

uma abordagem ao terrorismo
multidisciplinar

Terrorismo Contemporâneo

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
Universidade de Lisboa

Conferências
Internacionais
sobre Terrorismo
Contemporâneo

—
2016-2017

Instituto de Estudos Políticos e Estratégicos

EDIÇÕES ISCSPP

ebook 

Terrorismo Contemporâneo



Terrorismo Contemporâneo

Conferências Internacionais
sobre Terrorismo Contemporâneo
—
2016-2017

Instituto de Estudos Políticos e Estratégicos



Coordenadora da edição
Teresa de Almeida e Silva

Instituto de Estudos Políticos e Estratégicos

Terrorismo Contemporâneo

Conferências Internacionais sobre Terrorismo Contemporâneo

—

2016-2017

Adélio Neiva da Cruz

António Silva Ribeiro

António de Sousa Lara

Christine Bonardi

Heitor Barras Romana

Holger Klitzing

Jason Blazakis

Manuel Meirinho

Pierre Mannoni

Rui Pereira

Sagrario Morán Blanco

Teresa de Almeida e Silva

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

Universidade de Lisboa

2018

Título

Terrorismo Contemporâneo.
Conferências Internacionais sobre Terrorismo Contemporâneo, 2016-2017

Coordenação da edição

Teresa de Almeida e Silva

Autores(as)

Adélio Neiva da Cruz
António Silva Ribeiro
António de Sousa Lara
Christine Bonardi
Heitor Barras Romana
Holger Klitzing
Jason Blazakis
Manuel Meirinho
Pierre Mannoni
Rui Pereira
Sagrario Morán Blanco
Teresa de Almeida e Silva

Editor

ISCSP – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
Rua Almerindo Lessa, Campus Universitário do Alto da Ajuda
1300-663 Lisboa

www.iscsp.ulisboa.pt

ebook 

Publicação eletrónica em formato PDF.

ISBN [PDF] 978-989-646-128-7

Outubro de 2018

ISCSP

INSTITUTO SUPERIOR DE
CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA

Índice

ix	Apresentação
xi	Notas biográficas dos autores(as)
xv	Prefácio

II Conferência Internacional [abril 2016] Terrorismo Contemporâneo

19	Abertura da II Conferência Internacional sobre Terrorismo Contemporâneo <i>Manuel Meirinho</i>
21	1. O Terrorismo: Novos ângulos de entendimento <i>António de Sousa Lara</i>
31	2. Del Terrorismo “Local” al Terrorismo Internacional: el Estado Islámico y su combate internacional <i>Sagrario Morán Blanco</i>
55	3. A Cooperação Internacional na Prevenção e Combate ao Terrorismo: A visão dos serviços de informações <i>Adélio Neiva da Cruz</i>
65	4. Guerra ao Terrorismo e Direito Penal do Inimigo <i>Rui Pereira</i>
75	5. International Contemporary Terrorism <i>Jason Blazakis</i>
81	6. L’Impact Médiatique du Terrorisme <i>Christine Bonardi e Pierre Mannoni</i>
97	7. Os Serviços de Informações no Combate ao Terrorismo Contemporâneo. Ensaio sobre a contenção da ameaça que marca o século XXI <i>António Silva Ribeiro</i>
113	8. Elementos para uma Análise do Terrorismo Estratégico: o caso da Al-Qaeda <i>Heitor Barras Romana</i>

III Conferência Internacional [outubro 2017] Terrorismo Contemporâneo: uma abordagem multidisciplinar ao terrorismo

125	Abertura da III Conferência Internacional sobre Terrorismo Contemporâneo <i>Manuel Meirinho</i>
129	9. Terrorismo Contemporâneo: a perspetiva alemã <i>Holger Klitzing</i>
135	10. Encerramento da III Conferência Internacional sobre Terrorismo Contemporâneo <i>Teresa de Almeida e Silva</i>



Apresentação

Teresa de Almeida e Silva

Coordenadora da Edição



Este ebook inaugura uma nova coleção no âmbito das publicações do ISCSP dedicada aos livros eletrónicos.

Abrimos esta coleção com os textos da 2.^a e da 3.^a edições da Conferência Internacional sobre Terrorismo Contemporâneo. A edição de 2016 foi dedicada ao fenómeno do terrorismo como ameaça transnacional e contou com a presença de convidados nacionais e internacionais, estes oriundos de Angola, França, Espanha e EUA. Na edição de 2017, fez-se uma abordagem multidisciplinar do terrorismo e, para além dos oradores nacionais, estiveram presentes convidados vindos de Israel, Alemanha, EUA e Índia.

A primeira edição desta Conferência ocorreu em 2015 e, sendo apenas de âmbito nacional, foi dedicada ao fenómeno do terrorismo enquanto ameaça à segurança interna no século XXI. As comunicações feitas nesta Conferência foram já publicadas num número especial da *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, editada pelo ISCSP.



Notas biográficas dos autores(as)

ADÉLIO NEIVA DA CRUZ

Licenciado em Direito (Universidade de Coimbra, 1983). Entrou para o SIS (Serviço de Informações de Segurança) em setembro de 1987. No final do Curso de Formação, e até 1994, dirigiu a equipa operacional de pesquisa da área de Contraterrorismo. Em janeiro de 2013, foi nomeado Diretor Adjunto do Serviço de Informações de Segurança. Desde dezembro de 2014, é Diretor do Serviço de Informações de Segurança (SIS).

ANTÓNIO SILVA RIBEIRO

Professor Catedrático do ISCSP. Vice-Almirante. Chefe de Estado Maior das Forças Armadas. Anteriormente, exerceu funções como Chefe de Estado Maior da Armada, Diretor-Geral da Autoridade Marítima e Comandante-Geral da Polícia Marítima e Diretor-Geral do Instituto Hidrográfico.

ANTÓNIO DE SOUSA LARA

Professor Catedrático do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-ULisboa). Coordenador da Unidade de Coordenação Científica e Pedagógica de Relações Internacionais. Docente do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, desde 1973. É Presidente da Academia de Letras e Artes.

CHRISTINE BONARDI

Professora de Psicologia Social na Universidade de Nice Sophia Antipolis. Membro do LAPCOS (Laboratório de Antropologia e de Psicologia Cognitiva e Social). A sua pesquisa atual centra-se nas ameaças, riscos e perigos em torno da questão do terrorismo — as suas ligações com os meios de comunicação social, as representações que cria, a lógica de envolvimento em grupos violentos e a radicalização.

HEITOR BARRAS ROMANA

Professor Catedrático do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-ULisboa), na área da Estratégia. Coordenador da Unidade de Coordenação Científica e Pedagógica de Estratégia do ISCSP. Coordenador do Instituto de Estudos Políticos e Estratégicos. Presidente do Conselho Científico do ISCSP.

HOLGER KLITZING

Estudou História, Ciência Política e Economia em Heidelberg e nos EUA. Ao serviço do Ministério das Relações Externas, desde 2006, trabalhou nas Direções-Gerais da Europa do Desarmamento, e na Embaixada alemã em Brasília. Está, desde agosto de 2016, na Embaixada da Alemanha em Lisboa, onde desempenha as funções de Coordenador nas áreas de imprensa, política e protocolo.

JASON BLAZAKIS

Diretor do *Counterterrorism Finance and Designations Office* do *Counterterrorism Bureau* do Departamento de Estado dos EUA. Leitor na Universidade de Maryland, onde ensinou disciplinas relacionadas com o Estado Islâmico, financiamento do terrorismo e o comportamento do terrorista.

MANUEL MEIRINHO

Professor Catedrático do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade de Lisboa. Coordenador da Unidade de Coordenação de Ciência Política e de Desenvolvimento Socioeconómico do ISCSP. Presidente do ISCSP, desde maio de 2012.

PIERRE MANNONI

Doutor em Ciências Humanas. Doutor em Psicologia Clínica. Diplomado em Psicopatologia. Professor Visitante do Centro Internacional de Criminologia Comparada da Universidade de Montreal (Canadá).

RUI PEREIRA

Licenciado em Direito e Mestre em Ciências Jurídicas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Professor Associado Convidado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-ULisboa). Presidente do Conselho de Escola do ISCSP-ULisboa. Secretário de Estado da Administração Interna do XIV Governo Constitucional. Ministro da Administração Interna nos XVII e XVIII Governos Constitucionais.

SAGRARIO MORÁN BLANCO

Professora Titular da Área de Direito Internacional Público e Relações Internacionais, Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Rey Juan Carlos (Madrid). Desde 2014, é secretária do Centro de Estudos da Iberoamérica, da Universidade Rey Juan Carlos.

TERESA DE ALMEIDA E SILVA

Professora Associada do ISCSP. Doutora em Ciências Sociais, na especialidade de Relações Internacionais. Coordenadora Executiva da Pós-Graduação em Informações e Segurança e Coordenadora Científica da Pós-Graduação em Terrorismo e Contraterrorismo. Coordenadora do Centro de Estudos em Terrorismo e Contraterrorismo. Coordenadora do grupo de investigação “Médio Oriente e Ásia Central” do Instituto do Oriente (ISCSP-ULisboa).



Prefácio

Heitor Barras Romana



O ISCSP, como a Escola de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, tem produzido, no desenvolvimento da sua missão de promoção do saber crítico, reflexão académica sobre as grandes questões do século XXI, que constitui importante achega ao estudo interdisciplinar do ambiente estratégico contemporâneo, o qual é marcado pela incerteza geopolítica, pela gestão de crises e pelo aumento de ameaças assimétricas com grande impacto sistémico.

A perceção da crescente importância dos estudos políticos e estratégicos para a compreensão analítica das temáticas da segurança, da defesa, da política externa, da geopolítica e da liderança e tomada de decisão, sob o *insight* prospetivo, levou a Presidência do ISCSP a avançar com a criação do Instituto de Estudos Políticos e Estratégicos (IEPE), anteriormente designado por Escola (EEPE), centrando-se a sua missão na formação avançada, na consultoria e na investigação.

Um dos temas ligados à problemática da segurança que é acompanhado pelo IEPE, nos planos da formação pós-graduada, da investigação e da divulgação científica, é o do terrorismo internacional. A sua complexidade, os fatores precipitantes do fenómeno e a sua configuração, obrigam a uma constante atualização de conhecimento, ao intercâmbio de saberes e à produção de análises sustentadas em métodos próprios dos estudos políticos e estratégicos.

É no quadro das atividades do IEPE que, em 2016 e 2017, se realizaram, respetivamente, as II e III edições da Conferência Internacional sobre Terrorismo Contemporâneo, tendo nelas participado reputados académicos e especialistas, nacionais e estrangeiros, cujas reflexões e análises foram organizadas numa edição em ebook que vai agora ser publicada pelo ISCSP.

A oportunidade e profundidade dos tópicos e temas tratados pelos autores no ebook *Terrorismo Contemporâneo*, a pluralidade disciplinar e de perspetivas (o enfoque do direito, dos estudos de segurança, da *intelligence*, da comunicação social, da psicologia, da ciência política, das relações internacionais e dos estudos diplomáticos, da estratégia e da economia), evidenciam o papel da universidade na produção de conhecimento científico fundamental à compreensão do fenómeno do terrorismo internacional e à mitigação da sua ameaça, cumprindo-se assim os objetivos do ISCSP, e do seu IEPE, em trazer para a sede académica a visão da comunidade epistémica sobre os problemas da segurança internacional.

abril 2016

II CONFERÊNCIA INTERNACIONAL

Terrorismo Contemporâneo





Abertura da II Conferência Internacional sobre Terrorismo Contemporâneo

Manuel Meirinho

Presidente do ISCSP-ULisboa



A 23 de abril de 2015, por ocasião da Primeira Conferência Nacional que dedicámos ao tema *Terrorismo – O Desafio à Segurança Interna no séc. XXI*, salientei que este fenómeno constitui um dos desafios mais inquietantes ao Estado Moderno. O Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas assumiu, na altura, a realização de uma série de conferências sobre o tema, como expressão do nosso compromisso na dinamização do debate e contributo para a melhor compreensão do problema.

Nesta segunda conferência, já com dimensão internacional, tratamos do *Terrorismo Contemporâneo*, abordando matérias como a vertente transnacional do fenómeno, a cooperação in-

ternacional, o financiamento, o ciberterrorismo, o papel dos meios de comunicação, o contraterrorismo e a cultura estratégica.

A Universidade tem o dever de assumir um papel ativo no estudo e na troca de conhecimento sobre fenómenos sociais disruptivos como o que hoje aqui debatemos. Neste instituto, nomeadamente através da nossa Escola de Estudos Políticos e Estratégicos, damos o nosso modesto contributo, por via do ensino graduado, da investigação, da disseminação científica, da formação especializada e da consultadoria. Estas atividades são ancoradas na nossa cultura científica que praticamos desde a nossa fundação, em 1906: assumimos uma matriz multidisciplinar como modelo observante de fenómenos que ganham complexidade crescente, como é o caso do terrorismo transnacional.

Esta matriz é, para nós, a mais ajustada, por exemplo, à contextualização das fórmulas subversivas contemporâneas como é o terrorismo; à análise dos riscos geopolíticos que ele implica; ao desenvolvimento de modelos de análise sistémica para efeitos preventivos; à problematização das raízes religiosas, culturais e políticas; e até ao entendimento dos códigos que suportam as suas formas de comunicação e de projeção de interesses à escala global.

Contudo, estes e outros contributos terão efeitos pouco significativos, quer no quadro nacional quer internacional, se a Universidade não for entendida como parceiro estratégico de cooperação, particularmente no âmbito do desenho e implementação de políticas públicas de prevenção e combate ao terrorismo. Precisamos de assumir uma perspetiva ampla e descomplexada do mapa das instituições que podem e devem cooperar de forma estruturada e sistemática nas respostas a este complexo fenómeno. Creio ser avisado fazermos este caminho.

Antes de darmos início às sessões temáticas, gostaria de agradecer a todos os conferencistas e moderadores e, sobretudo, aos participantes internacionais: Petter Abbott, Sagrário Blanco, André Sango, Pierre Mannoni, Christine Bonardi e Jason Blazakis. Cumprimento os responsáveis pela Comissão Científica do evento, Professores Heitor Romana e Teresa Almeida e Silva pelo alto nível a que colocaram a iniciativa e pelo empenho pessoal na sua organização.

Faço uma referência muito especial a sua Excelência o Presidente da República, Professor Marcelo Rebelo de Sousa, pela disponibilidade em conceder o seu alto patrocínio a esta conferência. No ano em que comemoramos 110 anos, é para nós uma grande honra realizar esta iniciativa com o seu apoio.

1

O Terrorismo: Novos ângulos de entendimento

António de Sousa Lara



1. Para uma nova noção de terrorismo

Academicamente, devemos começar por uma definição do fenómeno que queremos tratar, neste caso o terrorismo. Não se trata de uma tarefa tão fácil quanto aparenta à primeira vista, uma vez que frequentemente se confundem outras formas de subversão com terrorismo e, menos frequentemente se desclassificam outras, que são terrorismo indiscutível, camuflando-as como outras variantes subversivas politicamente mais aceitáveis ou emocionantes. Neste último caso está, por exemplo a ação desencadeada pela UPA em 1961 em Angola, que o regime salazarista considerou e, muito bem, como de terrorismo e a esquerda em geral classificava como luta pela independência nacional anticolonialista ou seja como guerri-

lha. É claro que esquarterar mulheres grávidas, africanas ou europeias, desmembrar cidadãos pacíficos, destruir o seu património assassinando colonos indistintamente, não se pode classificar de outro modo senão de uma ação terrorista. O regime salazarista persistiu na utilização da dita designação de terrorismo para classificar a guerrilha do PAIGC na Guiné-Bissau onde, claramente, se tratava de uma guerrilha marxista.

Para que o fenómeno subversivo possa ser classificado como de terrorista é fundamental que as suas ações tenham como objetivo central a difusão generalizada do medo na população alvejada. Quando se diz objetivo central, não se quer significar objetivo único, ou seja, a ação subversiva classificável como tal pode ter outros objetivos centrais como sejam a eliminação de personagens chave ou de alcançar objetivos propagandistas, a título de meros exemplos. Por outro lado, sendo uma forma de subversão, as ações terroristas são necessariamente violentas, destrutivas, empregando meios extraordinários, ilegais, clandestinamente preparadas, intencionais, geralmente de curta duração mas podendo ser repetitivas, e de ampliação perceptível.

O terrorismo costuma ser apresentado, habitualmente, como uma forma de subversão cujo objetivo principal é a difusão do sentimento generalizado de medo, capaz de provocar a ruptura de um sistema político estabilizado e, conseqüentemente, de transferir o poder político para um novo sistema.

Esta noção pressupôs, durante muito tempo, que a causa inicial e principal para o desencadeamento de tal processo subversivo fosse de origem voluntária, caracterizada pela ruptura decorrente dos procedimentos subversivos e a ordem jurídica constituída. É claro que, na maioria das situações conhecidas, é assim que acontece. A uma preparação prévia e demorada das operações subversivas, um conjunto de procedimentos ilegais e clandestinos prévios ao seu desencadeamento, finalmente, acontece o desencadear das operações de acordo o treino, e com o plano prestabelecido. Mas, tal como já referi em obras anteriores, pode ocorrer, como tem já acontecido, que o evento inicial que desencadeia o processo subversivo não seja derivado da vontade humana. Pelo contrário, pode tratar-se de um evento natural, como um terremoto de grandes proporções, um tsunami ou uma crise geológica, biológica, natural, climatérica ou económica, de efeitos devastadores. O cometa causador da última grande extinção em massa, ou uma época glacial semelhante à da última grande glaciação têm, inevitavelmente, efeitos subversivos por si próprios, desde que existam sociedades políticas organizadas e sofredoras dos respetivos efeitos. Trata-se, tal como defini em conceito anterior, do modelo da subversão indireta por oposição ao da subversão direta causada pela vontade humana.

2. Tipos de terrorismo

Desde a minha tese de doutoramento de 1987, que venho tratando deste tema. A questão da classificação do terrorismo, a meu ver, deve compreender, pelo menos, cinco aspetos categóricos que permitam distinguir: *a)* o agente; *b)* o paciente; *c)* o meio; *d)* a justificação; *e)* o âmbito geopolítico; *e, f)* o plano estratégico prioritário.

A classificação do terrorismo é uma questão sobretudo académica e, eventualmente, jurídica e política. Tem pouco interesse para os operacionais que combatem no terreno, todos os dias a todas as horas, esta ameaça cada vez mais globalizada.

O fenómeno do terrorismo poderá, por conseguinte, ser classificado de diversas formas, como por exemplo as seguintes:

- a) Quanto a proeminência como forma de subversão ou de combate (distinguindo o terrorismo como forma principal de subversão, do terrorismo como forma auxiliar de combate ou de subversão).
- b) Quanto ao meio empregue (distinguindo, como já fiz na classificação do super-terrorismo, o terrorismo nuclear, do biológico, do químico, do ciberterrorismo, do suicídio terrorista de larga escala, ou de outras formas mais frequentes que envolvem o emprego de armas ligeiras e o uso de explosivos e de armadilhas).
- c) Quanto ao agente ativo (distinguindo-se aqui o terrorismo como forma de subversão indireta, portanto causada por circunstâncias exteriores à vontade humana, do terrorismo como forma de subversão direta, decorrente da vontade humana, em que podemos subdistinguir os agentes que vão desde os “lobos solitários”, aos grupos armados, a organizações internacionais, até aos próprios Estados). O terrorismo de Estado merece ser estudado com mais cuidado e seriedade académica, uma vez que até hoje o maniqueísmo utilitarista tem sido padrão típico de apreciação das atitudes concretas. O Ocidente classifica como terrorismo de Estado o apoio multifacetado que certos estados concediam e continuam a conceder ao treino, abrigo, santuário, financiamento, promoção além de outro tipo de envolvimentos, de atividades terroristas, e esquecem sistematicamente o terrorismo como forma auxiliar de guerra levada a cabo pelos próprios países ocidentais e seus aliados.
- d) Quanto à vítima: categoria que continua a ser para mim a distinção mais importante e útil, uma vez que distingue o terrorismo seletivo, no qual a

vítima pré-conhecida e isolada, dependendo da sua eliminação a subversão de um determinado sistema político (como é o caso dos magnicídios — lembro o título de exemplo, o efeito devastador que teve o assassinato do arquiduque Francisco Fernando em Sarajevo, em 1914, dando início à Primeira Guerra Mundial; e, também, o assassinato de El Rei Dom Carlos I e do Príncipe Real Dom Luís Filipe, em 1908, fazendo cair a monarquia multissecular), do terrorismo indiscriminado, no qual as vítimas não são previamente conhecidas e que, pelo contrário, visa atingir o maior número de pessoas indiscriminadas possível, disseminando o medo coletivo e geral.

3. Os efeitos macro sociais do terrorismo

O terrorismo não tem, sistematicamente, os mesmos efeitos consoante se aplique a uma sociedade de tipo ocidental, ou a uma sociedade tecnologicamente mais atrasada e exterior ao modelo criado no ocidente. Diria mesmo que os efeitos são de natureza antagónica, embora em ambas as situações de consequência subversiva mais ou menos mediata. Numa sociedade de tipo ocidental, não ocorre à memória que um ataque terrorista, por mais violento e catastrófico que tenha sido, causasse o colapso da sociedade política organizada. Ao invés, a consequência sistemática de tais ações e o efeito macro social respetivo tem sido o do reforço do sistema securitário em geral. O célebre atentado de 11 de setembro, causou imediatamente a aprovação do maior orçamento de defesa e de segurança dos Estados Unidos da América, bem como um conjunto de guerras punitivas, da qual destaco a destruição do Iraque, pelo motivo absurdo da ameaça de armas de destruição maciça que se provaram totalmente inexistentes.

O efeito habitual dos atentados terroristas na Europa tem sido o da deslocação do eleitorado dos partidos centrais do antigo arco da governação, para partidos populistas, xenófobos, racistas, nacionalistas, e para candidaturas de extrema-direita no seio da própria União Europeia. Ou seja, tem o efeito agravar o reforço estado policial, o reforço do intervencionismo externo, o reforço do nacionalismo autonomista. É assim que se transformam em fenómenos subversivos mediatamente, pois põem em causa o grande sistema da globalização capitalista liberal que sucedeu ao suposto fim da Guerra Fria em 1989-1991, e que difundiu uma nova ordem internacional capitalista hegemónica.

Por outro lado, em países do outrora terceiro mundo, o efeito direto do terrorismo de grandes proporções tem sido o do desmembramento do Estado, do seu colapso e da proliferação de poderes políticos e militares paralelos concorrentes e destrutivos de um projeto de unidade nacional. Ou seja, concorrem para a destruição do Estado, tal como

era conhecido previamente. Se olharmos para os países do Médio Oriente, perceberemos que o terrorismo foi e é uma das causas principais da transformação em Estados falhados de países que outrora existiram de forma progressiva e até esplendorosa, como no caso da Líbia, da Síria, do Líbano, do Iraque, ou o Afeganistão, o Iémen, ou em África, da Nigéria, do Congo, do Ruanda, do Burundi, do Sudão ou da Etiópia.

4. A psicologia social do terrorismo: entre o receio e o pânico

A dita sociedade ocidental de tipo capitalista liberal vive estruturada na base do receio. O receio é o pano de fundo da sociedade de consumo. O receio de adoecer alimenta a indústria das vacinas e dos medicamentos, o receio de envelhecer o negócio da cosmética e da plástica, o receio de engordar o *cluster* da diatéctica, o receio de não ser aceite ou de não ser compreendido, alimenta a indústria da moda, o receio de viver a indústria dos seguros, o conformismo é alimentado pelo receio de perder o emprego. A nossa sociedade é moldada pelo receio da multa, da contravenção, do crime, do falhanço, E todos estes receios submetem as massas à obediência ao poder político, para uma exploração fiscal que atinge sistematicamente o nível do confisco, sem que as populações se revoltam para lá da maledicência. O medo é que guarda a vinha. Não é por acaso que, em épocas de crise agravada, como é que vivemos no Ocidente desde o *crash* económico de 2008, este receio prolifera e, concomitante, tenha induzido doses de ansiedade traduzidas no crescentemente exorbitante consumo de ansiolíticos e de drogas congéneres pelas populações. Este receio a que me referi, não é subversivo. Faz mal à saúde pública mas é, pelo contrário, conservador em termos do Estado.

Por outro lado temos o pânico. O pânico constitui sempre um momento excecional na vida humana. A situação de pânico é, por definição, transitória e de enorme intensidade. Nas populações comuns tem o efeito paralisante prioritário. O pânico é uma situação disfuncional em geral. Embora as ações extraordinárias de subversão, por via do terrorismo, tenham o efeito imediato de criar o pânico entre as vítimas diretas, esse não é o seu objetivo estratégico. Ele constitui apenas um degrau necessário para um efeito mais genérico que consiste na difusão do medo como forma de vida social. Esse terror é o fim politicamente útil à subversão porque é duradouro, geral e prolongado. Constitui, por assim dizer, uma espécie de ambiente aberto de natureza torturante, de média intensidade, compatível com a vida do quotidiano, mas suficientemente presente para determinar uma mudança na decisão política das massas. As consequências estratégicas que se procuram para as sociedades ocidentalizados são as da radicalização do voto, da deserção, da

fuga ou da submissão. Diga-se, em abono da verdade, que estes objetivos estratégicos têm sido sistematicamente conseguidos pelos operadores do terrorismo.

Em processos históricos, de estes outros modelos de subversão política, encontraremos, concretamente, esta associação auxiliar preferida. Convido os leitores a percorrerem o que deixei escrito nas minhas obras *A Subversão do Estado*, *Subversão e Guerra Fria*, *O Terrorismo e a Ideologia do Ocidente*, e *Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão*, e o que aqui agora se sublinha.

5. Os obstáculos “internos” ao contra terrorismo

Como se disse, o terrorismo tende a ser uma ameaça transnacional. Todavia, a prevenção e o combate decisivos e determinantes são sistematicamente de natureza e âmbito interno, muito embora se verifique uma tendência para cooperação internacional crescente. Quer se trate de um Estado ou de um conjunto de Estados, a noção de “interno” permanece válida tendo em conta o universo em referência. O estudo da eficácia do combate anti-terrorista e contraterrorista, deve ter em conta um conjunto de circunstâncias históricas e culturais que afetam, presente e constantemente, os propósitos táticos e estratégicos que se afirmam como políticas públicas. Desde logo, haverá que estudar e ter em conta as seguintes circunstâncias:

- a) A abolição geral das fronteiras e a globalização dos circuitos comerciais, informativos, turísticos, do conhecimento, dentro de uma nova conjuntura que se pretendeu unificar progressivamente.
- b) A inevitabilidade de se ter de considerar a comunicação social e os *media*, como inimigos estratégicos no combate contra o terrorismo.
- c) A mediocridade sistemática das classes políticas, quer governantes quer não governantes, e a prioridade da política de efeito imediato sujeita aos ciclos eleitorais.
- d) A corrupção instalada e sistémica.
- e) A decadência da família, da educação familiar, e do exemplo de vida.
- f) A decadência da centralidade da religião e da moral nos países ocidentais e ocidentalizados.
- g) A transformação da Escola em centro de instrução e de especialização desconsiderando o vetor educativo.

- h) A prevalência da construção de uma sociedade de direitos em detrimento da sociedade de deveres (o dever de servir a Pátria desapareceu, por exemplo).
- f) O critério sistemático da indignação seletiva.

5.1 Terrorismo e indignação seletiva

No dia 7 de janeiro de 2015, ocorreram em Paris os célebres massacres do Charlie Hebdo. Morreram 17 pessoas para além dos inúmeros feridos. Na rua, milhares e milhares de pessoas manifestaram-se ativamente contra tal horror, exibindo os já famosos cartazes do *“Je suis”*. Pelo mundo fora acotovelaram-se as manifestações de solidariedade, como na comunicação social em geral. No dia 13 de novembro de 2015, novos ataques terroristas em Paris, em especial na casa de espetáculos Bataclan, no momento em que a banda de hard rock entoava música satânica, morrendo 129 pessoas para lá dos inúmeros feridos. De novo se encheram as ruas com milhares em protesto repetindo os cartazes de *“Je suis”*, e a solidariedade dos meios de comunicação social pelo mundo fora. Em 22 de março de 2016, ocorreram em Bruxelas os atentados do aeroporto e do metropolitano, deixando mais de 35 mortos e 300 feridos aproximadamente. Voltaram os protestos na rua e em toda a comunicação social em geral. No dia 4 de março de 2016 num modesto asilo em Aden, no Iémen, os jihadistas assassinaram 15 pessoas inocentes, quatro freiras missionárias e incendiaram a missão católica, raptando o padre Tomás Uzhunnalil de 56 anos, de origem indiana, missionário salesiano, para ser torturado e crucificado na Sexta-feira Santa. Todos estes atos foram levados a cabo por terroristas adeptos do EI/Estado Islâmico do Iraque e do Levante. No último dos casos citados, não se ouviram notícias, nem minutos de silêncio, nem marchas nas ruas, nem cânticos, nem flores, nem velas, nem cartazes do *“Je suis”*. O que é que mudou? Mudou o continente e mudou a cor dos mortos, a física e a religiosa. Na lógica da “supremacia moral do Ocidente”, os atentados não têm o mesmo significado se ocorrerem longe, e as mortes não tem o mesmo valor, se forem as dos outros que não as dos ocidentais.

5.2 Subversão e reforma subversiva

A grande distinção teórica entre os conceitos de Subversão e de Reforma baseia-se na ilegalidade, violência armada, clandestinidade parcial, e no objetivo de destruição e substituição do poder político vigente no que toca à subversão e na legalidade, gradualismo, progressividade, e integração sistémica no que respeita à reforma. Em exemplos

nítidos não subsistem dúvidas possíveis. A questão coloca-se, como sempre, nas zonas de fronteira. E é exatamente aí que sobrevive uma categoria híbrida, geralmente maltratada pelos teóricos da sociologia política e da ciência política que “não é carne nem é peixe”. Tomemos o exemplo da reforma protestante. No início tratava-se apenas de um conjunto de questões do foro estritamente religioso (como a questão da justificação), e que punham em causa algumas práticas e que denunciavam outras tantas, como a célebre questão das indulgências e do seu eventual comércio. O alastramento geopolítico do movimento reformista alterou profundamente o Estado na Europa, se nos lembrarmos do que aconteceu depois, na divisão dos Estados alemães, na Escandinávia, na Grã-Bretanha, e nas guerras interiores da própria França. Reforma ou subversão? No meu ponto de vista, cumpre introduzir, tal como fiz para a questão da subversão indireta, na qual o fator inicial desencadeante não é de natureza voluntária e raramente atribuída a causas humanas, também sou de parecer e entendimento que é fundamental incluir para a teoria da subversão uma categoria de fronteira a que chamaria de reforma subversiva, que tendo início como uma ação legal, gradualista, progressiva, integrável, respeitadora dar ordem política constituída, se transforma numa causa e num movimento conseqüente que leva a efeito transformações que poem em causa uma determinada ordem política instituída.

Esta categoria pode ser preenchida com inúmeros exemplos contemporâneos e em progressão na atualidade. As reformas fraturantes introduzidas nas instituições integrantes e integradores da sociedade, por exemplo, têm frequentemente esta natureza. Refiro-me, naturalmente às reformas da Família e no direito que a rege, na Escola, nas Forças Armadas, e nas igrejas enquanto estruturas de integração social. São legais, de legitimidade moral muito discutível e discutida e corrosivas a médio prazo. Tal como as migrações ligadas a uma política de tolerância sem assimilação completa. São legais, gradualistas e mediatamente subversivas. Mais uma vez se estima que este conceito de atualidade tão premente, só venha a ser respeitado depois de uma catástrofe de grandes proporções. Até lá não passará de mais um exagero tremendista.

6. O sistema de células

O terrorismo, entendido como forma principal de subversão, utiliza sistematicamente o sistema de células.

Naturalmente que o tipo de células selecionado por cada um dos movimentos terroristas depende da ideologia dominante respectiva. O modo de operar de cada um desses tipos é profundamente diverso. Convirá por isso identificar os principais modelos utilizados. São eles, a saber:

1. O *modelo marxista*, caracterizado por ter uma forte vinculação hierárquica, E uma rígida obediência na execução, de tipo militar, *top down*, coordenada por um dirigente e por um comissário político, cujas funções podem estar concentradas não só indivíduo ou não. Apoio logístico externo.
2. O *modelo anarquista*, caracterizado por um sistema colegial, com coordenadores temporários por operação. Não depende de uma hierarquia exterior e o seu desempenho é caracterizado pelo voluntarismo e pelo imediatismo. O financiamento é angariado pelos próprios.
3. O *modelo carbonário*, caracterizado por um certo hibridismo relativamente aos dois anteriores. Tem autonomia de ação tática e depende da existência de objetivos estratégicos externos e anteriores. Funciona com um elevado grau de colegialidade e independência. O financiamento é externo.
4. O *modelo jihadista*, caracterizado também pelo hibridismo. Tem uma liderança própria de tipo *entrepreneur* e um corpo de ação semelhante ao do gangue urbano. O financiamento é misto.

Todos estes modelos têm sido usados alternativamente por movimentos terroristas em função da sua ideologia dominante e das circunstâncias concretas em que atuam.

Conclusão

Primeira conclusão que queria extrair do tema é a de que o terrorismo não constitui a maior ameaça do Ocidente nos nossos dias. Como veremos infelizmente, será o caos do sistema que alcançará esse *podium*.

Em segundo lugar, parece importante concluir que o Ocidente tem de sacrificar uma parte da sua vivência jurídica democrática para salvar restante. No estado atual da subversão terrorista e do seu combate, não se conseguem vitórias substantivas sem se sacrificar algum dos princípios que nos habituámos e dos quais não queremos abrir mão. Não podemos manter o mesmo tipo de sociedade aberta e vulnerável, acumulando garantias contra direitos e querer ganhar a guerra contra o terrorismo. Se fizermos uma apreciação geral do processo histórico das últimas décadas, somos forçados a concluir que não ganhámos guerra contra o terrorismo. A ação preventiva e preemptiva pode ter de violar direitos e garantias de inimigos e de subversores para impedir o colapso do sistema, designadamente pelo efeito político do medo coletivo e pela reação eleitoral conhecida que provoca em relação a migração de votos para soluções extremistas ou podemos deixar ga-

nhar eleitoralmente estes mesmos para que destruam peça brutalidade maior algum dos problemas colocados e destruam conseqüentemente a nossa sociedade como a conhecemos até hoje. A Europa e o Ocidente já fizeram isto no século passado. Ao contrário do que diz o ditado popular vai ter de chover na eira e fazer sol no nabal. Para não se perder o essencial. A questão é de saber se ainda se vai a tempo.

2

Del Terrorismo “Local” al Terrorismo Internacional: El Estado Islámico y su combate internacional

Sagrario Morán Blanco



Introducción

El terrorismo es hoy una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacionales. Hay muchas definiciones sobre terrorismo pero ninguna goza del consenso de la Comunidad Internacional en su conjunto. Así, si bien existe la *Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional* que incluye una definición de delincuencia que se considera aceptada a nivel mundial, no podemos decir lo mismo del terrorismo. Y esto tiene que ver con el carácter político del fenómeno terrorista, elemento que no aparece en la delincuencia organizada y que es el que dificulta una definición consensuada. En efecto, en ocasiones quienes para algunos es un terrorista para otros es un “defensor de la libertad”^[1].

De entre las numerosas definiciones que hay sobre terrorismo, hay una que lo define como una estrategia de actuación basada en la violencia y en las amenazas al uso de la violencia con el objetivo de aterrorizar a la población y favorecer así el logro de sus objetivos políticos.

Si bien la palabra terrorismo se remonta al Régimen del Terror que siguió a la *Revolución Francesa*, podemos hallar referencias tempranas al terrorismo en el Imperio romano. Los políticos, el público, los académicos y los miembros de las organizaciones terroristas utilizan invariablemente una definición literal, propagandística o académica^[2].

Por lo tanto, una de las asignaturas pendientes, que ni los atentados terroristas del 11-S (EE.UU), 11-M (Madrid, 2004) o 7-J (Londres, 2005) han conseguido, es consensuar una definición de terrorismo. Una definición que nos permitirá, sin lugar a dudas, diseñar instrumentos jurídicos más idóneos para acometer la lucha antiterrorista^[3].

Los primeros esfuerzos de tipificar el fenómeno se lograron en torno a los delitos de piratería que azotaron el tráfico aéreo durante la década de 1960 y 1970, dando lugar a los Convenios de Tokio (1963), La Haya (1970) y Montreal (1971). A estas convenciones se añaden las de la ONU firmadas en Múnich en 1972, Kampala en 1976 y en Roma en 1988. Ninguna de estas convenciones definió con la debida precisión el fenómeno, ni logró un consenso suficientemente amplio para diseñar una estrategia global de lucha contra el terrorismo. Lamentablemente, en cada uno de esos momentos históricos “la politización del terrorismo impidió acuerdos, incluso para condenar las acciones terroristas sin excepción”^[4].

También en las reuniones mantenidas en la Asamblea General de la ONU, inmediatamente posteriores a los atentados contra las Torres Gemelas en Nueva York, en 2001, el tema central de debate fue la necesidad de definir el concepto de terrorismo; a tal punto que lo que estancó la elaboración de la Convención Internacional sobre el Terrorismo –propuesta por el gobierno de la India– fue, precisamente, tal definición. La falta de acuerdo fue patente, como en el caso de los países árabes que propusieron incluir en la definición el terrorismo de Estado ejercido por Israel.

Con lo cual, vemos que Naciones Unidas no ha conseguido una definición como tal, aunque en varios de sus documentos se puede leer entre líneas una suerte de concepto de terrorismo. Así, para la ONU los “actos criminales de una persona o grupo de personas que buscan provocar el terror con finalidades de orden político, étnico, ideológico, religioso, etc.,...nunca son justificables”. No obstante, ante la falta de univocidad, la ONU ha desarrollado desde las décadas de 1960 y 1970 diversos instrumentos jurídicos para combatir específicos actos terroristas.

1. El Terrorismo y su Evolución: Un fenómeno del siglo XX

El ser humano ha protagonizado actos de terror a lo largo de la historia, pero el fenómeno del terrorismo tal y como hoy lo conocemos tiene su origen a finales del siglo XIX, cuando surgen los primeros medios de comunicación. Si el objetivo de los terroristas, tal y como hemos dicho anteriormente, es aterrorizar a la población, éstos necesitan llegar a la mayor audiencia posible y para ello es clave el papel de los medios de comunicación que funcionan como altavoces de sus atentados, por su capacidad de magnificarlos.

Aunque el fenómeno terrorista en Europa se ubica en el siglo XIX, sus antecedentes históricos se encuentran en la etapa de la Revolución Francesa durante la que gobernó *de facto* Robespierre. Precisamente el término de terrorismo surgió en dicha etapa para hacer referencia al "sistema, régimen de terror" utilizado por los jacobinos entre 1793 y julio de 1794, y que culminó con la decapitación de Luis XVI, con fusilamientos, ahorcamientos, incendios y saqueos masivos. Según un diccionario francés publicado en 1796, los jacobinos franceses utilizaron el término en sentido positivo al hablar y al escribir sobre sí mismos^[5]. Más adelante sirvió para definir los atentados perpetrados por los revolucionarios rusos del *Naródniaia Vólia (Voluntad del Pueblo)*, una organización que actuó entre enero de 1878 y marzo de 1881.

Los grupos terroristas han ido modificando sus métodos de organización y funcionamiento, intentando aprovechar las debilidades de los Estados y recurriendo a las tecnologías de la información modernas para aumentar el impacto de sus atentados. Estos grupos se aprovechan igualmente de la existencia de zonas, en algunos Estados, que escapan al control de las autoridades públicas^[6]. En efecto, los terroristas utilizan esos "refugios seguros" para organizarse, entrenarse y preparar ataques, tanto en el Estado en el que se hallan como en otras partes del mundo^[7], lo que complica de manera evidente su combate.

Durante el siglo XX, y sobre todo a partir de la década de 1960, asistimos a la aparición de numerosos grupos terroristas de ámbito "local" por diferentes regiones del mundo, pero de una forma evidente en Europa, con el objetivo de lograr fines políticos a través de la violencia volcada, fundamentalmente, sobre las Fuerzas de Seguridad de los Estados en los que actuaban y sobre sus sociedades civiles. Podemos poner como ejemplo la organización terrorista *ETA (Euskadi Ta Askatasuna)* en España, el *IRA (Ejército Republicano Irlandés)* en Irlanda del Norte y Gran Bretaña, las Brigadas Rojas en Italia, la *Baader Meinhof* en Alemania, etc. Todos estos grupos terroristas forman parte, afortunadamente, de la historia de estos países y ninguno de ellos ha logrado objetivos políticos^[8].

Por entonces, el fenómeno terrorista fue considerado un problema, fundamentalmente, de tipo nacional, y por ello los esfuerzos orientados a erradicarlo fueron en la mayoría de los casos nacionales. La razón de esta consideración la encontramos en que durante la década de 1970 varios países europeos como Italia, España, Gran Bretaña, Alemania, Francia van a sufrir directamente la violencia terrorista protagonizada por grupos compuestos por sus propios nacionales. En estos casos, lo habitual era la cooperación a nivel bilateral entre los países víctimas del terrorismo^[9], lo cual no fue óbice para la firma y aprobación, en el ámbito europeo, de varios convenios para facilitar el combate en la lucha contra el terrorismo. El primer tratado europeo específicamente antiterrorista fue el *Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo*, de 1977.

1.1 La Guerra contra el Terror

A finales del siglo XX surge una organización terrorista con unas características distintas al terrorismo que conocíamos y que, si bien llevo a cabo atentados de diversa trascendencia a finales de dicho siglo, fue el 11 de Septiembre de 2001 cuando adquirió un alcance mundial. En efecto, una organización terrorista prácticamente desconocida hasta la fecha, llamada *Al Qaeda* (La Base), llevó a cabo una serie de atentados en Nueva York y en Washington, que ocasionaron la muerte de más de 3000 personas. Es decir, por primera vez unos atentados terroristas tuvieron capacidad para matar a miles de personas en un sólo día. Hoy en una guerra, como pueden ser las que se libran en Siria o Iraq, guerras especialmente sangrientas, pueden morir cientos de personas pero es difícil que se alcancen 3.000 víctimas mortales.

El mismo día de los atentados del 11S, el Presidente de los EEUU, George Bush, calificó los atentados terroristas como acto de guerra, porque nunca hasta entonces unos atentados terroristas habían tenido tal capacidad mortífera. Esa calificación como “acto de guerra” llevó a que horas después se declarase la conocida como “guerra contra el terror” (*War on Terror*). Tras el 11S se empezó a hablar del terrorismo internacional.

Durante la primera década del siglo XXI, el terrorismo internacional tuvo una significativa expansión geográfica, potenciada por la transformación de *Al Qaeda* en un “actor internacional” con capacidad de atentar en buena parte de los Estados del mundo, como así lo demostró, y con el objetivo de modificar la estructura de la sociedad internacional. No olvidemos que en muchos de sus comunicados la organización terrorista expresaba su deseo de crear un Califato Panislámico que abarcase desde el extremo más occidental de África y todo el norte del continente hasta el sudeste de Asia, incluyendo aquellos territorios que en algún momento de la historia pertenecieron al Islam, como España y Portugal.

En efecto, el lugarteniente de Bin Laden y "número dos" de *Al Qaeda*, el egipcio Ayman Al Zawahiri, advertía en varias declaraciones que "liberarían la tierra del Islam". "Intentamos liberar toda la que algún día era tierra del Islam, desde Al Andalus hasta Irak". La ideología que impondrían en este supuesto "imperio" estaría basada en una concepción excluyente y rigorista del credo islámico basada en el salafismo yihadista^[10].

Hasta los atentados del 11S, desde los Estados se hablaba de lucha o combate contra el terrorismo, pero nadie utilizaba la expresión de "guerra contra el terrorismo", y también hasta entonces la guerra se había declarado a un Estado, o bien a un grupo armado dentro de una guerra civil, pero no a un grupo terrorista. Por lo tanto, EEUU declaró la guerra al terrorismo y eso era un logro para *Al Qaeda*. De hecho desde finales de 2004, el líder entonces de *Al Qaeda*, el saudí Osama Bin Laden, se refería a la confrontación de *Al Qaeda* con EEUU como, literalmente, "una guerra de desgaste".

Tras esa "declaración de guerra" comenzó lo que algunos analistas y politólogos denominaron "conflicto asimétrico". Un tipo de conflicto armado caracterizado por el gran desequilibrio existente, en cuanto a capacidades militares y procedimientos o armas a utilizar, entre los diferentes actores armados o contendientes. Lo contrario a la guerra simétrica en la que los dos contendientes o grupos armados suelen ser Estados o pertenecer a la misma categoría de actores^[11]. En este caso, vemos que el terrorismo es el actor armado con capacidad militar inferior, lo podemos llamar *David*, frente a EEUU, *Goliat*, un actor con capacidad militar infinitamente superior a la de *Al Qaeda*. Sin embargo, esa capacidad militar superior no es sinónimo de victoria rápida, porque en este tipo de guerra no hay combates en campo abierto. *Al Qaeda* no se enfrenta directamente a EEUU porque perdería rápidamente.

Este conflicto asimétrico ha pasado por diferentes etapas que han conseguido el progresivo debilitamiento de la organización terrorista, sobre todo a raíz de la operación llevada a cabo por unidades de élite de las fuerzas militares de EEUU en la que se logra acabar con la vida de Osama Bin Laden (nombre en clave: Gerónimo) el 2 de mayo de 2011 en Abbottabad Pakistán. Su muerte supuso un fuerte varapalo en la estrategia adoptada por la organización terrorista. Perdía a su fundador y líder desde 1988, que hizo de esta organización terrorista la principal amenaza para EEUU y para la seguridad mundial, un logro en la historia de los grupos terroristas existentes hasta el momento.

1.2 Primeros ataques terroristas de *Al Qaeda*

Es en los primeros años de la llamada Posguerra Fría cuando Estados Unidos y algunos países europeos se convirtieron en el blanco de grupos terroristas yihadistas. En 1993

tuvo lugar un atentado contra el *World Trade Center*. Según Michael Sheehan, coordinador de contraterrorismo del Departamento de Estado durante los últimos años de la Administración estadounidense dirigida por el presidente Bill Clinton, “el aviso de alarma hubiese tenido que ser este primer atentado”. Sin embargo, durante las dos legislaturas de Clinton, la posición global en relación con la violencia política se mantuvo invariable: se consideraba un delito y no una amenaza para la seguridad nacional. Así es comprensible que, tras este ataque, las agencias antiterroristas buscaran a grupos de delincuentes aislados que operasen mayoritariamente fuera de Estados Unidos, y no a organizaciones armadas internacionales que planearan atentar dentro de las fronteras estadounidenses.

Para muchos analistas del terrorismo, la inclusión entonces de los atentados terroristas en el marco de la delincuencia supuso un perjuicio para la seguridad nacional. Un error que impidió valorar adecuadamente la amenaza que suponían los grupos armados islamistas^[12].

En el escenario europeo Francia fue uno de los países más castigados. Durante el verano de 1995, París fue víctima de una oleada de atentados terroristas protagonizados por miembros de los Grupos Islámicos Armados (GIA). Una organización que contó con el apoyo financiero de *Al Qaeda*. Ese mismo año, un atentado con una furgoneta cargada de explosivos contra el Alfred P. Murrah Federal Building, en la ciudad de Oklahoma, acabó con la vida de 168 personas^[13]. Sin embargo, fue el atentado en el Centenal-Olympia Park en Atlanta el que dio la señal de alarma y empujó al presidente Bill Clinton a declarar que “la lucha contra el terrorismo es uno de los retos más importantes del siglo XXI”^[14]. En 1997 las agencias de inteligencia estadounidenses mencionaron a Bin Laden como el organizador principal de diversos ataques terroristas.

En agosto de 1998 tuvieron lugar los espectaculares atentados contra las embajadas norteamericanas en Nairobi (Kenia) y Dar es Salaam (Tanzania). A estas acciones, siguieron otros atentados con bomba por todo el mundo contra intereses norteamericanos que afectaron a sedes en Sri Lanka, Uganda, Israel y Sudáfrica. Ante estos atentados Madeleine Albright, secretaria de Estado norteamericana (Administración del presidente Bill Clinton), puntualizó: “Esta es, desafortunadamente, la guerra del futuro”. “La organización de Osama Bin Laden ha declarado la guerra a los americanos”. El diario *The New York Times* publicaba que había 3000 militantes islamistas bajo las órdenes de Bin Laden^[15]. Pese a todo, estos atentados no sirvieron para que se iniciara una investigación a gran escala.

Sin embargo, es a partir de los ataques terroristas dirigidos contra el World Trade Center de Nueva York y contra el Pentágono en Washington, el 11 de septiembre de 2001,

reivindicados por Osama Bin Laden, cuando el fenómeno del terrorismo internacional se manifiesta de forma más evidente^[16]. Con este atentado, se atacaba a uno de los mayores símbolos de la Norteamérica moderna y del capitalismo occidental, además de introducirse a la yihad en el corazón de Estados Unidos. La reacción inmediata del presidente Bush fue calificar el atentado como una "tragedia nacional".

Estos atentados dieron paso a nueva etapa en el contexto internacional bautizada, como ya hemos dicho, por el presidente norteamericano, George Bush, "de guerra contra el terrorismo"^[17].

"—No lo entienden..., la guerra ya empezó el 11 de septiembre".

(Estas fueron las palabras que pronunció George W. Bush mientras le maquillaban en el Despacho Oval antes de dirigirse al país y anunciar que el ejército estadounidense había comenzado a atacar los campos de entrenamiento de terroristas de *Al Qaeda* dirigidos por Bin Laden en Afganistán)^[18].

Con esta intervención, Bush daba comienzo a su particular "guerra contra el terror", para eliminar primero a Bin Laden y *Al Qaeda* y, a continuación, para acabar con el régimen talibán (al que calificaba de amenaza a los derechos humanos y de opresor de la población)^[19]. La justificación oficial del ataque contra el régimen talibán fue que daba cobijo a Osama Bin Laden y al sistema terrorista internacional *Al Qaeda*.

Esta batalla seguiría en Irak, bajo el pretexto inicial de que el régimen iraquí poseía armas de destrucción masiva. Por lo tanto, la guerra en Afganistán e Irak son fruto también de la guerra contra el terrorismo internacional. De hecho, el presidente Bush miraba siempre al hablar de Irak hacia el 11 de septiembre de 2001 y encerraba la tragedia de Irak en el círculo del terrorismo internacional.

Cinco años después de sus primeras declaraciones tras el 11-S, Bush recordaba a sus ciudadanos que Estados Unidos es una nación en guerra. "El peligro terrorista persiste", declaró a una semana de cumplirse el quinto aniversario de los ataques terroristas. La Administración insistía que "el enemigo al que nos enfrentamos en la actualidad en la guerra contra el terrorismo no es el mismo enemigo al que nos enfrentamos el 11 de septiembre de 2001". Según Bush: "Nuestros eficaces esfuerzos contra el terrorismo han obligado en parte a los terroristas a modificar sus modos de actuar".

1.3 La evolución de *Al Qaeda*

Tras el 11-S, *Al Qaeda* experimentó importantes cambios hasta convertirse en una red terrorista mundial, en todos los sentidos de la palabra. Una red terrorista que contó con el impulso de importantes factores económicos del Tercer Mundo y particularmente

de algunos Estados musulmanes. Esas complicidades, según explica Loretta Napoleoni en su libro *Yihad*, “alcanzan hasta los sacrosantos bastiones del capitalismo occidental, Wall Street, la City londinense, los magnates financieros de Hong Kong y el mundo surebpreicio de la hawala^[20] de Arabia Saudí y el Sureste asiático”^[21].

En su evolución, *Al Qaeda* se convirtió en una amalgama de células terroristas más autónomas y descentralizadas, conformadas por una mayor diversidad en los miembros de la organización. En efecto, los atentados de la yihad global a partir de 2003 ya no fueron tanto obra de comandos directamente enviados por la dirección central de *Al Qaeda*, sino más bien obra de grupos terroristas independientes vinculados a la ideología yihadista^[22]. Por lo tanto, a mediados de la primera década del siglo XXI, *Al Qaeda* se convirtió en una red de redes, muy flexible y descentralizada y que permitió iniciativas locales. En determinado momento los grupos surgidos localmente entraban en contacto con la red global.

Mientras la UE estaba empeñada en mejorar la seguridad y avanzar en su espacio de seguridad, interior y justicia, *Al Qaeda* y en general el terrorismo internacional van a colocar en su punto de mira a Europa y, tras una serie de atentados frustrados -como el complot de Estrasburgo, de diciembre de 2000, el complot de la embajada americana en París, en el otoño de 2001, o del “terrorista del zapato”, en diciembre de ese mismo año-; el 11 de marzo de 2004 se producía el mayor atentado terrorista de la historia de España y el más grave de los cometidos en Europa por radicales islamistas ligados a *Al Qaeda*. Las diez bombas que estallaron en cuatro trenes de Madrid se cobraron 191 muertos y 1824 heridos^[23].

Un año después, la tragedia terrorista se repetía en Londres. El 7 de julio de 2005, exactamente un año y tres meses después de la masacre de Madrid, varias explosiones en el metro y un autobús acabaron con la vida de 52 viajeros y cuatro terroristas. Un año después, en agosto de 2006, la Policía y los servicios secretos británicos, conseguían abortar un atentado dirigido contra una decena de aviones en pleno vuelo entre Reino Unido y Estados Unidos^[24].

Durante esos años, la popularidad de *Al Qaeda* entre la población musulmana mermó. No olvidemos que la mayoría de las víctimas mortales ocasionadas en sus atentados, desde 2002, fueron musulmanas. Para *Al Qaeda*, que señala a los occidentales como su principal enemigo, matar principalmente a musulmanes y perder popularidad entre su población de referencia es equivalente a un fracaso. Si bien, *Al Qaeda* tuvo la habilidad durante estos años, hasta la muerte de su líder, de propiciar la formación de una urdimbre del yihadismo global, que está precisamente en la base de la organización sucesora:

el Estado Islámico (Daesh, acrónimo en árabe). Además, el terrorismo de *Al Qaeda* y algunas de sus filiales siguen siendo una amenaza para EEUU y para el resto del mundo. Entre esas filiales, una de las más activas es *Al Qaeda del Magreb Islámico* (en adelante AQMI)^[25], a la que se le atribuyen decenas de atentados en Marruecos, Mauritania, Túnez y Argelia.

Al principio, el objetivo de AQMI era luchar contra el gobierno argelino y la instauración de un Estado islámico que repose sobre los preceptos del Islam. EN lo sucesivo, AQMI se ha convertido en un componente de *Al Qaeda* que contribuye a la yihad mundial, siendo su zona de interés predilecta África del Norte y Europa.

En concreto en el Sahel, una de las regiones más pobres del mundo y que recorre África desde el Atlántico al Cuerno oriental, en el límite entre el Magreb y el África subsahariana^[26], operan diferentes grupos terroristas en nombre del Islam. En julio de 2013, el representante especial de la UE para el Sahel, Michel Reveyrand de Menthon, señalaba que la amenaza terrorista en el Sahel sigue siendo importante a pesar del debilitamiento de los grupos terroristas que ocupaban el norte de Mali. La prensa francesa, particularmente *Le Figaro*, mostraba su inquietud: "La creación de un eje terrorista en África que navegaría de Mauritania a Somalia pasando por Nigeria inquieta en lo sucesivo a todos los especialistas de seguridad". Algunos estudiosos del tema han llegado a la conclusión de que el principal objetivo de estos grupos es financiar sus actividades pseudoyihadistas con los beneficios del negocio de la droga. Es decir, que la Yihad es la excusa para crear organizaciones terroristas que les permitan un medio de vida en unos Estados con graves problemas socioeconómicos y políticos.

Y parece obvio que hay que impedir por todos los medios que el Sahel se convierta en el refugio del islamismo radical y de la violencia, porque de su estabilidad depende la seguridad europea y el progreso de los países de la región.

Precisamente por ello, en el verano de 2012 se puso en marcha EUCAP Sahel Níger, una misión de refuerzo de las capacidades en materia de lucha contra el terrorismo y el crimen organizado en el Sahel (EUCAP Sahel Níger). El objetivo, asesorar fundamentalmente a la Policía Nacional, la Gendarmería y la Guardia Nacional, en diferentes aspectos relacionados con la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado.

Por lo tanto, esta misión también forma parte de la estrategia de la UE para la seguridad y el desarrollo del Sahel. Al margen de la contribución de la Unión Europea, otros países como Estados Unidos y Francia también han llevado y llevan a cabo misiones de entrenamiento sobre el terreno en la lucha antiterrorista. Otras operaciones dirigidas a debilitar el terrorismo en el Sahel fueron la *Operación Serval*, una intervención de carác-

ter militar encabezada por Francia, en enero de 2013. Dicha operación contó con el apoyo de varios países africanos y occidentales, bajo el amparo de la ONU, y con el objetivo de frenar el avance de rebeldes islamistas ligados a *Al Qaeda* y que desde 2012 gobernaban de facto el norte del país. Con la operación Serval se registró un debilitamiento de estos grupos islamistas.

2. La reacción de la comunidad internacional en la lucha contra el Terrorismo

Como ya hemos dicho, *Al Qaeda* reinauguró una nueva era del terrorismo^[27], un terrorismo que parecía afectar a todos, independientemente del lugar en donde se hubiese perpetrado un ataque terrorista y, precisamente por ello, la lucha adoptó un carácter global. Así lo dejaron entrever algunos de los editoriales de periódicos publicados el día después del 11-S. El diario *Le Monde*, del 12 de septiembre de 2001, titulaba su editorial de la siguiente forma: “Todos somos americanos”, una frase que resumía el sentir de Europa, solidarizándose ante los terribles hechos perpetrados por los terroristas.

En los años siguientes, se elaboraron, en el marco del sistema de las Naciones Unidas, diferentes instrumentos internacionales contra el terrorismo internacional. A través de la Asamblea General, los Estados Miembros coordinaron cada vez más sus actividades de lucha contra el terrorismo y elaboraron normas jurídicas. Con miras a consolidar e impulsar estas actividades, los Estados Miembros iniciaron en 2006 una nueva fase de sus actividades contra el terrorismo al acordar una estrategia mundial contra el terrorismo. Esta Estrategia representa la primera vez en que los Estados Miembros de las Naciones Unidas acuerdan un marco estratégico y operativo común para luchar contra el terrorismo^[28].

Dicha Estrategia constituye la base de un plan de acción concreto encaminado a: hacer frente a las condiciones conducentes a la difusión del terrorismo; prevenir y combatir el terrorismo; adoptar medidas para desarrollar la capacidad de los Estados para luchar contra el terrorismo; fortalecer la función de las Naciones Unidas de combatir el terrorismo; y velar por el respeto de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. La Estrategia se basa en el consenso excepcional de condenar el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, al que llegaron los líderes mundiales en su Cumbre de septiembre de 2005^[29].

3. Actuaciones concretas de la UE en la lucha contra el Terrorismo

Son varias las iniciativas antiterroristas surgidas en el ámbito de la UE desde el 11 de septiembre de 2001^[30], y las posteriores matanzas de Madrid y Londres. Entre ellas destacan las siguientes:

A partir de esa fecha, la UE declara que el terrorismo es una amenaza para la seguridad y la estabilidad de Europa y el mundo, y llama a la aceleración y reforzamiento de sus pilares, de Justicia e Interior y de Política Exterior, de Seguridad y Defensa. Esto se tradujo en que la Unión Europea puso e en marcha, en los años siguientes, numerosas iniciativas antiterroristas. Por lo tanto, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 provocaron una redefinición de la política de seguridad de la UE.

La primera iniciativa conjunta llegaba en diciembre de 2001, cuando el Consejo adoptó una posición común estableciendo una lista de personas, grupos y entidades implicadas en actos de terrorismo para aplicarles medidas preventivas de embargo de fondos y otros haberes financieros^[31]. Esta lista de organizaciones terroristas tiene como objetivo, entre otros, "*asfixiar* económicamente a las organizaciones radicales incluidas en ella".

1. La Euroorden, que entró en vigor el 1 de enero de 2004. Esta iniciativa española, cuyos orígenes se remontan a 1997, supone un cambio importante y una simplificación en los procesos de detención y entrega de delincuentes, que sustituye al antiguo sistema de extradición. Por lo tanto, la extradición y la Euroorden persiguen el mismo objetivo: Entrega de un miembro perseguido por causas penales. La diferencia es que la extradición es de Estado a Estado, y se lleva a cabo como consecuencia de un tratado, mientras la Euroorden es pura asistencia judicial internacional, es decir, de juez a juez y no interviene el poder político.

La Euroorden se aplica exclusivamente cuando se trata de alguno de los 32 delitos calificados como graves, como los relacionados con el terrorismo y el narcotráfico.

2. Desde marzo de 2004 existe la figura de coordinador antiterrorista de la UE. Su tarea, bajo las órdenes del Alto Representante de la PESD, consiste en racionalizar, organizar y coordinar la lucha antiterrorista dentro de la UE. En definitiva, lograr que los Estados miembros pongan en práctica todas las decisiones que se toman a nivel europeo en materia de lucha antiterrorista, así como tratar de mejorar el trabajo en común entre los actores nacionales y europeos. Una tarea nada fácil, si se tiene en cuenta que la UE carece de identidad común en asuntos de espionaje y sus socios se resisten a compartir este tipo de información. Actualmente Pilles de Kerchove, un alto funcionario belga especializado en asuntos de cooperación judicial y policial dentro del Consejo de la UE, ocupa el cargo.

3. Otra medida, aprobada en noviembre de 2005, es la obligación de almacenamiento de datos. Las compañías telefónicas y las operadoras de Internet tienen la obligación de guardar los datos de las comunicaciones efectuadas por los usuarios, durante un periodo que oscila entre seis y 24 meses.
4. Avances en la cooperación policial. Algo que se lleva pidiendo en el ámbito comunitario desde la década de 1990. La Unión Europea tomó conciencia de la necesidad de reforzar la cooperación policial (Europol)^[32] mediante el intercambio de datos entre los países y la cooperación en materia de justicia (Eurojust).

Los instrumentos diseñados a tal efecto e incluidos dentro del marco del tercer pilar del TUE son: (1) la Oficina Europea de Policía o Europol, en 1995, que depende del Consejo Europeo y tiene un sistema de financiación específico que se nutre de los Estados miembros. Y (2) los magistrados de enlace en 1996^[33].

Sin embargo, fue a partir de julio de 1999 cuando Europol comenzó a funcionar plenamente. Como señala Javier Bañuelos Rodríguez, “su finalidad principal fue desde un principio la transmisión y el tratamiento de la información, la mejora de la eficacia de los servicios competentes de los Estados miembros y la cooperación entre ellos a través de este instrumento”. Con el paso del tiempo las competencias se fueron ampliando. El 28 de noviembre de 2002 se estableció un “Protocolo que modifica el Convenio relativo al establecimiento de Europol de 1995”, según el cual se prevé la participación en calidad de apoyo en equipos conjuntos de investigación^[34] y la posibilidad de solicitar a las autoridades competentes de los Estados miembros afectados, que efectúen o coordinen investigaciones en casos concretos.

En materia de lucha antiterrorista, Europol dispone de una unidad antiterrorista especializada, destinada a hacer frente, por un lado, a la amenaza terrorista y, por otro, al tráfico ilícito de materiales nucleares, radiológicos, así como armas, municiones y explosivos^[35].

¿Cómo surge la cooperación europea en materia de justicia e interior, y específicamente en el ámbito policial? En 1976 se fundó en Luxemburgo el denominado *Grupo de Trevi*. Se trataba de una reunión informal de los ministros de Justicia e Interior de los entonces nueve miembros de la Comunidad Europea (CE). El antecedente más inmediato del *Grupo de Trevi* lo constituye el *Club de Berna*, que surgió en 1968 como el primer intento serio de estructurar la cooperación policial internacional, si bien estaba centrada

en el fenómeno del terrorismo nacionalista árabe radical, que por aquel entonces se dedicaba al secuestro aéreo^[36].

El siguiente hito fundamental en la cooperación policial y judicial comunitaria fue el *Acuerdo de Schengen* de 1985. Un acuerdo cuyo objetivo era la supresión gradual de las fronteras interiores, es decir, entre Estados de la CE, con el único fin de mejorar la colaboración entre policías europeas^[37]. En 1990 se firmaba el Convenio de aplicación que establece, por primera vez, una regulación y unos objetivos concretos en materia de cooperación policial. Dicho Convenio entró en vigor el 26 de marzo de 1995.

La cooperación policial en Schengen se estructura, según los artículos 39 a 53 del convenio de aplicación, en las áreas de asistencia policial para la investigación y prevención de delitos, vigilancia transfronteriza, persecución "en caliente"^[38], intercambio de información, nombramiento de funcionarios de enlace y, por último, entregas vigiladas de drogas y dinero. Todas estas áreas son muy útiles en la lucha contra el terrorismo, dadas las crecientes conexiones entre el mundo de la droga, el tráfico de armas y el terrorismo.

Con la entrada en vigor del *Tratado de Ámsterdam*, en 1999, el acervo de Schengen se integró en el marco institucional y jurídico de la Unión Europea en virtud de un protocolo anexo al *Tratado de Ámsterdam*. En virtud de este protocolo, los nuevos Estados miembros de la UE deben aplicar la totalidad del acervo Schengen.

Por otra parte, el Sistema de Información Schengen (SIS), cuyo objetivo es mejorar la cooperación en materia de justicia, policía y aduanas, constituye un elemento fundamental para la consecución de una colaboración eficaz en materia de prevención y lucha anti-terrorista. Para ello, el SIS permite el acceso, a los puestos fronterizos y a las autoridades policiales y judiciales de los Estados miembros, de información relativa a personas, objetos o vehículos buscados^[39]. Sin embargo, estos avances en la lucha contra el terrorismo en el ámbito de la Unión Europea no resultan suficientes.

En el ámbito judicial destaca la puesta en marcha, en abril de 2002, de Eurojust (Unidad de Cooperación Judicial Europea)^[40]. Este órgano de la Unión Europea, con sede en La Haya, tiene como principales objetivos: 1) fomentar y mejorar la coordinación entre las autoridades competentes en lo referente a las investigaciones y las actuaciones judiciales en los Estados miembros, 2) mejorar la cooperación entre las autoridades competentes, facilitando la prestación de ayuda judicial mutua y la ejecución de peticiones de extradición y 3) apoyar a las autoridades competentes para reforzar la eficacia de las investigaciones y actuaciones judiciales.

Eurojust se constituye como un órgano de la Unión con personalidad jurídica propia, lo que garantiza su independencia y autonomía, y dispone de normas claras en cuanto a

representatividad y relaciones con otros cuerpos^[41]. Está formado por un representante de cada Estado miembro con calidad de juez, fiscal o policía. Puesto que cada Estado de la Unión Europea decide la duración del mandato de su representante, así como los poderes judiciales que le son conferidos, aquel está sometido al Derecho del Estado miembro que lo nombró para el cargo^[42].

Por otra parte, destacar que el *Tratado de Lisboa* contempla una Cláusula de Solidaridad, incluida en el artículo 222 del Título VII. Con su puesta en marcha, los Estados se comprometen a poner a disposición del país víctima de un ataque terrorista, todos los instrumentos de los que dispongan, incluidos los militares. Los objetivos son prevenir la amenaza terrorista en cualquiera de los territorios de la Unión, proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles atentados y aportar asistencia a dicho Estado, siempre que lo soliciten sus autoridades políticas^[43].

4. De Al Qaeda al Estado Islámico

Debilitada *Al Qaeda*, desde 2014 nos enfrentamos a una organización terrorista autodenominada Estado Islámico, que tiene sus orígenes en la primera. Para explicar los orígenes de esta “nueva” organización, así como la situación de inestabilidad que sufren países como Iraq y Siria, se hace necesario retroceder al 2003 cuando, en el marco de la “guerra contra el terrorismo” (*War on Terror*), iniciada tras los ataques terroristas perpetrados por *Al Qaeda* el 11S, EE.UU decide llevar a cabo una intervención militar en Iraq^[44], que terminó con el régimen de Sadam Hussein. La “invasión” comenzó el 20 de marzo de 2003 sin una autorización del Consejo de Seguridad^[45]. En un mes y medio caía el régimen iraquí poniendo punto final a una dictadura implantada en 1979, y precisamente por ello se pensó que era muy positivo para la ciudadanía en particular y para la sociedad internacional en general, sin embargo también se acabó con un “cierto equilibrio” en un país donde el 40% de su población son suníes y el 60% chiíes^[46].

Según la mayoría de las investigaciones y artículos, el origen del actual *Estado Islámico* se encuentra en la invasión de Estados Unidos a Iraq en el 2003. A raíz de la presencia militar norteamericana, en el Iraq post-Sadam Hussein surgieron multitud de milicias con el objetivo declarado de luchar contra las tropas estadounidenses (extranjeras en general). Entre esas milicias destaca la creada por el yihadista Abu Musab Al Zarqawi, de origen jordano, con el nombre de *Jama at Al. Tawid wal Jihad*.^[47]

Un año después de que comenzara la invasión, Zarqawi anunció la unión oficial de su milicia con *Al Qaeda* y juró lealtad a Bin Laden. Fundaba así *Al Qaeda* en Iraq, que se convirtió en la mayor fuerza insurgente durante los años de ocupación estadouni-

dense. Durante los años siguientes el número de milicianos fue aumentando de forma considerable y llevaron a cabo multitud de atentados. Después de varios intentos, EEUU conseguía en una operación militar, en 2006, dar muerte a algunos de sus principales cabecillas, entre ellos Al Zarqawi.

El terrorista jordano fue reemplazado por Abu Abdullah al Rashid, un ex oficial del ejército iraquí que pertenecía a un grupo salafista. El nuevo líder cambió la estructura de la formación y la renombró como *Estado Islámico de Iraq*, que se convirtió en un subgrupo con cierta dependencia directa de *Al Qaeda*, con el objetivo de dar a la organización una imagen más local^[48].

Mientras tanto, ese mismo año es nombrado Primer ministro en Iraq, con el apoyo de EEUU, el chií Nuri Al Maliki. Este gobierno no incluyó en su gabinete ningún miembro sunita, mientras que chiíes y kurdos mejoraron sus posiciones. Al Maliki se despreocupó y no defendió los intereses de los suníes situados fundamentalmente en el norte del país, provocando la creación de la brecha norte-sur.

Durante los tres años siguientes, hasta el 2009, el *Estado Islámico de Iraq* llevó a cabo ataques violentos e indiscriminados, lo que le supuso una pérdida de apoyo por parte de la población, aterrorizada por su extrema brutalidad^[49]. Al año siguiente EEUU consiguió desintegrar parcialmente a la organización terrorista, al golpear a la cúpula y acabar con la vida de su principal dirigente. El relevó lo tomó Abu Bakr al Baghdadi, convertido en el máximo líder^[50].

Tras el retiro de las tropas extranjeras y entre ellas las de EEUU, en diciembre de 2011, ISIS resurgió de las cenizas y el número de militantes creció de manera exponencial. La consecuencia fue que bajo el mandato del nuevo líder la organización realizó múltiples ataques en el país.

El fortalecimiento de *Daesh* (acrónimo en árabe de Estado Islámico) va a coincidir con un nuevo acontecimiento: el inicio de las conocidas periodísticamente como *primaveras árabes* (revueltas sociales) en Túnez, Egipto, Libia^[51] y finalmente Siria, entre otras; y la muerte del líder de *Al Qaeda*, Osama Bin Laden. La progresiva debilidad de *Al Qaeda* va a convertir al *Estado Islámico* en la organización principal para la consecución de ese objetivo planteado por los primeros: Crear un Califato Panislámico que abarque desde el extremo más occidental de África hasta Indonesia, e integrando a aquellos territorios que en algún momento de la historia pertenecieron al Islam.

5. Guerra Civil en Siria

En enero de 2011 Siria experimentaba las primeras manifestaciones callejeras contra su Presidente, Bashar Al Assad, consecuencia de las insurrecciones conocidas como *primaveras árabes*. Los sirios, que vieron como los tunecinos y los egipcios se liberaron de sus dictadores, quisieron imitar ese proceso^[52]. Sin embargo, pronto la rebelión en Siria se diferenció del proceso seguido en Túnez o Egipto. En Siria la guerra se ha prolongado en el tiempo y el impacto bélico se ha intensificado convirtiendo al país en un territorio controlado por diferentes grupos armados, en guerra unos con otros. Junto a ello, no hay que olvidar que Siria es una zona de gran interés geopolítico, y un país de gran importancia para la seguridad energética de varias potencias económicas^[53].

En 2013, el *Estado Islámico de Iraq* decide entrar en la guerra de Siria y Abu Bakr Al Baghdadi anuncia la fusión de las milicias en Iraq y Siria, pasándose a denominar *Estado Islámico de Iraq y el Levante* (ISIS, por sus siglas en inglés).

Actualmente en su lucha por el control territorial, *Daesh* combate múltiples frentes: A Bachar Al Assad, a los rebeldes de Siria, a los nacionalistas kurdos, y a otros grupos islámicos. Además combate contra EEUU, Rusia y Francia, tras la decisión de estos países de intervenir militarmente en Siria.

En relación con el *Estado Islámico de Iraq y el Levante*, señalar que su primera gran acción ofensiva fue la toma de las ciudades iraquíes de Faluya y Ramadi, arrebatadas al Gobierno tras duros enfrentamientos, en enero de 2014. Para ello contaron con el apoyo de grupos insurgentes locales suníes frustrados por las políticas sectarias de años de Gobierno del chií Nuri Al Maliki. Otra ofensiva importante fue la lanzada en el verano de ese mismo año en el norte de Iraq y en la que tomaron la importante ciudad de Mosul.

6. Proclamación del Califato de *Daesh* y la respuesta de la comunidad internacional

El 29 de junio de 2014, Abu Bakr Al Baghdadi declaraba el Califato musulmán sobre territorio iraquí y sirio gobernado por los preceptos más puros de la sharia. El autoproclamado Califa se erigía en la máxima autoridad existente en el mundo islámico.

A día de hoy resulta complicado conocer con exactitud qué extensión controla el *Estado Islámico*, con ciudades situadas en el norte de Iraq como Mosul, Tikrit, Faluya, y Tal Afar; y de Siria como Raqqah (con más de 200.000 habitantes); además de carreteras, refinerías petrolíferas y límites fronterizos. En total, unos ocho millones de personas viven bajo el control parcial o total de EI^[54].

En los territorios que controlan han procedido a imponer una estricta interpretación de la *Sharia*, la ley sagrada del Islam, un código de conducta que establece deberes religiosos, políticos, privados y públicos. La *Sharia* obliga a las mujeres a usar el niqab (velo que cubre todo el cuerpo exceptuando los ojos), y prohíbe el consumo de tabaco y alcohol. Los chiítas, cristianos, yazidíes o personas con un culto diferente son asesinados u obligados a convertirse, o a pagar impuestos.

A parte del califa, encontramos un consejo religioso (a través del cual se implanta la *Sharia*), un consejo asesor (*Shura*), un consejo militar y un consejo de seguridad. La gran mayoría de los líderes son de nacionalidad iraquí y ex soldados del Ejército de Iraq^[55].

En agosto de 2014, Estados Unidos fuerza el relevo del Primer ministro iraquí, Nuri Al Maliki, y lo culpa de fomentar, con sus políticas sectarias contra los suníes, el auge de los yihadistas insurgentes del *Estado Islámico*. Finalmente, en medio del caos político que vive Iraq Haider Al-Abadi sustituye a Nuri al Maliki como Primer ministro iraquí.

Ese mismo mes se producen las decapitaciones en directo de periodistas occidentales por parte de los terroristas. El reportero estadounidense secuestrado en Siria, James Foley, es degollado. La decapitación grabada en vídeo y difundida a través de Internet y las redes sociales dio la vuelta al mundo, y la comunidad internacional decidió hacer frente a la amenaza islámica. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad, el 15 de agosto de 2014, una resolución que pretendía debilitar al *Estado Islámico* en Iraq y Siria. La Resolución 2170, adoptada por unanimidad y bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, supone un fuerte impulso para los esfuerzos internacionales en la lucha contra el terrorismo. Como resultado y a requerimiento del propio Iraq, se ha formado una coalición internacional liderada por EEUU que aúna a países occidentales, musulmanes, de la región y árabes que asisten a Iraq en su lucha contra el terrorismo^[56].

En septiembre de 2014 la aviación de EEUU comenzó la ofensiva aérea contra posiciones del ISIS. España está integrada en la coalición internacional contra el Daesh desde 2015.

Conclusiones

En este mundo globalizado y anárquico se ha incrementado de forma exponencial el número de víctimas mortales en ataques terroristas. Según el *Global Terrorism Index 2014*, aunque en África ha proliferado la violencia yihadista en los dos últimos años, la incidencia del terrorismo islámico sigue siendo muy superior en Oriente Medio, tanto por el número y la entidad de los grupos extremistas, como por sus zonas de actuación.

No obstante, en Egipto, Libia, Túnez y Argelia, países todos ellos en una situación de caos y conflicto, han emergido milicias islamistas aliadas con el *Estado Islámico*.

Aunque la solución militar y policial es de vital importancia, esta nunca pondrá punto y final a las causas profundas que subyacen y que favorecen el reclutamiento de miles de jóvenes por todo el mundo. En efecto, *la guerra contra el terror* no puede ganarse exclusivamente por medios policiales, judiciales y a través de la cooperación. La dimensión jurídico-policial es decisiva para desarticular comandos, pero no es suficiente para combatir un terrorismo que cuenta con simpatizantes en todo el mundo. Durante los últimos quince años, miles de sospechosos han sido detenidos, cientos de ellos condenados y decenas de células terroristas desmanteladas, sin embargo, el terrorismo yihadista tiene una capacidad de regeneración sorprendente. Y tras la detención de una célula despierta otra.

Para evitar la proliferación de nuevas células hay que actuar contra las causas que la fomentan y favorecen como son los problemas económicos, sociales y culturales. En efecto, el terrorismo no tiene justificación, pero eso no significa que no existan causas o situaciones que le favorezcan y le proporcionan simpatías, y otras que les perjudiquen y le aíslen. La pobreza y el fanatismo impulsan a estos suicidas, la mayoría de los cuales viven en barriadas de chabolas. Algunos jóvenes magrebíes se unen al *Estado Islámico* buscando una salida económica y social a su vida. La atracción que representa el *Sala-fismo* –la ideología del *Estado Islámico* y en general de los grupos terroristas yihadistas basada en una interpretación rigorista del Islam- para los jóvenes magrebíes sin trabajo es evidente. Subvertir esta situación que convierte al Magreb en tierra fértil para los islamistas radicales es vital^[57].

No obstante, no es conveniente del todo ni del todo certero al 100% explicar la opción terrorista con una justificación de esta índole. Vemos en Reino Unido, Francia, España, Bélgica y otros países árabes como Arabia Saudí a individuos que no carecen de nada radicalizarse. En otros países como Argelia se ha comprobado que a diferencia de los terroristas ejecutores de los atentados, los líderes yihadistas no proceden de las zonas más pobres del país. Para muchos jóvenes parece que resulta atractivo el llamamiento del terrorismo yihadista al terror y a la muerte. En efecto, en muchos países musulmanes y no musulmanes existe un caldo de cultivo favorable para la difusión de la ideología yihadista. Esta situación dificulta enormemente su combate y la progresiva debilidad y agotamiento de la organización terrorista. Se ha comprobado que cuando el grupo terrorista contra el que se combate cuenta con simpatía y apoyo social, la acción policial y militar no es decisiva.

Precisamente por ello, en la lucha contra el terrorismo yihadista es fundamental aplicar medidas de prevención. Unas medidas que deberían ir dirigidas a uno de los flancos en los que más vale la pena insistir si de verdad queremos debilitar la lacra terrorista: el reclutamiento y radicalización de islamistas y, como no, en sus fuentes de financiación:

1. Prevenir: es clave para combatir la radicalización y el reclutamiento de terroristas. Esta dimensión de la lucha contra el terrorismo es vital.
2. Hay que mejorar las condiciones de vida en algunos países árabes y fortalecer las instituciones estatales. Fomentar políticas socio-económicas que reduzcan la desigualdad e incentiven el desarrollo en todos los ámbitos, desde la disminución de la pobreza hasta el acceso a los recursos básicos y la construcción de infraestructuras. Luchar contra la corrupción y el crimen organizado.
3. La cooperación internacional a nivel estatal en la lucha contra el terrorismo es fundamental. Ningún país puede combatir en solitario al desafío que representa el extremismo islámico. Por ello, la comunidad internacional debe ampliar su consenso y compromiso que favorezca la aprobación de una convención internacional en la lucha contra el terrorismo, al igual que existe para la lucha contra la delincuencia organizada transnacional.

Notas

- [1] Definición de Delincuencia Organizada en el **Artículo 2** de la *Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, también conocida como *Convención de Palermo*. Véase <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>. **Artículo 2** dice: Para los fines de la presente Convención: a) Por "grupo delictivo organizado" se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material; b) Por "delito grave" se entenderá la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave; c) Por "grupo estructurado" se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada; d) Por "bienes" se entenderá los activos de cualquier tipo, corporales o incorporeales, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, y los documentos o instrumentos legales que acrediten la propiedad u otros derechos sobre dichos activos;...

- [2] Véase SCHMID P. A. y JONGMAN, A.J.: *Political Terrorism*, North-Holland Publishing Company, Amsterdam, 1988, pp. 28. Y CHOMSKY, N. "International Terrorism: Image and Reality", en Alexander George, ed., *Western State Terrorism*, Polity Press, Cambridge, 1991, pp.12. El teórico internacionalista Noam Chomsky definió el terrorismo como "un método de acción violenta repetida que suscita ansiedad, al que recurren individuos, grupos o actores de un Estado que viven en la clandestinidad, por razones criminales, políticas..., cuyo blanco principal no se corresponde con los objetivos de violencia directos. Las víctimas humanas que genera la violencia suelen elegirse al azar (blanco de oportunidad) o de un modo selectivo (blanco representativo o simbólico) entre una población —blanco potencial—, y sirven para generar un mensaje. Los procesos de comunicación basados en el temor y la violencia que se establecen entre terroristas (las organizaciones), víctimas (en peligro) y objetivos principales se utilizan con el fin de manipular el objetivo principal (la/las audiencia/as) y convertirlo en un objetivo de terror, en un objetivo de exigencias o en un objetivo de atención, según si lo primero que se persigue es la intimidación, la coerción o la propaganda".
- [3] Aspectos como la percepción política que del fenómeno terrorista se tiene y la diversidad de culturas, sistemas políticos y jurídicos, e incluso de valores morales y religiosos existentes complican y han hecho hasta ahora imposible una definición convencional del término. Los académicos opinan que cualquier definición de terrorismo debe incluir tres características principales, a saber: que es de naturaleza política, que va dirigido contra civiles y que crea un clima de temor extremo. Sin embargo, en las bibliotecas abundan los libros centrados exclusivamente en uno u otro de estos elementos. Por su parte, los miembros de las organizaciones armadas y los políticos utilizan libremente la definición propagandística de terrorismo.
- [4] ARÍSTEGUI, G.: "La cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo", *Política Exterior* nº 60, noviembre-diciembre 1997.
- [5] El suplemento de 1798 del Diccionario de la Academia francesa define el terrorismo como "système, régime de la terreur". LAQUEUR W.: *Una Historia del Terrorismo*. Paidós, Barcelona, 2003, pp. 36-37.
- [6] MOLANO, A.: "Terrorismo camaleónico: evolución, tendencias y desafíos inminentes del terrorismo global". *Revista Fuerzas Armadas de Colombia*, Vol. LXXXI, ed. 211, 2009, pp. 20-27.
- [7] En <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Terrorismo/Paginas/Terrorismo1.aspx>.
- [8] En 1998 se firmó un acuerdo de paz entre fuerzas políticas republicanas, una de ellas fue el *Sinn Fein*, el brazo político del IRA, y fuerzas políticas protestantes. Tras el *Acuerdo de Paz de Stormont*, el IRA desapareció y se constituyó un Parlamento autónomo, entre otros logros políticos, en Irlanda del Norte.
- [9] En el caso del terrorismo de ETA, una de las principales medidas para debilitar a esta organización ha sido la cooperación bilateral entre España y Francia. Véase MORÁN BLANCO, Sagrario: *ETA entre España y Francia*. Edit. Complutense, Madrid, 1997.
- [10] El término salafismo (salafiyah), que alude a los compañeros de Mahoma, se utiliza para definir un movimiento que pretende devolver al islam la pureza de sus orígenes, basándose en una lectura literal del Corán y de la tradición (sunna), y rechazando no sólo todas las innovaciones derivadas de la influencia occidental, sino también toda la cultura que los musulmanes han venido elaborando con posterioridad al momento fundacional. En AVILÉS, J.: "Una amenaza compartida: la yihad global en Europa y el Magreb". *Revista ARI*, Real Instituto Elcano, nº 19, marzo 2005, pps. 15-23. Véase ROY, O.: *L' Islam mondialisé. Politique Etrangere*, Vol. 67, 2002, pp. 1070-1072.
- [11] Véase MORÁN BLANCO, S. y GONZÁLEZ MARTÍN, A.: *Asimetría, Guerras e Información*. Dilex, Madrid, 2009.
- [12] NAPOLEONI, L.; Op. cit. capítulo I. Y "Above the Law: Bush's Racial Coup d'Etat and Intelligence Shutdown", Green Press, 14 de febrero de 2002. Fuente www.green-press.org.
- [13] WRIGHT, L., "The Counter Terrorist", *New Yorker*, 14 de enero de 2002, pp. 52.
- [14] Véase *Neue Zürcher Zeitung*, edición internacional del 30 de julio de 1996.
- [15] *Times Fax from The New York Times*, 23 de agosto de 1998.
- [16] El atentado del 11-S fue planeado y ejecutado de forma exclusiva por el núcleo central de Al Qaeda. Posteriormente se supo que tanto los responsables intelectuales como materiales son y eran originarios de Arabia Saudita, Egipto, Líbano...
- [17] Véase: ROSENFELD, M.: "Es apropiada la ponderación judicial en la lucha contra el terrorismo?", *Revista ARI*, nº 25, octubre 2005.

- [18] Véase REEVE, S., *The New Jackals, Ramzi Yousef, Osama Bin Laden and the Future of Terrorism*, André Deutsch Limited, Londres, 1999, p. 139.
- [19] Infomación Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria.
- [20] Término que designa un sistema de remesa de dinero alternativo o paralelo al sistema bancario, es decir, que trabaja fuera de la banca y demás canales financieros "tradicionales", o paralelamente a ellos. Las transferencias se efectúan en forma de comunicaciones de la red de agentes, llamados hawaladars.
- [21] NAPOLEONI, L., Op. cit. pp.14.
- [22] SAGEMAN, M., *Understanding terror networks*, 2004, pps. 99-135 en AVILÉS, J., "Una amenaza compartida: la yihad global en Europa y el Magreb", *Revista ARI*, Real Instituto Elcano, nº 19, marzo 2005, pps. 15-23.
- [23] Entre los fallecidos hubo 47 extranjeros de 14 nacionalidades: 16 rumanos, 5 ecuatorianos, 4 búlgaros, 4 polacos, 4 peruanos, 3 marroquíes, 2 hondureños, 2 colombianos, 2 ucranianos, un brasileño, un chileno, un francés, un cubano y un guineano. Véase MICHAVILA, N.: "Guerra, terrorismo y elecciones: incidencia electoral de los atentados islamistas en Madrid", Documento de Trabajo 13/2005, Real Instituto Elcano, marzo de 2005.
- [24] Gran parte del debate sobre Al Qaeda se centra en las similitudes entre la trama transatlántica fallida y un fracaso anterior de 1994, el denominado Plan Bojinkam, que pretendía estrellar 11 aviones sobre el Pacífico. Pero, contrariamente a la idea generalizada, dice Paul R. Pillar, ex analista de la CIA que actualmente trabaja en Universidad de Georgetown (Washington), ni el complot Bojinka ni el atentado de 1993 contra el World Trade Center de Nueva York fueron operaciones de Al Qaeda estrictamente hablando. Ambas se produjeron antes de que Bin Laden se marchara de Sudán para establecer su base en Afganistán en 1996, y algunos funcionarios de espionaje creen que ninguna de las dos estuvo dirigida por él. El País, 24 de agosto de 2006.
- [25] *Al Qaeda del Magreb Islámico* fue creada oficialmente el 11 de septiembre de 2006, por el egipcio Ayman Al-Zawahiri. Pocos días antes, el *Grupo Salafista para la Predicación y el Combate* (GSPC) hizo la declaración siguiente a través de un comunicado: "prestamos alivio al Jefe Osama Bin Laden. Perseguiremos nuestra yihad en Argelia. Nuestros soldados están a sus órdenes para que solicite nuestra intervención dónde quiera. La Organización de Al Qaeda es la única habilitada para reagrupar a todos los muyahidines, para representar a la nación islámica y para hablar en su nombre".
- [26] La pobreza y el subdesarrollo del Sahel, la desertización, la dificultad de controlar las fronteras, la mala distribución de las rentas procedentes de la explotación de recursos (uranio y petróleo), la corrupción, la escasa integración de las poblaciones nómadas (como los Tuareg) y la falta de capacidad de los Estados para controlar sus vastos territorios, han permitido el desarrollo de un conjunto de serias amenazas para la estabilidad regional y la seguridad internacional.
- [27] Véase RAPOPORT D.: "The Tour Wawes of Modern Terrorism", en AUDREW K. CRONIN y JAMES M. LUDS (Eds.): *Attacking Terrorism. Elements of a Grand Strategy*. Georgetown University Press, Washington, 2004. Frowein definía en 1988 el terrorismo internacional con las siguientes palabras: "Terrorist acts in the sense of the present principles are, among others, attacks on or treats to the life or the personal integrity, affecting people in an indiscriminate way or using heinous methods condemned by the international community if these acts contain an international element. The international element may consist in the act being prepared or performed across an international boundary, the aim being foreign nationals because they are foreign nationals, or the actor fleeing to a foreign country". FROWEIN J.: "The Present state of research", *The Legal Aspects of International Terrorism*, op. cit., p. 57.
- [28] En <http://www.un.org/es/terrorism/strategy-resolution-ares62272.shtml> Resolución 62/272. La Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo.
- [29] En <http://www.un.org/es/terrorism/> Acciones de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, Sección de Servicios de Internet, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas.
- [30] En el Consejo extraordinario sobre terrorismo celebrado el 21 de septiembre de 2001, diez días después de los atentados en EEUU, la Unión declaró que garantizaría, en el marco de la intensificación de la lucha contra el terrorismo, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

- [31] Posición Común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, donde aparece una lista de Personas y Grupos considerados terroristas. Véase <http://www.guardiacivil.org/terrorismo/grupos/lista.jsp>. Dicha posición fue sustituida posteriormente por la Posición Común 2004/309/PESC del Consejo, de 2 de abril de 2004.
- [32] La oficina de policía europea, que depende del Consejo Europeo, tiene un sistema de financiación específico que se nutre de los Estados miembros.
- [33] Acción Común 96/277/JAI del Consejo, de 22 de abril de 1996, para la creación de un marco de intercambio de magistrados de enlace que permita mejorar la cooperación judicial entre los Estados miembros de la Unión Europea, DOC L, 105 de 27 de abril de 1996.
- [34] Los equipos conjuntos de investigación están compuestos por responsables de las fuerzas y los cuerpos de seguridad de los distintos Estados miembros y, en su caso, por agentes de Europol.
- [35] Sobre los diferentes programas puestos en marcha por la Unidad antiterrorista especializada, véase BAÑUELOS RODRÍGUEZ, J. "Posibles herramientas internas de la unión europea en la prevención del terrorismo internacional", *Trabajos y Ensayos*, nº 5, enero de 2007.
- [36] España participó como observador en el *Grupo de Trevi* desde 1979, pasando a ser miembro de pleno derecho con el ingreso en la CE, en enero de 1986.
- [37] El acuerdo se firmó en la localidad de Schengen (Luxemburgo), situada en la frontera con Francia y Alemania.
- [38] El título III del Convenio está dedicado a la Policía y Seguridad (artículo 39 hasta el artículo 91 inclusive). El Capítulo I regula la cooperación policial, permitiéndose la llamada vigilancia o persecución "en caliente", que autoriza a perseguir, en territorio de una de las Partes, a las personas que presuntamente hayan participado en un hecho delictivo que pueda dar lugar a extradición (delitos contra la vida, incendios, falsificación de moneda, robo, secuestro, narcotráfico...).
- [39] Por otra parte el Sistema de Información de Schengen (en siglas SIS) es un sistema informático unificado e integrado por bases de datos relativos a personas y objetos, no admisibles o buscados en otros países y que permite a los países negar la entrada a su territorio y la concesión de un visado. El SIS fue ideado para 18 Estados miembros. Los 15 Estados miembros más Noruega, Islandia y un puesto de reserva. Véase BAÑUELOS RODRÍGUEZ, J.: "Posibles herramientas internas de la Unión Europea en la prevención del terrorismo internacional". *Trabajos y Ensayos*, nº 5 (enero 2007).
- [40] Decisión 2002/187/JAI del Consejo de la Unión Europea, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia, con base en el proyecto presentado en el Consejo Europeo de Tampere en 1999.
- [41] Véase DÍAZ BARRADO, C. M.: "La cooperación policial y cooperación judicial en materia penal en el seno de la Unión Europea. Nuevas Perspectivas", *Noticias de la Unión Europea*, nº 218, marzo 2003.
- [42] El Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, expone en los artículos 85 y 86 las funciones y objetivos de Eurojust. Y lo más novedoso es que el artículo 86 plantea la creación de una Fiscalía Europea "a partir de Eurojust" "para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión".
- [43] CHOUËIRI, Y.M.: *Islamic Fundamentalism*. Pinter, Londres y Washington, 1997.
- [44] Véase GRAY, J.: *Al Qaeda and what it means to be modern*. Faber and Faber Limited, Londres, 2003.
- [45] Según EE.UU el régimen iraquí disponía de armas de destrucción masiva, lo que constituía un peligro para la seguridad internacional, y por ello en nombre de la "Legítima Defensa Preventiva", entendida como el recurso a la fuerza armada por parte de un Estado contra otro Estado ante la apreciación de que va a sufrir un ataque inminente por parte de este último, y no contemplada por el Derecho Internacional, utilizaba la fuerza armada para poner fin al régimen de Sadam Hussein. Véase RIPOLL, S.: "La nueva doctrina global de Defensa Preventiva. Consideraciones sobre su caracterización y fundamento", en GARCÍA SEGURA, C. y RODRIGO HERNÁNDEZ, Á.: *El Imperio Inviabile*. Tecnos, Madrid, 2004, pp. 143.
- [46] Iraq: 33.5 millones de habitantes. Grupos étnicos: 82-84% de la población es árabe y el resto prácticamente kurda. Grupos religiosos: Casi la totalidad de la población, entre un 95 y un 98% son musulmanes.

- [47] Véase NAPOLEONI, L.: *El Fénix Islamista. El Estado Islámico y el rediseño de Oriente Medio*. Paidós Ibérica, Madrid, 2015.
- [48] ECHEVARRÍA JESÚS, C.: "El Estado Islámico como grupo terrorista yihadista salafista y otros grupos armados violentos actuando en Irak hoy". Documento de Investigación 06/2014. IEEA, Ministerio de Defensa, Madrid.
- [49] AZNAR MONTESINOS, F.: "La gestión del salvajismo", Documento 28/04/2015, IEEA, Ministerio de Defensa. Véase TODOROV, Tzvetan: *El miedo a los bárbaros*. Gutenberg, Barcelona, 2008.
- [50] AZNAR MONTESINOS: Op. cit.
- [51] Véase "Las revueltas Árabes en el Norte de África: Implicaciones para la Unión Europea y para España". *Documentos de Seguridad y Defensa*, nº 59, CESEDEN, Ministerio de Defensa, Madrid, 2013, pp. 13-26. En Libia la anarquía política favorece al terrorismo yihadista. Desde el final del régimen del dictador Gadafi en 2011, consecuencia de la revuelta social y de la intervención internacional de la OTAN, Libia sobrevive en un contexto de guerra y caos. Según *Lybia Body Count* la guerra en Siria había causado casi 3.000 víctimas mortales en 2014. En Libia también actúan los grupos terroristas: AQMI, Muyao, Ansar Dine. Véase ZELIN A., LEBOVICH A. y GARTENSTEIN-ROSS D.: "Al Qaeda in the Islamic Maghreb's Tunisia strategy", *Combating Terrorism Center*, 23 de julio de 2013.
- [52] Los grupos rebeldes justificaron su levantamiento por la falta de libertades del régimen de Al Assad que gobierna el país desde el año 2000, tras la muerte de su padre Hafez Al Assad. La familia Assad pertenece a la rama chií del Islam, y Baaz es el único partido que dirige el país y el Parlamento desde hace 40 años. Los chiitas son el 12.6% de la población de Siria.
- [53] Véase KAUSCH, K.: "Geopolitics and Democracy in the Middle East". FRIDE, 2015 en http://fride.org/download/Geopolitics_and_Democracy_in_the_Middle_East.pdf (Consultado el 5 de diciembre de 2015). Y YOUNGS, Richard: "The EU's geopolitical crossroads in the Middle East", *Policy Brief*, nº 197, March 2015, en http://fride.org/download/PB_197_The_EU_geopolitical_crossroads_in_the_Middle_East.pdf (Consultado el 6 de diciembre de 2015).
- [54] Véase TORRES ROSELLÓ, J.: "El auge del yihadismo en Occidente: Un producto de la modernidad". Documento de Opinión 103, IEEA, Ministerio de Defensa, 2015, p. 5. Mapa en <https://www.google.es/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=mapa+del+Estado+is%C3%A1mico> (Consultado el 3 de diciembre de 2015).
- [55] Véase: "Cómo gobierna el grupo yihadista Estado Islámico", en BBC Mundo, http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/09/140908_estado_islamico_gobierno_nc (Consultado el 2 de diciembre de 2015).
- [56] Véase texto Resolución 2170 en <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=53f72d854> (Consultado el 6 de diciembre de 2015).
- [57] Véase BENSLAMA, F.: *L'ideal et la cruauté. Subjectivité et politique de la radicalisation*. Nouvelles Editions Lignes, 2015. RECHTMAN, R.: *The Empire of Trauma. An Inquiry into the condition of victimhood*. Princeton University Press, 2009. Y TORRES ROSELLÓ, J.: "El auge del yihadismo en Occidente: Un producto de la modernidad", *Documento de Opinión*, 103, IEEA, Ministerio de Defensa, 2015, p. 6.



3

A Cooperação Internacional na Prevenção e Combate ao Terrorismo: A visão dos serviços de informações

Adélio Neiva da Cruz



Introdução: Papel dos Serviços de Informações

Garantir a segurança e a liberdade dos seus cidadãos é uma das principais funções do Estado. Isso, muitas vezes, exige a tomada de medidas, por parte do decisor político, tanto a nível interno como externo, tendo em vista prevenir as ameaças à segurança e à liberdade, entre as quais, se inclui o terrorismo, como penso que ninguém hoje duvida.

É já habitual dizer-se que o mundo de hoje é um lugar menos seguro e mais complexo. Ou como afirma o General Loureiro dos Santos no livro *A Guerra no Meio de nós*, «embora, para o mundo de amanhã, a incerteza seja o que temos por

mais certo e devemos esperar pelo inesperado, não haverá grandes dúvidas sobre o aumento da insegurança em todo o mundo...».

Além de novos atores que surgiram no sistema internacional, a conjugação dos grandes desafios decorrentes da globalização gerou acrescida dificuldade na previsão e prevenção das ameaças. Os serviços de informações, cuja missão é fornecerem ao decisor político informações devidamente recortadas, avaliadas e interpretadas, em tempo oportuno, sobre os objetivos previamente definidos pelos órgãos do estado, são um dos mais importantes instrumentos de apoio a uma decisão menos incerta e mais segura e que proporciona ao decisor um melhor conhecimento das capacidades, das intenções e dos agentes dessas ameaças.

Os recentes atentados de Paris e Bruxelas ilustram pelo menos três situações: que a segurança interna e externa dos países da União Europeia se encontra perante sérios constrangimentos, que a Europa no seu conjunto enfrenta, talvez, a sua maior ameaça com a pulverização de células operacionais terroristas, de matriz jihadista salafista, instaladas e a atuar em diversos países europeus, que a segurança interna europeia é segurança interna portuguesa e vice-versa e, que, também por isso, Portugal não está imune a essa ameaça nem aos fatores de risco que agravam essa ameaça.

Para fazer face a essa ameaça a maioria dos estados europeus adotou várias medidas no âmbito dos direitos, liberdades, garantias e privacidade dos cidadãos, de combate ao financiamento do terrorismo, de prevenção às deslocações de cidadãos europeus para os palcos de jihad, de retirada da dupla nacionalidade, de restrição e controlo no que tange à aquisição e comércio ilícito de explosivos e de armas de fogo e de monitorização do acesso a material de propaganda terrorista nos domínios da internet.

Acresceram outras medidas, entre as quais, as que robustecem as competências legais e de afetação de recursos humanos e financeiros, em especial, no que concerne aos Serviços de Informações, entidades com capacidades únicas para a identificação sistemática dos fatores de ameaça e avaliação da mesma, em sede de terrorismo, bem como melhoria e a criação de estruturas ou de mecanismos e instrumentos de cooperação e partilha de informações.

1. Caracterização da Ameaça

Quando se defende uma maior partilha de informações sobre uma ameaça, é necessário, desde logo, proceder à sua caracterização e atualidade.

O terrorismo jihadista salafista é uma ameaça real a todos os países da Europa, sem exceção.

Sem que se esqueça a Al Qaeda, ela é proveniente, neste momento, sobretudo, do Daesh, cujos dirigentes, algures durante o verão de 2014, decidiram criar uma estrutura para Operações Externas, provavelmente liderada por Abu Mohammed Al-Adnani, cuja missão era a de criar uma rede operacional para planejar e levar a cabo atentados na Europa Ocidental, como parte integrante da estratégia global de combate à coligação, para recrutar novos membros e expandir o Califado.

Rede da qual há notícias desde janeiro de 2015 e cujos operacionais cometeram os atentados de 13 de novembro de 2015, em Paris, que provocaram 130 mortos e os atentados de Bruxelas, em 22 de março último, que provocaram 32 vítimas mortais.

Constituída por células, independentes e flexíveis, com autonomia tática, apoiada em contactos familiares e pessoais espalhados por vários países e que misturam a componente logística e operativa, o que não sucedeu em ataques terroristas anteriores.

Uma ameaça que é complexa e multifacetada, decidida, planeada, guiada e apoiada, técnica e espiritualmente *online*, pelas estruturas do Estado Islâmico na Síria, como demonstram as provas já recolhidas nos atentados de Bruxelas.

O *modus operandi* utilizado nestes atentados prova a capacidade de projeção operacional externa do Daesh, concretiza uma estratégia global de atacar em qualquer estado europeu e provoca um aumento qualitativo da ameaça terrorista na generalidade dos países europeus, através de ataques sofisticados que ultrapassam as fronteiras nacionais, como provam as prisões já realizadas em Bruxelas, Paris e Londres.

Perante a impossibilidade de levar ataques nas capitais Paris e Londres, onde procederam a reconhecimentos, pela pressão exercida pelas forças e serviços de segurança nesses países, elaboram um Plano B e atacam uma capital, Bruxelas, até agora tida como um local de recrutamento e apoio logístico e por isso poupada. O que vem demonstrar que os territórios protegidos são, também, sacrificados e que o cometimento de atentados é uma questão de oportunidade e de vulnerabilidade do sistema de segurança.

Uma ameaça que se concretiza através de *foreign fighters*, na sua maioria, na Europa, treinados nos palcos jihadistas com as técnicas das forças especiais, em ações clandestinas e contra vigilância e unidos pela mesma língua na Síria, a língua francófona. Isso demonstra que a língua pode ser um fator de solidariedade, motivador da criação de redes e cumplicidades e determinante para o planeamento de ataques no regresso à Europa.

Estavam unidos por um *modus operandi* comum, moldados pelas experiências criminais anteriores relacionadas com a falsificação de documentos, tráficos de armas e droga, habituados a comunicações encriptadas e na utilização de casas seguras, o que lhes permitiu passarem despercebidos durante muito tempo dos serviços e forças de segurança.

Uma ameaça que está sujeita a grande pressão na Síria e Iraque, que se encontra em expansão na Líbia, onde se encontrarão já alguns milhares de jihadistas e que coloca como alta a possibilidade de outros ataques na Europa. O desenvolvimento da jihad na Líbia, continuará a dar uma imagem de sucesso do Califado, abre uma nova frente militar aos países da coligação e será uma vantagem no campo da liderança pela jihad global.

Ameaça, que ambiciona objetivos expansionistas transnacionais, que não distingue fronteiras, com uma estrutura multiforme, que mistura objetivos políticos e religiosos e se aproveita das vulnerabilidades dos estados.

2. Cooperação e Partilha de Informações: vantagens, dificuldades e situação

Perante as características das atuais ameaças, com capacidade de globalizar os seus atos, parece lógico que os estados reforcem os mecanismos de coordenação, cooperação e partilha de informações para detetarem, analisarem e enfrentarem uma ameaça comum.

Ao nível dos serviços de informações compreendemos que a melhor arma é a prevenção e que a cooperação é vital para evitar perdas de vidas humanas inocentes e para garantir a segurança nacional. Aprendemos que a correta cooperação, tanto interna como externa, e a intensificação da partilha de informações, como defendeu o ex-comissário António Vitorino, com declarações contundentes a seguir aos atentados de Madrid, são fundamentais para a neutralização desta ameaça e necessárias ao êxito da luta contra o terrorismo contemporâneo.

Mesmo que não seja conhecida da opinião pública em geral, a cooperação entre serviços de informações europeus tem-se concretizado a diversos níveis e com vantagens.

Ela inclui a troca de experiências sobre a melhor estratégia de enfrentar a ameaça e um trabalho conjunto para neutralização das células; possibilita uma melhor capacitação dos serviços de informações através do intercâmbio de formação, especialização, reuniões de peritos, etc.; abre portas a um maior número de fontes de informação; permite aceder a novas tecnologias e proporciona, afinal, um melhor relacionamento entre estados, mesmo ao nível diplomático.

Da cooperação resultará o incremento do nível qualitativo da informação, porque se baseou em novos acessos e melhores práticas, um maior nível de integração entre as diversas agências e o alargamento da cobertura do sistema de segurança nacional e da capacidade operacional, porque há mais parceiros no processo.

Ao contrário do que se diz, impera uma boa cooperação entre serviços europeus, quer no INTCEN (Centro de Inteligência da União Europeia), quer ao nível dos serviços que compõem o Counter Terrorism Group (CTG), quer ao nível multilateral e com países

terceiros, como os EUA e Canadá. O INTCEN é a porta de entrada das análises da comunidade de informações e de segurança nas estruturas e decisores da União Europeia e que os serviços defendem como porta de entrada exclusiva.

Estão em processo de consolidação, ao nível dos serviços internos da União Europeia, instrumentos baseados em “*online databases*”, usados, alimentados e partilhados por cerca de 30 serviços em tempo real, quanto a listas de suspeitos de ligação ao terrorismo jihadista e sobre combatentes estrangeiros. Criaram-se regras de boas práticas e procedimentos semelhantes entre países, grupos de trabalho, bem como alertas precoces sobre os *foreign fighters*.

Cooperação que existe entre serviços de informações da União Europeia há 55 anos com a criação do Club de Berna, que em matéria de terrorismo se desenvolveu com a criação do CTG depois dos atentados de 11 de setembro, que se intensificou depois dos atentados de Madrid em 2004 e de Londres no ano seguinte.

É certo que esta pressão se fez sentir, de forma muito intensa com os acontecimentos terríveis de Paris em 2015 e Bruxelas em 22 de março do ano em curso; mas os serviços não esquecem que mal se detetou a partida dos radicalizados europeus para a *Síria*, foram os primeiros a alertar os decisores políticos europeus para a ameaça que representaria para a Europa o regresso dos jihadistas, calculados em cerca de 5.000, dotados de *know-how* em armamento e explosivos, com experiência em campos de batalha, com redes de cumplicidades constituídas entre si e com ordens de atentar transmitidas pela hierarquia do Daesh.

A cooperação é um trabalho lento. Há que compaginar diferentes legislações nacionais quanto a bases de dados e acessos às mesmas; criar plataformas permanentes alimentadas pelos serviços nacionais e isso tem implicações orçamentais; proteger os métodos de recolha e as fontes da informação no momento da partilha com outros serviços e forças de segurança.

A União Europeia tem defendido a interoperabilidade das várias bases de dados europeias e internacionais; e pergunto: como vamos aplicar esta decisão a nível nacional, quando a interpretação legislativa continua a ser tão rígida que parece nada ter acontecido na Europa em termos de ameaça terrorista?

E, muitas vezes, há dificuldades de outra ordem. Desde logo, ao nível de enquadramento e da definição de conceitos, que se ultrapassaram: o que é ser radical ou combatente estrangeiro? O que são palcos de jihad?

As diferenças nas ordens jurídicas quanto a conceitos dificulta a cooperação entre polícias e serviços e entre serviços, e o acompanhamento de alvos em todo o território

da EU, uniformemente: um radical pode ser interessante e importante para um serviço, mas pode desinteressante para outro. Uma diferente avaliação de perigosidade quanto a um alvo, quanto a uma ameaça para a segurança nacional, tem evidentes implicações na segurança interna europeia.

Há dificuldades geradas pelas diferenças de grandeza e capacidades entre serviços. E quando se é pequeno tem de se ser bom para ter capacidade de exigir e ter um papel a desempenhar. Há serviços com competências policiais com acesso às informações da Europol, por exemplo Suécia, Noruega e França, e outros serviços apenas com competência em *intelligence*.

A vontade de cooperar depende, desde logo, da vontade dos estados em cooperarem. Os serviços são encarados como uma reserva de soberania da qual os Estados não querem abdicar. Não é, certamente, por acaso, que apesar da existência do INTCEN, a área de *intelligence* na União Europeia é aquela onde menos se progrediu na integração. Comunitária. Temos estruturas de informações alimentadas pela vontade de cooperar dos estados, porque o crescimento das informações na União não pode desenvolver-se, certamente, contra a vontade dos serviços nacionais.

Apesar das dificuldades, o espírito que neste momento preside à cooperação e partilha de informações a nível internacional, quanto à ameaça terrorista, é de partilha total dos elementos essenciais dessa ameaça. Há consciência de que a ameaça jihadista é a maior ameaça ao modelo civilizacional e à Europa e isso supera todas as divergências.

Ao nível nacional, afirmo-o categoricamente, há intensificação e uma boa colaboração entre serviços de informações e forças nacionais; com certeza com necessidade de evolução e aperfeiçoamento.

No que ao SIS diz respeito, atingiu-se o nível mais elevado de confiança mútua e cooperação operacional desde a criação da UCAT em 2003 e a nível bilateral, em matéria de contraterrorismo. A título meramente exemplificativo, posso afirmar que o Serviço de Informações de Segurança, durante o ano de 2015, partilhou com as forças e serviços de segurança, bilateral e multilateralmente, uma média de 20% da sua produção de relatórios de informações, não contando com a partilha realizada através da UCAT e a outros níveis, variando entre os 27% e os 15% consoante as Forças, sendo certo que 48% da produção de relatórios do Serviço versou a área do contra terrorismo.

Há que progredir, quer ao nível nacional quer ao nível internacional, no aprofundamento da cooperação e partilha de informações.

A ligação conhecida dos terroristas dos atentados de Paris e Bruxelas à criminalidade comum, anterior à sua radicalização, coloca na ordem do dia a importância da operaciona-

lidade entre bases de dados e do acesso dos serviços de informações à informação criminal e nessa matéria, a nível nacional, ainda temos caminho a percorrer.

Há que ultrapassar o desconhecimento mútuo do que cada um faz, para facilitar a cooperação e a partilha de informações, uma vez que, nesta matéria, a relação bidirecional das instituições de segurança é essencial, tal como é a rede capilar fornecida pela polícia de proximidade para compreender o fenómeno na sua totalidade e poder realizar a avaliação da ameaça, determinar tendências, relacionar factos e pessoas.

Cientes de que identificar ameaças globais, avaliar e compreender o seu impacto na vida política, na economia, na sociedade ou na segurança nacional é algo mais do que simplesmente partilhar informações, sempre se dirá que a elaboração de uma lista nacional consolidada dos jihadistas portugueses, através da UCAT, foi um sinal importante da definição do que é a partilha de informações e das regras a respeitar nessa partilha.

Sabemos que uma elevada percentagem, há quem fale em cerca de 95%, da prevenção da ameaça terrorista deve ser feita pelos serviços de informações através dos seus mecanismos e métodos e com ações de sensibilização e ligação à sociedade civil.

Mesmo em momentos como os que vivemos, onde os cenários de estratégias reativas ao terrorismo têm pendor crescente em detrimento de estratégias preventivas, o trabalho dos serviços de informações, é uma ferramenta indispensável para fazer face a esta ameaça. Durante muito tempo acreditou-se que a tecnologia era a fonte de toda a informação e nela se confiou demais, mas, hoje ganha importância, como elemento diferenciador e insubstituível, a informação proveniente de *fontes humanas* (HUMINT).

A *Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo* define o pilar da deteção, suposto ser o papel essencial dos serviços de informações, como «a ação de identificação precoce de potenciais ameaças terroristas, mediante a aquisição do conhecimento essencial para um combate eficaz», daí que não se deva confundir prevenção da ameaça terrorista com prevenção e combate do terrorismo.

A missão dos serviços de informações desenrola-se nos domínios da deteção, avaliação e prevenção das ameaças que em determinado momento se colocam à segurança nacional. E no caso português essas tarefas estão bem definidas na *Diretiva de Informações* discutida anualmente no *Conselho Superior de Informações* e aprovada pelo Primeiro Ministro. Por sua vez, a tarefa principal das forças de segurança é prevenção e a perseguição do crime, daí que, imediatamente após os atentados, o protagonismo público pertença às polícias, porque o facto e o crime aí estão expostos aos olhos do mundo.

3. Consequências da cooperação no contra terrorismo

A cooperação dos últimos anos entre serviços de informações e forças de segurança na luta contra o terrorismo tem moldado a evolução dos serviços de informações e as características do produto fornecido ao decisor, pelo menos ao nível dos serviços internos.

Para fazer face a um inimigo que ataca de forma inesperada e sem aviso, é necessário ter informação mais operacional e mais fluida para poder ser utilizada, de imediato, pelas Forças de Segurança e não informações com carácter tão estratégico; por outro lado, a cooperação nacional e internacional exige um ritmo intenso e respostas imediatas, sendo certo que os serviços de informações não estão pensados nem desenhados para o dia a dia, como as polícias.

Uma outra consequência do contra terrorismo, e que os últimos atentados acentuaram, é a maior visibilidade dos serviços internos, solicitados a uma maior intensificação do seu trabalho para cooperação internacional, o que deixa em segundo plano os serviços externos, não porque o seu papel seja menor, mas porque estamos no domínio puro de uma ameaça que tem o seu ponto de aplicação no interior do território.

Enfrentamos uma ameaça complexa, com estruturas que se alteram em permanência, dotada de um grande aparelho de propaganda, eficaz e mobilizador para a radicalização e recrutamento de suicidas para ações terroristas, através de uma intensa utilização das novas tecnologias e redes sociais para divulgação da sua mensagem violenta e extremista e capacitadas para o cometimento de atentados em território europeu. Em consequência, a mesma, gerou mais destinatários e mais necessidades de informação para o decisor, o que exige dos serviços uma análise mais densa e continua, que satisfaça mais destinatários e mais necessidades.

Há duas grandes novidades do terrorismo jihadista contemporâneo:

1. A primeira reside na rapidez dos processos de radicalização e recrutamento dos *foreign fighters* para ações suicidas, sobretudo através das redes sociais; isto é, a disposição para atentar é despoletada como que por um *clique*.
2. A segunda, reside na substituição da componente religiosa dos recrutamentos pelos modelos sociais; isto é, o bombista suicida vê-se mais como um herói do que como um mártir religioso.

É evidente que perante estas situações há uma necessidade imperiosa da atuação rápida das Forças de segurança e de uma relação transparente, articulada e eficaz entre os intervenientes: serviços de informações, forças de luta antiterrorismo e titular da ação penal e essa será, certamente, uma tendência futura.

Em consequência desta necessidade, discute-se hoje em alguns países a questão da judicialização das informações, isto é, o uso da *intelligence* produzida pelos serviços de informações como meio de prova em tribunal. Já há ordenamentos jurídicos que permitem que especialistas dos serviços de informações sejam aceites em tribunal como peritos no âmbito do terrorismo e, em alguns ordenamentos, as autorizações de intervenção na esfera da privacidade, dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos por parte dos serviços de informações estão sujeitas a decisões de órgão judicial, exatamente, para poderem ser usadas como meio de prova em tribunal.

Conclusão

Os atentados de Bruxelas foram decididos e coordenados na Síria, preparados em Bruxelas, e em ligação permanente ao Daesh, com autores nascidos e radicalizados na Europa e treinados nos palcos jihadistas. Demonstram que as organizações terroristas sabem aproveitar a brecha entre segurança interna e segurança externa e as diferenças entre estados, países, legislação e serviços. Portanto, só fechando essa brecha e aproximando informações e segurança se combaterá essa ameaça, que exige iniciativa e engenho para criar novos instrumentos e novos métodos.

Algumas tendências se desenham na Europa. É sentida a necessidade de uma maior visibilidade dos serviços internos junto dos principais *players*, quer nacionais quer da União Europeia, em matéria de contra terrorismo. Papel que deve ser desenvolvido individualmente por cada serviço junto dos decisores políticos nacionais e pelo CTG, enquanto grupo dinamizador da cooperação europeia em matéria de informações de contra terrorismo.

Sente-se, também, a necessidade de explorar mecanismos de complementaridade, e não avaliações de ameaça conjuntas, entre a Europol e os serviços de informações nos domínios da ameaça jihadista e do crime organizado, no respeito da missão dos serviços de informações, que é matéria de segurança nacional e a da cooperação policial, que é a prevenção e a perseguição criminal.

Há necessidade de cooperação estreita, crucial até, entre os serviços de segurança e as polícias nacionais para fazer face a esta ameaça, mas isso não pode resultar na judicialização da segurança interna.

Por fim, o apelo que tem sido feito por alguns dirigentes europeus para a criação de um serviço europeu de informações não tem tido eco suficiente, nem em Bruxelas nem nos estados nacionais. Por um lado, esse serviço não era uma solução para enfrentar a atual ameaça jihadista, que exige resposta imediata, e por outro a sua criação tem potencial de perigo pelas questões, quer constitucionais quer de operacionalidade.

Há ainda muito a fazer em matéria de “*law enforcement*”: o acesso por parte dos serviços de informações ao SIS-II; o desenvolvimento de normas comuns em domínios chave das infraestruturas críticas europeias; ao nível da revisão da 4ª Diretiva Europeia de branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo e mecanismos de deteção rápida de armas e explosivos, porque onde há dificuldade de encontrar armas é mais difícil a perpetração de atentados.

Estas constatações têm tido repercussões ao nível interno e nos métodos de trabalho do Serviço de Informações de Segurança. Forjar os vínculos e compromissos entre estados que compartilhem a ameaça terrorista, como é o caso dos países europeus, em matéria de cooperação internacional é uma necessidade dos próprios estados. Assegurar uma cooperação internacional com as organizações internacionais e com os países nossos vizinhos e próximos (Europa Ocidental, Mediterrâneo, África Ocidental, os PALOP) perante uma ameaça global é a melhor solução.

Não esquecemos que somos um serviço de informações de segurança com responsabilidade exclusiva da produção de informações que visam garantir a segurança interna e devido a essa missão procuramos adotar métodos de trabalho que produzam informações com as características que enunciamos.

Guia-nos o objetivo de trabalhar em rede, quer ao nível interno quer externo, no respeito das nossas regras específicas.

Creio, sinceramente, que estamos a conseguir enfrentar os desafios do cenário internacional, procedendo às alterações necessárias, sujeitos ao ordenamento jurídico, a princípios de controlo e fiscalização, reforçando a convicção de que a nossa segurança, a segurança de todos, é uma segurança partilhada.

4

Guerra ao Terrorismo e Direito Penal do Inimigo

Rui Pereira



Após o 11 de setembro de 2001, o terrorismo voltou a surgir na primeira linha da agenda política nacional e internacional. Entre meados da década de 80 e 2001, o terrorismo internacional constituiu sempre uma preocupação latente mas remota do Estado português, sobretudo atento à possibilidade de a ETA, o IRA ou alguma organização fundamentalista islâmica se servirem do território nacional como base de apoio, recuo ou passagem na sua atividade.

Acresce que o terrorismo doméstico assumiu uma importância considerável e justificou a sua natureza polissémica no século XX. Esquecendo o passado mais longínquo da 1.ª Re-

pública, a ditadura do Estado Novo classificava como terroristas os movimentos independentistas africanos que vieram a ocupar o poder (MPLA, FRELIMO e PAIGC), bem como as organizações oposicionistas que optaram pela luta armada (ARA, criada pelo PCP, LUAR e PRP/BR)^[1].

Depois do 25 de abril de 1974, o ELP, o MDLP e os CODECO protagonizaram uma oposição armada ao processo revolucionário, que envolveu, designadamente, ataques a sedes do PCP e da UDP^[2]. Após o 25 de novembro de 1975, emergiu uma organização de sinal contrário, as FP-25 de Abril, que praticou múltiplos atentados (incluindo o homicídio do Diretor-Geral dos Serviços Prisionais), foi desmantelada pela investigação criminal e beneficiou de uma controversa amnistia^[3].

Todavia, pela sua gravidade sem precedentes — documentada pelo número de mortos e importância dos alvos atingidos —, os atentados terroristas de 11 de setembro nos EUA suscitaram de imediato duas novas perguntas dirigidas a decisores políticos, a juristas, a políticos, a técnicos de investigação criminal e à “comunidade de informações”, à escala internacional: o que falhou, possibilitando o êxito dos atentados? Que medidas deverão ser adotadas para que eles não se repitam?

Ao responder à primeira pergunta, deve ter-se consciência, antes de tudo, de que nem sempre é possível evitar atentados terroristas (mesmo sem cometer erros). Uma tal conclusão é imposta pela conjunção de dois fatores: a configuração democrática de Estados como o português e a posse da iniciativa por parte das organizações terroristas. Esta iniciativa torna especialmente difícil antecipar as circunstâncias de tempo, lugar e modo de cada novo atentado.

A circunstância de as organizações terroristas disporem da iniciativa e não obedecerem a regras implica que elas possam escolher as circunstâncias de tempo, lugar e modo de cada atentado à luz de um catálogo ilimitado — ou melhor, de um catálogo que elas próprias criam. Podem atingir homens, mulheres e crianças de qualquer nacionalidade, em qualquer parte do mundo e através de qualquer meio. Antecipar um atentado terrorista é, por isso, um desafio extremamente complexo.

Para piorar este estado de coisas, os atentados atribuídos à Al-Qaeda e ao Daesh obedecem a um padrão semelhante ao dos retrovírus na área da biologia: de atentado para atentado, o modelo parece variar. Assim, se os atentados contra embaixadas norte-americanas em África se basearam na ideia de globalização e na compreensão da eficácia dos media, os atentados de 11 de Setembro terão pretendido demonstrar a vulnerabilidade dos Estados Unidos da América “na sua própria casa”.

Porém, existe um verdadeiro padrão a que obedecem os atentados terroristas de inspiração fundamentalista, que se pode analisar nos seguintes aspetos essenciais:

- a) Os terroristas estão dispostos, com frequência, não só a matar mas também a morrer, o que torna escassa a eficácia preventiva das normas que incriminam as respetivas condutas;
- b) Os terroristas julgam estar a executar um mandamento divino que prescreve a guerra santa e legitima o homicídio de quaisquer “infiéis” (e, como dano de colateral, também de pessoas que professem a fé islâmica), o que implica que o seu alvo seja muito mais vasto do que o dos terrorismos de inspiração nacionalista ou político-ideológica;
- c) Os terroristas são apoiados ou pelo menos tolerados por determinados Estados, o que lhes facilita a movimentação internacional e permite o financiamento dos atentados;
- d) Os terroristas servem-se, normalmente, não de armas de destruição massiva, mas antes de meios relativamente frugais, embora as suas ações sejam imaginativas e preparadas com enorme rigor (dir-se-á que os terroristas parecem ter “transferido” a sua capacidade criativa do plano ideológico-religioso, onde utilizam conceitos maniqueístas, para o plano da execução de atentados).

Não obstante a sua perigosidade, não vale tudo na luta contra o terrorismo. A ideia de Estado de direito democrático (artigo 2.º da Constituição portuguesa) cria fronteiras, que são concretizadas pelas garantias de defesa (artigo 32.º, n.º 1), pela proibição de discriminações (artigo 13.º, n.º 2) e pela restrição das intercepções de comunicações a casos especialmente graves (em que haja processo-crime e com autorização de juiz, nos termos dos artigos 34.º, n.º 4, e 32.º, n.º 4^[4]).

Importa observar, aliás, que a Constituição portuguesa contempla numa só norma (artigo 27.º, n.º 1) os direitos à liberdade e à segurança, pressupondo a existência de uma relação de interdependência funcional entre eles. Mas existem relações antinómicas entre os dois direitos e o desenvolvimento de um pode implicar a atrofia do outro. Assim, em Estados que se confrontam com organizações terroristas, as liberdades individuais tendem a ser restringidas em vários domínios.

Contudo, não se pode esquecer que o terrorismo alcança, de modo perverso, uma vitória precisamente quando obriga o Estado de direito democrático a restringir ou suprimir liberdades. O terrorismo não pode ser combatido a qualquer preço — as restrições ou

privações de liberdades devem sempre obedecer ao programa de contenção do artigo 18.º, n.º 2, da Constituição, isto é, estão subordinadas a princípios de necessidade, adequação e proporcionalidade.

Daqui resulta uma aparente “desvantagem” dos Estados democráticos quanto aos Estados ditatoriais. Estes últimos podem restringir ou suprimir as liberdades individuais para combater o terrorismo e até se podem prevalecer do terrorismo de Estado ou do terrorismo dissimulado para alcançar os seus fins “antiterroristas”. Todavia, uma tal resposta hipoteca um dos principais trunfos do Estado na luta contra o terrorismo: a superioridade ética e jurídica.

Com efeito, se, prevalecendo-nos da “teoria dos jogos”, pensarmos nos trunfos que o Estado possui na luta contra o terrorismo, que permitem não só anular os trunfos do terrorismo mas também conquistar uma vantagem decisiva, concluímos que o primeiro resulta, precisamente, da observância de regras morais e legais. O cumprimento dessas regras gera uma forte adesão das populações à luta das autoridades estatais e uma censura generalizada ao terrorismo.

Por outro lado, não podemos ignorar que o Estado — com os sistemas de Justiça, Defesa Nacional, Segurança Interna, Investigação Criminal, Informações e Proteção Civil — constitui a organização social mais poderosa e sofisticada que a Humanidade já logrou instituir. Por mais fortes que sejam as organizações criminosas dedicadas aos tráficos de armas, droga e seres humanos ou as organizações terroristas não têm, em geral, o mesmo nível de eficácia.

Para combater os Estados, o terrorismo de inspiração fundamentalista optou por criar uma rede internacional. A Al-Qaeda funciona como uma espécie de marca registada, com ramificações à escala planetária. Conseguiu, é certo, parasitar um Estado (o Afeganistão), mas a sua força proveio de inspirar os terroristas sediados nos vários continentes, sem necessidade de com eles estabelecer uma ligação baseada, por exemplo, no “centralismo democrático”.

No entanto, o Daesh, impropriamente chamado Estado Islâmico (não é reconhecido como Estado pela comunidade Internacional e não é islâmico, porque não segue os preceitos corânicos), representa um novo marco na escalada terrorista. O Daesh criou uma organização materialmente semelhante a um Estado soberano, ocupando ilegitimamente parte do território do Iraque e da Síria, desenvolvendo atividades económicas e exerce um poder despótico sobre a população.

Para além disso, o Daesh introduziu um fator de maior incerteza na luta contra o terrorismo. Para além de obrigar os Estados a dispersarem-se numa luta em duas frentes (o seu próprio território e o território ocupado no Iraque e na Síria), o Daesh deixou de privilegiar os atentados apocalípticos (torres gémeas de Nova Iorque, metro de Londres ou comboios de Madrid) para patrocinar ou aceitar como bons quaisquer atentados, sejam quais forem os meios.

No “seu” território, o Daesh tem levado até ao máximo paroxismo a estratégia de intimidação. Reféns aleatórios são degolados ou queimados vivos por carrascos que, por vezes, não passam de crianças. Os autores destes crimes hediondos são, com frequência, elementos radicalizados em países ocidentais, cuja fé religiosa é mais do que duvidosa e exprimem um sentimento de revolta generalizada contra os princípios e valores das sociedades em que cresceram.

Para contrariar este novo terrorismo é necessário, no plano da cooperação, edificar uma Ordem Internacional que contemple a imposição de sanções eficazes aos Estados que apoiem organizações terroristas eficazes. Foi também neste âmbito que, justamente após o 11 de setembro, se procedeu à qualificação de atos terroristas como atos de guerra e se proclama, em contraposição, a necessidade de guerras preventivas (ou da defesa preventiva internacional)^[5].

A expressão “guerra ao terrorismo”, introduzida no discurso político por George Walker Bush depois dos grandes atentados de 11 de setembro de 2001, foi objeto de críticas severas, até por ter sido sucedida de uma invasão ao Iraque, de legitimidade muito duvidosa (não se provou que houvesse armas de destruição massiva) e de eficácia nula, ou melhor, contraproducente, tendo em conta que o Iraque fragmentado se converteu num ninho de organizações terroristas^[6].

Contudo, a qualificação de atos terroristas como “atos de guerra” foi retomada por François Hollande depois do atentado contra o *Charlie Hebdo*, em 7 de janeiro de 2015, e, sobretudo, depois dos grandes atentados de Paris, em 13 de novembro do mesmo ano. A qualificação permitiu ao Conselho de Segurança autorizar a utilização de meios militares, ao abrigo do artigo 51º da Carta da ONU e à União Europeia oferecer ajuda ao abrigo do artigo 42º, 7, do Tratado de Lisboa.

O que mudou entre 2001 e 2015, para se aceitar sem especial controvérsia a ideia de guerra contra o terrorismo? Em primeiro lugar o terrorismo passou a ser uma ameaça crónica. Em segundo lugar, dispõe agora de um “Estado de facto”. Em terceiro lugar, os atentados surgem mais claramente como “atos de guerra”, com ações armadas de

“jihadistas” e um nível de crueldade nunca visto (homicídio do padre Hamel, em plena celebração religiosa, em 25 de julho de 2016).

Neste contexto, para além do nível “panfletário”, o conceito de guerra ao terrorismo permite reagir militarmente contra ele. Os Estados que inspiram, financiam ou apoiam atos terroristas podem sofrer uma resposta militar dos Estados atingidos ou da Comunidade Internacional. Porém, os autores dos atos terroristas — bem como os seus instigadores ou cúmplices^[7] — não podem invocar a qualidade de “soldados” para se eximirem à aplicação do Direito Penal.

Por seu lado, a figura da defesa preventiva também tem sido invocada, neste contexto, no âmbito da luta contra o terrorismo, para justificar ataques a Estados que se preparem para desencadear ataques militares tradicionais ou furtivos. Esta figura é já conhecida no Direito Penal, sendo identificada como uma “causa de justificação supralegal”^[8]. Não é consagrada expressamente pela lei mas é reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência, com base nos princípios justificadores.

A defesa preventiva é uma figura intermédia entre a legítima defesa propriamente dita (que pressupõe uma agressão ilícita e atual e admite a ofensa, pelo defendente, de bens jurídicos superiores — artigos 32.º do Código Penal e 337.º do Código Civil) e o direito de necessidade (instituto “solidarista” que pressupõe apenas uma situação de perigo e permite ao “necessitado” sacrificar bens jurídicos alheios sensivelmente inferiores — artigos 34.º do Código Penal e 339.º do Código Civil).

Assim, a defesa preventiva refere-se a agressões futuras, que irão ser desencadeadas “seguramente” (com um grau de probabilidade próximo da certeza) e que só é possível repelir por antecipação. Contudo, em defesa preventiva o critério de ponderação é mais estreito do que na legítima defesa (embora seja mais generoso do que no estado de necessidade): o agente pode sacrificar bens jurídicos de valor igual ou inferior ao dos que pretende preservar.

A aplicação destes critérios ao Direito Internacional parece viável. Todavia, a controversa figura da guerra preventiva só se afigura justificável quando não for possível, em momento posterior, reagir com sucesso a uma agressão militar, que, para além de qualquer dúvida razoável, irá ser desencadeada. E, além disso, os critérios da “guerra justa” respeitantes ao sacrifício de civis e a “danos colaterais” em geral devem ser aplicados com especial rigor e num sentido restritivo.

São estes os parâmetros à luz dos quais se deve julgar, por exemplo, a legitimidade da intervenção militar contra o Iraque. Isto sem esquecer o alegado — mas nunca provado

— envolvimento do Iraque nos atentados do 11 de setembro, que, a confirmar-se, teria permitido configurar a questão como bilateral, justificando eventualmente a intervenção bélica dos Estados Unidos da América, sem necessidade de autorização da comunidade internacional (que, na realidade não existiu).

Num outro plano, a violação das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas relativas a desarmamento, só poderia ser aferida legitimamente pela própria ONU e não por um Estado ou por um conjunto de Estados aliados. É, na verdade, contraditório invocar uma resolução do Conselho de Segurança mas pretender que o respetivo cumprimento deve ser confirmado por outra entidade — seja um Estado ou qualquer outro sujeito de Direito Internacional.

No âmbito jurídico, tem sido invocado o Direito Penal do inimigo para sublinhar a necessidade reforçar a luta contra o terrorismo. Porém, a designação “Direito Penal do inimigo” (Feindstrafrecht) foi utilizada por Günther Jakobs muito antes dos atentados de 11 de setembro de 2001. A gravidade dos atentados terroristas tornou mais verosímil a ideia de que é necessário revisitar o Direito Penal, criando respostas inovadoras para um quadro de ameaças acrescidas^[9].

A tendência para o desenvolvimento de um sub-ramo do Direito Penal, de “primeira velocidade”, que compreende institutos substantivos e processuais mais expeditos, eficazes e gravosos, foi desencadeada na Europa, já na década de setenta do século passado, para responder ao terrorismo ideológico (Brigadas Vermelhas, Baader-Meinhoff, Forças Populares 25 de Abril) ou nacionalista (ETA, IRA) e aos crimes de tráfico (primeiro, o tráfico de drogas e, numa fase posterior, o tráfico de pessoas).

A partir da década de oitenta, a luta contra a criminalidade organizada passou a incidir também na criminalidade económica e financeira por se ter adquirido consciência da importância do financiamento e do lucro no desenvolvimento das associações criminosas. Ao mesmo tempo, assistiu-se a casos de verdadeiro assalto ao poder por estas associações. Assim, fenómenos como o branqueamento e a corrupção passaram a ser integrados no “Direito Penal de primeira velocidade”.

Mais recentemente, atentados terroristas têm justificado a criação de novos institutos jurídicos. Todavia, há um núcleo essencial de direitos, liberdades e garantias que não pode ser afetado nesta luta contra o crime, sob pena de descaracterização do Estado de direito democrático. A presunção de inocência, o direito de ser representado por advogado, o direito de recurso, o *non bis in idem*, e a proibição de tortura, entre outros, inserem-se nesse núcleo intangível.

Todavia, a ideia de Direito Penal do inimigo é inaceitável por pressupor que o Estado tem legitimidade para punir aqueles que exclui do seu próprio âmbito. Como assinala Fernanda Palma, “qualquer Ordem Jurídica concreta, exatamente por pretender ser Direito, não pode conceber uma qualquer pessoa como seu inimigo, sob pena de deixar de ser, quanto a essa pessoa, Direito”^[10]. Mas esta conclusão não obsta a que se criem mecanismos mais eficazes para combater o terrorismo.

Em termos gerais, os conceitos abrangentes de autoria e de atos executivos, a previsão de crimes de perigo abstrato, a punição da apologia do terrorismo e dos atos preparatórios, a responsabilidade das pessoas colectivas, a permissão de ações encobertas, a perda de bens cuja proveniência seja inexplicável, a proteção de testemunhas e a quebra dos sigilos bancário e fiscal constituem alguns dos institutos usados para combater o terrorismo e a criminalidade organizada.

Já não é admissível o recurso à tortura, a pretexto da necessidade de prevenir e investigar atentados terroristas. A proibição de tortura constitui uma proibição inderrogável, decorrente da essencial dignidade da pessoa humana. São preocupantes, e fragilizam a posição do estado de direito, os indícios de que suspeitos de terrorismo terão sido torturados. As conclusões do inquérito promovido pelo Congresso norte-americano sobre Guantánamo revelam práticas injustificáveis^[11]. A superioridade ético-política do Estado de direito democrático é decisiva na luta contra o terrorismo.

Conclusão

Seria um erro trágico concluir que não é possível lutar eficazmente contra o terrorismo. É certo que a prevenção do terrorismo no plano extrapolicial é decisiva — nunca se devem esquecer as causas políticas do terrorismo. Também é verdade que a repressão do terrorismo não deve implicar privações ou restrições generalizadas dos direitos individuais — o que constituiria uma vitória do terrorismo. Mas é possível, sem dúvida, melhorar o nível de eficácia da luta antiterrorista.

O reforço dos sistemas de informações e a valorização do elemento humano (com recurso, por exemplo, ao agente infiltrado), o aprofundamento da cooperação entre os sistemas de informações e de investigação criminal, o melhoramento da cooperação entre sistemas de informações, órgãos de polícia criminal e autoridades judiciais no plano internacional constituem, seguramente, os meios privilegiados para alcançar uma maior eficácia na luta antiterrorista.

Políticas isolacionistas, que advoguem a construção de muros (seja nos EUA seja na Hungria), só podem vulnerabilizar a luta dos Estados contra o terrorismo. Embora este

facto político se não relacione com a luta antiterrorista, o entusiasmo com que o Daesh saudou o “brexit” ilustra bem esta ideia. Na verdade, a vitória só pode ser obtida com cooperação em todas as frentes: na União Europeia, na Aliança Atlântica e com todos os Estados apostados na luta contra o terrorismo.

Notas

- [1] Sobre a atividade destas organizações, cfr. Fernanda Leitão e Carlos Pina, “LUAR: o que é?”, *Cadernos de Divulgação*, 2 (1975), Fernando Pereira Marques, “Criar poder popular: reflexões e documentos dum ex-militante da LUAR sobre um partido e uma prática”, *Cadernos Ulmeiro*, 8 (1976), *A violência no processo revolucionário: um exemplo de luta – as Brigadas Revolucionárias*, (s.a.), (s.d.), João Paulo Martins e Rui Loureiro, “As organizações armadas em Portugal de 1967 e 1974: a extrema esquerda em Portugal (1960-1974)”, *História*, n.º 18 (abril de 1980), Jaime Serra, *As explosões que abalaram o fascismo: o que foi a ARA (Acção Revolucionária Armada)*, 1999, e Raimundo Narciso, *ARA: Acção Revolucionária Armada: a história secreta do braço armado do PCP*, 2000.
- [2] Acerca do terrorismo de direita e, especialmente, sobre a atividade do ELP/MDLP, ver Alpoim Galvão, *De Conakry ao MDLP: dossier secreto*, 1976, e Günter Wallraf e Hella Schlumberger, *A descoberta de uma conspiração: a acção Spínola*, 1976.
- [3] O Tribunal Constitucional apreciou a questão e pronunciou-se pela não inconstitucionalidade das normas da Lei n.º 9/96, de 23 de Março (que amnistiou determinadas infrações de motivação política cometidas entre 27 de julho de 1976 e 21 de junho de 1991), primeiro em sede de fiscalização concreta da constitucionalidade, através do Acórdão n.º 444/97, de 25 de junho (tirado por unanimidade no âmbito de um processo em que o Tribunal de Instrução Criminal de Sintra se recusou a aplicar a lei da amnistia, ao abrigo do artigo 204.º da Constituição, com fundamento na respetiva inconstitucionalidade), e depois no domínio da fiscalização abstrata sucessiva, mediante o Acórdão n.º 510/98, DR, II Série, de 14 de julho de 1998 (suscitado por um pedido de declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral apresentado por 47 deputados do PSD – Partido Social Democrata). Apesar de também este acórdão ter sido aprovado por unanimidade, importa observar que a Conselheira Maria Fernanda Palma — que ainda não fazia parte do Tribunal Constitucional por ocasião da fiscalização concreta — apresentou declaração de voto na qual, não obstante tenha considerado «...concebível que [a amnistia] promova a reintegração social dos agentes dos crimes, contribua para erradicar o fenómeno do terrorismo e constitua um estímulo para o respeito pelos bens jurídicos», sustentou que «...não são quaisquer razões, que se aproximam perigosamente do puro arbítrio político, que permitem distinguir entre agentes de crimes tipicamente idênticos os que são e os que não são puníveis»; deste modo, a referida declaração de voto, embora admitindo a constitucionalidade da amnistia, sublinhou — bem, a meu ver — que ela constitui uma verdadeira lei penal, sujeita, entre outros, ao princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição, e não um puro ato político insindicável, como o indulto e a comutação de penas, que são da competência do Presidente da República após audição do Governo — artigo 134.º, alínea f), da Constituição.
- [4] O artigo 34.º, n.º 4, limita-se a restringir a possibilidade de interceptar comunicações aos «casos previstos na lei em matéria de processo penal». Porém, o artigo 32.º, n.º 4, ao atribuir ao juiz a competência, sem possibilidade de delegação, para praticar atos que se «prendam diretamente» com os direitos fundamentais, torna claro que só ele pode autorizar as intercepções. A jurisprudência constitucional tem sido muito restritiva nesta matéria, nem sequer admitindo o acesso dos serviços de informações portuguesas aos chamados metadados, o que os coloca numa situação de desvantagem em relação aos seus congéneres europeus. Cfr. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 403/2015, de 27 de agosto, tirado, em sede de fiscalização preventiva, a pedido do Presidente da República, com apenas um voto de vencido (do Conselheiro Teles Pereira).

- [5] Cfr. sobre a possibilidade de qualificar os atentados terroristas como atos de guerra, pronunciando-se positivamente, Maria Fernanda Palma, em conferência sobre o Tribunal Penal Internacional, proferida em 2001 na Faculdade de Direito de Lisboa, e Diogo Freitas do Amaral, "Aspectos jurídicos do 11 de Setembro e suas sequelas", *Do 11 de Setembro à crise do Iraque*, 2002, p. 31. Todavia, a primeira autora tem uma visão muito restritiva da guerra preventiva, enquanto o segundo parece rejeitá-la por princípio (na realidade, não há nenhuma relação de implicação lógica ou valorativa entre a qualificação dos atentados terroristas como atos de guerra e a admissibilidade da "guerra preventiva").
- [6] Manifestando preferência pela via pacífica na solução de conflitos, a Carta das Nações Unidas estabelece, no artigo 33.º, que «as partes num conflito que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais procurarão, antes do mais, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, decisão judicial, recurso a organismos ou acordos regionais ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha». A legítima defesa é encarada como *ultima ratio* perante ataques armados (artigo 51.º). Do mesmo modo, o artigo 2.º da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro), estabelece, no n.º 1, a prioridade da negociação e reserva, no n.º 3, o recurso à guerra por Portugal para os casos de agressão militar efetiva ou iminente, «no exercício do direito de legítima defesa reconhecido na Carta das Nações Unidas». A dificuldade aqui patente é enquadrar um atentado no conceito de agressão militar. Todavia, esse enquadramento deve bastar-se com a agressão por outro Estado através de meios violentos. A não ser assim, premiar-se-ia o Estado que privilegiasse a "guerra suja" em detrimento da guerra convencional.
- [7] Todos eles autores do crime autónomo de organizações terroristas, em face do disposto no n.º 1 do artigo 300.º do Código Penal. Com efeito, esta norma consagra um conceito de autoria substancialmente mais amplo do que o resultante da aplicação do artigo 26.º do Código Penal.
- [8] Cfr. sobre isto, desenvolvidamente, Maria Fernanda Palma, *A justificação por legítima defesa como problema de delimitação de direitos*, vol. I, 1990, p. 309 e ss.
- [9] A expressão "Direito Penal do terrorismo" é de Günther Jakobs, "Das Selbstverständnis der Strafrechtswissenschaft vor den Herausforderung der Gegenwart", *Die deutsche Strafrechtswissenschaft vor der Jahrtausende* (org. de Eser e Hassemer), 2000, pp. 47-57. Uma boa expressão alternativa é "Direito Penal a duas velocidades", oferecida por Silva Sánchez, em *La expansión del derecho penal - Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*, 1999, p. 124.
- [10] Cfr. Fernanda Palma, *O Princípio da Desculpa em Direito Penal*, 2005, pp. 227-8.
- [11] Ver, sobre o conceito de tortura, o n.º 3 do artigo 243.º do Código Penal, que refere o «ato que consista em infligir sofrimento físico ou psicológico agudo, cansaço físico ou psicológico grave ou no emprego de produtos químicos, drogas ou outros meios, naturais ou artificiais, com intenção de perturbar a capacidade de determinação ou a livre manifestação de vontade da vítima». O artigo 1.º da Convenção das Nações Unidas (ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 57/88, após aprovação, para o efeito, pela Resolução da Assembleia da República n.º 11/88, de 1 de março) determina, em termos idênticos, que «para os fins da presente Convenção, o termo "tortura" designa qualquer ato através do qual sejam infligidos uma dor ou sofrimento agudos, físicos ou mentais, intencionalmente infligidos a uma pessoa, nomeadamente para obter dela, ou de terceira pessoa, informações ou confissões, para a punir por um ato que ela ou terceira pessoa haja cometido ou seja suspeita de o ter cometido, para a intimidade ou pressionar terceira pessoa, ou por qualquer motivo fundado sobre uma qualquer forma de discriminação, quando tais dores ou sofrimentos sejam infligidos por um agente da função pública ou qualquer pessoa que atue a título oficial ou por sua instigação ou com o seu consentimento, expresso ou tácito». O Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 2/2002, de 18 de janeiro, após aprovação, para o efeito, pela Resolução da Assembleia da República n.º 3/2002, de 30 de dezembro de 2001) inclui também uma noção de tortura, na alínea e) do n.º 1 do artigo 7º: «Por "tortura" entende-se o ato por meio do qual uma dor ou sofrimento graves, físicos ou mentais, são intencionalmente causados a uma pessoa que esteja sob a custódia ou o controlo do arguido; este termo não compreende a dor ou os sofrimentos resultantes unicamente de sanções legais, inerentes a essas sanções ou por elas ocasionadas acidentalmente». Este conceito de tortura é mais amplo do que o contido no artigo 243.º porque prescinde do elemento subjetivo especial da ilicitude (questão em aberto é a de saber se o termo intenção deve ser entendido como dolo ou corresponde a todas a modalidade de dolo). Para além disso, a noção de tortura do TPI envolve uma delimitação negativa que se aproxima da formulada pelo n.º 4 do artigo 243.º do Código Penal.

5

International Contemporary Terrorism

Jason Blazakis



Thank you very much for inviting me to speak here today at the conference on “International Contemporary Terrorism.” I would like to discuss the important trends we are tracking on terrorist finance and recruitment.

American political scientist P. W. Singer has said, “With enough money, anyone can equip a powerful military force” — a sad truism that terrorist organizations have proved all too well. This is why the United States, along with its allies and friends represented here, dedicate resources to prevent terrorist groups from amassing wealth.

Terrorist groups must amass large sums of money to build and maintain their networks and infrastructure. Their goal is to instill fear by destruction — to stage large-scale strikes de-

signed to paralyze a world that doesn't know where or when they'll hit next. The attacks are their calling card — their *raison d'être* — to remind people they can strike any time, anywhere... anyone if they don't get what they want. They are designed to inflict as much damage as possible — to the hearts, souls and financial gut of their perceived enemies.

But it's not the attacks that drain their bank accounts. Carrying out an attack is relatively cheap, but the preparation and planning are not. It costs millions and millions of dollars to nourish terrorist groups' activities — to recruit and keep followers, to procure weapons, to map out logistics — to, in essence, stay in business and continue their reign of terror.

To wit: It's estimated Al Qaeda spent between \$400,000 and \$500,000 to carry out the September 11, 2001, attack on New York's Twin Towers. But the terror organization spent an estimated \$30 million a year leading up to the assault to sustain itself — to plan, recruit and train its new members. The Islamic State of Iraq and the Levant — commonly known as ISIS or ISIL — is said to make an estimated \$1 million to \$3 million a day from its various criminal endeavors, including kidnapping, extortion, looting, oil revenues, and taxes. Where does all the money go? Primarily, it goes to keeping its recruits happy — and loyal — by rewarding them for their service and allegiance. Toward this end, ISIL pays fighters a monthly salary (a major lure for many who have few, if any, jobs or educational opportunities), giving them extra for wives and children. ISIL pays their rent and, in some cases their (and their families') medical expenses. And ISIL continues making these payments to the families of members captured, martyred or killed. The group runs safe houses, trains its operatives and buys weapons and other equipment.

In Mali, terrorist organizations like the Movement for Unity and Jihad in West Africa (also known as MUJAO) promise parents money for their children, some of whom are as young as five. These children are then often trained as soldiers. One young boy, Seydou, who was sold but escaped, told a journalist the militants offered his parents \$200 a month (and another \$30 a day for Seydou) to let them take him for what they claimed were lessons on the Quran. "Once money has been paid on your head, you have no voice", Seydou said.

ISIL employs a similar campaign—promising families and children a free education and a monthly salary of approximately \$200 (the same as adult fighters).

The potential material gifts and economic benefits play a significant role in recruiting and solidifying support for terror groups' ideologies and goals. Terror organizations prey on the vulnerabilities of populations — on the lost and the forgotten — stepping in where their own governments have failed them. They offer them a job, an income, a home, and

social services, including education and health care. They promise to take care of their families — and direct deposit money monthly into a bank account. In short, terror organizations invest funds into offering people a way out of poverty and despair. They offer them hope where there is none — and, for the lost and lonely, they give them a reason for being, a cause, a group to join and a sense that they belong.

Larger organizations — like ISIL — whose aim is to control and hold territories — must be able to respond to the demands of the local population to successfully fill and bolster its ranks. It must act as a surrogate state — stepping in and allocating substantial funds for absent or lacking social services.

The decision whether to reject or embrace a terrorist group may be little more than a practical one. Potential recruits may weigh who will provide them with the most benefits — their current government or the militants. If terrorists can persuade individuals that joining their ranks will alleviate their financial burden and pain, they can bring people over to their side. It is important to shed light on the exploitative behavior carried out by terrorist groups to sway potential recruits. Governments must build strong counter-narratives so the lure of terrorist groups is less appealing.

Terrorists in recent years have increasingly turned to the Internet and social media to muster support. The Internet offers a relatively inexpensive way to disseminate propaganda on a global scale — allowing organizations to attract foreign fighters or lone wolf supporters and establish an international terrorist network. ISIL has mastered this arena on a scale that no other terrorist group has before it. Al-Qaeda was known for its ability to spread its message — and gain recruits and funding — through videos taken on camcorders and released online. But its efforts pale in comparison to those of ISIL, whose public relations campaign has been a massive success: In April 2015, it was estimated that foreigners made up half of ISIL's fighting force, including an estimated 4,000 recruits who hailed from Western countries.

Groups must invest some monies to secure domain names, administer websites, and produce videos (and other types of propaganda), but the overall cost per recruit via a social network in the end amounts to very little, freeing up money and resources to invest in other aspects of their strategies. In fact, terrorists can potentially make back cash spent on online efforts through the same social networks — and, it's reported that groups like ISIL have increasingly been using such crowdsourcing methods to raise hundreds of thousands of dollars.

Foreign fighters or lone wolf actors typically use their own savings or crowd sourcing — at least initially — to finance their own terrorist activity. It's been reported that

some individuals have made up to \$10,000 using this technique. ISIL, for example, may provide recruits with logistical support and help facilitate travel, but it is not believed that it provides for foreign fighters or their families until they arrive in the conflict zone — with the exception of the initial bribes it may offer to try to lure foreigners into its sphere. ISIL has been known to send potential foreign recruits money, books, gift cards and even chocolate to convince them to join its ranks. Funding for foreign fighters is so indirect, however, that we don't have a clear picture of exactly how much terrorist organizations allocate for its online recruitment efforts.

The U.S. government is taking steps to block ISIL's recruitment and fundraising efforts. For over a year, the United States has led a coalition of 66 partner nations (including Portugal) and organizations committed to defeating ISIL by interrupting its ability to function — cutting off its financing capabilities, disrupting plots, and stopping the daily flow of foreign fighters to Iraq and Syria.

Every day thousands of coalition air strikes target ISIL leadership, weapon factories, oil tankers, training camps and bulk cash storage — slowly dismantling the elaborate infrastructure that ISIL has worked to create and which motivates the cash-strapped, lonely and helpless to lend support to its violent and barbaric cause.

Working with local forces on the ground, the U.S.-led coalition has helped take back 20 percent to 25 percent of the populated territory ISIL once held in Iraq and Syria. In Iraq alone ISIL has lost 40 percent of what it held at its peak in August 2014. These moves have significantly degraded ISIL's access to resources on a number of fronts. I would like to note here Portugal's contributions: 30 Portuguese trainers are currently working in Iraq in collaboration with Spain to train the Iraqi army in its fight against ISIL.

But, we cannot tackle terrorism through military efforts alone. Targeting terrorist groups' finances is an essential component of our counterterrorism strategy. The Department of State continues to track and designate foreign terrorist organizations and individuals who pose a threat to U.S. national security and foreign policy — and that of our allies, including Portugal. By designating terrorist groups and individuals, we are able to block and freeze their tangible property and financial assets.

Designations are an excellent tool for drying up the pool of terrorist funds. Resulting sanctions not only limit funds available for terrorist activity, they also give law enforcement agencies the grounds to investigate and prosecute terrorists by making it a crime to provide material support to designated groups and individuals.

The U.S. government is committed to working with partner nations like Portugal and international organizations to explore other ways to cut off terrorist financing (such as

the use and abuse of reloadable credit cards) by updating and enforcing anti-money laundering regulations and targeting lesser known methods of terrorist financing such as trade in illegal ivory, antiquities, and human trafficking.

The United States is one of several nations that approved UN Security Council Resolution 2178, which in September 2014 established fundamental reforms designed to stem the long-term flow of foreign fighters. As such, the U.S. is committed to working with partners to strengthen counterterrorism efforts, shore up border security in at-risk nations and bolster information-sharing with other countries.

Specifically, the U.S. government has entered into information-sharing arrangements with more than 50 international partners to help identify, track and deter the travel of suspected terrorists. These agreements include sharing passenger name records provided by airlines and using INTERPOL's resources to screen passengers against its Foreign Terrorist Fighters database and its Stolen and Lost Travel Documents system. The use of information-sharing tools has led to a significant increase in coordination among partners, adding suspects to terrorist watch lists and sharing that information more broadly. Some 45 countries have passed or updated counterterrorism laws to more effectively identify and prosecute foreign fighters, including Portugal. In 2015, Portugal expanded its counter-terrorism legislation to give law enforcement agencies more tools to curb foreign fighters traveling to join ISIL. As a result of a 2015 U.S. agreement with Turkey — a critical geographic chokepoint in the flow of fighters — that country has increased information-sharing with international partners, taken steps to tighten its border security, and upped the detention, arrest, and prosecution of foreigners suspected of attempting to join ISIL or another terrorist organization.

We are beginning to see positive results. But the recent attacks in Brussels, Turkey, Cote d'Ivoire and Paris show that much work remains to be done to financially cripple terrorist groups and put an end to their swelling ranks and murderous actions. In addition to our current efforts, we need to help stabilize weakened communities liberated from ISIL control — and work to offer people an alternative life of stability.

The bottom line: Terrorism remains a major challenge. Through cooperation and coordination — between the United States, Portugal, and other countries — we can meet this challenge and stand united in the fight against terror.



6

L'Impact Médiatique du Terrorisme

Christine Bonardi*

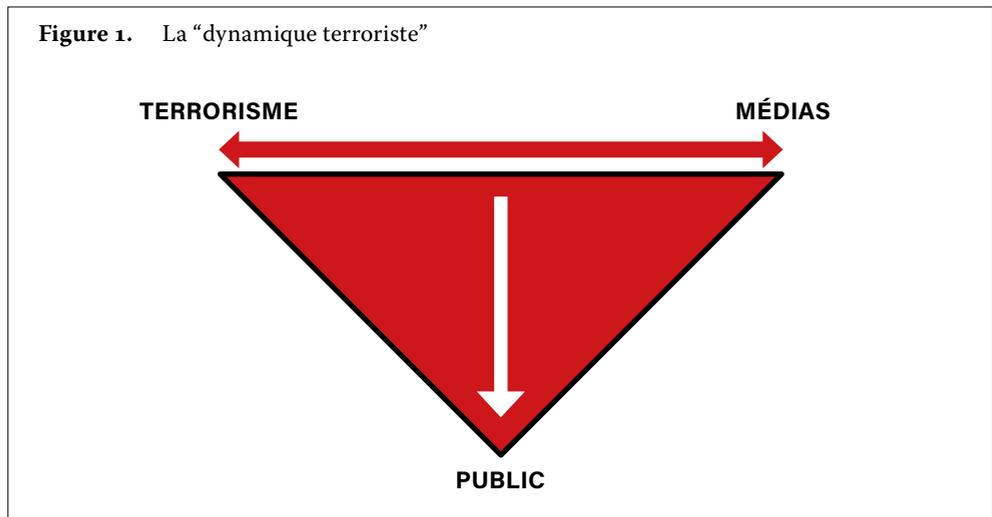
Pierre Mannoni



Le terrorisme fait partie des phénomènes de grande ampleur qui interpellent de larges franges de population, prêtent à controverses et débats publics, et font donc l'actualité des médias. La psychologie sociale qui étudie les faits sociaux sous l'angle des rapports entre groupes et personnes à travers les moyens de communication, est tout particulièrement concernée par le terrorisme dans ses composantes phénoménologiques et dans le pouvoir et la fascination qu'il exerce sur les communautés et les sociétés.

[*] LAPCOS (Laboratoire de Psychologie et d'Anthropologie Cognitives et Sociales. Université Nice Sophia-Antipolis). Maison des Sciences de l'Homme et de la Société, 24 – Avenue des Diables Bleus. 06357 – Nice Cedex 4. bonardi@unice.fr

Notre intérêt pour la question des rapports du terrorisme avec les médias a donc pour perspective principale leur impact sur le public et, plus précisément, la manière dont les individus, les groupes ou les sociétés comprennent et organisent leurs pensées et leurs actes à partir de l'information transitant par les médias. Le phénomène terroriste est envisagé dans une relation triangulaire (**figure 1**) où terrorisme et médias combinent leurs effets dans un partenariat étonnant mais très efficace dans son action sur le public, les médias servant de relais de diffusion des événements, propos et actes terroristes vers le public. Il s'agit alors davantage d'analyser les relations psycho dynamiques ainsi établies et leurs produits, que les entités en elles-mêmes — terrorisme et médias —, et de se centrer sur les jeux d'influence et de pouvoir qui résultent de leur combinaison. Ce qui revient à étudier un fait politique international au niveau de ses manifestations sociales ordinaires et de son retentissement sur les populations cibles.



1. Les communications médiatiques

On peut d'emblée considérer que les médias servent d'arènes ou de scène aux événements sociaux: ils les font surgir aux yeux du public, les accompagnent de nombreuses informations et ainsi leur confèrent une large visibilité. Les faits terroristes y sont donc sélectionnés, cadrés et formatés avant d'être diffusés. Idéologiquement parlant, cette «diffusion» (cf. Moscovici, 1961) opère dans une zone assez neutre où les présentateurs

sont supposés transmettre de l'information, exposer des points de vue (experts, politiques), et chaque auditeur supposé libre de ses interprétations personnelles. Mais pour «faire savoir» (Charaudeau, 1997; Camus & Georget, 2003) au public, il faut commencer par construire le message, c'est-à-dire sélectionner et mettre en forme commentaires, images, et explications, mais également faire «ressentir», éprouver des émotions. Et effectivement, une mise en scène réussie captera davantage l'attention du public et par conséquent aura plus d'emprise et d'influence sur lui. Par exemple, les images qui accompagnent un commentaire en constituent la preuve, ce qui implique que cette «matière visuelle» (Moliner, 2016) véhicule déjà des croyances et des interprétations qui suggèrent au public un état d'esprit, un climat, une ambiance. Son influence est capitale puisque, d'une part, les images laissent toujours «des traces riches dans la mémoire» (Joffe, 2005, p.122) et, d'autre part, elles véhiculent ou réactivent aisément des affects fondamentaux. L'information ainsi rendue vivante, les images absorbées directement sans recours à la réflexion, marqueront les esprits en procurant des repères concrets, c'est-à-dire a minima temporalisés et spatialisés. Si les actes terroristes deviennent l'affaire de tous, c'est en grande partie parce que le spectacle médiatique finit par créer des pensées et opinions convergentes qui formatent ou renforcent certaines des croyances collectives fondamentales des groupes et des sociétés. Au-delà de l'apparence informative des journaux télévisés, c'est donc principalement la mise en scène de l'information qui détermine le sens affectif et symbolique d'un événement, déclenchant ainsi potentiellement des actions plus ou moins spontanées d'ampleur variable^[1] ou un processus d'adaptation à la situation (cas des phénomènes de contagion émotionnelle lors d'événements dramatiques tels que les attentats).

Les rapports médias/ public sont plus nets dans les formes de communication à influence plus perverse, mais aussi plus offensive (cf. Rouquette, 2005): propagande et rumeur.

Lorsque la communication est agent ou instrument de contrôle de groupes sociaux ciblés, elle revêt les habits de la propagande: des figures d'autorité reconnues (leaders) soulignent les oppositions entre les groupes ainsi interpellés et leurs adversaires (typiquement: le corps électoral, les foules de manifestants, la majorité d'une assemblée, un ou des groupement(s) terroriste(s)) et pointent les idées à combattre. Il y a là confrontation polémique entre des alternatives de pensée ou d'action, et elle renforcera l'identité du (des) groupe(s) cible(s). Habituellement, la propagande fonctionne au mieux quand elle véhicule des informations stéréotypées voire mensongères sur les adversaires puisque l'objectif est alors d'installer, conquérir ou maintenir un appareil de pouvoir.

La communication peut aussi s'inscrire en contre de ces forces de contrôle légitimées. Elle se fait alors rumeur, information non contrôlée, spontanée et dissidente; elle oppose l'officiel à l'officieux, le montré au caché ou au non dit («on nous trompe», «on ne nous dit pas tout pour mieux nous contrôler», etc.). Ces échanges informels transitent par les réseaux de proximité qu'animent les liens interpersonnels et les conversations ordinaires. Mais, de plus en plus, les moyens virtuels (Buschini & Lorenzi-Cioldi, 2013) multiplient les échanges entre des personnes ne se connaissant pas, parfois difficiles à identifier mais usant de dialectes, rituels normes et règles collectivement établis.

Ces formes particulières de communication sont extrêmement efficaces tant pour le public que pour les terroristes car, au lieu de s'attacher à apporter des preuves de vérité ou de fausseté, à procurer abondance d'informations et d'éléments de compréhension, elles proposent une sorte de prêt à porter confortable, un message dont le contenu et la teneur émotionnelle confirment, confortent, renforcent, ou reproduisent l'existant, c'est-à-dire ce que l'on sait, pense ou ressent déjà. Ce sont ainsi les meilleurs vecteurs de préjugés, stéréotypes, schématisations et discriminations.

2. Des liens bipartites: terrorisme et médias

On ne peut pas parler du terrorisme aujourd'hui sans parler du rôle que jouent les *mass media* dans sa diffusion, sa propagation et son onde de choc. Il existe entre eux, en effet, une très étroite connexion qui, même si elle n'est pas voulue par les journalistes, n'en existe pas moins. Sans le terrorisme, les journalistes seraient peut-être ce qu'ils sont, mais sans les journalistes le terrorisme ne serait sûrement pas ce qu'il est, en tous cas pas aussi fortement. Quand on s'interroge sur les facteurs déterminants qui contribuent à forger la puissance du terrorisme, on est bien obligé de considérer que les médias y contribuent d'une manière centrale

La plupart des considérations communes sur le sujet font une large place à des idées fausses qu'il convient de relever avant d'aller plus avant. La première de ces erreurs d'appréciation concerne les journalistes eux-mêmes que l'on considère comme *les greffiers des événements*. De fait, ils enregistrent et rapportent ce que l'actualité donne à observer, mais la présentation qu'ils en font à travers leurs informations transfigure, tant par la quantité (informations en continu sur les grandes chaînes de TV, reconstitutions après-coup, enquêtes donnant lieu à des reprises) que par l'inflation des images et des commentaires (reprises en boucle des mêmes documents, gros plans sur les blessés et les morts, interviews des témoins). Ce malaxage transforme les *faits d'actualité en événements*, faussant de la sorte la perception du public et, en matière de terrorisme, multiplie son impact.

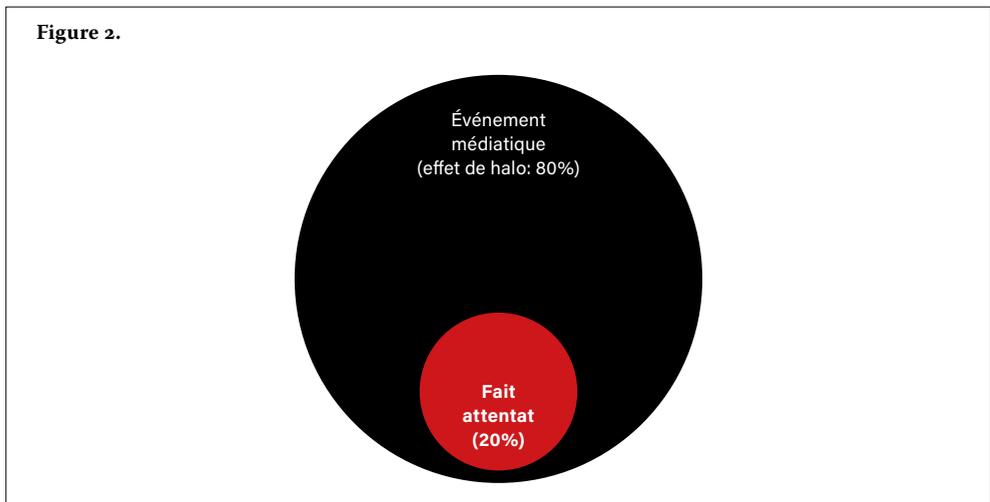
D'autres idées fausses touchent à la désignation des terroristes comme des *barbares*, des fous ou des *criminels*. Ce qu'ils sont probablement pour partie, mais ces qualificatifs émanent, pour l'essentiel, de jugements moraux et laissent dans l'ombre l'aspect le plus important, à savoir que le terrorisme obéit à une stratégie générale de guerre psychologique à laquelle sont ordonnés des moyens, ceux précisément que l'on qualifie de barbares, fous ou criminels, utilisés précisément et délibérément parce qu'ils sont bien propres à manipuler le complexe affectivo-émotionnel des sociétés (occidentales en particulier). Mais *barbares, fous ou criminels*, ce ne sont pas là des explications, seulement des mots qui disent que l'ébranlement psychologique recherché par les terroristes est bien atteint.

Cela dit, il convient de s'interroger sur la conjonction terrorisme-médias. Jenkins (1975)^[2] a dit très justement que le terrorisme c'est du «théâtre», ce qui ne peut que combler les espérances journalistiques. L'association commence à se dessiner: le terrorisme est un drame (au sens d'une pièce de théâtre), et les médias adorent les drames qu'ils relayent par vocation. Avec eux on passe, par une sorte de glissement naturel, du théâtre terroriste au théâtre médiatique, le second prolongeant et amplifiant le premier. Il y a eu certes des antécédents historiques à des époques où la grande place tenait lieu de forum d'informations. Les autodafés de l'Inquisition, les supplices publics déployant (Foucault, 1975) la puissance du Prince, les échafauds de la Révolution Française^[3], réglés comme des spectacles et destinés à être regardés comme tels par le public. Les terroristes modernes, les islamistes radicaux (Daesch, Boko Haram, entre autres) ne font que prendre le relais, la *charia* n'étant que la loi de Dieu scénarisée. C'est encore et toujours du théâtre. Et si les mises en scènes ont un aspect atroce, c'est pour mieux frapper les esprits, comme toujours, car toute dramatisation, théâtrale ou terroriste, obéit à deux logiques : celle du spectacle (on doit montrer), et celle de l'exagération (il faut faire ressentir l'extrême derrière ce que l'on montre). Tel est bien le sens des égorgements et des décapitations, des attentats suicides et autres bombes piégées, pour nous en tenir là, le tout mis en scène et filmé pour être diffusé, par eux et/ou par les reporters. Les cibles visées étant toujours délibérément choisies pour frapper les imaginations : les femmes et les enfants notamment, la jeunesse «décadente» (le dancing Le Bataclan en novembre 2016 à Paris, par exemple), ou encore la foule anonyme pour rendre la menace ubiquiste et universelle (personne ne peut se croire à l'abri).

On aura, bien entendu, remarqué que les terroristes ne tuent pas leurs victimes dans une cave obscure en faisant disparaître le cadavre. Celui-ci est destiné à être exhibé avec toutes ses blessures qui sont une véritable inscription tégumentaire d'un discours poli-

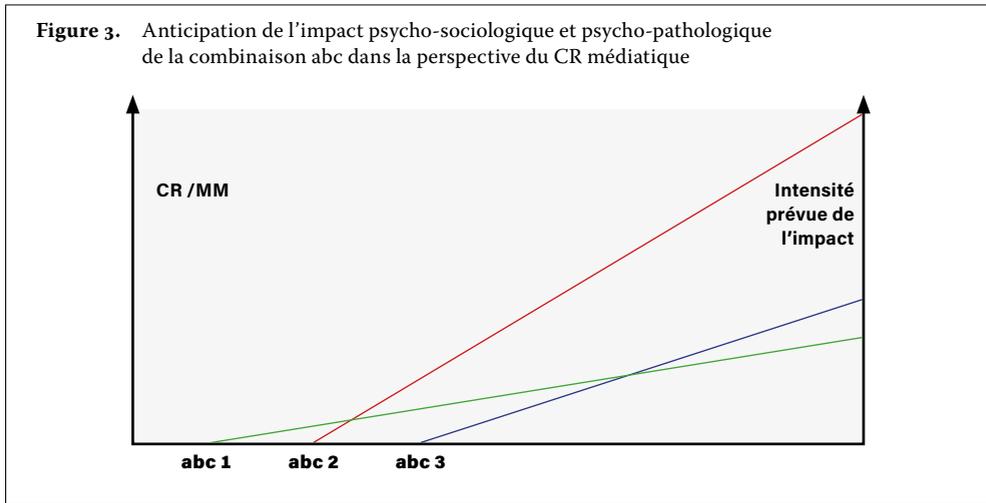
tique. Derrida (2000, pp.80-81) parle d'une «nouvelle violence archaïque» qui, en pleine modernité, fait resurgir *intentionnellement* des pratiques d'un autre âge (précisons, s'il en était besoin, pour leur efficacité psychologique). Ce qui n'est pas sans faire penser à *La colonie pénitentiaire* de Kafka où le condamné couché sous la herse subit la gravure du message juridique dans ses chairs. Et il y aurait tout un «lexique» à établir des différents «découpages» symboliques auxquels recourent les terroristes qui comptent bien que les journalistes leur donneront l'écho qui fait toute leur force et multiplie leur impact.

Que seraient, en effet, des attentats sur lesquels on ferait silence, et à quoi serviraient ces exécutions dramatisées si ce n'était pour qu'elles soient vues? Pour donner un ordre de grandeur (cf. **figure 2**) disons que l'acte terroriste en lui-même est responsable de 20% du choc psychologique, et les médias de 80%.



Si l'on essaye de systématiser l'idée, on peut la présenter sous forme d'un abécédaire dont les éléments (Armes, Blessures, Cibles) constitueraient les pièces de la machine terroriste. Il leur faut se préoccuper de régler les détails de savoir qui frapper, de quelle manière et avec quelle arme pour obtenir les effets les plus marquants. C'est, par conséquent, à la conjugaison de ces éléments du drame ou, si l'on veut, à leur *mise en scène*, que doivent réfléchir les terroristes avant d'agir dans la perspective du choc le plus fort. Dans la perspective d'un attentat à perpétrer, tout «bon» terroriste se doit d'envisager

les actes à commettre dans l'ordre inverse de la séquence factuelle. Non pas: attentat → compte-rendu de presse, mais compte-rendu de presse → attentat, puisque le choix des déterminants du spectacle commande son efficacité psychologique.



Un schéma (cf. figure 3) peut illustrer cette proposition : Où la combinaison des éléments de l'attentat en **abc 2** sera choisie préférentiellement à celle d'**abc 1** et d'**abc 3**, parce que, relayée par les médias, sera la plus active sur le plan de la manipulation de l'imaginaire.

Plus la combinaison des facteurs est efficace, plus les médias s'en emparent et plus ils s'en emparent plus ils la rendent efficace. C'est donc elle que les terroristes décideront d'exécuter. L'archi-modèle est l'attaque des Twin Towers de New-York en Septembre 2001, précédée tout de même de l'attentat aux Jeux Olympiques de Munich en 1972. On peut tenter de figurer l'idée en formule de la menace terroriste :

$$E = \frac{(A + B + C)^m}{AI}$$

Où l'on présente l'attentat **e** comme le produit de la mise en facteurs des éléments **abc** affectés par l'exposant **m** (médias), et dépendant du quotient **al** (caractéristique du mode d'action *aléatoire* de la menace terroriste).

Il convient de préciser que, du point de vue de la victimologie, une distinction s'impose entre les victimes *directes* et *indirectes* des attentats. Les premières sont celles qui

sont directement affectées dans leur corps. Ce sont les morts et les blessés. Les secondes victimes, indirectes, les plus nombreuses (sociétés entières, voire opinion internationale) sont les «vraies» victimes du terrorisme car c'est elles, c'est-à-dire le grand public, que visent les attentats. C'est par l'intermédiaire des opinions publiques en effet — que les terroristes savent dépendre des moyens de communication de masse — que se joue la guerre psychologique qu'ils mènent contre les autorités gouvernementales et les peuples qu'il s'agit d'amener à abdiquer devant leurs revendications. Le résultat de leur influence psychotoxique s'exprime à travers une véritable pathologie collective que nous appelons une *névrose obsidionale* dont le tableau peut se décrire de la manière suivante:

1. Désorganisation cognitivo-émotionnelle de groupe
2. Désarticulation réel-imaginaire de la mentalité collective
3. Panique muette (Baschwitz)
4. Sidération/inhibition générale
5. Apragmatisme défensif
6. Désarroi des responsables politiques et sociaux
7. Fractures plus ou moins importantes du lien social, avec apparition ou exaspération du racisme et de l'ostracisme, rejet de l'autre, violences potentielles, montée des extrémismes, flottements politiques plus ou moins graves.

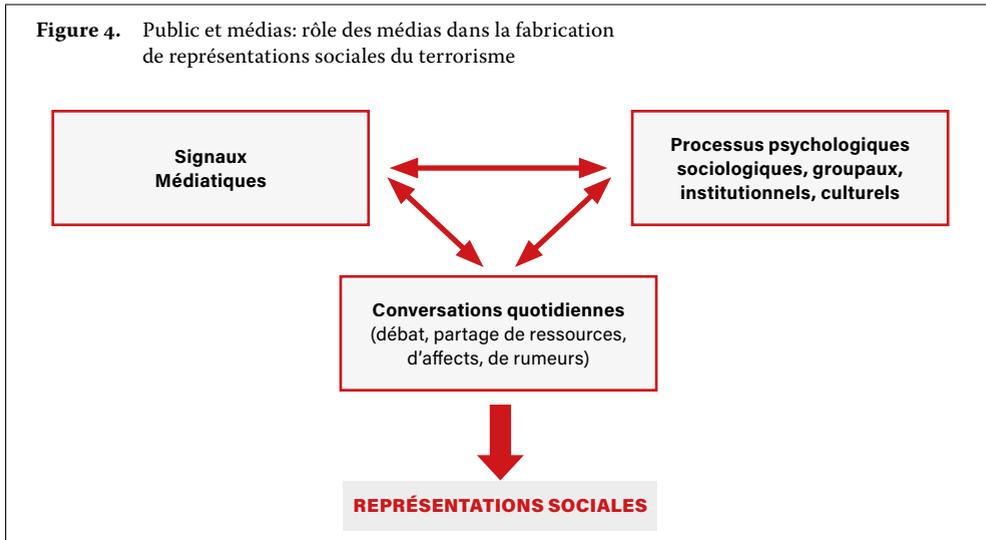
Pour résumer on pourrait dire que le théâtre terroriste se présente comme une thanatophanie associée à une tératophanie, combinaison d'images de mort et d'atrocités mises en scène, relayées et multipliées par les médias qui donnent précisément à voir ce que les terroristes veulent précisément qu'on montre. En face, les démocraties se livrent à une gesticulation verbale articulée sur des valeurs faiblement mobilisatrices. Ces discours incantatoires où l'on invoque la morale pour lutter contre le terrorisme ne sont pas sans rappeler les danses pour faire tomber la pluie.

3. Le rôle des médias dans la fabrication des Représentations Sociales du terrorisme

Les signaux envoyés au public par les médias interagissent avec des processus psychologiques, sociologiques, groupaux, institutionnels et/ou culturels qui vont, par exemple, mener chacun à amplifier ou atténuer le poids de la menace terroriste. Les conversations quotidiennes permettront ensuite à chacun de débattre, d'évoquer des scénarios futurs

ou des solutions, de mettre en commun des ressources, de partager des affects ou des rumeurs (cf. figure 4).

Ces informations concrètes et expériences collectives formeront des systèmes, des constructions subjectives reliant entre elles, suivant une certaine logique, des croyances, des images, des valeurs, des opinions et des symboles partagés. C'est ce que Moscovici (1961) a nommé des représentations sociales. Elles forment les éléments clés de la pensée sociale et les pièces de l'imaginaire social car elles en viennent à remplacer avantageusement la réalité dite objective.



Le terrorisme dans sa généralité et son abstraction est certes une réalité mondiale, mais c'est sur les événements précis qui en constituent la substance que se créent et évoluent les représentations du phénomène: ce sont elles qui, pour les populations, donnent un sens social aux actes terroristes et permettent de les gérer tous les jours concrètement et symboliquement.

Tout en s'appuyant sur des dynamiques sociales de type idéologiques, économiques, techniques ou culturelles, ces représentations sociales rendent compte de la diversité des modes de pensée, d'actions et de communications existant dans le public. Enfin, situées à l'interface du psychologique et du social, leur caractéristique principale c'est leur efficacité et leurs horizons l'expérience pratique ordinaire.

Or, le premier contact des populations avec un danger potentiel ou advenu se fait via les médias. Ce sont donc eux qui assument et permettent la transformation d'un savoir expert (spécialistes, universitaires, police et justice...) en savoir de sens commun, c'est-à-dire en représentations sociales, et consacrent ainsi le basculement des événements du domaine expert, politique, scientifique vers celui, ordinaire, de la morale, de l'émotion et de l'expérience vécue. En ce sens, on peut avancer que les terroristes mènent le jeu dans la mesure où ils fournissent aux médias les éléments de leur «réputation» auprès des foules.

Le passage de l'abstraction terroriste à la réalité quotidienne du «vivre avec» s'opère assez simplement puisque les individus et groupes vont, d'une part, sélectionner les informations qui font sens pour eux tout en les simplifiant et en les reliant à leurs propres croyances. D'autre part, ils rechercheront des ancrages qui soient significatifs pour eux-mêmes et leur propre groupe (c'est-à-dire identiques, facilement assimilables). Et ils trouvent dans les médias suffisamment de clichés et d'expressions pouvant servir de points d'ancrages. Illustrons ce mouvement de bascule à l'aide de quelques exemples.

3.1. La Représentation sociale du terrorisme évolue au fil du temps

Une recherche longitudinale (Mannoni & Bonardi, 2012) sur les représentations sociales du terrorisme menée auprès de la population française (584 personnes en 2004 ; 522 en 2008), montre que la conjoncture terroriste influe sur les constructions de sens commun via les médias. En demandant simplement à chaque personne interrogée de fournir les 5 à 8 mots ou groupes de mots qui lui venaient immédiatement à l'esprit à propos du terrorisme^[4]. L'analyse des termes obtenus (1885 en 2004, 2319 en 2008) permet de distinguer quatre domaines, tous portant la marque de l'influence médiatique: les armes et moyens concrets de l'action terroriste (*attentats, bombes, assassinats, massacres, attaques, agressions, suicides, explosions, enlèvements, morts, victimes, kamikazes, armes...*) constituent une part importante de la représentation sociale (41% des mots évoqués). Le terrorisme fait aussi l'objet de jugements assez extrêmes (*violence, danger, intimidation, insécurité, injustice, lâcheté, folie, aveuglement, endoctrinement, dictature, extrémisme, intolérance, chaos, racisme, vengeance, cruauté, discrimination, sauvage...*) et d'émotions négatives intenses (*peur, terreur, horreur, désespoir, malheur, insécurité, crainte, incompréhension, haine, impuissance, angoisse, souffrance, panique*) (18% des mots évoqués pour chacune de ces dimensions). Enfin, on trouve encore la trace (10% des mots évoqués) des Attentats de 2001 aux USA (*Ben Laden, Tours Jumelles, Etats-Unis, Avions, Bush, 11 septembre, New York...*).

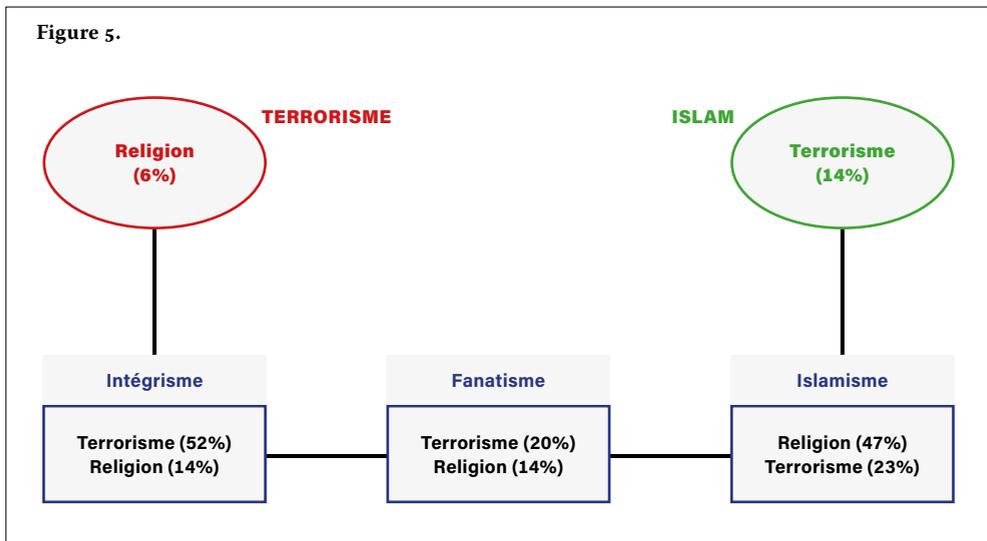
Certains de ces éléments sont particulièrement intéressants dans la mesure où ils forment la structure fondamentale de la représentation sociale, ce qui signifie qu'ils sont les plus importants pour l'ensemble des personnes interrogées. Et il se trouve qu'ils sont assez révélateurs de la manière dont les médias traitent le terrorisme en fonction de la conjoncture événementielle: en 2004, le cœur de la représentation sociale comporte des éléments largement redevables des événements américains de 2001 (*attentats, violence, bombes, meurtres, peur, intolérance, danger, terreur, horreur, Ben Laden, tours jumelles*), alors qu'en 2008 ces éléments s'estompent et le cœur de la représentation devient plus schématique (*attentats, danger, crimes, Arabes, musulmans, Bush*) en même temps que s'y dessine une logique nouvelle associant le terrorisme à la religion islamique (6,35% des termes évoqués en relèvent: *islam, musulmans, islamistes, religion, intégrisme, extrémisme, fanatisme*). Et c'est bien ainsi que les médias qualifient à cette époque en France le terrorisme et les terroristes. Les populations, contraintes de vivre avec la violence terroriste puisque ses scénarios et ses conséquences lui sont quasiment imposés au quotidien par les médias, réagit donc par une activité mentale centrée sur la production et la modification de ses représentations du terrorisme et des groupes qui le soutiennent ou l'utilisent. Par exemple, en 2004, un leader terroriste est massivement évoqué, tandis qu'en 2008 ce sont des groupes, voire des cultures et des religions, qui sont mis en exergue. Cette dynamique représentationnelle retentit donc puissamment sur les modalités de la vie sociale en générant un mixte confus de peur et d'agressivité, et en renforçant les émotions négatives, les préjugés et la perception stéréotypée de groupes de personnes.

3.2. Quand les représentations sociales s'associent pour former un réseau

En 2008, nous avons également demandé au public français d'associer des termes aux inducteurs suivants: *islam* (446 personnes), *islamisme* (284 personnes), *fanatisme* (301 personnes) et *intégrisme* (295 personnes). L'analyse des mots montre que seul l'inducteur *islam* fait l'objet d'une représentation sociale structurée: elle repose comme il se doit sur un large éventail d'aspects matériels (40.78% des mots induits: *Coran, imam, La Mecque, mosquées, pèlerinage, prophète, ramadan*) et de jugements ou préceptes (*intolérance, soumission, respect, contrainte*) en lien avec la religion. Cependant, il est à remarquer (cf. figure 5) que près de 14% des termes évoqués font référence au terrorisme.

Et il apparaît que cette «infiltration» n'est pas directe mais transite par le canal des autres inducteurs proposés. Le tout compose une sorte de nébuleuse : au plus près de l'islam, on trouve l'*islamisme* sous deux facettes: la *religion* (et moins fortement le *terrorisme*). Pour sa part, le fanatisme évoque légèrement plus le terrorisme que la religion,

mais pour l'intégrisme l'univers du terrorisme l'emporte largement sur celui de la religion. Cette configuration particulière laisse penser que le rapprochement des représentations sociales du terrorisme et de l'*islam*, au départ isolées l'une de l'autre et non vouées *a priori* à entrer en relation, a pu s'effectuer assez rapidement (2004 à 2008) et sous la pression des traitements médiatiques d'événements terroristes, pour en venir à constituer un univers commun ou en correspondance. Bien sûr, on voit là en large part le résultat de la pression qu'exerçait la situation politique et sociale du moment, mais les médias présentaient aussi des convergences, parfois hasardeuses ou schématiques, entre le monde islamique et le terrorisme. Il était alors quasi naturel qu'à partir de tels éléments, le public fabrique une forme complexe de représentation sociale dans laquelle terrorisme et religion islamique entretiennent des rapports confusionnels.



3.3. Et le terrorisme aujourd'hui en Europe?

Depuis nos investigations de 2008, la conjoncture événementielle a fortement évolué : montée en puissance de Daesh, disparition de Ben Laden et fragmentation voire franchisation d'Al Quaïda; départs de jeunes européens hommes et femmes pour le Djihad, arrestations de terroristes et omniprésence dans les médias de la problématique de la radicalisation. Il y a eu également le quartier bruxellois de Molenbeek, à la triste réputation médiatique, les vagues de migrants et réfugiés en provenance de la zone syro irakienne

et de la corne de l'Afrique. Enfin, les gouvernants de différents pays (dont la France et les Etats Unis) agitent la menace d'une forme d'attaque terroriste à l'aide de bombes sales (arme nucléaire). Mentionnons également les attentats qui ont récemment affecté les pays européens: en France, à Paris, l'attaque du journal Charlie Hebdo (janvier 2015) puis d'une salle de spectacle et de restaurants (novembre 2015), ce qui a provoqué le placement du pays en état d'urgence. Bruxelles a aussi connu en mars 2016 des attaques terroristes et des vagues d'arrestations.

En tant que creuset de formation et de transformation des représentations sociales, les médias disposent donc actuellement une matière abondante. D'ailleurs, en France, le climat social est tel qu'ils ont peu besoin d'innover, il leur suffit de relayer des stimuli concrets, des mots clés pour que le symbolique et l'imaginaire se mettent en route et produisent des représentations sociales en prise directe avec les événements. Celles-ci, dans leur multiplicité assemblent en constellations des éléments divers plus ou moins fortement associés au terrorisme selon les groupes et les idéologies. Ainsi au fur et à mesure que la menace terroriste se précise et se matérialise, un élément cristallisé vient se greffer sur un autre (pré existant), la focalisation sur un petit nombre d'éléments devient plus massive, et les représentations sociales du terrorisme se referment sur un nombre réduit d'idées, de groupes cibles, de lieux emblématiques ou dangereux, d'associations des genres. Le tout ramène aussi vers un *background* culturel collectif ancien, ou même archaïque, également relayé par le canal des médias. Dans toute société sommeillent des démons et la conjoncture événementielle joue alors le rôle d'éveilleur lorsque temps et espace s'y prêtent. Ainsi voit-on surgir, dans certains groupes, des associations - pour ne pas dire des amalgames - entre terroristes et migrants, prétexte politique pour proposer tout de go des mesures de renvoi dans leur pays d'origine. D'autres factions clament publiquement que la France est remplie de centaines de quartiers tels que Molenbeck, les déterminismes habituels servent à définir les parcours des jeunes djihadistes: des banlieues défavorisées vers la petite délinquance et la prison ou les mosquées radicalisées, hauts lieux supposés de l'embrigadement religieux, etc. Et, petit à petit, on en vient à considérer l'autre comme un ennemi potentiel porteur d'une menace pour les valeurs démocratiques, les principes des droits universaux de l'humain, ou encore les règles et conventions qui régissent les conflits et les guerres. En effet, du point de vue des sociétés occidentales, les groupes terroristes violent par leurs actes de telles conceptions, et les médias se font fort de nous en montrer à l'envi les effets et conséquences, favorisant ainsi l'émergence de jugements et de représentations très stéréotypés (barbares, archaïques, bourreaux...) et la stigmatisation de groupes sociaux spécifiques.

L'univers représentationnel qui se développe ainsi autour du terrorisme — la radicalisation des représentations sociales de soi, de l'autre, du monde, largement connectées aux événements sociaux, voire mondiaux, et aux rebondissements qu'ils suscitent — apparaît comme le produit d'un processus de cristallisation qui consiste à éliminer ou renier les parties dynamiques et conditionnelles de la représentation celles qui, dans leur richesse et leur variété permettent de maintenir le contact entre la représentation sociale et les évolutions concrètes qui peuplent la réalité de la vie collective.

En conclusion, on peut avancer ici qu'une menace n'existe que dans la mesure où on lui accorde du crédit et, en matière de terrorisme, ce sont les médias qui disposent du plus large pouvoir d'accréditation de la terreur et de cautionnement de la peur. Or, il y a peut-être pire que le terrorisme, c'est le consentement au terrorisme, consentement au moins partiellement présent dans la fascination pour le théâtre médiatique vis-à-vis duquel le public montre une certaine appétence, largement relayée par les médias qui se font les échos des attentats, actes et propos des groupements terroristes. Les médias portent donc une large part de responsabilité dans la vision commune et répandue du terrorisme, laquelle, paradoxalement contribue à accorder aux terroristes la crédibilité et le poids qu'ils recherchent.

Notes

- [1] Ainsi l'Europe a-t-elle commencé par afficher une forte solidarité avec la foule des migrants transitant par l'Italie puis la Grèce, envisagé des modalités d'accueils dans les pays d'Europe, puis finalement fait machine arrière. Les conséquences pour les populations se lisent largement à travers le renforcement d'un sentiment de menace lié au «trop plein» de ces autres que constituent les migrants. De même, suite à divers attentats, on a tenté d'établir ou de renforcer des politiques globales et des réseaux de coopération pour lutter contre le terrorisme.
- [2] Chercheur à la Rand Corporation de Santa Monica (USA).
- [3] La première apparition du mot «terrorisme» et son inscription dans le dictionnaire date de 1793, époque de la Terreur française.
- [4] Cette technique donne accès aux éléments les plus saillants des objets de représentation (cf. Abric, 1994; Flament, 1987).

Références

- Abric, J. C. (1994, dir.). *Pratiques sociales et représentations*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Buschini, F. & Lorenzi-Cioldi, F. (2013). Représentations sociales. Dans L. Bègue & O. Desrichard (Eds.), *Traité de psychologie sociale. La science des interactions*. Bruxelles: De Boeck.
- Camus, O. & Georget, P. (2003). Analyse des discours médiatiques. Dans C. Bonardi, P. Georget, C. Roland-Lévy et N. Roussiau (Eds.), *Psychologie sociale appliquée: économie, médias, nouvelles technologies*. Paris: In Press, 233-252.
- Charaudeau, P. (1997). *Le discours d'information médiatique*. Paris: Nathan.
- Derrida, J. (2000). *Foi et savoir*. Paris: Seuil.
- Flament, C. (1987). Pratiques et représentations sociales. Dans J. L. Beauvois, R. V. Joule, et J. M. Monteil. (Eds.), *Perspectives cognitives et conduites sociales*. Tome 1. Fribourg: Delval.
- Foucault, M. (1975). *Surveiller et punir*, Paris: Gallimard.
- Jenkins, B. M. (1975). International terrorism : a new mode on conflict. Dans D. Carlton et C. Schaerf, *International terrorism and world security*. London: Croom Helm.
- Joffe, H. (2005). De la perception à la représentation du risque : le rôle des médias. *Psychologie Sociale et Communication*, T.41. Hermès: CNRS Editions, 121-130.
- Mannoni, P. & Bonardi, C. (2012). *Le terrorisme, une arme psychologique*. Nice: Les Editions Ovidia.
- Moliner, P. (2016). *Psychologie sociale de l'image*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- Moscovici, S. (1961). *La psychanalyse, son image et son public*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Rouquette, M. L. (2005). La «communication sociale»: entre pléonasme et subversion. *Psychologie Sociale et Communication*, T.41. Hermès: CNRS Editions, 33-40.



7

Os Serviços de Informações no Combate ao Terrorismo Contemporâneo

Ensaio sobre a contenção da ameaça
que marca o século XX

António Silva Ribeiro



Introdução

No final da década de 80 do século XX o mundo ocidental, entre a surpresa e a ilusão, contemplou em direto, nas televisões, a queda do muro de Berlim. Seguiu-se a dissolução do Pacto de Varsóvia e a desintegração da União Soviética, fenómenos que, em conjunto, fizeram desaparecer a grande ameaça que pesava sobre o ocidente desde o fim da II Guerra Mundial.

A Guerra Fria, que havia regulado, durante todo esse tempo, a dinâmica das políticas externa e de defesa, desvaneceu-se finalmente, abrindo campo ao prosperar da esperança no estabelecimento de uma nova ordem mundial pacífica, com

mais segurança e desenvolvimento, baseada na cooperação internacional e, previsivelmente, dominada por uma única superpotência.

Da mesma forma que 1914 marcou o começo real do século XX, afirmou-se que, em Outubro de 1989, havia começado o século XXI. Chegou mesmo a referir-se que assistíamos ao “Fim da História”. Por isso, neste quadro idealista das relações internacionais, ao mesmo tempo que se desvanecia a ameaça soviética, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) e a União Europeia (UE) começaram a substituir, nas suas documentações estratégicas, o termo ameaça por riscos. Passou então a ser comum ouvir, os responsáveis políticos ocidentais, a afirmar que se passara de um mundo condicionado por uma grande ameaça, mas sem riscos, para outro sem ameaças, mas com muitos riscos.

Neste contexto, os aliados sentiram necessidade de redefinir o papel que deviam desempenhar as suas organizações de defesa coletiva, especialmente a NATO, que tinha sido essencial na velha ordem mundial. Em simultâneo, muitos países reduziram os orçamentos e os contingentes militares, bem como o esforço de pesquisa de informações estratégicas, apostando, decididamente, na defesa compartilhada. Parecia que o mundo ocidental podia, finalmente, começar a desfrutar o que então se chamou, eufemisticamente, os dividendos da paz!

Pouco mais de dez anos após o fim da Guerra Fria, o mundo voltou a ser surpreendido por outro acontecimento igualmente histórico que, pela sua natureza e complexidade, lançou enormes desafios às políticas de defesa e de segurança dos aliados. Com efeito, no dia 11 de setembro de 2001 todos ficámos subitamente estupefactos, perante as imagens dos atentados terroristas que nos chegaram a partir de Washington e Nova Iorque.

No imediato, não encontramos explicações para o que presenciámos em direto. Todavia, a partir de então foram gastos rios de tinta na análise dos factos e das suas consequências. Rapidamente deixou de afirmar-se que o século XXI começou em outubro de 1989 e considerou-se, antes, que teve início, súbito e brutal, na manhã de 11 de setembro de 2001.

Políticos de todo o mundo fizeram discursos sobre o ocorrido nessas duas breves horas desse fatídico dia, a partir das quais se sucederam, vertiginosamente, os acontecimentos e as mudanças da ordem internacional, resultantes de a principal potência mundial ter desencadeado a então chamada guerra global contra o terrorismo.

Desvanecidas as perspectivas ilusórias de um novo século de paz, que se acreditava ter começado em 1989, as sociedades ocidentais começaram a alterar as suas formas de pensar, e reconheceram a existência de uma nova ameaça, que não respeita fronteiras e afeta todos, razão pela qual deve ser combatida a nível interno e internacional.

Em consequência, a maior parte dos países aliados teve que abrir um novo capítulo nos trabalhos de reestruturação das suas forças armadas e das suas forças e serviços de segurança, para considerar as consequências que derivam da nova ameaça e do seu combate à escala mundial. É neste contexto que nos parece oportuno aproveitar o encerramento da 2.^a edição da Conferência Internacional sobre o Terrorismo Contemporâneo, para partilhar convosco algumas ideias sobre como poderemos potenciar as ações dos serviços de informações na contenção da ameaça que marca o século XXI.

1. O Terrorismo

Antes do 11 de Setembro o terrorismo contemporâneo já era considerada uma ameaça a enfrentar, na sequência da desintegração da União Soviética. Os atos terroristas de diversa índole sucediam-se de forma continuada e os responsáveis políticos dos países afetados, clamavam pela necessidade de se estabelecerem procedimentos internacionais contra esta ameaça à segurança, que põe em causa os princípios e os valores civilizacionais que nos governam, nomeadamente os direitos, as liberdades e garantias, bem como a tolerância das sociedades democráticas, de que se aproveita para provocar atos de violência calculada sobre indivíduos, grupos sociais ou massas populacionais, cujo impacto psicológico desencadeia medo. Apesar disso, a generalidade dos cidadãos ocidentais só compreendeu, definitivamente, a realidade do fenómeno terrorista contemporâneo, após a realização dos atentados de Washington e Nova Iorque.

Com efeito, apenas nessa ocasião perceberam que o terrorismo contemporâneo não era um problema menor, que afetava alguns países e que, por isso, tinha consequências localizadas. A magnitude dos atentados do 11 de Setembro, o facto de ter atingido o coração da superpotência e de ter sido visionado em direto pela televisão em todo o mundo, produziu um efeito de choque e, conseqüentemente, uma alteração na compreensão do terrorismo contemporâneo e nas formas de o enfrentar.

Foi assim que, da conceção do terrorismo considerado com alcance e efeitos limitados, se passou à perceção do terrorismo potencialmente ilimitado, de raiz maioritariamente fundamentalista e muitas vezes indetectável na origem, que afeta todos os países e deve ser enfrentado de forma decidida, antes que se agigante ainda mais.

1.1 O Fenómeno

Para se analisar o terrorismo contemporâneo é necessário, em primeiro lugar, definir o fenómeno. Esta tarefa não é fácil, como atesta o esforço da Organização das Nações

Unidas (ONU), no quadro do seu projeto de elaboração de uma Convenção Global contra o Terrorismo.

Para ultrapassar as polémicas existentes, podemos recorrer à definição do que se considera um ato de terrorismo, como via para identificar os grupos terroristas. Assim, partiremos da definição adotada no seio da UE, que considera ação terrorista:

Todo o ato cometido por pessoas ou grupos de pessoas que utilizam a violência ou ameçam utilizar a violência contra um país, as suas instituições, a sua população em geral ou contra pessoas concretas, e que, por aspirações separatistas, concepções ideológicas extremistas ou fanatismo religioso, ou inspirados por objetivos de lucro, procuram impor um clima de terror aos poderes públicos, a determinadas pessoas ou grupos sociais, ou à população em geral.

Também refere a UE que:

Constantemente, aparecem novas formas de atividades terroristas que, como o terrorismo informático, visam destruir ou deteriorar sistemas informáticos como as bases de dados civis ou militares, ou sistemas de telecomunicações, com o fim de destabilizar o Estado ou exercer pressão sobre os poderes públicos, ou ainda o terrorismo ambiental que persegue os mesmos objetivos.

Embora sejam terroristas todos os que praticam os atos referidos com os fins identificados, no que aos serviços de informações diz respeito, devemos considerar que o terrorismo contemporâneo não se move pela existência de fronteiras, porque é uma ameaça complexa, geograficamente horizontal, que dispõe de grande mobilidade e possui um carácter transnacional e difuso. Nestas circunstâncias, o seu combate deve abarcar tanto ações internas como externas, pois não se pode fazer, nem ética nem politicamente, uma distinção espacial entre nenhum tipo de ações terroristas.

Todavia, enquanto a luta interna contra o terrorismo contemporâneo exige a intensificação de todas as formas de ação usadas até agora, o seu combate externo requer um empenhamento qualitativa e quantitativamente distinto dos serviços de informações, que se afasta das suas funções clássicas, como evidenciaremos na parte final da nossa intervenção.

Acresce que o combate ao terrorismo contemporâneo é uma tarefa estratégica contínua de longa duração, que rejeita o princípio da compatibilidade entre sistemas de forças e ações operacionais dos opositores, aspeto muito comum nos conflitos militares tradicionais. Assim acontece, porque o terrorismo contemporâneo é protagonizado por um novo inimigo, como se disse, complexo, móvel, transnacional e difuso, que abriu uma

nova era polemológica nos conflitos assimétricos, onde a base sobre a qual se estrutura o poder não é um território e uma população, mas uma ideologia ou uma religião.

Nestes conflitos assimétricos, do ponto de vista operacional, ligado à exequibilidade material dos atentados, os terroristas procuram, principalmente, uma desproporção muito grande entre os meios usados e os resultados conseguidos. Na perspectiva estratégica, que é a mais relevante, os atos terroristas visam criar um efeito psicológico de terror nas sociedades ocidentais e um brutal sentimento de constante instabilidade, de forma a que os cidadãos, em pânico, vendo as suas rotinas básicas de vida alteradas, pressionem os seus governos a contemporizar com situações contrárias aos princípios e aos valores civilizacionais que nos governam. Ora, isto é inaceitável, pelo que o terrorismo contemporâneo tem de ser combatido com determinação.

Temos utilizado, deliberadamente, o termo combate, em substituição da designação corrente de guerra, porque não se deve associar esta palavra ao terrorismo contemporâneo. Com efeito, declarar e travar uma guerra contra o terrorismo é conferir aos terroristas o estatuto e a dignidade de beligerantes, que possuem associados uma legitimidade própria daqueles que se enfrentam no respeito de regras fundamentais do direito internacional.

Os terroristas são criminosos, e assim devem ser considerados pela opinião pública e pelas autoridades. Porém, a rejeição do termo guerra não é apenas uma questão de semântica, ou de legalidade. Resulta de outras considerações importantes.

Declarar que se está em guerra, fomenta um efeito psicológico na opinião pública, que é contraproducente face ao objetivo pretendido, porque eleva as expectativas e as exigências de realização de ações militares espetaculares contra inimigos bem definidos. Ora, o combate ao terrorismo não é travado desta forma nem, muitas vezes, com recurso a forças militares! Exige, em primeiro lugar e acima de tudo, paciência e determinação, para além de segredo, boas informações, sagacidade política, descrição no uso da força, e que as ações cobertas dos serviços de informações permaneçam secretas.

1.2 O inimigo e os seus objectivos e meios

Diz Sun Tzu, na *Arte da Guerra*:

Se conhecermos o inimigo e nos conhecermos a nós próprios, seremos cem vezes vitoriosos, caso contrário as nossas batalhas serão contadas pelas nossas derrotas.

Por isso, e relativamente às organizações terroristas, temos de encontrar resposta para quatro perguntas fundamentais: quem são? o que as motiva? que alvos escolhem? com que meios contam?

As respostas a estas questões, da responsabilidade primária dos serviços de informações, são essenciais para planear o combate eficaz ao terrorismo contemporâneo, de forma a podermos usufruir dos princípios e dos valores civilizacionais das sociedades democráticas ocidentais.

1.2.1 Quem são?

Independentemente das causas que provocaram a génese e o desenvolvimento do terrorismo contemporâneo, a realidade é que os serviços de informações se defrontam com organizações complexas, que abandonaram a tradicional estrutura piramidal, para adotarem um modelo organizativo de rede ou malha móvel e transnacional, que movimenta e dispersa tanto os seus efetivos, a ponto de os tornar quase indetectáveis no seio dos grupos sociais onde se inserem.

Com esta composição e tirando partido das possibilidades que oferecem as atuais tecnologias de informação e comunicações (TIC), o comando e controlo, por parte dos seus dirigentes, pode ser transnacional e discreto, o que reforça a estanqueidade das células de ativistas e, acima de tudo, incrementa a segurança da própria organização terrorista. Por isso, o tipo matricial de estrutura complexa móvel, transnacional e difusa potenciado pelas TIC, dificulta imenso a pesquisa de informações preemptivas ou preventivas.

Desta forma, as organizações terroristas contemporâneas podem estabelecer células dormentes, perfeitamente integradas e quase invisíveis nas sociedades ocidentais, cuidadosamente compartimentadas e com os efetivos dispersos, para dificultar o trabalho dos serviços de informações. Essas células apenas aguardam por ordem que determine o objetivo a atacar e o procedimento a utilizar, para ativar os meios humanos e materiais necessários à ação.

Assim sendo, o combate entre as organizações terroristas contemporâneas e os serviços de informações é desigual e com vantagens para as primeiras. No entanto, importa referir que, neste combate, a principal oportunidade dos serviços de informações resulta do facto das organizações terroristas contemporâneas serem mantidas com base em rigorosos critérios económicos empresariais, o que constitui a sua principal vulnerabilidade.

Neste âmbito, não se pode abordar o fenómeno terrorista sem considerar a sua estreita relação com o crime organizado, isto é, com as estruturas de carácter transnacional que, através do branqueamento de dinheiro e do tráfico ilegal de pessoas, drogas e ar-

mas, fazem negócios que superam o produto interno bruto de alguns países. A sua arma mais valiosa é o poder económico. Através da extorsão compram vontades, chantageiam decisores, corrompem pessoas dentro das mais diferentes organizações públicas ou privadas, e adquirem armamento e equipamento de última geração tecnológica.

Da convergência entre o terrorismo e o crime organizado, ambos os setores saem beneficiados. Com efeito, enquanto os grupos terroristas têm acesso a dinheiro, a pessoal mais qualificado, a novas tecnologias e a armamento diversificado, o crime organizado beneficia do clima de instabilidade criado pelos terroristas, para levar a cabo as suas ações ilegais e criminosas.

Contudo, o crime organizado não possui, nem o mesmo tipo de estrutura, nem as práticas operativas dos grupos terroristas contemporâneos, pelo que é de muito mais fácil detecção. Por isso, quando os serviços de informações, no quadro das ações de prevenção do terrorismo contemporâneo, incidem as suas capacidades operacionais sobre as organizações e as pessoas que se dedicam ao crime organizado, aquilo que visam é ter acesso rápido e eficaz aos potenciais protagonistas das ações terroristas. Não é, nem a lei o permite, uma intromissão nas competências das forças policiais e das autoridades judiciais.

1.2.2 O que as motiva?

No que respeita aos indivíduos que pertencem às organizações terroristas contemporâneas, merece uma menção especial a figura do suicida, dotado de uma mescla de fé, de fanatismo e de violência primária, que alimenta a psicologia de quem decide imolar-se por uma causa, provocando o maior número de vítimas possível.

O aspirante a terrorista é escolhido e recrutado de qualquer segmento da sociedade, desde licenciados e especialistas com uma sólida formação universitária, até analfabetos dos bairros mais deprimidos, desde indivíduos com um acentuado carácter religioso, até aos descontentes sociais, e desde indivíduos que têm cidadania norte-americana ou europeia, até cidadãos oriundos de outros continentes. Numa etapa posterior e, depois de um treino básico, o terrorista contemporâneo recebe o endoutrinamento necessário e a promessa da mais formosa e heroica das mortes. Só lhe resta, por isso, esperar pelo momento adequado.

Neste contexto, e relacionado com o fenómeno do terrorismo contemporâneo, parece necessário assinalar as quatro diferenças mais notáveis entre o terrorismo associado a crenças religiosas e o laico, que tem como base motivos políticos ou económicos. Desta forma, poderemos perceber melhor como cada um deles busca a legitimidade das suas ações e estabelece os parâmetros do uso da força.

Em primeiro lugar, enquanto o terrorismo laico tem consciência da imoralidade das suas ações, embora as justifique para alcançar um fim, o terrorismo associado a crenças religiosas considera a violência como um dever divino, fundamentado nas suas premissas. Como se mata em nome de Deus, a discussão ética não tem lugar.

Em segundo lugar, no terrorismo associado a crenças religiosas, a crueldade e os efeitos dos atentados, tanto psicológicos, como de vítimas e danos materiais, são tremendamente superiores aos do terrorismo laico. A razão fundamenta-se, principalmente, nos diferentes mecanismos de justificação, na escala de valores, e em conceitos próprios de moralidade.

Em terceiro lugar, enquanto o terrorismo laico procura a publicidade das suas causas políticas e económicas pelo mediatismo dos atentados, e pelo impacto imediato nos mercados e nas estruturas policiais e, por isso, deseja que sejam conhecidas pelo maior número de pessoas, provocando o menor número de vítimas, o terrorismo associado a crenças religiosas pretende assassinar o maior número de infieis, sem se preocupar com as audiências.

Por fim, enquanto o terrorismo laico tem necessidade que as suas causas políticas e económicas sejam aceites pela opinião pública, o terrorista animado por motivos religiosos não necessita de conquistar a simpatia e o apoio da sociedade, porque a sua audiência é apenas Deus.

São estas quatro diferenças fundamentais, que conferem a legitimidade para o terrorismo associado a crenças religiosas ser mais indiscriminado e não ter limites de qualquer natureza ao exercício da brutalidade.

1.2.3 Que alvos escolhem?

As organizações e os indivíduos envolvidos no terrorismo contemporâneo podem escolher alvos seletivos, ou outros de âmbito diversificado, sejam civis ou militares, sem atenderem às fronteiras de cada país. Em quaisquer circunstâncias, os alvos especialmente prováveis, que requerem particular atenção dos serviços de informações e das restantes estruturas securitárias dos Estados, são os seguintes:

- As aglomerações de pessoas na ocasião de eventos desportivos, nas festas nacionais, nos centros comerciais ou de lazer, nos parques temáticos, etc;
- As instalações militares mais significativas, como são os quartéis-generais, as bases aéreas ou navais, para além de navios de guerra em águas restritas ou de aeronaves militares em fase de aproximação ou descolagem da pista;

- As infraestruturas especiais, que proporcionam os serviços de telecomunicações, de energia, de gás e de água potável aos centros urbanos;
- Os eventos de especial relevância, como são as cimeiras de Chefes de Estado e de Governo, as reuniões de organizações económicas, etc;
- As refinarias, os depósitos de combustível, as instalações nucleares, as indústrias que trabalham com gases ou materiais tóxicos;
- As redes informáticas e de telecomunicações;
- Os interfaces e os meios de comunicação, terrestres, aéreos e marítimos.

1.2.4 Com que meios contam?

Para levar a cabo as suas ações, os grupos terroristas contemporâneos podem ter acesso a todo um leque de meios, que vão desde o armamento tradicional, até ao uso de explosivos da última geração. Por outro lado, fruto da sua interação com o crime organizado, também possuem os mais modernos meios informáticos e de comunicações.

Deve merecer especial atenção dos serviços de informações, o potencial uso de armas de destruição massiva e de natureza química, biológica, nuclear e radiológica. Com efeito, embora no passado este tipo de armamento tenha desempenhado um papel dissuasório entre Estados, na atualidade este efeito foi superado, porque os grupos terroristas podem levar a cabo as suas ações, com recurso a este tipo de armas e sem obedecerem a qualquer bandeira ou estrutura política.

Acresce que a viabilidade logística na aquisição, distribuição e uso das armas de destruição massiva por parte dos grupos terroristas, torna-a uma questão de suma transcendência, o que leva os países que se sentem ameaçados, a considerar como inimigos os governos ou Estados proliferadores irresponsáveis.

2. Papel dos Serviços de Informações

Chegados a este ponto, é altura de nos interrogamos sobre o tipo de consequências que o fenómeno do terrorismo contemporâneo tem sobre a nossa sociedade e como é que os serviços de informações podem contribuir para a sua segurança.

Para responder à primeira questão de forma precisa, recorreremos a um conceito operacional, bem conhecido no âmbito militar. Referimo-nos ao conceito clausewitziano de centro de gravidade, isto é, o ponto da estrutura de poder de um ator que, uma vez afetado, leva à desarticulação e inoperância das suas forças.

Neste contexto, é possível considerar como centro de gravidade das sociedades democráticas ocidentais a segurança, entendida na sua conceção mais ampla. Isto é, como o estado de tranquilidade que garante os princípios e os valores civilizacionais que nos governam sem riscos elevados.

São três os fatores que alimentam o desânimo e a ansiedade ocidentais, associadas à falta de segurança:

- A perceção da incapacidade de defesa;
- A incerteza;
- O sentimento profundo de impotência.

O resultado desta mistura de sentimentos é o terror que, quando é percebido pelas sociedades ocidentais, estas exigem respostas de poder dos seus governos que, para esse efeito, recorrem às estruturas orgânicas com os meios humanos e materiais, bem como com o conhecimento necessário para anular ou desarticular a ameaça terrorista, reduzindo substancialmente o risco de ataque.

No pós 11 de Setembro, a única resposta capaz de evitar o súbito terror dos norte americanos, resultou das sinergias cooperativas entre as forças de segurança, as forças armadas e os serviços de informações dos EUA. Estas três instituições, sob estreita coordenação dos organismos para gestão de crises, ao serem protagonistas de exceção na prevenção e no combate ao terrorismo, assumiram um papel determinante na segurança norte americana.

Em seguida, analisaremos apenas alguns aspetos relativos ao contributo dos serviços de informações para o combate ao terrorismo contemporâneo. No entanto, desejamos sublinhar que a resposta à ameaça terrorista é muito mais ampla e exige empenhamentos diversificados, que ultrapassam largamente a estreita margem associada à visão estratégica que apresentamos de seguida, focalizada no contributo dos serviços de informações, e que pode ser sistematizada em quatro tarefas distintas:

- Reduzir a ameaça terrorista, eliminando-a ou desarticulando-a;
- Minorar a vulnerabilidade a ataques terroristas;
- Apoiar outras entidades a gerir as consequências de atentados;
- Providenciar aconselhamento na área da proteção de segurança.

Por serem razoavelmente conhecidos, os modos e os meios de atuação dos serviços de informações no desempenho destas quatro tarefas, não consideramos relevante fazer

aqui outras considerações. Parece-nos mais interessante referenciar os obstáculos ao seu desempenho eficaz e enunciar algumas medidas que poderão ajudar a combater o terrorismo contemporâneo.

2.1 Obstáculos ao desempenho eficaz

O principal problema associado ao emprego dos serviços de informações no combate ao terrorismo contemporâneo, resulta da falta de coordenação institucional e internacional. Os países aliados, internamente, tardam a desenvolver estruturas que coordenem os seus serviços. No plano externo, a NATO e a UE não criaram os mecanismos necessários à articulação dos serviços dos países membros.

É curioso notar que existem quartéis-generais e foram criadas forças militares *on call* para as novas missões do pós guerra fria. Porém, o 11 de Setembro e os vários e repetidos atentados que se seguiram na Europa, não foram suficientes para que os aliados considerassem a possibilidade de coordenação dos seus serviços de informações, no quadro das alianças de segurança e defesa em que participam.

A situação na NATO e na UE é preocupante, não só porque não existe uma verdadeira estratégia comum de combate ao terrorismo, como os serviços de informações dos diferentes países, atuam sem a necessária coordenação. É certo que cooperam e trocam algumas informações. Porém, isso é muito diferente da coordenação sistemática de estratégias, de meios e de ações para combater eficazmente um inimigo tão complexo, móvel, transnacional e difuso.

Por outro lado, existe uma diversidade de conceitos, de formas e de métodos de ação dos serviços de informações aliados, que dificultam a sua interoperabilidade. Com efeito, nem todos têm departamentos de combate ao terrorismo, e alguns serviços de informações não conferem a necessária importância ao combate ao crime organizado e à proliferação de armas de destruição massiva.

A falta de confiança bilateral e multilateral é outro importante obstáculo à efetividade das ações dos serviços de informações aliados. Com efeito, por um lado, os países da NATO e da UE sabem que os serviços de informações dos aliados fazem espionagem nos seus territórios. Por outro lado, consideram que as informações obtidas pelos seus serviços de informações devem permanecer secretas, pelo que, não só não as partilham pronta e totalmente com países aliados, como rejeitam as ideias tendentes ao desenvolvimento de centros comuns de análise, que sirvam a NATO e a UE.

Também as rivalidades internas entre serviços de cada país da NATO e da UE se constituem como fatores limitadores do seu desempenho no combate ao terrorismo con-

temporâneo. Assim acontece, porque tais disputas dificultam a partilha e a análise de informações e a adequada coordenação. Este problema é agravado pelo facto de as competências entre os serviços civis e os militares, normalmente, não se encontrarem bem definidas e eficientemente ajustadas, existindo, até, nalguns casos, questões constitucionais e legais de base.

Por fim, salientamos que, de uma forma geral, os responsáveis políticos europeus não parecem ter desenvolvido uma consciência estratégica relativamente ao combate ao terrorismo contemporâneo, semelhante à dos seus congéneres norte americanos, que encontraram uma fórmula equilibrada para resolver as questões suscitadas pela dialética entre as visões securitária e garantística das sociedades ocidentais.

Por isso, na Europa, nem mesmo os atentados de Madrid, Londres, Paris ou Bruxelas modificaram substancialmente as atitudes e as sensibilidades sobre as formas de combater o terrorismo. Este facto tem dificultado o desenvolvimento dos quadros legais apropriados à atuação dos serviços de informações europeus no combate à ameaça terrorista contemporânea.

2.2 Medidas potenciadoras

Nestas circunstâncias, e para que os serviços de informações possam ter uma ação de maior relevo no combate ao terrorismo contemporâneo, parece-nos importante adotar, entre outras, as seguintes medidas:

- No âmbito da NATO e da UE, devem ser criados departamentos de informações capazes de contribuir para o combate ao terrorismo, que adotem uma estratégia operativa comum e disponham de bases de dados comuns;
- No campo de ação interna de cada país aliado devem ser:
 - Criados centros especializados no combate ao terrorismo, capazes de coordenar os esforços operacionais e incrementar a partilha de informações dos diferentes departamentos com responsabilidades de segurança;
 - Articuladas as competências e as capacidades dos serviços de informações civis e militares no combate ao terrorismo, o que implica uma revisão da legislação interna de cada aliado, e a definição dos meios operacionais de resposta de cada serviço;
- A interoperabilidade dos serviços de informações aliados deve ser objeto de melhorias significativas, tanto a nível interno, como em ambientes multi-

- nacionais, a exemplo daquilo que a NATO e a UE têm conseguido para as forças militares;
- O crime organizado, em especial os tráficos de droga e de armas de destruição massiva, bem como a lavagem de dinheiro, por potenciarem as atividades e efeitos das ações dos grupos terroristas, devem ser objeto de especial atenção dos serviços de informações e de intensa cooperação destes com as forças policiais e, no aplicável, com as autoridades judiciais;
 - Os recursos humanos dos serviços de informações devem ser da melhor qualidade, o que implica capacidade financeira para competir no mercado de trabalho, recrutando e mantendo, nos seus quadros, os mais aptos;
 - As redes de pesquisa de informações no exterior devem ser desenvolvidas e mantidas com um nível de atuação compatível com a natureza da ameaça terrorista;
 - Os serviços de informações devem dispor de grupos secretos para atuação no exterior do território nacional, dedicados à detecção, à identificação e à neutralização de alvos terroristas bem como à constituição e sustentação das redes de pesquisa de informações.

Esta última medida, pela sua sensibilidade, carece de alguma explicação complementar. Estes grupos estão especialmente aptos para combater os terroristas no exterior do território nacional, sem recurso a forças regulares e a infraestruturas permanentes. São, na sua essência, uma força especial militarizada e irregular, que integra combatentes de alta rusticidade, adaptabilidade e astúcia.

A organização e manutenção destes grupos tornará os serviços de informações muito mais eficazes, porque permitirá ultrapassar a barreira clássica da pesquisa de informações cobertas, para passarem a intervir diretamente no combate ao terrorismo contemporâneo no exterior do território nacional.

Há opiniões contrárias à criação destes grupos, que consideram as forças militares especiais perfeitamente preparadas para realizar as tarefas acima anunciadas. Também há países onde as forças armadas constituem unidades organicamente semelhantes às referidas, que reportam aos chefes militares.

Acontece, porém, que os grupos secretos dos serviços de informações têm uma forma de atuação muito menos formal que as forças militares especiais, em termos de procedimentos logísticos, organizativos e operacionais. Para além disso, como dispõem

de grande flexibilidade, conseguem congregam apoio local. Por outro lado, o pessoal que integra esses grupos, a par da experiência militar em forças especiais, tem de possuir grande conhecimento das regiões onde vai atuar, facilidade de aprender línguas e total disponibilidade no campo da formação específica. Neste âmbito, é sujeito a uma demorada preparação, onde aprende as técnicas de infiltração clandestina em países e organizações hostis, os códigos de comunicações, a recuperação de mensagens, o recrutamento de agentes, a vigilância, o contraterrorismo e o salvamento de reféns.

Conclusão

Para concluir, referimos que, no combate à ameaça terrorista que marca o século XXI, é relevante considerar, em primeiro lugar, os interesses que dão corpo à segurança nacional e, relativamente aos quais, os aliados devem lutar pela sua preservação. São esses interesses, de carácter nacional mas comuns a todos os membros da NATO e da UE, que suscitam duas reflexões finais.

Em primeiro lugar, esses valores nacionais partilhados pelos aliados, extravasam a conceção vestefaliana de interesses ligados à soberania, à sobrevivência, ao território nacional e às instituições do Estado, para abarcarem outras conveniências comuns, nomeadamente princípios e valores civilizacionais mais amplos, cuja preservação exige soluções regionais e internacionais, destinadas a conter os efeitos das ações terroristas.

Em segundo lugar, os interesses nacionais partilhados pelos aliados, tanto podem ser afetados por terroristas que se encontram no exterior como no interior das fronteiras de cada membro da NATO e da UE. Como tal, não faz hoje sentido continuar a falar-se em segurança nacional interna e externa. Com efeito, é a determinação da condição de terrorista que se deve constituir como requisito primacial para centrar todo o problema da segurança nacional dos aliados face ao terrorismo contemporâneo, porque é essa qualidade do protagonista, que evidencia a causa determinante do fenómeno terrorista!

Nestas circunstâncias, a identificação e a valorização do terrorista é imprescindível para, no quadro da estratégia de combate ao terrorismo contemporâneo, se definirem as hipóteses e os prazos críticos de atuação dos serviços de informações e dos restantes instrumentos securitários dos aliados.

Neste esforço, a localização geográfica da ameaça não deve servir de base a uma compartimentação do conceito de segurança nacional, segundo as fronteiras de cada país aliado, porque o terrorismo contemporâneo é uma ameaça estruturalmente complexa, dispõe de grande mobilidade e possui um carácter transnacional e difuso, que não respeita esses limites políticos. Por isso, não podemos nem devemos codificá-lo, verdadeira-

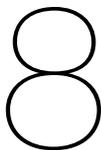
mente, como uma ameaça para a segurança interna, que não seja, também, para a segurança externa, nem distinguir se deve ser combatido por forças e serviços de segurança, sem requerer o contributo das forças militares e vice-versa. O terrorismo contemporâneo, passou a reclamar dos países aliados uma resposta conjugada e cooperativa, com recurso às estruturas orgânicas militares, policiais e dos serviços de informações em perfeita coordenação, de forma a criarem-se efeitos sinérgicos, impossíveis de atingir com a compartimentação não concertada e estanque que ainda existe nos aparelhos securitários dos Estados.

Finalmente, refere-se que, por mais sucessos que os serviços de informações aliados tenham no combate ao terrorismo contemporâneo, nunca poderemos desfrutar de uma segurança completa. Na realidade, é impossível afirmar garantias absolutas de sucesso no contraterrorismo. Porém, esta limitação não deve constituir motivo para alarme ou desmotivação. Trata-se, apenas, de estarmos alerta. Alerta como cidadãos e alerta em todas as forças e serviços com responsabilidades nos setores da segurança e defesa dos países da NATO e da UE.

Se todos procedermos assim, as capacidades securitárias do Estado poderão atuar no momento próprio, com o ritmo certo e a adequada duração no tempo, tirando partido dos meios humanos e materiais existentes, de forma a que os terroristas não disponham da liberdade de ação, que confere a iniciativa e a surpresa, essenciais à concretização dos atentados brutais, criminosos e indiscriminados sobre as vítimas inocentes.

Neste esforço de combate global ao terrorismo contemporâneo, os serviços de informações são essenciais para tornar a NATO e a UE mais segura, de forma a que os cidadãos dos países aliados possam continuar a viver num espaço de tolerância e de liberdade.





Elementos para uma Análise do Terrorismo Estratégico: o caso da Al-Qaeda

Heitor Barras Romana



1. Mapeamento do Terrorismo Estratégico

Numa conferência internacional em que recentemente participámos em Luanda, abordámos o fenómeno do terrorismo transnacional de matriz islâmica como um *Terrorismo Estratégico*, i.e. como um instrumento de uma estratégia indireta de um Estado ou de uma macro-organização, que visa através da ameaça ou da realização de operações de terrorismo indiscriminado e/ou seletivo, enfraquecer a posição de outros Estados na ordem internacional, procurando ganhar vantagens estratégicas (Heitor Romana, 2018).

O terrorismo transnacional compreende um “*terrorism cycle*”, que segundo Rudner (2013, p. 962) envolve as seguintes funções operacionais:

- a) Planeamento estratégico;
- b) Recrutamento de ativistas e operacionais;
- c) Treino;
- d) Recolha de fundos e transferências financeiras;
- e) Logística;
- f) Informações, contrainformações e segurança protetiva;
- g) Comunicações;
- h) Propaganda, agitação e doutrinação
- i) Células adormecidas e *safe houses*;
- j) Preparação tática;
- k) Reconhecimento dos alvos
- l) Operações contra os alvos

Na nossa perspetiva, o estudo do ambiente geopolítico e geoestratégico do Terrorismo Estratégico implica uma leitura integrada dos seus fatores estruturantes, tais como: a sede do poder estratégico, a inspiração ideológica e o modelo organizacional/operacional (*governance*), na linha da teoria de Adriano Moreira sobre a análise tridimensional do poder. Para além destes elementos macro, o mapeamento do Terrorismo Estratégico, na linha da sistematização de Rudner, deve contemplar os seguintes pontos:

1. Estrutura política	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mecanismos de decisão ▪ <i>Bureaucratic politics</i>
2. Estrutura operacional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estática ▪ Móvel
3. Avaliação da funcionalidade geopolítica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regional ▪ Global
4. Alvos (regionais/globais)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estratégicos ▪ Táticos ▪ Instrumentais

5. Recrutamento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Religioso ▪ Ideológico ▪ Anómico
6. Narrativa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Política ▪ Religiosa ▪ Operacional
7. Treino	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Político ▪ Operacional
8. Mobilização de apoios	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Políticos ▪ Religiosos ▪ Financeiros ▪ Logísticos

O Terrorismo Estratégico assume um *locus* político com grande impacto na estabilidade interna dos Estados-alvo e com implicações geopolíticas e geoestratégicas, expressas:

- a) Na redefinição da hierarquia de prioridades de governação;
- b) Na reconfiguração da balança de poderes interna dos Estados;
- c) Na reorientação de alianças políticas e militares;
- d) No condicionar dos mecanismos e processos de funcionamento dos sistemas económicos;
- e) Na agudização de tensões étnico-culturais (Heitor Romana, 2005, p. 32);
- f) Na estabilidade de fronteiras e na criação de novos “*shatterbelts*”.

2. Comportamento estratégico da Al-Qaeda

O terrorismo de matriz islâmica, em especial o associado ou inspirado no sistema da Al-Qaeda, afigura-se constituir a mais operativa aplicação do conceito de Terrorismo Estratégico e dos seus fatores estruturantes, tendo por antecena os interesses geopolíticos e geoeconómicos da Arábia Saudita e do Irão.

A perceção da Al-Qaeda, enquanto organização e enquanto ator político e agente de uma “geopolítica por procuração”, requer uma abordagem analítica que deve incluir na nossa perspetiva o estudo do seu comportamento estratégico, i.e., a forma como constrói o quadro de valores e símbolos religioso, não compatível com formas seculares de poder

político, como legitima a *global warfare*, como interpreta e explora os desequilíbrios no sistema internacional, como estabelece a narrativa sobre o inimigo, e como projeta a Umma enquanto nação transnacional, e como organiza a tomada de decisão estratégica.

A sua conceção global transforma a Al-Qaeda num ator não estatal que atua em várias dimensões: a ideológica e a da tomada de decisão estratégica. A Al-Qaeda assume uma posição de “*challenger*” político. Emerge como um contrapoder geoestratégico. Não tem capacidade para alterar a ordem vigente, mas possui capacidade para afetar a estabilidade do sistema internacional e desgastar os “*major players*”.

A natureza estratégica do terrorismo transnacional de matriz islâmica está bem expressa na rede geopolítica operacional da Al-Qaeda que se estende da China à Nigéria, identificando-se o mapeamento das seguintes grupos e macro-estruturas afiliadas ou com ligações: East Turkistan Islamic Movement (China, Xinjiang); Abu Sayaf (Filipinas); Jemaah Islamiyah (Indonésia, Singapura, Malásia); Lashkar – e-Taiba (Índia, Paquistão); Haqqani (Talibãs – Afeganistão e Paquistão); Emirato do Cáucaso (Rússia, Chechénia, Ingushetia, Daguiistão); Al-Qaeda no Iraque (Iraque); Al-Qaeda na Península Arábica – AQAP (Arábia Saudita, Yemen); Horas Al-Din (Síria); Al-Qaeda no Magrebe Islâmico – AQUIM (Marrocos, Argélia, Tunísia, Líbia, Mali, Niger, Burkina Faso, Costa do Marfim); Al-Shabaab (Somália, Quênia); Boko Haram (Nigéria).

A rede da Al-Qaeda permite-nos concluir que estamos na presença de uma agenda que contempla:

- a) Uma campanha de proselitismo religioso transnacional;
- b) A aplicação de processos negociais próximos de uma “política externa” multivetorial;
- c) Uma profundidade estratégica continental e marítima e o estabelecimento de “*gateways*”.

Inserindo-se no quadro do que designamos por terrorismo estratégico, Martin Rudner (2013) apresenta as dinâmicas operacionais da Al-Qaeda, definindo-a como a maior ameaça à segurança mundial, dada a sua natureza de “constelação”, a sua capacidade de “*warfare*” e a sua ideologia transnacional.

O Terrorismo Estratégico de matriz islâmica, de que a Al-Qaeda constitui exemplo, está escorado num conjunto de conceitos e ideias que são operacionalizadas de forma integrada, a saber (H. Romana, 2018):

- a) A dissimulação preventiva;
- b) A “determinação espiritual”;
- c) A utilização de conceitos estratégicos ocidentais;
- d) Estratégia de radicalização de movimentos anômicos através das redes sociais;
- e) Mobilização ideológica;
- f) Internacionalização do recrutamento ;
- g) Os media como meio da mensagem de uma vontade transnacional;
- h) O poder de uma “superioridade moral”;
- i) A Jihad como salvação para uma crise civilizacional;
- j) A Umma (comunidade sem nações) é o fator de união universal;
- k) O proselitismo como tática (Jihad global);
- l) Construção de uma base histórica-fundacional (revivalismo da civilização islâmica).

Num plano mais alargado, a análise contextual do “Plano” da Al-Qaeda evidencia, na nossa perspetiva, a existência de uma *grande estratégia* que parece comportar:

1. Uma componente ontológica constituída por uma doutrina e por uma memória mobilizadora de uma Umma global — da nação ao Estado?
2. Uma componente estratégica sistémica formada por uma cultura geopolítica de desterritorialização e de construção de uma narrativa que comporta uma geopolítica próxima (espaço islâmico) e uma geopolítica afastada (espaço do Ocidente) e por uma cultura estratégica inspirada no revivalismo salafita, que valoriza a dissimulação preventiva e uma lógica de ação próxima das técnicas de guerrilha. Uma visão *parabellum* sobre o sistema internacional, situando a utilização da violência entre a lógica das consequências (atacando o inimigo segundo um quadro de referências próprio do modelo do ator racional), e aquilo que designamos por lógica da contingência (levar a cabo ataques de grande violência para criar um ambiente de crise permanente);
3. Uma componente funcional assente num sistema decisório macro-sustentado pelos subsistemas organizacional (descentralização celular e redes de projeção operacional), comunicacional (técnicas de propagação e aceitação

da narrativa e de mobilização), e informacional (estruturas de análise operacional e de *intelligence* e de segurança das operações), com uma elevada plasticidade; aspeto que Ranstorp (2014, p. 41) sublinha:

Over the years, effective organizational structures by terrorist groups have adapted to changing circumstances. Such adaptations have included expanding an organization's logistical infrastructure to conduct sophisticated operations regionally and transnationally, upgrading the security capability to evade monitoring and penetration by counter-intelligence / counter-terrorist agencies, and the acquisition of new communications technologies, such as satellite telephones and Internet encryption devices, that allow operatives at all levels to communicate efficiently with one another without detection. As a result, terrorist organizational patterns have evolved.

Parte dos objetivos de uma Grande Estratégia da Al-Qaeda estão contidos num documento designado por “Plano Estratégico para Vinte Anos”, que terá sido fornecido por um dirigente da Al-Qaeda ao jornalista jordano Fouad Hussein. O Plano está dividido em sete grandes metas geoestratégicas gradualistas estruturadas na Jihad, na mobilização da Umma, na eliminação dos inimigos do Islão e dos regimes apóstatas e na criação de um ambiente geopolítico de caos global.

Da leitura integrada de várias fontes abertas avulsas, e da interpretação do documento apresentada por Rudner (2013), apresenta-se a seguinte síntese sobre as sete etapas:

1. O “Acordar”(2001/2003) – Provocar o EUA. Levar o Ocidente a atacar o Islão e assim conseguir recrutar o maior número possível de muçulmanos à volta do Jihadism;
2. O “Alerta” (2003/2006) – Levar o Ocidente a uma posição de alerta e defesa permanente face à ameaça de ataques terroristas. Desgastar o modelo democrático do Ocidente;
3. A “Ascensão” (2007/2010) – A transformação num movimento com impacto mundial. Foco na Síria e no Iraque com o objetivo de ganhar mais apoios junto dos Estados de maioria Sunita;
4. O “Combate aos Apóstatas” (2010/2013) – Obrigar os governos árabes a apoiarem a Al-Qaeda — os que o não fizessem seriam alvo de ataques (Tunísia, Líbia, Egito, Turquia);
5. A “Declaração do Califado”(2013/2016) – Mobilização e articulação de todas as forças muçulmanas contra os inimigos do Islão. Enfraquecimento do

- Ocidente. Provocar o colapso económico e a instabilidade política. Recurso ao ciberterrorismo;
6. O “Confronto Total” (2016/2020) – Levar a cabo uma “guerra global” contra o Ocidente e seus apoiantes com a utilização de meios altamente letais (guerra química, biológica e nuclear);
 7. A “Vitória Definitiva” (2020) – Derrotar o Ocidente através do confronto direto e de operações subversivas. Estabelecimento do Califado Global.

As sete etapas atrás sintetizadas parecem evidenciar a existência de uma agenda geopolítica suportada por uma operação de subversão indireta ou para-subversão (Sousa Lara, 2011) que configura um quadro de *“insurgency”*. Neste sentido deverão ser interpretados os documentos publicados em 2014, por um órgão de comunicação social associado à Al-Qaeda – AQAP, sobre estratégia militar e métodos de combate, incidindo entre outros aspetos de uma estratégia global, os respeitantes ao recurso à estratégia indireta assente essencialmente em manobras de subversão tendo por objetivo destruir o “centro de pensamento” e desgastar a moral do inimigo. Na análise desses documentos realizada por peritos do ICT Jihad Monitoring Group (2014):

While the direct strategy aims to destroy the enemy in a swift battle, indirect strategy involved a patient war of attrition with the goal of undermining the enemy’s security and stability, and crumbling the enemy both materially and mentally at once, with the main goal being to break the commander’s spirit(...) indirect strategy does not aim to eliminate the enemy’s soldiers, but focuses on destroying the “nerve centers” of the enemy, and on damaging the morale of the commanders.

O’Neill (2005: pp. 65-66) considera que, como já atrás afloramos, a Al-Qaeda desenvolve uma estratégia de atuação que é muito próxima da estratégia de insurreição. Afirmo o autor:

Even though Al Qaida may not have fully developed an overall strategy for conducting an insurgency, several tenets of its thinking, as well as its behavior, suggest a gradually evolving, coherent approach. Al Qaida’s clearly articulated long-term goal is, as we have noted previously, to establish a global political system(...) Al Qaida main focus is not concentrated within the borders of a given country. Instead, the entire globe is considered a battlefield, with attacks possible anywhere.

Na leitura que faz das estratégias de insurreição, O'Neill (2005) enuncia algumas das suas componentes, as quais, separadas ou integradas, estão na nossa perspectiva presentes na manobra subversiva da Al-Qaeda, aqui sumariadas:

1. *Estratégia de conspiração*. Diz respeito à execução de operações que conduzam à criação de um ambiente de golpe e de enfraquecimento do poder instituído levando ao afastamento das lideranças dos Estados e ao caos;
2. *Estratégia de guerra popular prolongada/ação armada*. Inspirada no modelo maoista de subversão e de guerrilha. «A Long War. The war al-Qaida fights will be a long war, requiring patience and careful calculation. The authoritative source here is the writing of Sayyid Qutb, and he merits quoting at length on this critical point» (Mark Long, 2006, p. 26). Esta estratégia é formada por três fases estratégicas:
 - a) *Defensiva* (quando o inimigo está na ofensiva, os insurgentes deverão concentra-se na sobrevivência). «Pursuant to political mobilization, cellular networks are created, political organizers engage in propaganda activities to win popular support, and terrorists carry out selective acts of intimidation against recalcitrant individuals» (O'Neill, 2005, p. 51);
 - b) *Desgaste* (recurso sistemático a ações de guerrilha com consolidação de uma base de apoio político e consolidação de estruturas de suporte logístico e humano preparadas para apoiar a destruição do poder do adversário);
 - c) *Ofensiva* (passagem do atentado a ataques quase convencionais e aposta na guerra psicológica, visando o colapso político do adversário).
3. *Estratégia de guerrilha urbana*. O terrorista assume uma posição visível no teatro de operações em meio urbano, recorrendo a armamento e a técnicas de intervenção rápida. Recurso a ações de violência indiscriminada em ambiente de grande concentração populacional. Utilização de “lobos solitários” como elemento tático de terror psicológico altamente “remunerador”, i.e., o efeito de insegurança generalizada é obtido através de unidades isoladas, cuja monitorização é difícil de fazer por parte das forças e serviços de *intelligence*.

Notas finais

A análise do terrorismo estratégico, considerando a sua complexidade convoca o contributo dos estudos políticos e estratégicos através do cruzamento dos modelos teórico-conceptuais da Ciência Política, das Relações Internacionais e da Estratégia.

Os vetores da narrativa, do modelo operacional e da geopolítica aplicada são centrais para o entendimento da evolução dos processos do locus político do Terrorismo Estratégico. Esses vetores dão-nos a percepção da dinâmica operativa da Al-Qaeda, a saber:

- a) Narrativa – De um confronto Islão versus Ocidente infiel a um confronto entre ideologias societárias;
- b) Modelo Operacional – Do atentado terrorista ao ataque com características de guerrilha urbana;
- c) Geopolítica aplicada – Da projeção da ação geograficamente limitada à lógica das áreas de influência global

A evolução do locus político da Al-Qaeda afigura-se ir no sentido da sua transformação em agente de um processo subversivo, que tem no terrorismo o fator determinante.

A ameaça do Terrorismo Estratégico, expresso na atuação da Al-Qaeda, configurada pela estratégia de exploração de contradições no espaço geopolítico do Ocidente, poderá tendencialmente registar um aumento na Europa. Tal dever-se-á as vulnerabilidades políticas do espaço da União Europeia, cuja resposta à ameaça do terrorismo estratégico não é sistémica nem integrada. Com efeito, os ataques contra Estados da UE têm um efeito político e psicológico no todo da UE, mas a resposta não é integrada, mas sim dada por cada um dos Estados alvo das ações terroristas.

Ainda num exercício aproximado de cenarização, considera-se que a Al-Qaeda poderá vir a aumentar a sua ligação em várias partes do mundo a grupos extremistas de alta violência, no quadro, como no texto já foi aflorado, de reforço da sua estratégia de desgaste político do Ocidente e dos regimes “apóstatas”, tendo por antecena o reforço de uma geopolítica e de uma geoeconomia do espaço religioso-ideológico sunita.

Referências

- ICCT – Jihadi Monitoring Group (2014). Modus Operandi of Al-Qaeda in the Arabian Peninsula. Retrieved 10/5/18: <https://www.ict.org.il/UserFiles/JWVG-Ins-Modus-Operandi-AQAP-Mar-16.pdf>.
- Lara, António Sousa (2011). *Subversão e Guerra Fria*, Lisboa, ISCSP.
- Long, Jerry Mark (2006). *Strategic Culture, AlQaida and Weapons of Mass Destruction*, Washington, SAIC.
- O'Neill, Bard E. (2005). *Insurgency & Terrorism* (2nd edition), Dulles, Potomac Books, Inc.
- Ranstorp, Magnus (2007). *Mapping Terrorism Research: State of the Art, Gaps and Future Direction*, Taylor and Francis. Edição Kindle.
- Romana, Heitor (2005). "Terrorismo Global e Intelligence", *Política Internacional*, pp. 31-37.
- Romana, Heitor Barras (2018). "O Fenómeno do Terrorismo Estratégico de Matriz Islâmica (Uma perspectiva Geopolítica)", In Conferência Internacional sobre Terrorismo no Século XXI – Um Desafio à Segurança Global e ao Desenvolvimento Global, Luanda, ACITE (no prelo).
- Rudner, Martin (2013). "AlQaeda's Twenty-year Strategic Plan: The Current Phase of Global Terror" in *Studies in Conflict & Terrorism*, London, Routledge, pp. 953-980.

outubro 2017

III CONFERÊNCIA INTERNACIONAL

Terrorismo Contemporâneo

Uma Abordagem Multidisciplinar
do Terrorismo





Abertura da III Conferência Internacional sobre Terrorismo Contemporâneo

Manuel Meirinho

Presidente do ISCSP-ULisboa



Realizamos hoje a terceira edição da Conferência Internacional dedicada ao fenómeno do Terrorismo, um evento iniciado em 2015, numa perspetiva nacional, tratando na altura a matéria dos *Desafios à Segurança Interna no séc. XXI*.

Em 2016, no quadro das comemorações dos 110 anos desta instituição efetuámos a segunda edição. Refletimos sobre o *Terrorismo Contemporâneo*, abordando a vertente transnacional do fenómeno, a cooperação internacional, o financiamento, o ciberterrorismo, o papel dos meios de comunicação, o contraterrorismo e a cultura estratégica. Voltamos agora ao debate do mesmo tema, olhando-o, como o próprio título da

conferência enuncia, numa abordagem multidisciplinar: do lado da conjuntura, dos instrumentos de análise estratégica e das medidas e políticas de contraterrorismo.

Esta abordagem não podia estar mais em linha com a nossa matriz científica e pedagógica que leva mais do que um século. Esta matriz é trave mestra da nossa cultura científica que mantém e reforça a opção pela via transdisciplinar como modelo observante dos fenómenos sociais e políticos, sempre sujeito à prova dos factos.

Subscrevemos a utilidade deste saber. Acompanhamos um ilustre professor desta casa, António Marques Bessa, quando escreveu no seu *Olhar do Leviathan – Uma Introdução à Política Externa dos Estados Modernos*:

num tempo dominado pelo pronto a pensar e pelos fazedores de opinião, é o cultivo dos aparelhos teóricos multidisciplinares que garante solidez à interpretação e à explicação da realidade, sabendo, apesar de tudo, que esta é sempre mais complexa do que qualquer modelo.

O estudo do Terrorismo recebe, nesta escola, os contributos da Ciência Política, das Relações Internacionais, dos Estudos Estratégicos e de Segurança, da História, da Sociologia, da Antropologia, da Economia Política, e até das Ciências da Comunicação, num saber combinado, mas necessariamente inacabado.

Com esta iniciativa, já reunimos aqui um vasto conjunto de especialistas nacionais e internacionais de mérito provado e que integram uma comunidade epistémica que nos tem deixado contributos valiosos nos domínios do saber e do saber fazer. Esta é uma das razões maiores da Academia. Ser geradora e dinamizadora de comunidades de saber, orientadas para o debate e partilha do conhecimento, mas, sobretudo, para pensar no tempo longo.

O Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, com este evento, que já é marca e que queremos realizar anualmente, dará assim a sua modesta participação no fortalecimento desta missão da universidade. O nosso contributo no tratamento da matéria que nos ocupará hoje alarga-se à formação avançada, especialmente nos programas de mestrado e de doutoramento da área de estudos políticos e estratégicos.

Levamos quase quarenta anos de ensino na área da Ciência Política, das Relações Internacionais e da Estratégia, incluindo de forma direta ou indireta o problema do Terrorismo em muitos planos de estudo. Por via da nossa Escola de Estudos Políticos e Estratégicos, temos reforçado estas preocupações na vertente de formação especializada, onde oferecemos cursos de pós-graduação em Informações e Segurança, Terrorismo e Contraterrorismo, *Governance and Strategic Intelligence*, entre outras.

Também nesta vertente persistimos no cultivo e reforço da nossa cultura científica: aos alunos não lhe dispensamos o convívio com o pluralismo analítico, o domínio da diversidade metodológica, a busca da integração de saberes, e a exigência de qualidade nos resultados.

Ao ensino juntamos a componente de investigação, acrescentando valor à matriz científica. São muitos os nossos docentes que se ocupam desta laboriosa tarefa, individualmente ou em rede, ainda que quase sempre a título provisório ou a meio-tempo, por força da exiguidade dos recursos e das múltiplas tarefas que são chamados a desempenhar. Mesmo assim, orgulhamo-nos da produção científica na área, com largas centenas de publicações de referência, artigos em revistas indexadas, centenas de dissertações de mestrado e várias dezenas de teses de doutoramento.

Voltando ao nosso tema de hoje, juntando a dinamização de uma comunidade epistémica, a formação e a investigação, creio que esta escola presta já um significativo contributo, para ajudar a compreender e a explicar o fenómeno do Terrorismo.

Tenho insistido na ideia de que a Universidade deve ser entendida como parceiro estratégico de cooperação, particularmente no âmbito do desenho e implementação de políticas públicas de prevenção e combate ao terrorismo. Em Portugal isto ainda não acontece. Pela nossa parte continuaremos a trabalhar para que este reconhecimento aconteça.

Antes de iniciarmos as sessões temáticas, gostaria de agradecer a participação dos conferencistas nacionais, o Secretário-Geral do SIRP, Júlio Pereira, e os Professores Heitor Romana e Rui Pereira, bem como aos nossos jovens professores Nuno Canas Mendes, Sandra Balão e Andrea Valente. Agradeço especialmente aos participantes internacionais: Raffi Gregorian, Coordenador para os Assuntos Regionais e Multilaterais do Gabinete de Contraterrorismo do Departamento de Estado do EUA; Holger Klitzing, conselheiro político da Embaixada da Alemanha; Boaz Ganor, do Instituto Internacional de Contraterrorismo (Herzliya) de Israel e Ashutosh Xexabalaia, diretor executivo da SolveX.

Cumprimento os responsáveis pela Comissão Científica, Professores Heitor Romana e Teresa Almeida e Silva pela elevada qualidade do programa e pelo seu empenho na organização dos trabalhos, agradecendo também o apoio do nosso aluno Hugo Costeira.

Permitam-me ainda uma referência muito especial a sua Excelência o Presidente da República que, à semelhança da edição anterior, mais uma vez concedeu o seu alto patrocínio a esta conferência, relevando-se assim, a importância política e institucional que o tema assume para o país. Estou certo que os trabalhos de hoje serão um importante contributo para a melhor compreensão do terrorismo contemporâneo, como acrescentarão valor à nossa escola e à Universidade.



9

Terrorismo Contemporâneo: a perspetiva alemã

Holger Klitzing



Aproveitando a oportunidade para apresentar a perspetiva alemã sobre o terrorismo contemporâneo, pretendo^[a] delinear a maneira como vemos o terrorismo internacional como desafio estratégico e quais os instrumentos disponíveis para o enfrentar.

O terrorismo internacional, motivado pelo islamismo, visa semear medo e temor. Assim, constitui uma ameaça não somente à liberdade individual e à segurança das nossas sociedades abertas, mas também mina as estruturas estabelecidas da ordem internacional. A situação de ameaça neste contexto

[a] Trata-se de opiniões pessoais do autor e não necessariamente as da Embaixada da Alemanha/do governo federal alemão.

é dinâmica — e não somente desde o 11 de setembro 2001. Os riscos que enfrentamos não serão os mesmos daqui a 10 anos. Por causa disso, as nossas autoridades de segurança enfrentam grandes desafios.

Quanto à Alemanha, deixou de ser um país onde os terroristas só passavam em trânsito e tornou-se um dos países alvos do terrorismo internacional. A realidade do perigo ficou evidente com o atentado motivado pelo islamismo em Berlim em meados de dezembro de 2016, que deixou 12 mortos e numerosos feridos. Temos de constatar também que:

- 1.º) Entre nós há um número ainda crescente de “potenciais perpetradores de atentados” (a quem chamamos *Gefährder* em alemão);
- 2.º) Há muitas pessoas que foram para as zonas conhecidas de guerra;
- 3.º) Cresceu o número de simpatizantes de grupos salafistas (cerca de 11 mil pessoas na Alemanha — entre os aproximadamente 4,5 milhões de muçulmanos a viver no nosso país).

Certo é: Não vamos deixar o terrorismo restringir nem o nosso modo de vida nem a nossa cultura de vida em liberdade. A Alemanha é um país cosmopolita que oferece espaço e oportunidades de desenvolvimento a uma sociedade diversa.

Certo é também: Não chega enfrentar este problema somente com medidas repressivas. Tal como o terror quer produzir efeitos de maneira abrangente e fundamental, temos também de enfrentá-lo totalmente, com uma resposta tão multifacetada como concertada e calibrada. Por causa disso, o extremismo islâmico significa um desafio para toda a nossa sociedade. Ou seja, a nossa resposta tem de ser uma resposta política. Esta resposta tem de incluir vários patamares tais como a perseguição criminal, o financiamento do terrorismo, o recrutamento — e, finalmente, as causas por detrás de qualquer radicalização. Temos de atuar já antes de processos de radicalização se transformarem em ameaças terroristas. Então, repressão e prevenção têm de andar de mão dada. Nesse sentido, um esforço preventivo sustentável marca uma democracia capaz de se defender sem abrir mão dos seus princípios fundamentais.

Assim, o governo federal alemão tomou um grande leque de medidas quanto à legislação, organização e política social rumo ao combate ao terrorismo internacional. A base destas medidas é constituída pela chamada «estratégia do governo federal para a prevenção do extremismo e do fomento à democracia», adotada em julho de 2016 em conformidade com as metas da estratégia europeia (o impulso inicial para o desenvolvimento desta estratégia foi o terrorismo neonazi do grupo chamado NSU. Não se limita, então,

ao extremismo islâmico). A estratégia alemã visa integrar as várias áreas da atuação. Para este fim, o governo alemão disponibilizou, até 2020, 400 milhões de euros. No início de 2017, foi acrescentado um programa de prevenção especificamente contra o extremismo islâmico (o esboço do orçamento para 2018 prevê mais 100 milhões de euros para isso).

Há cinco metas que servem de orientação para esta estratégia abrangente seguida pelo governo federal, que eu gostaria de apresentar de seguida.

1. Destruir estruturas terroristas

Aprofundar a investigação policial para, antecipadamente, dominar o terrorismo e afastá-lo. Vários processos judiciais acabaram em longas penas de prisão — mais um facto importante no combate ao terrorismo. A recolha e análise de informações são elementos chave para ter sucesso. É imprescindível, nesse sentido, a colaboração estreita entre todas as agências de segurança quer nacionais quer internacionais.

A arquitetura dos órgãos de segurança alemães é caracterizada por dois aspetos que queria destacar: por um lado, a Alemanha é um Estado federal, o que significa, neste contexto que, tanto o governo federal bem como os Estados federados, dispõem das suas próprias agências de segurança com tarefas específicas. Por outro lado, a paisagem das agências de segurança é marcada pela exigência de separação institucional entre polícia e serviços secretos.

Na prática, isso significa que as agências de segurança são obrigadas — por causa dos seus pelouros e competências diferentes — a trocar informações reciprocamente. Uma grande parte do combate ao terrorismo islâmico faz-se no Centro Comum de Defesa contra o terrorismo (GTAZ na sigla alemã), a instituição que reúne fisicamente os representantes das agências do governo federal e dos Estados federados envolvidos nesta matéria. Desta maneira, alguns atentados foram evitados. Infelizmente, nem todos, como foi o caso do Breitscheidplatz, em Berlim.

Hoje em dia, o chamado “banco de dados contra o terrorismo” liga os conhecimentos das polícias e serviços secretos do governo federal e dos Estados federados sobre o terrorismo internacional. Assim, essas informações são facilmente acessíveis para todas as agências participantes. Ao mesmo tempo são abrangentemente respeitados quer aspetos da proteção de dados quer as exigências de proteção de fontes e segredos. Concluindo: as redes dos terroristas enfrentam uma rede das agências de segurança.

2. Combater as raízes do terrorismo

Uma prevenção que já aborda as raízes de processos de radicalização constitui um elemento chave no combate ao terrorismo que usa a religião para fins antidemocráticos. Os grupos terroristas procuram intensamente novos apoiantes e, às vezes, duma maneira muito profissionalizada. Particularmente, susceptíveis são personalidades jovens e instáveis. A partir de 2013, jovens da Alemanha e de outras partes da Europa começaram a viajar para a Síria e o Iraque para se tornarem combatentes dos grupos terroristas islâmicos.

O salafismo continua a ser o impulso mais importante por detrás da radicalização. Considera-se que quase 95% daqueles sobre os quais dispomos de informação detalhada quanto à orientação ideológica têm um historial salafista. No total, falando da Alemanha, saíra do país mais do que 900 pessoas, das quais dois terços têm um historial criminoso e um terço voltou à Alemanha. Existe um perigo real, porém, que estas pessoas, depois de ficarem ainda mais radicalizadas, voltem à Europa e, portanto, à Alemanha onde integram redes de terroristas islamistas da mesma ideologia.

Percursos de radicalização individuais exigem, muitas vezes, medidas individuais. Continuamos então a empenhar-nos sobretudo em prol de jovens e de jovens adultos para que eles não caiam nas promessas ilusórias feitas por extremistas islamistas. Por causa disso, temos de, por um lado, combater os fatores de risco, ou seja enfrentar politicamente e intelectualmente, por exemplo, a ideologia islamista e derrubar imagens de bichos-papões. Por outro lado, temos de fortalecer os fatores de proteção, especialmente os valores fundamentais da nossa democracia liberal. Devia-se também facultar-lhes perspectivas profissionais, uma boa educação, inclusão e participação social, o fomento do conhecimento da língua alemã, além duma rede de pontos de informação e aconselhamento. Resumindo: prevenção através de integração e coesão social. Prevenção sustentável incide nas raízes da radicalização e transmite a necessidade de perspectivas religiosas e políticas plurais sobre o mundo.

Nesse contexto, a formação e educação política como instrumento de participação social desempenha um papel importante. Ao fazê-lo é necessário também enfrentar desde logo o antisemitismo. Torna-se evidente que se trata duma tarefa para a sociedade inteira, em cujo contexto o ambiente social de grupos em risco tem uma relevância especial.

Cabe a todos os órgãos estaduais contribuir dentro dos seus respetivos pelouros. Os Estados federados e as autarquias têm uma responsabilidade primordial, mas também ao governo federal compete um papel importante.

O governo federal, por sua parte, já hoje colabora com quase 700 organizações da sociedade civil, em toda a Alemanha. Há vários pontos importantes de intervenção, ou seja de prevenção: as autarquias, as famílias e o ambiente social, a educação e as suas instituições, a internet, as cadeias e a reinserção social. E, além disso, as mesquitas. É de suma importância estabelecer parcerias com a comunidade muçulmana. Tendo em conta o facto de que a esmagadora maioria dos muçulmanos no nosso país rejeita o terrorismo e violência, apela-se sobretudo a este grupo para continuar a enfrentar toda tipo de ódio e violência dando, assim, um contributo central para a prevenção. Afinal, precisamos de um mecanismo de alerta rápido que detecte a radicalização atempadamente.

No contexto privado, em associações, durante sermões e no âmbito do debate sobre a própria interpretação do islão, muçulmanos podem logo descobrir opiniões radicais numa fase incipiente e entrar numa disputa com essas pessoas, que estão fora do alcance de quem não é muçulmano. Além disso, um posicionamento contra a radicalização feito por muçulmanos tem muito mais credibilidade do que os apelos proferidos por órgãos de Estado.

De modo geral, temos de fomentar o contributo potencial das religiões em prol da paz — elas podem ser uma força muito positiva neste sentido — e de um diálogo estreito a longo prazo. Um exemplo disso foi a conferência convocada em maio deste ano no Ministério das Relações externas em Berlim com mais de 100 representantes de vários grupos religiosos.

3. Proteger a nossa população e reduzir a vulnerabilidade do país

O governo alemão empenha-se também em prol da proteção de infraestruturas críticas para que, por exemplo, meios de transporte deixem de ser, de certo modo, o nosso calcanhar de Aquiles. As medidas necessárias para um aumento, por exemplo, da segurança aérea dão também um contributo eficaz para a prevenção de atentados. Para este fim, foi elaborado, entre outras coisas, um plano nacional para proteger essas infraestruturas tal como um conceito de prevenção básico para empresas.

4. Lidar de maneira sustentável com consequências de possíveis atentados

Cuidados posteriores também constituem um elemento chave da política alemã contra o terrorismo. Por causa disso, foi reorganizada a proteção da população para limitar os efeitos de possíveis ataques e prestar apoio às vítimas de maneira rápida e eficaz.

5. Usar as oportunidades de colaboração internacional e europeia

Esta colaboração é mais um elemento essencial no âmbito do combate ao terrorismo internacional; uma ameaça que, como já referi, não acaba nas fronteiras dos Estados nacionais e questiona o modo de vida liberal em todos os países ocidentais. Foi fortalecido a cooperação bilateral entre a Alemanha e outros países quanto ao combate ao terrorismo depois de 2001. Sobretudo a cooperação com os EUA é de suma importância. Nas Nações Unidas, no contexto dos G8, na UE e na NATO, tal como, no ano passado, na OSCE sob presidência alemã, foi adotado um grande número de medidas e projetos para enfrentar, com eficácia, as redes transnacionais de terroristas. Nesse contexto, os nossos parceiros nas conhecidas regiões continuam a ter um papel importante.

Resta assegurar a coordenação estreita entre os vários órgãos e a execução eficaz das medidas combinadas. Não queria deixar de destacar que, além dos direitos humanos, é o fortalecimento de estruturas do Estado de direito que serve de critério imprescindível de orientação.

Está-se a ampliar a troca de informações e boas práticas já estabelecidas na Europa em diversos canais (por exemplo no âmbito do Radicalisation Awareness Network). Para melhorar isso e para agregar as várias medidas empenhamo-nos em prol dum Centro europeu de prevenção e desradicalização. Num espaço europeu da segurança, da liberdade e do direito precisamos de ofertas e medidas à escala europeia, sobretudo quanto à internet, à comunicação estratégica e à colaboração com as operadoras de plataformas no que diz respeito a um maior autocontrolo.

Finalmente, existe o complexo financiamento do terrorismo: o perigo dum organização terrorista depende também da sua estrutura financeira. Um ponto de partida essencial para combater o terrorismo internacional é, então, cortar o fluxo financeiro que o alimenta.

Para concluir: Os terroristas visam “dominar as nossas cabeças”. Mas o medo e o isolamento não são as respostas adequadas. Para ganharmos, os terroristas não devem receber o nosso ódio. Em vez disso, precisamos de cabeça fria, firmeza e uma estratégia global que junte segurança com medidas humanitárias, civis e políticas — sempre cumprindo com as exigências dum Estado de direito e do respeito pelos direitos humanos.

Encerramento da III Conferência Internacional Terrorismo Contemporâneo

Teresa de Almeida e Silva



Esta é já a terceira edição de uma conferência dedicada à temática do Terrorismo. Com estas ações, procuramos reafirmar a tradição e o papel do ISCSP no âmbito da formação na área das Ciências Sociais e Políticas, em especial em três importantes domínios científicos que fazem parte do seu ADN — as Relações Internacionais, a Ciência Política e a Estratégia.

No quadro das relações humanas, a violência foi sempre uma característica constante e decisiva. Na sociedade contemporânea, essa expressão ganha novas formas e, consequentemente, novos impactos. Neste contexto, o terrorismo, tem ganho especial relevância, já que é um dos fatores de desta-

bilização da ordem internacional. Ou seja, utiliza os elementos da ordem internacional graças à globalização.

Estudar a fenomenologia do terrorismo não é algo recente. Contudo, em virtude dos recentes e sucessivos ataques a que temos assistido e à forma como o terrorismo tem evoluído e mudado, torna-se premente debater e refletir, em conjunto, sobre o fenómeno.

O propósito desta conferência foi debater, de forma abrangente, este fenómeno contemporâneo, analisando-o sob diferentes enquadramentos considerados de extrema importância estratégica nacional e internacional, nomeadamente a sua evolução face à conjuntura internacional, os instrumentos de análise estratégica do terrorismo e as políticas e medidas de contraterrorismo.

Face à crescente e constante mudança dos cenários e dos atores das Relações Internacionais, com o passar dos anos e com os atuais conflitos decorrentes do terrorismo, torna-se importante um estudo sobre o papel do terrorismo na sociedade contemporânea.

Com os atentados de 11 de Setembro de 2001, a comunidade internacional passou a prestar mais atenção ao terrorismo. Um fenómeno que, não sendo novo, dada a dimensão daqueles, passou a estar mais presente na agenda da comunidade internacional. A partir de então, e cada vez com maior intensidade e regularidade, as organizações terroristas mostraram ser capazes de executar ataques de grande envergadura em vários Estados, já que as suas próprias estruturas de comando e campos de treino passaram a estar deslocadas em vários locais, ao contrário do que acontecia com o terrorismo clássico.

Com as análises feitas, hoje, pelos nossos ilustres convidados, concluímos que o combate ao terrorismo continua a ser algo difícil, desde logo porque não existe uma definição de terrorismo que seja comumente aceite por toda a comunidade internacional. Cada Estado, face à sua forma de vivenciar o terrorismo, tem a sua própria definição do fenómeno.

De facto, terrorismo é um termo que se situa na interface das ciências sociais e da política. Em alguns contextos militares ou políticos, um ator pode ser um herói para uns e um terrorista para outros, ou seja, este é um conceito por vezes ambíguo e de conotação possivelmente negativa. São vários os autores, académicos e estudiosos de todo o mundo, governantes e políticos, que se têm dedicado ao estudo desta problemática, coexistindo, no seio da comunidade académica, tal como no seio da comunidade internacional, várias definições sobre o conceito em questão.

Concluímos, também, que a Europa ainda está a aprender a lidar com esta nova forma de terrorismo, completamente diferente do terrorismo nacional que imperou em solo europeu nos anos 60, 70 e 80. Ao contrário do que acontecia na época, hoje não conse-

guímos identificar os rostos do terrorismo. Hoje, ao contrário do que acontecia na época, torna-se cada vez mais difícil antever e reagir proativamente a esta nova forma de terrorismo.

Portanto, afigura-se necessário que a comunidade internacional reforce a cooperação no sentido do combate ao terrorismo, em especial ao nível da recolha e da partilha de informações. Por outro lado, e a um nível regional, é necessária uma política europeia de segurança eficaz neste âmbito, já que a segurança interna e externa da União Europeia está fortemente ameaçada por um novo tipo de terrorismo – o terrorismo de matriz islâmica personificado pelo autoproclamado *Estado Islâmico*, o qual tem usado diversos cidadãos europeus, que são facilmente recrutados, talvez seduzidos pelos vídeos de propaganda desta organização, como operacionais.

A grande ameaça parece estar precisamente nestes operacionais que estão infiltrados no coração da Europa e cuja formação e endoutrinação que receberam nos campos de treino da Síria e do Iraque lhes permite, sozinhos, levar a cabo ataques em solo europeu.

A nossa reflexão de hoje permite-nos concluir, ainda que, para além do cenário europeu, no resto do mundo, o fenómeno do terrorismo também mudou. Se, até 2001, os alvos dos ataques terroristas, eram sobretudo Embaixadas ou símbolos dos Estados ocidentais, hoje, os ataques terroristas visam também a conquista e o exercício do poder. O Boko Haram (Nigéria), o Al-Sahabaab (Somália), a Al-Qaeda do Magreb Islâmico (Argélia), o braço do autoproclamado *Estado Islâmico* na Líbia ou a Al-Qaeda do Subcontinente Indiano são alguns desses exemplos. Daí a necessidade de, também a este nível (mais global), haver um reforço da cooperação internacional no combate ao terrorismo.

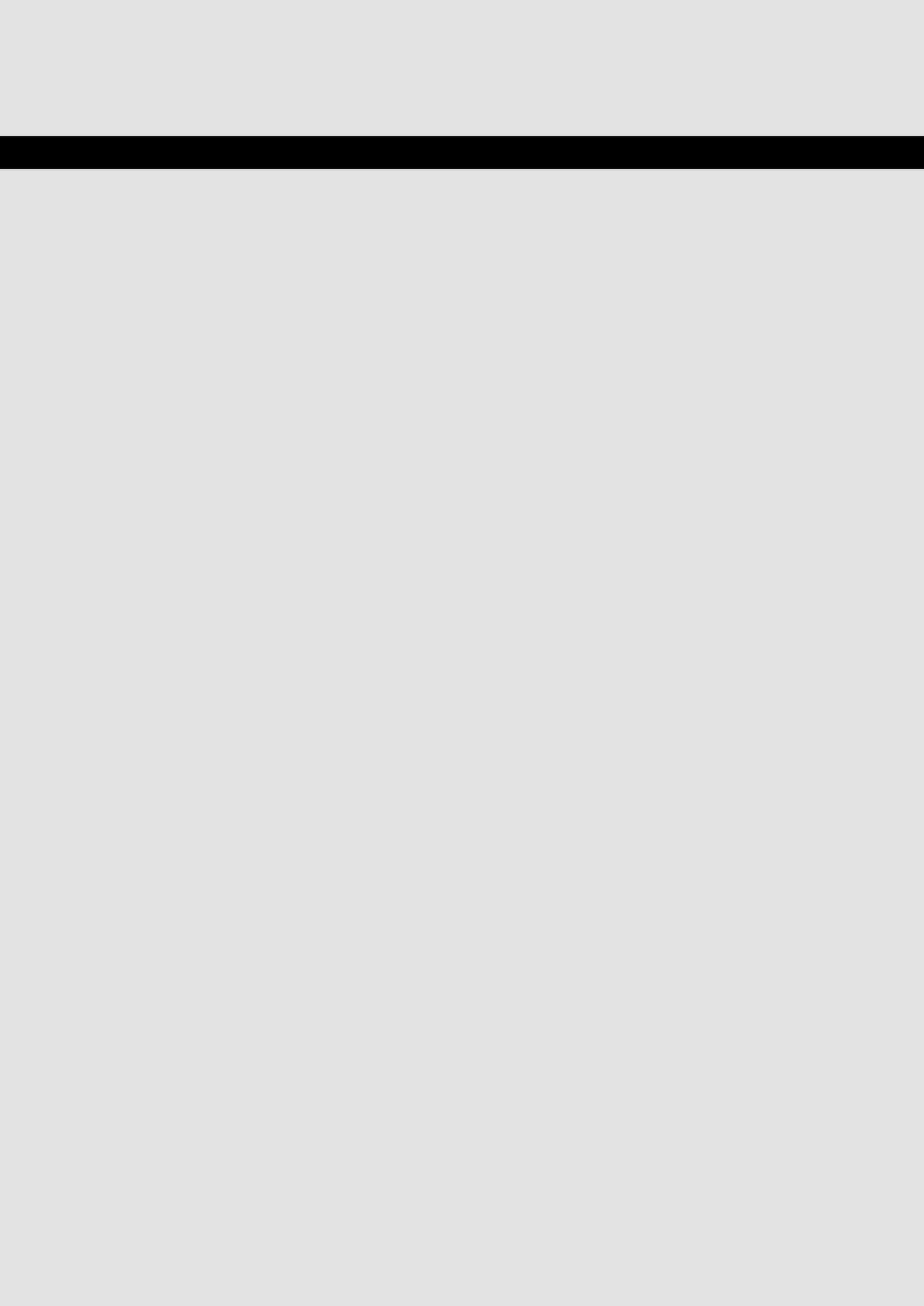
O terrorismo caracteriza-se, pois, como sendo uma tática de subversão alicerçada no uso indiscriminado da força, ou ameaça de uso, particularmente contra alvos civis, tendo em vista (de forma imediata) semear o pânico, o terror e o medo junto da sociedade civil para que esta pressione os governos dos Estados ocidentais a alterarem algumas das linhas da sua política externa de forma a irem ao encontro dos objetivos dos grupos terroristas. Não raras vezes conduz à supressão dos direitos, liberdades e garantias em vigor no seio do Estado-vítima, sendo este um mecanismo normal de reação destes Estados à ameaça terrorista.

Paralelamente aos demais fenómenos subversivos clássicos, o terrorismo surge, cada vez mais, como a grande ameaça que paira sobre os sistemas políticos dos Estados de Direito ocidentais, uma vez que, tendo na sua génese as células do terrorismo clássico, se apresenta, hoje em dia, com uma nova roupagem que lhe é conferida pelo contexto globalizado em que vivemos, beneficiando das facilidades que este lhe confere.

O desafio, que é importante ganhar, reclama um esforço comum de todos os atores da comunidade internacional no sentido do combate à causa do terrorismo, a começar pelo auxílio a prestar aos “Estados santuário” no intuito da resolução (ou da minimização) dos graves problemas sociais e económicos que estes enfrentam e que podem ser a origem dessas causas.

Caberá aos Estados, enquanto atores internacionais, monitorizar estas situações e cooperar no sentido de se estabelecerem medidas e políticas públicas que permitam controlar esta ameaça.

O sucesso de mais esta edição da Conferência sobre Terrorismo Contemporâneo abre-nos caminho para uma nova edição, onde se discutirá, mais uma vez, o fenómeno do terrorismo. Não obstante, procuraremos que a próxima abordagem seja feita de uma forma micro, procurando realçar as especificidades associadas a este fenómeno contemporâneo. Convidamos todos a estar presentes na edição de 2018.





INSTITUTO DE ESTUDOS POLÍTICOS E ESTRATÉGICOS

POLITICAL AND STRATEGIC STUDIES INSTITUTE



**VALORIZAMOS
PESSOAS**

we value people

ISCSP

INSTITUTO SUPERIOR DE
CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA

IEPE

INSTITUTO DE ESTUDOS
POLÍTICOS E ESTRATÉGICOS

MISSÃO

É missão do Instituto de Estudos Políticos e Estratégicos:

- Ministrar cursos de formação avançada com elevados padrões de qualidade, incluindo as vertentes da teoria da estratégia, da análise geopolítica, da tomada de decisão estratégica e da segurança e *intelligence*;
- Promover investigação-ação orientada para a consultoria, estudos e prestação de serviços técnicos especializados nomeadamente em matéria de análise estratégica de apoio à tomada de decisão, em articulação com os centros de investigação do ISCSP;
- Criar sinergias com as áreas de ensino conferente de grau académico do ISCSP, nas vertentes da Administração e Políticas Públicas, Gestão de Recursos Humanos, Antropologia, Comunicação Social, Relações Internacionais, Estudos Africanos, Ciência Política e Estratégia;
- Criar sinergias, com as unidades de desenvolvimento do ISCSP, especialmente com a Escola de Liderança e Inovação na oferta de formação avançada conjunta;
- Contribuir para o reforço da oferta da transferência de conhecimento do ISCSP na vertente da formação avançada, da consultoria, e da prestação de serviços a instituições públicas e privadas.

ATIVIDADES

O IEPE desenvolve atividades nas seguintes áreas:



INSTITUTO DE ESTUDOS POLÍTICOS E ESTRATÉGICOS

FORMAÇÃO AVANÇADA	PÓS-GRADUAÇÕES	CURSOS DE ESPECIALIZAÇÃO
CONSULTORIA		
TRANSFERÊNCIA DE CONHECIMENTO	ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO ESTRATÉGICO	
COOPERAÇÃO	NACIONAL	INTERNACIONAL
DIVULGAÇÃO CIENTÍFICA E TÉCNICA	PUBLICAÇÕES	CONFERÊNCIAS

OFERTA EDUCATIVA

EM FUNCIONAMENTO

No âmbito do Instituto de Estudos Pós-graduados do ISCSP, o IEPE realiza a seguinte formação pós-graduada:

PÓS-GRADUAÇÃO

- *Governance and Strategic Intelligence*
- *Corporate Diplomacy*
- Estudos Estratégicos e Tomada de Decisão
- Terrorismo e Contraterrorismo
- Informações e Segurança
- Estudos Estratégicos e Resiliência Nacional
(organizado em parceria com o IDN de TL)

MESTRADOS

- Colaboração nos Mestrados em **Globalização e Segurança e Economia e Finanças Internacionais**, organizados pela ACITE – Academia de Ciências Sociais e Tecnologias de Luanda.

OFERTA A DISPONIBILIZAR

PÓS-GRADUAÇÃO

- Estudos Estratégicos do Mar
- Segurança Energética

SEMINÁRIOS INTENSIVOS

- Desenhados para formação de curto prazo em segmentos muito específicos dos estudos políticos e estratégicos.

FORMAÇÃO ESPECIALIZADA

- Estudos Diplomáticos
- Planeamento Estratégico Militar
- Cultura Estratégica
- Carreiras Internacionais
- China: Negócios e Empresas
- Índia: Negócios e Empresas
- Mundo Islâmico: Negócios e Empresas
- *Social Networking e Intelligence*
- Gestão da *Intelligence* Estratégica
- Negociação Internacional

VALORIZAMOS PESSOAS

WWW.ISCSP.ULISBOA.PT



1. Representação Política,
Eleições e Sistemas Eleitorais
Manuel Meirinho
2. A União Europeia como Actor Global
*Carla Costa, Andreia Soares,
Marcos Ferreira, Maria João Pereira*
3. Economia do Desenvolvimento
António Rebelo de Sousa
4. Economia Pública
José Albano Santos
5. Comunicação Estratégica:
As Relações Públicas
Sónia Sebastião
6. Introdução ao Serviço Social
Maria José Silveira Nuncio
7. Os Conflitos Étnicos e Interculturais
Marina Pignatelli
8. Gestão Financeira
António Rebelo de Sousa
9. Cidadania e Participação Política
Manuel Meirinho Martins
10. Temas de Relações Económicas
Internacionais
Carla Costa
11. Instituições e Políticas de Regulação
Eduardo Lopes Rodrigues
12. Sociologia do Consumo
– aplicada ao Marketing e à Comunicação
Raquel Barbosa Ribeiro
13. Sociedade e Cultura na Área Islâmica
Teresa de Almeida e Silva
14. Ciência Política – Estudo da Ordem
e da Subversão (6.^a edição)
António de Sousa Lara
15. Subversão e Guerra Fria
António de Sousa Lara
16. Sociologia Política e Eleitoral
(2.^a edição)
Paula do Espírito Santo
17. Princípios de Economia
*Carla Costa, Armando Cruz,
Elvira Pereira, José Dantas Saraiva
e Jorge Rio Cardoso*
18. www.CulturasDigitais.com
Coord. Cláudia Vaz
19. Teoria da Política Social
Hermano Carmo
20. Sociologia da Comunicação
Maria João Cunha Silvestre

21. Teorias das Relações Internacionais
*Victor Marques dos Santos
e Maria João M. Ferreira*
22. Sociedade Civil Transnacional
*Victor Marques dos Santos
e Maria João M. Ferreira*
23. Elementos de Análise Política Externa
Victor Marques dos Santos
24. Cultura Contemporânea
Sónia Sebastião
25. Estudos de Área: América Latina
Raquel Patrício
26. Economia Pública (2.^a edição)
José Albano Santos
27. Políticas da Família e Intervenção Social com Famílias
Maria José Silveira Núncio
28. Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão (7.^a edição)
António de Sousa Lara
29. Teoria Fiscal (2.^a edição)
José Albano Santos
30. Teoria Organizacional
– Estruturas e Pessoas (7.^a edição)
João Abreu de Faria Bilhim
31. Ciência da Administração
– Fundamentos da Administração Pública
João Abreu de Faria Bilhim
32. Parentalidade: um contexto de mudanças
Margarida Mesquita
33. Marketing Político
Jorge de Sá
34. Fundamentos de Comunicação Integrada Organizacional e de Marketing
Sónia Sebastião
35. Intervenção Social com Grupos
*Hermano do Carmo, Ana Esgaio
e Carla Pinto*
36. Desenvolvimento Comunitário
*Hermano do Carmo, Ana Esgaio,
Carla Pinto e Paula Campos Pinto*
37. Parentalidade(s) nas Famílias Nucleares Contemporâneas
Margarida Mesquita

38. Introdução ao Serviço Social
(2.^a edição)
Maria José Silveira Núncio
39. História da Administração Pública
Portuguesa
Joaquim Croca Caeiro
40. Estado Social, Políticas Públicas
e Política Social
Joaquim Croca Caeiro
41. Ciência Política – Estudo da Ordem
e da Subversão (8.^a edição)
António de Sousa Lara
42. Representação Política, Eleições
e Sistemas Eleitorais (2.^a edição)
Manuel Meirinho
43. Gestão Estratégica de Recursos Humanos
(5.^a edição)
João Bilhim
44. A União Europeia
e as Dinâmicas da Europeização
Maria João Militão Ferreira
45. História e Conjuntura
nas Relações Internacionais
Nuno Canas Mendes
46. Ciência Política – Estudo da Ordem
e da Subversão (9.^a edição)
António de Sousa Lara
47. Gestão de Recursos Humanos
TOMO I – Gestão e Economia
Coord. Miguel Pereira Lopes
48. Gestão de Recursos Humanos
TOMO II – Ciências Sociais
Coord. Miguel Pereira Lopes
49. Gestão de Recursos Humanos
TOMO III – Recursos Humanos
Coord. Miguel Pereira Lopes
50. Agenda Internacional
– Os *Media* e as Relações Internacionais
Maria João Militão Ferreira
51. Manual de Ciência Política
– Teoria Geral da República
José Adelino Maltez
52. História da Administração Pública
Portuguesa – Volume II:
Do Liberalismo ao Estado Novo
Joaquim Croca Caeiro
53. Teoria das Relações Internacionais:
uma perspetiva
Raquel de Caria Patrício

EDIÇÕES
ISCSP

— Coleção —

ESTUDOS POLÍTICOS E SOCIAIS

1. Abecedário de Teoria Política
– Pela Santa Liberdade I
José Adelino Maltez
2. Biografia do Pensamento Político
– Pela Santa Liberdade II
José Adelino Maltez
3. Mecanismo de Partilha de Poder
e Acomodação das Elites
Miguel Bembe
4. Colonização Moderna,
Descolonização e Dependência
António de Sousa Lara
5. Secularismo Pan-Indiano
vs. Fundamentalismo Hindu
Pedro Matias
6. Conceito Estratégico Nacional
Ángelo Correia
7. Guiné-Bissau: Um Caso
de Democratização Difícil (1998-2008)
Álvaro Correia de Nóbrega
8. Políticas de Saúde: Fundamentação,
Prioridades, Opções e Resultados
Ana Paula Harfouche

EDIÇÕES
ISCSP

— Edições de —
ANIVERSÁRIO

1. Valorizar a Tradição
– Orações de Sapiência no ISCSP

2. Uma Vida ao Serviço do ISCSP
– Homenagem ao Professor Óscar Soares Barata

3. Do Império por Cumprir – I
Portugal e o seu d’além. Entre o ter e o estar (1820-1925)
José Adelino Maltez

4. Do Império por Cumprir – II
Portugal e o regresso ao d’aquém (1926-1976)
José Adelino Maltez

5. Paz e Guerra: Contributo para o diálogo entre Direito
Internacional e Relações Internacionais – Homenagem ao
Professor Luís Oliveira Fontoura

EDIÇÕES
ISCSP

————— Coleção —————
ESTUDOS SOBRE A CPLP

1. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: A afirmação global das culturas de expressão portuguesa
Sónia Pedro Sebastião (coord.)
2. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: A afirmação global das culturas de expressão portuguesa (volume 2).
Cidadania Lusófona
Sónia Pedro Sebastião (coord.)

EDIÇÕES
ISCSP

————— Coleção —————
ESTUDOS DO ORIENTE

1. Antologia Sobre a Ásia Contemporânea:
Perspetivas de Investigação
no Instituto do Oriente
*Carlos Piteira, Nuno Canas Mendes,
Irene Rodrigues, Teresa de Almeida e Silva (coord.)*

EDIÇÕES
ISCSP

———— Coleção ————
ESTUDOS DE GÉNERO

1. Violências de Género
Sofia Neves e Dália Costa (coord.)
2. Género, Direitos Humanos e Desigualdades
Anália Torres, Paula Pinto e Cláudia Casimiro (coord.)

A oportunidade e profundidade dos tópicos e temas tratados pelos autores neste livro, evidenciam o papel da universidade na produção de conhecimento científico fundamental à compreensão do fenómeno do terrorismo internacional e à mitigação da sua ameaça.

Este ebook inaugura uma nova coleção no âmbito das publicações do ISCSP dedicada aos livros eletrónicos.

Abrimos esta coleção com os textos da 2.^a e da 3.^a edições da Conferência Internacional sobre Terrorismo Contemporâneo.

A edição de 2016 foi dedicada ao fenómeno do terrorismo como ameaça transnacional e contou com a presença de convidados nacionais e internacionais, estes oriundos de Angola, França, Espanha e EUA. Na edição de 2017, fez-se uma abordagem multidisciplinar do terrorismo e, para além dos oradores nacionais, estiveram presentes convidados vindos de Israel, Alemanha, EUA e Índia.

A primeira edição desta Conferência ocorreu em 2015 e, sendo apenas de âmbito nacional, foi dedicada ao fenómeno do terrorismo enquanto ameaça à segurança interna no século XXI. As comunicações feitas nesta Conferência foram já publicadas num número especial da *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, editada pelo ISCSP.

ISCSP

INSTITUTO SUPERIOR DE
CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA



ebook 

www.iscsp.ulisboa.pt

ISBN PDF 978-989-646-128-7