes. Em relação ao terrorismo calcado no fundamentalismo islâmico, percebe-se também a conexão entre células da Al-Qaeda e de outras redes como a Jemaah Islamiyah e o Salafia Jihadia, ou mesmo organizações centralizadas e atuantes em um território definido, como o Hamas.

⁹ A denominação “fluido terrorista” é utilizada por alguns autores como Urry para qualificar uma forma de articulação ainda mais complexa que as redes terroristas.

Como se observa na Figura 1, as redes possuem uma integração mais estável entre diferentes células mais ou menos identificáveis. Já a organização em fluidos é fragmentária, havendo, muitas vezes, uma integração meramente accidental, no sentido de compartilhamento de uma mesma aspiração ou orientação ideológica. Trata-se de uma rede em que os nós não são localizáveis no espaço nem no tempo, mas que compartilham uma determinada ideologia, objetivos e forma de atuação.

Um exemplo de organização fluida é o grupo clandestino de judeus extremistas Kahane Hay, fundado em 1990 pelo filho do rabino Meir Kahane. Os membros desse grupo nunca cometeram atos suicidas ou ataques com carros-bomba, mas foram responsáveis por dezenas de tiroteios contra moradores de cidades palestinas, além de ações contra propriedades particulares e ameaças a autoridades israelenses e palestinas, sempre com o apoio financeiro de simpatizantes nos Estados Unidos e na Europa (KRESCH, 2005, p. 10).¹⁰

Apesar de serem uma variante das redes, os fluidos terroristas se caracterizam por um grau ainda maior de complexidade, uma vez que se manifestam em operações pontuais e difusas dificilmente associadas a um grupo específico. Essa dificuldade ganha maiores dimensões quando faz parte da estratégia terrorista mascarar a autoria do atentado. A invisibilidade tática pode implicar uma opacidade dos próprios fins daqueles que o praticam. Ressonante a essa relação, Lomasky chama a atenção para a imprecisão de generalizações quanto à finalidade política do terrorismo, sobretudo quando se identifica uma série de grupos que agem ocultamente, sem a intenção de divulgar uma causa ou ideologia específica, ou quando o ato em si não guarda qualquer relação de eficácia com os objetivos últimos do grupo.

Um dos mais palpáveis fatos sobre a atividade terrorista é o vácuo entre eficácia e aspiração. Em quase nenhuma instância das atividades terroristas, feitas para chamar a atenção do público, há qualquer probabilidade genuína de que os ataques contra indivíduos ou propriedades contribuirão de alguma forma para os fins políticos almejados. (LOMASKY, 1991, p. 89)

¹⁰ O Kahane Hay e outros grupos extremistas israelenses clandestinos se caracterizam pela inexistência de qualquer estrutura hierárquica, centros de recrutamento ou campos de treinamento organizados. Faz parte de suas estratégias a mescla de manifestações pacíficas com ataques esporádicos a palestinos, protestos violentos e ameaças, sempre com um rápido planejamento prévio (KRESCH, 2005, p. 10-11).

A partir desse enunciado, faz-se aqui uma última classificação do fenômeno terrorista tendo em vista a motivação da conduta, o que se insere no universo mais amplo da natureza da violência empregada. Nessa classificação distinguem-se o terrorismo político, infrapolítico e metapolítico.

Diniz elucida os fins políticos do terrorismo pelo que denomina “emprego político do terror”. Para o autor, o terrorismo seria uma etapa na seqüência de atos e engajamentos vinculados a um propósito político. Não consiste numa estratégia, mas num estratagema, dado que as condições militares daqueles que lançam mão do terror não lhes permitem prevalecer por outros meios menos arriscados, como a guerrilha ou a guerra convencional. É, em síntese, “um determinado comportamento cujo resultado esperado é alterar a relação de forças em favor do ator que emprega o terrorismo, permitindo-lhe no futuro alcançar seu objetivo político” (DINIZ, 2004, p. 212). Essa abordagem abrange perfeitamente o que aqui classificamos como terrorismo político. Contudo, um dos objetivos deste artigo é, a partir do critério da natureza da violência do ato terrorista, levantar outras duas formas (infrapolítica e metapolítica) previamente afastadas do modelo teórico de Diniz (2004). Nas palavras do autor:

Em primeiro lugar, há uma restrição em termos de finalidades: os motivos são políticos. Portanto, motivações estritamente econômicas, desvinculadas de um determinado propósito político, estariam excluídas de antemão. Da mesma maneira, ficam automaticamente excluídos propósitos apocalípticos, uma vez que sua meta é a destruição pura e simples. (p. 198)

Não só o terrorismo como a manifestação da violência contemporânea possui uma conotação cada vez menos política, com raízes em diferenças étnico-culturais e desigualdades sociais, além da incapacidade de os Estados comporem espaços geográficos que coincidam com uma unidade socioidentitária. O terrorismo de cunho religioso se insere nessa nova roupagem, pois não está claro quais são seus objetivos, nem se são concretizáveis.

Explanados os quatro critérios de classificação do terrorismo, a Figura 2 sintetiza e esquematiza os objetivos desta seção.

Cabe-nos agora explicar o que vêm a ser as espécies infra e metapolítica do terror. A partir do que Wieviorka (1997) denomina de o “novo paradigma da violência”, verificar-se-á que a ênfase no terrorismo metapolítico não é

arbitrária, mas representativa da nova face da violência e dos principais grupos terroristas contemporâneos.

Critério	Espécie
1) Quanto ao agente	<ul style="list-style-type: none"> • Terrorismo de Estado • Terrorismo privado
2) Quanto à atuação geográfica do grupo terrorista	<ul style="list-style-type: none"> • Nacional • Internacional • Transnacional
3) Quanto à forma de organização	<ul style="list-style-type: none"> • Centralizada • Em rede • Em fluido
4) Quanto à natureza/motivação da violência	<ul style="list-style-type: none"> • Político • Infrapolítico • Metapolítico

Figura 2. Tipologia do fenômeno terrorista.

Fonte do autor

TERRORISMO INFRA E METAPOLÍTICO

Explica Wieviorka que os atos de violência política e o terrorismo de extrema esquerda e direita se esvaíram ao longo do século XX. O mesmo se deu com as lutas de libertação nacional, restando hoje, talvez, apenas a Organização para a Libertação da Palestina (OLP), a qual não mais atua estritamente mediante atos de violência, e resquícios de guerrilhas de inspiração marxista na Colômbia, México e outros países subdesenvolvidos. Também a possibilidade da conflagração de conflitos sociais e de classes nas relações de trabalho tornaram-se remotas com o declínio do movimento operário e sindical na maior parte dos países.

Diante da redução dessas modalidades tradicionais, tem-se tornado cada vez mais comum a violência enraizada em diferenças étnico-culturais e em exclusões sociais, eventualmente carregadas de desprezo racial e cultural. Além das causas econômicas, políticas e ideológicas, a nova violência é sucedânea do individualismo moderno, nos problemas de indivíduos e grupos in-

capazes de manifestarem suas subjetividades em face da globalização da cultura e dos valores ocidentais. Na direção de Baudrillard (*apud* WIEVIORKA, 1997), “é preciso ver que é a nossa própria modernidade, nossa hipermodernidade, que produz esse tipo de violência e esses efeitos especiais dos quais o terrorismo também faz parte” (p. 8).

Ao apontar os quatro níveis de análise da violência (internacional, estatal, societal e individual), Wieviorka chama a atenção para o fenômeno da fragmentação cultural em cada um deles. No nível internacional, elucida o autor que o conflito leste-oeste tornava remota a possibilidade de guerra entre vários Estados, pois gerava um controle parcial e desigual, mas real do uso da força. A lógica bipolar inviabilizava a violência extrema não só entre as duas potências (Estados Unidos e União Soviética), mas também em toda parte do mundo, pois um deslocamento regional do equilíbrio de poder implicaria o risco de uma escalada global de tensões. O fim do bloco soviético, portanto, representou também o fim de antigos mecanismos de restrição à violência, de um-lado impostos pelas duas potências e de outro assimilados coletivamente pelos demais Estados.¹¹

Uma segunda importante mudança para a dinâmica da violência no nível internacional se dá pela globalização da economia e seus efeitos na fratura social e cultural. Ao difundir o modelo neoliberal, a mundialização econômica alimenta desigualdades e exclusões sociais, orientando políticas governamentais para as exigências do mercado em detrimento das necessidades locais. O neoliberalismo, ao prezar por um mercado global, exerce efeito também sobre a homogeneização cultural, o que induz ao surgimento de movimentos de resistência por diferentes grupos identitários que, não raras vezes, utilizam expedientes violentos e práticas terroristas.

No nível de análise estatal deve-se ressaltar não só a dificuldade do Estado em monopolizar o uso da força legítima, mas a sua própria incapacidade de reclamar o “monopólio da identidade cultural das pessoas reunidas no seio

¹¹ A intervenção dos EUA-Otan na Iugoslávia em 1995, por exemplo, poderia acarretar uma guerra generalizada com a União Soviética no período da Guerra Fria. Também as lutas por autonomia política e movimentos de libertação tal como se dão na Tchetchênia eram bastante limitados naquele período, uma vez que o Kremlin reprimia com mãos de ferro mobilizações dessa natureza, como as ocorridas em Budapeste em 1956 e em Praga em 1968.

da comunidade imaginária que ele constitui” (WIEVIORKA, 1997, p. 19). É, aliás, cada vez menos a causa ou fonte principal da violência tal qual ocorria nas décadas de 1960 e 1970, período em que era imbuída, no mais das vezes, de objetivos políticos. Diante do novo paradigma da violência, o Estado, ao contrário, deveria ser o agente inibidor do uso generalizado da força por atores privados. À medida que o Estado territorial clássico se desagrega, “a forma de violência que está mais diretamente ligada a ele, a guerra entre Estados, passa a ter também menos importância, em benefício de outras formas, guerras civis, massacres interétnicos, por exemplo” (WIEVIORKA, 1997, p. 21).

Em se diminuindo a expressão da violência a partir da modalidade política tradicional, faz-se necessário distingui-la das duas modalidades contemporâneas ascendentes: a infrapolítica e a metapolítica. A primeira diz respeito aos atos de força direcionados a objetivos privados, ou seja, seus protagonistas não visam à influência sobre um governo ou qualquer forma de intervenção política. O seqüestro de embaixadores estrangeiros no Brasil como o orquestrado pelo MR-8 ao embaixador norte-americano Charles Elbrick em 1969 é exemplo de violência política. Já os seqüestros noticiados cotidianamente pela imprensa brasileira desde o início da década de 1990 são representativos da espécie infrapolítica. A segunda modalidade (metapolítica) diz respeito à violência permeada de uma carga religiosa, étnica e existencial que denota a frustração individual de seus protagonistas, incapazes de preservar sua identidade. Tal espécie é fruto das crises da modernidade, em que o indivíduo, mergulhado num universo de bens materiais inacessíveis, de imagens e valores ao mesmo tempo estranhos e opressores de sua identidade, resiste e busca refúgio no fundamentalismo religioso-cultural e em práticas de violência e terror.

O terrorismo objeto de futuras considerações será, portanto, segundo a tipologia proposta na seção anterior, o chamado “transnacional metapolítico”, sendo irrelevante esmiuçar se tal terrorismo se articula de maneira centralizada, em rede ou em fluido. Tal análise, por ser essencialmente casuística, envolveria estudos de organizações específicas, ao passo que o objeto deste artigo é mais panorâmico. Cabe apenas mencionar que a forma centralizada, de maneira geral, guarda conotação com a forma política de terrorismo, como já mencionado, nos antigos movimentos de libertação nacional. O ter-

rorismo metapolítico, por sua vez, costuma ser organizado na forma de rede ou fluido, como os inúmeros grupos que lançam mão do terror motivados pelo fundamentalismo islâmico.¹² A Al-Qaeda, por exemplo, articula-se a partir da dispersão geográfica de suas células, as quais possuem um alto grau de autonomia operacional, conectando-se às demais por um vínculo ideológico e forma de consecução dos atentados. Por tais características, pode-se classificá-la como uma “rede terrorista” atuante em âmbito transnacional.¹³

Delimitado o nosso objeto, o terrorismo transnacional metapolítico, quais os mecanismos da sociedade internacional para combater essa recente manifestação da violência? Pelo seu caráter transnacional, ao menos uma resposta é facilmente obtida: a ação unilateral dos Estados é ineficaz, sendo mister combater as diferentes células em toda região em que atuem ou possam angariar apoio. Basta lembrar que o ataque de 11 de setembro à maior potência bélica mundial foi arquitetado por indivíduos de várias nacionalidades em conexão, pelo menos com duas células distintas, a de Hamburgo e de Madri (TENORIO, 2004).¹⁴ Tem-se, portanto, típico exemplo de uma complexa organização transnacional, exigindo ações coordenadas e multilateralismo, para o qual o papel das instituições internacionais torna-se fundamental.

¹² É o caso da Al-Qaeda, o Abu Sayaf, o Grupo Armado Islâmico (GIA), o Harakat ul-Mujahadin (HUN), o grupo Al-jihad, o Salafia Jihadia, a Frente dos Cavalheiros Islâmicos do Grande Oriente, a Jemaah Islamiyah, dentre outros.

¹³ Fundada em 1989 por Osama bin Laden e outros muçulmanos de inspiração sunita-wahabita, a Al-Qaeda era constituída inicialmente por *mujahadins*, ex-combatentes na guerra contra os soviéticos no Afeganistão. Ao longo da década de noventa, passaria a se organizar em rede, constituída por várias células independentes situadas em diversos países. Essa rede inclui outras organizações que mantêm relações entre si na articulação de atentados, como a Jihad Islâmica no Egito e outros grupos no norte da África, Sudão, Iêmen, Somália, Paquistão e Índia.

¹⁴ Mohammed Atta, do Egito, Marwan al-Shehhi, dos Emirados Árabes, e Ziad Jarrah, do Líbano, três dos quatro pilotos suicidas que seqüestraram os aviões americanos no dia 11 de setembro, viveram por um longo período como estudantes da Universidade Técnica de Hamburgo, na Alemanha, onde ocorreram as principais articulações para o atentado. A célula espanhola, liderada pelo sírio nacionalizado espanhol Imad Eddin Barakat, possuía vínculos com a célula de Hamburgo, dirigida por Mohamed Atta, que visitou Madri em 8 de julho de 2001 (TENORIO, 2004).

A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS – UMA ABORDAGEM CONSTRUTIVISTA

No mundo posterior à Guerra Fria, as instituições internacionais¹⁵ tornam-se mais relevantes, à medida que a interdependência aumenta e o acirramento de problemas de afetação e interesse globais (terrorismo, tráfico de drogas, lavagem internacional de dinheiro, entre outros) induz a uma maior cooperação entre os Estados. Se durante a Guerra Fria a ameaça constante de uma guerra generalizada limitava a cooperação às situações em que não houvesse ganho estratégico relativo por parte do inimigo, esse cenário sofre profundas modificações, sendo vários os exemplos de cooperação entre Estados atuais, sobretudo no seio das organizações internacionais. Nas palavras de Messari (2003):

Para entendermos a relevância das instituições internacionais no mundo pós-Guerra Fria, é necessário entender tais instituições como instâncias nas quais se formam identidades coletivas que permitem a agentes, que seriam a priori incapazes de agir por serem separados e diferentes, atuar de maneira coletiva. Tais novas identidades coletivas constroem novos interesses, que, por sua vez, motivam novas preferências. (p. 180)

Consoante a corrente construtivista, estrutura e agência estatal não guardam uma relação de causalidade, inexistindo antecedência ontológica de uma em relação a outra.¹⁶ Estruturas sociais são construídas pela agência individual ao mesmo tempo em que lhe dão conteúdo e lhe impõem constrangimentos. A agência resulta de um conjunto de idéias e conhecimentos individuais ou coletivos. As idéias e conhecimentos, por sua vez, decorrem de práticas institucionalizadas coletivamente. Daí poder-se apregoar às instituições a natureza de variável interveniente.

¹⁵ O significado de instituições aqui empregado diz respeito ao modo de agir dos agentes segundo um determinado arranjo social (ONUF, 2001, p. 62-63). Tal modo de agir se materializa através de um regime internacional e/ou uma organização internacional.

¹⁶ No âmbito da política internacional, agência pode ser entendida como a escolha ou comportamento dos Estados tomados atomisticamente. Estrutura, por sua vez, na linha de Hopf (2002), é “um conjunto de constrangimentos relativamente imutáveis ao comportamento dos Estados”. No original: “In world politics, a structure is a set of relatively unchangeable constraints on the behavior of States” (p. 1.757; tradução livre).

A teoria social da política internacional de Alexander Wendt (1999, p. 139-190) é elucidativa de tais elementos ao propor o nível interacional, intermediário à agência e estrutura, e ao destacar a co-relação entre três estruturas fundamentais de análise, a ideacional (entendimento), a material¹⁷ e a do interesse dos Estados. Explica Wendt (1999) que as três estruturas devem ser tomadas correlativamente, uma vez que “sem idéia não há interesse, sem interesse não há condições materiais dotadas de sentido, enfim, sem condições materiais não há realidade” (p. 139; tradução livre).¹⁸ No plano ideacional, valores e idéias são, em parte, constitutivos dos interesses. Através da interação social e do compartilhamento desses dois elementos dá-se a construção do entendimento individual e intersubjetivo.¹⁹ O conhecimento, portanto, forma-se no nível interacional, intermediário aos níveis micro e macro.

Os interesses e as preferências dos atores direcionam o seu comportamento, o que leva à transformação da realidade e suscita novos entendimentos intersubjetivos. Tem-se como resultado uma mudança estrutural, sempre que ocorrem a transformação das identidades, entendimentos intersubjetivos, interesses, práticas sociais e, por último, a interpretação das condições materiais (aqui denominada simplesmente de realidade).

O saldo dessa discussão está em saber como as instituições internacionais podem contribuir para a formação de um entendimento intersubjetivo e, dessa maneira, corroborar a transformação das práticas sociais. Precisamente, deve-se investigar como elas possibilitam a modificação das identidades dos Estados de forma a lhes permitir reavaliar seus interesses. Haas (1990) responde parcialmente essa questão ao propor que as instituições internacionais são capazes de formar certos padrões intersubjetivos que conduzem ao entendimento consensual sobre determinado problema.

Estabelecido que é pelo conhecimento que se interpreta a realidade material, o problema para a eficácia esperada das práticas dos Estados se dá quando os entendimentos intersubjetivos têm por base idéias e crenças não condi-

¹⁷ Utilizam-se aqui como sinônimos os termos “realidade objetiva” e “condições materiais”.

¹⁸ “Without ideas there are no interests, without interests there are no meaningful material conditions, without social system there is no reality at all”.

¹⁹ Conhecimento, no sentido sociológico do termo, constitui “uma crença tida como verdade” (WENDT, 1999, p. 140). Conhecimento coletivo será empregado, na linha de Wendt, com o mesmo significado de entendimento intersubjetivo, ou seja, aquele compartilhado por um determinado grupo.

zentes com a natureza do problema a ser solucionado. Tal situação implica, obviamente, uma série de riscos para os envolvidos, podendo ser contornada de duas formas distintas. A primeira diz respeito à aprendizagem, através de um jogo de erros e acertos no qual se eliminam os comportamentos cujo resultado não condiz com o inicialmente esperado.²⁰ Essa solução é demasiado perigosa sob diversos aspectos. No âmbito da segurança internacional, uma atitude equivocada dos Estados ou organizações internacionais, seja pela omissão, seja pelo emprego errôneo de ações estratégicas, pode resultar na morte de milhares de seres humanos. A omissão da sociedade internacional e da própria ONU nos genocídios em Ruanda e na Bósnia são apenas dois exemplos recentes.

A segunda e mais profícua maneira de selecionar as ações estatais passa pela construção de um conhecimento consensual. Antes de concordarem em como lidar coletivamente, os Estados devem obter um mínimo de consenso sobre o escopo da questão a ser solucionada, suas origens e relação com outras questões de conteúdo idêntico ou distinto (HAAS, 1997, p. 4). Esse processo pode ser catalisado por intermédio das organizações internacionais (OIs).

Lembra-nos Ernest Haas (1990) da importância das OIs como agentes de mudança. Mais do que propiciar inovações, as OIs atuam como um *locus* no qual se compartilham significados, formam-se e se difundem conhecimentos consensuais, definidos esses últimos como:

Entendimentos gerais aceitos sobre relações de causa e efeito sobre qualquer conjunto de fenômenos considerados importantes pela sociedade, sempre que a finalidade das cadeias de causalidade aceitas se sujeitem a verificações contínuas através de procedimentos de negação. (p. 21; tradução livre)²¹

O papel das organizações internacionais não se resume a esclarecer as relações de causa e efeito de certo fenômeno complexo, mas inclui gerar con-

²⁰ Pode-se definir aprendizado como a construção do conhecimento através da sucessão de experiências.

²¹ "Generally accepted understandings about cause-and-effect linkages about any set of phenomena considered important by society, provided only that the finality of the accepted chain of causation is subject to continuous testing and examination through adversary procedures".

senso sobre este. Tal atividade ultrapassa seu caráter técnico, alcançando seu aspecto político, o de promover a difusão de conhecimento. Diz-se aspecto político porque são capazes de intermediar a redefinição dos interesses preconcebidos e das políticas externas que vinham sendo empregadas pelos Estados.

Sendo as Nações Unidas a organização responsável pela manutenção da segurança internacional, resta saber se o regime²² de segurança coletiva por ela institucionalizado é capaz de fornecer respostas eficazes ao combate ao terrorismo na sua forma de manifestação mais emblemática, a transnacional metapolítica.

O REGIME DE SEGURANÇA COLETIVA INSTITUCIONALIZADO PELAS NAÇÕES UNIDAS

A discussão sobre o papel das organizações internacionais para a segurança coletiva é um tema pouco consensual no estudo das relações internacionais. As recorrentes ações unilaterais de governos nacionais tendem a figurar como justificativa para autores de diferentes linhas teóricas afirmarem a impossibilidade de os Estados abrirem mão de sua soberania em prol de ações multilaterais.

Uma questão prévia a ser analisada diz respeito aos fatores que levam os Estados a tomarem suas decisões na busca de maior segurança interna, regional ou coletiva. Se os padrões de comportamento dos Estados pudessem ser explicados apenas pela distribuição de poder militar e econômico, o conceito de regime de segurança seria pouco útil, uma vez que aquela é notadamente desigual. Entretanto, como destacado na seção anterior, outros elementos devem ser considerados, como identidades, valores e entendimentos intersubjetivos.

Até 1945, não havia instituição (materializada em acordos ou organização internacional) ou mesmo um regime de segurança coletiva tomado no seu

²² Na definição de Krasner (1993), regimes são um "conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em que as expectativas dos atores convergem para uma determinada área das relações internacionais" (p. 1; tradução livre). No original: "International regimes are defined as principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area".

sentido estrito.²³ O que de fato existiu foram regras de alianças entre Estados para preservarem a estabilidade de uma determinada configuração de forças.²⁴ Para atingir essa finalidade, o equilíbrio na balança de poder foi o principal instrumento utilizado desde a Paz de Utrech de 1713 até 1914. Esse sistema, em vez de se pautar na promoção de uma segurança coletiva, consagra uma segurança competitiva, uma vez que não impõe constrangimentos ao conflito, mas apenas o condiciona à manutenção de um determinado equilíbrio de forças:

Assim, a balança de poder é um sistema independente de Estados operando autonomamente, sem subordinação a uma agência central para o manejo das relações de poder, buscando influenciar no perfil da distribuição de poder e determinar seus próprios lugares dentro dessa figura. Reconhece o conflito, enfatizando a possibilidade de seu controle mediante perfis apropriados de ajustes nessas relações conflitivas, isto é, manipulando a rivalidade. De fato, estabelece uma segurança competitiva. (TORO, 1997, p. 8; tradução livre).²⁵

O regime de segurança coletiva incorporado pela ONU difere das tradicionais regras de alianças ao focalizar não apenas a estabilidade da sociedade internacional de Estados, mas a promoção e manutenção da paz. Não importando a dimensão do conflito ou sua capacidade de comprometer a estabilidade da sociedade internacional, a paz, entendida como ausência de conflito, é o norte da Carta de São Francisco.

Os novos princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão para a promoção de uma segurança coletiva foram “institucionalizados” pelo Conselho de Segurança e demais órgãos das Nações Unidas. Esse novo quadro normativo e procedimental não retirou dos Estados a prerrogativa do

²³ De fato houve, no período entre guerras, algumas malogradas tentativas de criação de uma organização internacional voltada para a manutenção da segurança coletiva – a Liga das Nações – e a assinatura de acordos objetivando banir o uso da força nas relações internacionais, como o Tratado Geral de Renúncia à Guerra, conhecido como Pacto Briand-Kellog, de 1928.

²⁴ Talvez o Concerto Europeu (1815-1823) possa ser apontado como o principal exemplo de tais regras de aliança.

²⁵ “Así, el balance de poder, es un sistema independiente de Estados operando autónomamente, sin subordinación a una agencia central para el manejo de las relaciones del poder, buscando influenciar en el perfil de la distribución de poder y determinar sus propios lugares dentro de esta figura. Reconoce el conflicto, enfatizando la posibilidad de su control mediante perfiles apropiados de arreglos dentro de estas relaciones conflictivas, esto es, manipulando la rivalidad. De hecho plantea una seguridad competitiva”.

monopólio sobre o emprego da violência, nem no âmbito internacional [no exercício da legítima defesa (art. 51 da Carta) e nos movimentos de autodeterminação dos povos (art. 1.2)], nem no âmbito doméstico, na garantia da ordem pública.

O que a ONU passa a propiciar é o compartilhamento de um “conhecimento consensual acerca da manutenção da estabilidade da sociedade internacional” (SANTOS FILHO, 2005, p. 2). Trata-se de um subsistema de manutenção de paz que subsiste e se adapta ao sistema de segurança interestatal.²⁶ Ambos estão intrinsecamente relacionados, sendo possível identificar a prevalência ora de um, ora de outro em diferentes momentos históricos. Pode-se, nessa grandeza, identificar um regime de segurança coletiva fraco ou forte, dependendo do recorte temporal.²⁷

Ainda que se identifique a persistência de práticas desconformes com os ditames da Carta de São Francisco, esse fato não atesta a inexistência de princípios e normas compartilhadas pelos Estados e, em último caso, um regime de segurança coletiva. Da mesma maneira, a persistência de práticas contrárias aos acordos do Gatt/OMC não atesta a inexistência de princípios e normas compartilhadas em um regime de comércio internacional.²⁸ O que

²⁶ O subsistema representado pela ONU visa a um regime baseado na limitação do uso da força e na estabilidade entre os Estados através de ações coordenadas pelo Conselho de Segurança. Já o “sistema de segurança interestatal” reflete a busca individual de segurança e de autopreservação dos Estados no exercício de suas soberanias.

²⁷ O que distingue um regime forte ou fraco é a existência ou não de coerência entre os seus componentes (princípios, normas, papéis e procedimentos de tomada de decisão) e o comportamento dos atores. Para Krasner (1993), “se os princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão de um regime se tornam menos coerentes, ou se as práticas reais são cada vez mais inconsistentes com os princípios, normas, regras e procedimentos, o regime é enfraquecido” (p. 5; tradução livre). No original: “if the principles, norms, rules, and decision-making procedures of a regime become less coherent, or if actual practice is increasingly inconsistent with principles, norms, rules, and procedures, then a regime has weakened”.

²⁸ Se as regras e normas previstas na Carta de São Francisco são violadas com alguma frequência, as próprias regras e normas inerentes ao sistema de relações entre os Estados também o são. Exemplo é o fato de determinadas entidades políticas não soberanas celebrarem atos exclusivos dos Estados. É o caso dos tratados internacionais celebrados pelos cantões suíços diretamente com outros países. Outros exemplos de flexibilização ou mesmo inobservância de tais normas e princípios são o reconhecimento da soberania de entidades que não se confundem com Estados nem sequer exercem controle sobre determinado território. É caso da Organização para a Libertação da Palestina (OLP) e da Ordem da Cruz de Malta.

diferencia o regime de segurança dos demais está na maneira como cada ator interpreta o problema e nas conseqüências da divergência de interpretação. Precisamente, pode-se afirmar que cada ator possui uma responsabilidade ética e funcional específica que condiciona a sua atuação e interpretação da segurança.

As Nações Unidas interpretam a segurança a partir da estabilidade da sociedade internacional, pensada como uma sociedade de Estados, no sentido de impedir o uso ilegal da força entre estes. Seu objetivo principal é suprimir conflitos entre os Estados, mantendo, assim, a estabilidade da sociedade internacional.

De maneira diversa, os Estados vislumbram a segurança a partir da garantia de uma estabilidade interna, reprimindo o uso ilegítimo da força entre seus nacionais, no âmbito de suas fronteiras, ou contra estes, praticada por agentes estrangeiros. “Cada Estado possui uma responsabilidade limitada aos seus próprios cidadãos. A identificação com os sofrimentos do outro ocorre dentro dos limites nacionais. Logo, os limites nacionais são os da responsabilidade ética com o outro” (MESSARI, 2003, p. 179).²⁹ Dentro desse limite, os Estados apresentam dificuldades em lidar unilateralmente com os desafios para a segurança internacional no pós-Guerra Fria: genocídios, limpeza étnica, guerras separatistas e o “terrorismo transnacional”. Para o tratamento desses novos desafios, os Estados nacionais, dada a limitação espacial da sua responsabilidade ética, tornam-se entidades ineficazes *ab initio*. Nas palavras de Messari (2003):

Num sistema internacional dominado pela estrutura do soberano nacional, o máximo que se pode fazer em relação ao sofrimento dos outros é mandar remédios, alimentação e tendas aos refugiados das guerras. Para poder ir além dessas limitações inerentes à identificação nacional, fez-se necessária a existência de instituições de segurança internacional. (...) Por meio das instituições internacionais foi possível construir um discurso com uma dupla característica: humanitário de responsabilidade universal. As instituições internacio-

²⁹ A concepção do Estado voltado para a satisfação de interesses e necessidades da sociedade civil se dá apenas no século XIX, quando se passa a incorporar a idéia de nação. Nessa grandeza, o conteúdo ético é um atributo do Estado-nação propriamente dito. Como explica Creveld, “o Estado foi concebido principalmente como instrumento de imposição da lei e da ordem sobre grupos e indivíduos. Cerca de um século e meio após seu nascimento, deparou com o clamor do nacionalismo e tratou de apropriar-se dele, o que lhe concedeu teor ético” (CREVELD, 2004, p. 596).

nais permitem precisamente passar por cima das distinções entre o nacional e o internacional, o doméstico e o externo, para elaborar essa responsabilidade humanitária e universal. (p. 179)

Portanto, cabe à ONU, a mais bem-sucedida organização internacional com uma proposta cosmopolita, assumir a responsabilidade universal de promoção do regime de segurança coletiva institucionalizado em sua Carta e, sobretudo, combater um dos mais emblemáticos problemas para a segurança global: os grupos terroristas transnacionais. Sendo o terrorismo transnacional uma ameaça sem destinatário determinado, suas vítimas não são apenas os Estados, mas toda a humanidade. Ademais, a atuação unilateral dos Estados já se mostrou, mais de uma vez, ineficaz no combate ao terrorismo.

Durante a Guerra Fria, os chamados poderes erráticos representavam uma ameaça subsidiária frente ao conflito leste-oeste, vindo a compor a agenda internacional de segurança somente após o fim do bloco soviético. O perigo de um confronto nuclear entre Estados Unidos e União Soviética ofuscava outras espécies de violência que não as emanadas dos Estados. Entretanto, a confrontação da autoridade do Estado pelos grupos terroristas internacionais tornou-se evidente em 11 de setembro de 2001. A maior potência bélica do planeta foi alvejada em dois de seus símbolos de imponência econômica e militar – o *World Trade Center* e o Pentágono.

A eficácia das Nações Unidas para o direcionamento do comportamento dos Estados depende, antes de tudo, de uma interpretação condizente com a natureza da violência incorporada pelo terrorismo transnacional. Como organização internacional, ainda que a ONU constitua uma estrutura ideacional capaz de fornecer significados, visualizar problemas e alcançar o consenso entre os Estados que a compõem – em especial os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, uma vez que são os principais responsáveis pelo provimento da segurança coletiva – deve-se assegurar que tal estrutura ideacional se respalde num entendimento coerente com a natureza da violência e a forma de atuação do terrorismo transnacional contemporâneo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: ANTIGOS MECANISMOS, VELHOS ENTENDIMENTOS, NOVOS PROBLEMAS

A realidade da violência no sistema internacional pós-Guerra Fria envolve novas e antigas demandas. Definições arbitrárias de fronteiras mantidas à

força há décadas ensejaram o aparecimento de conflitos anteriormente ofuscados pela iminência de um enfrentamento atômico entre as duas potências hegemônicas (EUA e URSS). Esses novos conflitos abrangem guerras civis, genocídios e toda forma de enfrentamento com raízes em diferenças religiosas, étnicas e raciais. Sua natureza ultrapassa os princípios e arranjos institucionais inerentes à idéia de soberania que rege a relação entre os Estados, bem como as normas e princípios do regime de segurança coletiva institucionalizado na Carta de São Francisco.

Firmados após a Segunda Guerra Mundial, normas, princípios e procedimentos de tomada de decisão buscavam impedir principalmente o conflito entre as potências emergentes dos escombros da guerra. Esse formato condizia com a realidade da Guerra Fria, onde cada potência hegemônica compartilhava e respeitava os princípios elementares do regime, como autodeterminação e soberania no espaço de influência ideológica recíproco do adversário. Com o fim do conflito leste-oeste e da divisão do mundo em blocos de influência, os Estados Unidos emergem como única superpotência militar dotada de capacidade e predisposição para impor unilateralmente seus interesses em âmbito global. A configuração unipolar do sistema internacional traduz o que Young denominou de “casos difíceis” para a efetividade das instituições internacionais.³⁰

No cenário global pós-Guerra Fria, grupos terroristas diversos passam a se articular em rede, atuando num espaço geográfico indefinido e através de fluxos transnacionais de interação. A natureza da violência que empregam foge às motivações tradicionais de natureza estritamente política. Mergulhados num universo de imagens e valores estranhos à sua identidade, tais indivíduos se voltam contra esses valores e os Estados que os representam. Para tanto, dispõem-se a sacrificar suas próprias vidas e a vida de inocentes.

Os grupos capazes de se articular em rede e em âmbito transnacional, nos moldes da Al-Qaeda, são reconhecidos como uma das principais ameaças à

³⁰ De acordo com Young, três hipóteses impõem dificuldades à efetividade da instituição. Todas são representativas do sistema internacional pós-Guerra Fria e da política externa unilateral norte-americana. São elas: o fato de um dos membros preeminentes do grupo estar predisposto a não aceitar os resultados esperados do regime; a facilidade de violar regras sem que essa violação seja percebida; e dúvidas sobre os fundamentos sociopolíticos ou intelectuais do regime em face das mudanças em curso no caráter da sociedade internacional (YOUNG, 2000, p. 227).

estabilidade do sistema de Estados. Por seu caráter transnacional, manifestam uma lógica não territorial, ou seja, seus atos são apátridas, dado que não podem ser atribuídos a este ou aquele Estado. Ao empregarem a violência metapolítica, tais grupos se mostram ainda mais complexos e evidenciam a impossibilidade de se combatê-los com os mesmos mecanismos de que dispõem os Estados e as Nações Unidas na contenção da guerra entre Estados soberanos.

Às vésperas do fim da Segunda Guerra Mundial, as potências fundadoras das Nações Unidas não imaginaram a proporção e a complexidade que revestiriam o terrorismo meio século mais tarde. A Carta de São Francisco, apesar de estabelecer regras claras sobre o uso da força internacional, nem de longe alcança a temática do uso da força contra uma das principais ameaças à segurança internacional atual: o terrorismo transnacional. A utilidade dos seus mecanismos de provimento da segurança coletiva em relação a essa nova ameaça dar-se-ia, basicamente, quando da co-participação ou patrocínio de um Estado a organizações terroristas.

Limitações semelhantes se estendem à possibilidade de os Estados fornecerem respostas à ação desses grupos sem ferir os valores que regem o sistema de relação interestatal e, mais do que isso, os princípios do regime de segurança das Nações Unidas. A invasão norte-americana ao Afeganistão demonstra esse dilema ao significar três incoerências. A primeira, o fato de se “territorializar” um fenômeno de natureza não territorial. Se o objetivo dos Estados Unidos era repreender um país que abriga células terroristas, deveriam também ter bombardeado Hamburgo, Madri, Londres, Paris, Riad, Manila, enfim. A segunda incoerência foi se engajar numa guerra contra um fenômeno (o terrorismo) que foge à esfera da *raison d'état*. A terceira foi qualificar a invasão como uma ação contra o governo talibã e não contra o Estado do Afeganistão.³¹

No âmbito internacional, a posição do Conselho de Segurança a respeito do terrorismo desde o final dos anos noventa é autofágica, uma vez que vai de encontro aos valores, normas e regras que constituem o regime de segurança coletiva por ele próprio institucionalizado. A persistir a aprovação de

³¹ Talvez o último pensador a necessitar de maiores esforços na definição da guerra como uma atividade exercida entre Estados soberanos tenha sido Emmeric Vattel, no século XVIII. Aceitar a possibilidade da guerra contra um governante em lugar do Estado seria retroceder vários séculos de evolução no tratamento jurídico desse instituto, aos tempos da escola espanhola de Vitória e Suarez, no século XV.

resoluções como a 1373, de 28 de setembro de 2001,³² ter-se-á uma mudança interna nesse regime, pois determinadas regras serão modificadas, ainda que mantidos os seus princípios e normas.³³

Enfim, verificados os limites do entendimento inerente aos Estados e às Nações Unidas para o tratamento do terrorismo transnacional, reiteramos a capacidade de inovação das organizações internacionais através da intermediação de novos entendimentos intersubjetivos e difusão de conhecimentos consensuais. Uma nova interpretação do terrorismo pode ser construída no âmago das Nações Unidas. Essa possibilidade, contudo, está limitada aos princípios e normas do regime de segurança em que a violência é pensada. Isso nos remete a duas perguntas: quais as conseqüências da manutenção do atual regime de segurança coletiva na contenção de novas demandas, como o terrorismo transnacional? Em se presumindo conseqüências negativas, em que termos esse regime deve ser mudado?

Os efeitos da manutenção do atual regime de segurança coletiva são, entre outros, a continuidade da ineficácia das medidas adotadas e a da paralisia do Conselho de Segurança, uma vez que inexistente consenso entre os próprios membros permanentes sobre os meios de contenção do terrorismo.³⁴ Se não for dada uma resposta eficiente às demandas da agenda da segurança internacional, os Estados Unidos, único Estado dotado de capacidade militar para lograr ações unilaterais na consecução da sua própria segurança, tenderão a seguir procedendo dessa maneira.

³² A resolução 1.373 “exige” dos Estados, sob pena de aplicação de sanções previstas no capítulo VII da Carta, i) que se abstenham de proporcionar qualquer tipo de apoio financeiro aos grupos terroristas, ii) neguem refúgio ou apoio aos terroristas, iii) façam um intercâmbio de informações com outros governos acerca dos grupos que cometam atos de terrorismo ou pretendam cometê-los, iv) cooperem com outros governos na investigação, detenção e processamento de quem participe nesses atos, v) tipifiquem como crime em sua legislação interna a assistência ativa ou passiva ao terrorismo e julguem quem infrinja essa legislação e vi) adiram o mais breve possível às convenções e protocolos internacionais pertinentes ao terrorismo.

³³ Na lição de Krasner (1993), uma mudança interna nos regimes ocorre quando se modificam as regras e os procedimentos decisórios e se mantêm os princípios e as normas gerais de orientação.

³⁴ Tome-se como exemplo a polarização entre Inglaterra e Estados Unidos, de um lado, e França, Rússia e China, de outro, na adoção de uma resolução sobre a intervenção no Iraque em 2003.

ABSTRACT

The goal of this article is to discuss the main problems arisen as effect of contemporary terrorism. It starts by looking for the delimitation of the most emblematic manifestation of modern terrorism, classified as "meta-political transnational terrorism". In a second moment is analyzed the role of the United Nations in the struggle against that phenomenon. In this way is showed, under the constructivist theory approach, how can international institutions provide multilateral and coordinated actions throw the solution for the demands in the post-Cold War international security agenda. In the last section is showed the limits of the understandings inherent to the collective security regime institutionalized by the UN in view of the violence's nature of terrorist groups framed in the adopted classification.

Key words: Terrorism; International system in the post-Cold War; International institutions; Collective security.

Referências

- ADLER, Emanuel. O construtivismo no estudo das relações internacionais. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 47, p. 201-246, 1999.
- ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael (Ed.). *Security communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- ARENAL, Celestino del. *Introducción a las relaciones internacionales*. 3. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2002.
- BORRADORI, Giovanna. *Filosofia em tempo de terror: diálogos com Habermas e Derrida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. v. 1.
- CREVELD, Martin van. *Ascensão e declínio do Estado moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- CRUZ, Ademar Seabra Jr. O caráter contraproducente do terrorismo diante de seus fins. In: BRIGAGÃO, Clóvis; DOMÍCIO, Proença Jr. (Org.). *Paz & terrorismo*. São Paulo: Hucitec, 2004. p. 223-234.

DINIZ, Eugênio. Compreendendo o fenômeno do terrorismo. In: BRIGAGÃO, Clóvis; DOMÍCIO, Proença Jr. (Org.). **Paz & terrorismo**. São Paulo: Hucitec, 2004. p. 197-222.

DOYLE, Michael. War making and peace making: the United Nations post-cold war record. In: CROCKER, Chester A.; HAMPSON, Fen Olster; AAL, Pamela. **Turbulent peace: the challenge of making international conflict**. Washington: United States Institute of Peace Press, 2001. Cap. 32, p. 529-560.

GUILLAUME, Gilbert. Terrorismo e justiça internacional. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). **O Brasil e os novos desafios do direito internacional**. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 27-39.

HAAS, Ernst. **When knowledge is power**. Los Angeles: University of California Press, 1990.

HAAS, Peter M. **Knowledge, power, and international policy coordination**. Columbia: University of South Carolina Press, 1997.

HOFFMAN, Bruce. **Inside terrorism**. New York: Columbia University Press, 1998.

HOPF, Ted. The promise of constructivism in international relations theory. In: LINKLATER, Andrew (Ed.). **International relations: critical concepts in political science**. London: Routledge, 2002. v. 4, p. 1.756-1.783.

KRASNER, Stephen D. (Ed.). **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

KRASNER, Stephen D. Sovereignty and its discontents. In: KRASNER, Stephen D. (Ed.). **Sovereignty: organized hypocrisy**. New Jersey: Princeton University Press, 1999. p. 3-42.

KRESCH, Daniela. Resistência e terror. **Carta Capital**, São Paulo, 27 de julho de 2005. Caderno Especial, p. 8-12.

LAQUEUR, Walter. Postmodern terrorism. **Foreign Affairs**, v. 75, n. 5, p. 24-36, 1996.

LASMAR, Jorge Mascarenhas. A ação terrorista internacional e o Estado. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). **Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 427-446.

MESSARI, Nizar. Segurança no pós-Guerra Fria: o papel das instituições. In: ESTEVES, Paulo. (Org.). **Instituições internacionais: segurança, comércio e integração**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2003.

ONUF, Nicholas. Constructivism: a user's manual. In: KUBALKOVA, Vendulka; Onuf, Nicholas; KOWERT, Paul (Ed.) **International relations in a constructed world**. Armonk: M.E. Sharpe, 1998. p. 58-78.

PELLET, Sarah. A ambigüidade da noção do terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.) **Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 9-20.

PROULX, Vincent-Joel. Rethinking the jurisdiction of the international criminal court in the post-september 11th era: should acts of terrorism qualify as crimes against humanity? In: **American University International Law Review**, v. 19, n. 5, p. 1.009-1.089, 2004.

ROSENAU, James. **Along the domestic-foreign frontier: exploring governance in a turbulent world**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

RYAN, Alan. State and private; red and white. In: FREY, R. G.; MORRIS, Christopher W. (Org.). **Violence, terrorism and justice**. Nova York: Cambridge University Press, 1991. p. 230-255.

SANTOS FILHO, Onofre dos. Violência, morte e terrorismo ou a espada de Dâmocles e a síndrome de Raskolnikov. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.) **Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 373-407.

SANTOS FILHO, Onofre dos. Regimes internacionais de segurança coletiva e o terrorismo transnacional: implicações para o monopólio da violência pelos Estados. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 12, 2005. Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, 2005.

TENORIO, Rafael. **Noticeros televisa**. Disponível em: <<http://www.esmas.com/noticierostelevisa/terrorenespana/noticias/350558.html>>. Acesso em: 2 de dez. 2004.

TORO SANTA MARIA, Humberto. El sistema internacional: en búsqueda de la estabilidad. **Revista Marina**, Armada de Chile, n. 114, p. 21, Ene./Feb. 1997. Disponível em: <<http://www.revistamarina.cl>>.

URRY, John. The global complexities of September 11th. **Theory, Culture and Society**, Nottingham Trent University, v. 19, n. 4, p. 57-69, 2002.

WENDT, Alexander. **Social theory of international relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WIEVIORKA, M. O novo paradigma da violência. **Tempo Social**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 5-41, maio 1997.

WILKINSON, Paul. **Terrorismo político**. Rio de Janeiro: Artenova, 1976.

YOUNG, Oran R. A eficácia das instituições internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas. In: ROSENAU James N.; CZEMPIEL Ernest-Otto (Org.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. p. 219-261.