

## **O DIP E O TERRORISMO INTERNACIONAL. ANTES E APÓS O 11/09. COMO A "GUERRA AO TERRORISMO" DESAFIA O DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO**

**BRUNO JOSÉ MARTINS BESSA**  
[brunobessa10@gmail.com](mailto:brunobessa10@gmail.com)

Militar no Exército Português (Portugal). Mestrado em Relações Internacionais e Estudos Europeus, Universidade de Évora. Participou nas missões da Organização das Nações Unidas (ONU) na República Centro-Africana

### **Resumo**

Após dois conflitos de proporções globais e de um falhanço na prossecução da paz entre estes, foi assinada em São Francisco a Carta das Nações Unidas a 26 de junho de 1945 por forma a instaurar a paz e a segurança coletiva e cimentá-las universalmente, ao abolir o uso da força armada como instrumento para a resolução de conflitos interestatais.

Depois dos ataques de 11 de setembro de 2001 (11/09) aos Estados Unidos da América (EUA) surgiu a proclamada "guerra ao terrorismo". Uma expressão que coloca em causa as representações tradicionais da guerra, quer a perspetiva tradicional, quer a da segurança coletiva. Devido ao surgimento de um novo tipo de inimigo, não sendo um Estado não se adequam as normas definidas. Deste modo a declaração de guerra ao terrorismo representa uma provocação ao Direito Internacional Público (DIP).

A garantia da paz e segurança com a deliberação da proibição do uso banalizado da força armada no Direito Internacional Público, leva a que procuremos entender como a complexa problemática da "guerra ao terror", após os ataques do 11/09, desafia o DIP.

### **Palavras-chave**

Guerra; Segurança Internacional; Terrorismo; Direito Internacional.

### **Abstract**

After two conflicts of global proportions and a failure to pursue peace between them, the United Nations Charter was signed in San Francisco on June 26, 1945, to establish peace and collective security reinforcing them universally, by abolishing the use of armed force as an instrument for resolution of interstate conflicts. After September 11, 2001, attacks on the United States of America came the war, the proclaimed "war on terrorism". An expression that calls into question the traditional representations of war, both the traditional perspective and that of collective security. Due to the emergence of a new type of enemy, not being a state, does not fit the defined norms. Thus, the declaration of war on terrorism represents a provocation to Public International Law. The guarantee of peace and security with the deliberation of prohibition of the trivialized use of armed force in Public International Law, leads us to seek to understand how the complex problematic of the "war on terror", after the 9/11 attacks, challenges the Public International Law.

### **Keywords**

War; International Security; Terrorism; International Law.

### **Como citar este artigo**

Bessa, Bruno José Martins (2023). O DIP e o terrorismo internacional. Antes e após o 11/09. Como a "guerra do terrorismo" desafia o Direito Internacional Público. *Janus.net, e-journal of international relations*, Vol14 N1, Maio-Outubro 2023. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.14.1.3>

**Artigo recebido em 18 de Agosto de 2022, aceite para publicação em 4 de Março de 2023**





## **O DIP E O TERRORISMO INTERNACIONAL. ANTES E APÓS O 11/09. COMO A "GUERRA AO TERRORISMO" DESAFIA O DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO**

**BRUNO JOSÉ MARTINS BESSA**

### **Introdução**

À medida que a humanidade evolui também se vai alterando a forma como esta se relaciona, resultando das várias lições que vai tirando de episódios terríveis que invariavelmente marcam a história.

A guerra como facto social, vem sofrendo alterações, desde a sua legitimidade total como instrumento de se impor a vontade de um Estado sobre outro, a uma ilegalidade na sua utilização optando-se por outros meios de resolução de divergências entre Estados. Chegando na contemporaneidade, à constituição de um Direito Internacional enraizado nos valores da paz e dos direitos humanos.

Nesta orientação a "*guerra ao terrorismo*" após o 11/09 vem desafiar o conceito tradicional de Guerra quer a forma como o Direito Internacional a regulamenta. Será que o combate ao terrorismo através da expressão de "*guerra ao terror*" contraria a regulamentação internacional da guerra?

Antes de partirmos para a tentativa de resposta a esta questão devemos balizar o nosso esforço por forma a que o leitor não incorra em erros de percepção. Neste trabalho não pretendemos definir nós próprios o conceito de terrorismo ou indicar a forma como este deve ser inscrito em legislação internacional, assumimos aqui sim, que o seu combate internacional deverá ser realizado com base no Direito Internacional.

Por forma a procurarmos respostas a esta questão iremos organizar o trabalho em três sessões. Na primeira sessão iremos passar em revista a evolução do conceito de guerra da modernidade à contemporaneidade. Na segunda sessão iremos apontar ao conceito de terrorismo, como se enquadra a questão do combate ao terrorismo no DIP e quais as consequências do 11/09. Por fim iremos tentar alcançar uma conclusão acerca do enquadramento deste último no DIP, em como o conceito de "*guerra ao terrorismo*" é incompatível com o enquadramento jurídico da guerra. O trabalho sofrerá invariavelmente uma longa exposição, do nosso ponto de vista necessária, do enquadramento teórico dos conceitos guerra/terrorismo por forma a ressaltar o seu lugar na regulamentação internacional e enquadrando o leitor nas diferentes tipologias de terrorismo encontradas na literatura.



A resposta a esta questão será elaborada qualitativamente, abordando esta problemática numa perspetiva jurídico-política, através da aproximação aos tratados internacionais nomeadamente, através da primeira tentativa de regular a guerra na Sociedade das Nações (SDN) e no seu enquadramento pelas Nações Unidas, sendo o trabalho de seguida apresentado elaborado com base em pesquisas documentais e bibliográficas. Analisaremos as Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas que sucederam aos ataques terroristas do 11/09, artigos e livros de autores reconhecidos.

## 1. Revisão da literatura

Exemplos do emprego de meios violentos é comum por toda a História ficando muitos deles marcados por serem contrários aos poderes estabelecidos. Condenado a permanecer na memória coletiva ficou o ataque terrorista em solo norte-americano em 11 de setembro de 2001. Não só pela perda ou pela espetacularidade na transmissão em direto para todo o mundo, mas também pela resposta dada a essa agressão.

Este ataque terrorista voltou a trazer o debate sobre o terrorismo e o seu combate à mesa dos grandes poderes internacionais.

Sintetizando aqui a resposta dos EUA à expressão de "guerra ao terrorismo", aparecem-nos uma série de interrogações para quais as respostas não são tão simples como aparentariam, analisando, nomeadamente, as conceções de guerra, terrorismo, legítima defesa, legítima defesa preventiva e também sobre a sua repercussão sobre o Direito Internacional.

O conceito de terrorismo por si só não se configura como sendo de fácil entendimento, não pelo que significa, conotação ou até sentimento a este ligado, mas antes pelo consenso, ou falta dele academicamente ou juridicamente. Vários são os autores que consideram as definições de terrorismo serem abundantes, admitem, no entanto, não existir uma que reúna consenso, como Schmid (2023) Blakely *et al.* (2019) ou Acharya (2009), o que limita a sua criminalização internacional como faz notar Gouveia (2010), ainda que, várias são as convenções que o punam criminalmente, não o terrorismo per se, mas atos específicos de terrorismo, reconhece Skubevsky (1989). Já Cassesse (2006) diz-nos que não se trata de um problema de ausência de conceito, mas sim de falta de aprovação do conceito a nós exposto pelo direito consuetudinário.

A reação dos EUA à agressão terrorista leva a que vários autores destaquem o facto como não legitimado pelo direito internacional, demonstrando como não se enquadram ora no conceito de "legítima defesa preventiva" como Flynn (2008), ora pelo ataque terrorista não se enquadrar juridicamente como "agressão" como Pereira (2012) (não concordamos aqui simplesmente porque a Carta no seu artigo 39.º nos diz que o CS tem autoridade para reconhecer o que entende por agressão) ou como a expressão "guerra" não se adequa ao confronto Estado versus grupo como nos diz O'Connell (2004) "the right to use armed force is connected with territory-facts of fighting on the ground, not the presence of an individual suspected of being a terrorist" (p. 356).

A questão impõe-se. Como a afirmação "guerra ao terrorismo" desafia o DIP? De que forma foi corrompido o Direito que enquadra juridicamente a guerra?



## 2. A Guerra e o Terrorismo

### A guerra

Carl Von Clausewitz, foi um General Prussiano que viveu entre 1789 e 1831 e que muito contribuiu para a conceção da guerra, cuja obra Von Kriege é considerada fundamental sobre este conceito. A sua experiência e compreensão sobre o tema levam-nos a revisitar as ideias que nos deixou. Von Clausewitz apresentava duas teses interligadas. A primeira que a guerra é um instrumento político dos Estados. Nesta aproximação ao conceito não há nenhuma interpretação de motivos que levem à guerra como o radicalismo religioso por exemplo. Existe uma total politização da guerra, para Clausewitz *"a guerra... nasce de uma situação política e irrompe por um motivo político, sendo, assim, sempre um acto político"* (Lara, 2017: 362) este é um dos principais contributos deste autor, de que, a guerra é sempre dirigida por objetivos políticos. Neste plano os atores fundamentais são os Estados e a guerra é uma forma de proteger os seus interesses, o que no DIP corresponde ao *Jus belli*. A segunda aponta ao carácter absoluto da guerra, cujo objetivo final, mais do que impor a vontade sobre o inimigo através da força, é destruí-lo totalmente subjugando-o por meios unicamente violentos. Este modelo de *"guerra absoluta"* (Lara, 2017: 361) divulgado por Napoleão Bonaparte e que teve o seu apogeu, de forma dramática, durante as I e II Guerras Mundiais.

Esta exacerbada violência colocou ao DIP o grande desafio de encontrar formas de a limitar no terreno das Relações Internacionais.

Neste âmbito podemos apontar como primeira tentativa de regulamentar a força armada com a SDN cuja criação surgiu em 1920 com o intuito de perpetuar uma segurança coletiva, ou seja, uma forma de todos se unirem em torno do objetivo da paz e de agirem em uníssimo contra quem a prejudicasse. A SDN deu enquadramento jurídico à guerra, não a proibindo, mas criando restrições à sua utilização.

A SDN verificou-se insuficiente na sua tentativa de prossecução de uma paz duradoura ainda que as suas ideias base devessem ser estendidas. Criou-se então uma organização internacional, a Organização das Nações Unidas (ONU), com o objetivo de garantir o anteriormente tentado, o garantir a paz e a segurança internacional.

Ainda antes da ONU, um pacto de não-agressão denominado Pacto Briand-Kellogg que também regulamentar a guerra, assinado em Paris por 65 Estados em 1928, e que consagrava *"a renúncia à guerra como instrumento de resolução de conflitos"* (Machado, 2019: 719). Este Pacto, também conhecido por Pacto de Paris, apresentava apenas três artigos sendo que os dois primeiros nos dizem que as partes: *"...condemn recourse to war for the solution of international controversies, and renounce it, as an instrument of national policy in their relations with one another"* (art. 1.º, p. 1).

E que as partes concordavam que: *"the settlement or solution of all disputes or conflicts of whatever nature or of whatever origin they may be, which may arise among them, shall never be sought except by pacific means"* (art. 2.º, p. 2).

Este Pacto assim como o da SDN falharam eclodindo a II Grande Guerra.



A Carta das Nações Unidas entrou em vigor em outubro de 1945 e garantiu um marco importante, a guerra torna-se ilegal, ainda que permitisse duas exceções, nomeadamente, a legítima defesa e através de decisão do Conselho de Segurança (CS) como último recurso.

O princípio da legítima defesa está assim consagrado no artigo 51.º da Carta das Nações Unidas:

*"Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer momento, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais."* (pp. 32-33).

Este artigo demonstra assim a possibilidade de um Estado se defender de um ataque assim como de uma defesa coletiva, em que outros Estados o possam auxiliar.

Neste ponto de legítima defesa coletiva temos o exemplo da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) cuja base da sua constituição é essa mesma defesa coletiva, como podemos constatar no seu artigo 5.º:

*"As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, conseqüentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou coletiva, reconhecido pelo artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a ação que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte."* (In Diário do Governo, 1949: 688).

A legítima defesa coletiva é assim espelhada em tratados deste tipo com base no artigo 51.º da Carta das Nações Unidas.

Em relação ao CS da ONU é este quem decide quando uma situação emergente pode ser considerada como uma ameaça ou agressão, como explanado no seu artigo 39.º:

*"O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, rutura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais."* (p. 27).



Em caso positivo o CS pode adotar as medidas previstas tanto no artigo 41.º:

*"O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações económicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofónicos, ou de outra qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas."* (p. 28).

Como no artigo 42.º da Carta:

*"No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no art.º 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais, ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas."* (p. 28).

Vemos assim que a legitimação do uso da força armada se limita à decisão do S na prossecução do restabelecimento da paz e da segurança internacional e apenas como último recurso.

Este sistema de defesa coletiva não é perfeito e podemos-lhe apontar essa precariedade. Primeiro no que foi a Guerra Fria como primeira ameaça à paz e segurança internacionais devido ao domínio no sistema dos interesses das potências hegemónicas. Em segundo, cuja ameaça mais recente é a que demonstrámos, representada pelo desenvolvimento do terrorismo internacional.

O conceito de "guerra ao terrorismo" vem abalar quer a visão tradicional da guerra (considera a importância do elemento moral/religioso e a questão dos fundamentalismos), quer a perspetiva do sistema de segurança coletiva dominante no direito internacional contemporâneo (perigo de passar do terreno da paz internacional para uma "guerra" que não consegue ter limitações nem de espaço nem de tempo). Como nota Greenwood (2004)

*"In the language of international law there is no basis for speaking of a war on Al-Qaeda or any other terrorist group, for such a group cannot be a belligerent, it is merely a band of criminals, and to treat it as anything else risks distorting the law while giving that group a status which to some implies a degree of legitimacy"* (in O'Connell 2004: 355).





## O terrorismo

O terrorismo não se configura como algo de novo no panorama mundial, ainda que o facto é que depois da década de 60 houve um agravamento deste tipo de ações (Lara, 2017: 416).

Como exemplos recentes destas ações temos em 1995 os atentados ao edifício federal de Ocklahoma, o ataque em 1995 ao metropolitano de Tóquio com gás Sarin, ou os atentados de 2016 em Paris. Estes ataques são levados a cabo por organizações com diferentes motivações que vão desde: o "*separatismo-nacionalista*" como a OLP, Abu Nidal, ou a ETA; os "*anarquistas*"; os de "*guerrilha tradicional*"; os de "*extrema-direita, anti-esquerda ou racistas*" como o Ku-Klux-Klan nos EUA ou o Vanguarda Nazionale em Itália; e por fim os "*fundamentalistas islâmicos*" como o Hezbollah ou a Jihad Islâmica (Lara, 2017: 430)

Quanto às tentativas a nível internacional na sua punição e prevenção podemos apontar à SDN numa Convenção em 1937. A ONU também se apressou a encetar trabalhos que combatessem este fenómeno através de várias convenções internacionais tiveram lugar como forma de tentar combater o fenómeno do terrorismo apresentando como exemplos: a convenção de Haia para a repressão de tomada ilícita de aeronaves, de 16 de dezembro de 1970; passando pelas convenções de nova Iorque contra a tomada de reféns, de 17 de dezembro de 1979, sobre a repressão dos atentados terroristas cometidos com bombas, de 15 de dezembro de 1997, ou a convenção para a eliminação do financiamento do terrorismo, de 9 de dezembro de 1999 (Gouveia, 2010: 812). Ainda que, como Gouveia (2010: 812) faz notar, a sua ineficácia é enorme, visto que "*é escassa a normatividade destas convenções, não só pelos poucos Estados vinculados como pela imperfeição das soluções*" assim como nos diz Schmid (citado por Blakeley *et al.*, 2019: 7). "*legal definitions are also imprecise and vary between jurisdictions and agencies*".

O Tribunal Internacional Penal (TIP), poderia suprir esta deficiência, já que reúne em si as condições para poder julgar responsáveis por atos de terrorismo internacional, pelas suas características de imparcialidade e permanência, mas o crime de terrorismo não se encontra elencado no seu Estatuto, ainda que este se possa enquadrar, na nossa opinião no que diz o seu artigo 5.º de que "*A jurisdição do Tribunal será limitada aos crimes mais graves que digam respeito à comunidade internacional como um todo*" (Estatuto TIP).

Sobre o terrorismo muito se poderá escrever, vários são os autores a fazê-lo, mas tentaremos sumariamente identificar o fenómeno e caracterizá-lo da melhor forma possível, tendo em conta a falta de consenso global sobre uma definição para o mesmo, como nos diz Blakeley *et al.* (2019: 7) apesar de todas as definições encontradas "*there is no generally accepted definition of terrorism*" e esta impossibilidade é maioritariamente política de acordo com o ponto de vista de Schmid (2023: 23) "*linked to the divergent interests of those holding state power, defending their own interests in their domestic and foreign rivalries and conflicts – not one linked to the limitations of the legal and social sciences*".

O fenómeno do terrorismo tem como principal característica as suas ações terem como objetivo principal "*a difusão do sentimento generalizado de medo capaz de provocar a rutura de um sistema*" (Lara, 2017: 411) indo de encontro à relação triangular à qual se refere Gouveia (2010: 811) "*em que alguém inflige um mal a outrem para exercer*



*pressão sobre um terceiro” sendo invariavelmente as suas ações “necessariamente violentas, destrutivas, empregando meios extraordinários, ilegais, clandestinamente preparadas, intencionais” (Lara, 2017: 411). Como faz notar Moreira (2004: 481) o terrorismo baseado no sentimento infligido através de violência indiscriminada e de carácter invariavelmente político não se mistura com a banal bandidagem.*

Uma definição para terrorismo vem da própria OTAN que o designa como *“o uso ilegítimo ou a ameaça de uso da força ou da violência contra indivíduos ou bens com o objetivo de coagir ou intimidar governos ou sociedades de forma a atingir objetivos políticos, religiosos ou ideológicos” (OTAN, 2003).*

Um ponto de interesse tem que ver com as diferentes classificações que podemos dar ao terrorismo, dependendo do autor ou instituição. Como exemplos desta classificação temos as do FBI, de Luigi Bonanate na obra *“O Terrorismo Internacional”* ou de Boaz Ganor na obra *“Defining Terrorism”*.

O FBI apontou a uma classificação baseada nos apoios que grupos terroristas recebem, podendo ser *“terrorismo apoiado por Estados violadores das leis internacionais”, “terrorismo apoiado por organizações independentes”* (o financiamento recorre de atividades ilícitas) ou *“terrorismo patrocinado por grupos específicos”* (como o exemplo da Al Qaeda) (Lara, 2017: 415). Bonanate, por sua vez, aponta a uma diferenciação de dois grupos: o terrorismo doméstico e o internacional. No primeiro inclui o território que diga respeito ao âmbito interno do Estado, no segundo tudo o que implica diretamente na política externa (Lara, 2017: 415). Ganor define uma classificação baseada no envolvimento dos Estados no terrorismo, entre os *“Estados que apoiam o terrorismo”* (aos níveis ideológico e de sustentação militar, financeira e logística), os *“Estados que dirigem o terrorismo”* (para além do primeiro ainda planeiam e chefiam através de estruturas paralelas) e os *“Estados que empreendem o terrorismo”* (criam estruturas oficiais para tal) (Lara, 2017: 416). É de salientar para o que Lara (2017: 416) nos alerta relativamente a estas, e outras, classificações de que *“a fronteira entre as divisões propostas é ténue e factualmente ultrapassada pelos Estados, consoante as épocas e as circunstâncias”*.

Os ataques de 11/09 parecem inserir-se numa designação diferente, como aponta Lara (2017: 428), no super-terrorismo. Esta designação surge em 2001 por Alexander e Hoening. Trata-se de *“uma nova fase da avançada terrorista abrangendo meios cada vez mais poderosos e letais”*. As ações aqui incluídas são as ações suicidas em massa, o terrorismo biológico, químico, nuclear e o ciberterrorismo. Todas estas diversas formas resultam de adaptações do utilizado previamente na guerra convencional.

A globalização é apontada como o berço *“que gera as condições propícias para o desenvolvimento destas novas formas de super-terrorismo” (idem: 429)* com certos processos a ocorrerem *“a coberto das instituições de uma sociedade aberta, como... o treino dos pilotos que se suicidaram nos atentados”* de 11/09. Esta mesma sociedade aberta permite ainda como Lara (2010: 430) lhe chama o *“mensageiro”*, a comunicação social de massas que procura esse tipo de notícias, permitindo que o objetivo do terrorismo de *“divulgar o medo”* atinja *“uma proporção psicológica e social... à escala da sociedade global” (idem: 429).*





Surgiu a necessidade, depois do debate voltar à mesa com os ataques de 11/09, de rever, de acordo com Gouveia (2010: 811), três pontos que ainda hoje carecem de normatização no Direito Internacional, nomeadamente, *"a definição de actos de terrorismo; a punição penal desses actos; e a efectivação das estruturas repressivas"*. Este autor pretende mostrar como este vazio jurídico de consenso de definição de terrorismo como crime per se torna possível uma perspectiva como a da *"guerra ao terrorismo"* de se afirmar.

Esta ausência no DIP leva a que se tome esta problemática como ideológica quando claramente se deveria constituir como jurídica, classificando o terrorismo como crime através da responsabilização individual, através quiçá da sua inscrição no Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional atribuindo jurisdição ao Tribunal Penal Internacional do crime de terrorismo tais como o crime de genocídio, os crimes contra a humanidade, os crimes de guerra ou o crime de agressão (art.º 5 do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional). Pois tal como nos diz Skubiszewski (1989: 40) reforçando o que vimos anteriormente *"in most treaties dealing with terrorism there is, however, no room for such a definition since they deal exclusively with a particular kind or kinds of terrorist acts"*.

Assim, apesar das várias convenções apontarem a casos específicos não nos dirigem a um consenso (Acharya, 2009) levando a que autores como Lavelle (2007) afirmem que uma definição do conceito de terrorismo a partir destas seja inviável.

### **3. A guerra ao terrorismo**

Como vimos pelas características apontadas ao terrorismo não é fácil pura e simplesmente combater uma ideologia, como numa guerra tradicional se combate um inimigo com cores diferentes. Este inimigo perpetua de forma categórica o ambiente de incerteza e terror na sociedade civil e põe em xeque qualquer possível ação de retaliação de um qualquer Estado afetado, tendo em conta a sua capacidade de invisibilidade, de atuar em qualquer lado do mundo, podendo estar presente inclusive no próprio Estado que sofre o ataque.

Os ataques do 11/09 foram um ato horrendo, um dos muitos que aconteceram pelo mundo, mas a resposta dos EUA com a proclamada *"guerra ao terrorismo"* foi o que realmente levou à questão de uma reação a um ataque que poderia ou não ir de encontro ao enquadramento no Direito Internacional.

Os EUA procuraram desde logo projetar uma imagem de poder junto da OTAN e da ONU tentando de imediato o seu apoio de forma sustentada e obter uma ação justificável perante todo o mundo através de uma declaração de força pelo seu Presidente.

No seu primeiro discurso após os ataques o Presidente Bush já apresentava uma narrativa de justificação e de planeamento preparados para uma resposta política e militar, como ressalva Sassoli (citado por Pereira, 2012: 503) *"muito se ouviu falar de guerra neste contexto... pouco se falou de Direito, e menos ainda de Direito Internacional, apesar de ser o corpo jurídico que a regula"*.



Começando por interpretar o ataque como um ato de guerra *"enemies of freedom committed an act of war against our country"* e elevando a ameaça terrorista a uma ameaça à segurança internacional

*"they are recruited from their own nations and neighborhoods and brought to camps in places like Afghanistan where they are trained in the tactics of terror. They are sent back to their homes or sent to hide in countries around the world to plot evil and destruction".*

Esta descrição levou diretamente a pressionar as instituições a adotarem sem reservas o estipulado nos tratados, primeiro em considerar o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas de legítima defesa assim como o artigo 5.º da OTAN solicitando assistência aos parceiros.

Nas resoluções do CS, de acordo com o seu artigo 39.º que nos diz que o *"Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações"*, as posições tomadas sucessivamente com as resoluções 1368 e 1373 vieram enquadrar este ataque aos EUA assim como alargar daí para a frente os atos terroristas. Em primeiro lugar e mais premente veio reconhecer o direito à legítima defesa como podemos ler na Resolução 1373 *"reafirmando o direito natural à legítima defesa, individual ou coletiva, reconhecido pela Carta das Nações Unidas e confirmado na Resolução 1368 (2001)"* (2001: 1) e que reafirmando também *"esses atos, tal como todos os atos de terrorismo internacional, constituem uma ameaça à paz e segurança internacionais"* (2001: 1).

A Resolução 1373 para além disto também nos dirige não só para as organizações que planeiam e praticam o ato terrorismo, mas também aos Estados que o apoiam visto que *"cada Estado tem o dever de se abster de organizar, instigar, auxiliar ou participar em atos de terrorismo noutro Estado ou de permitir atividades organizadas no seu território com vista à prática desses atos"* (2001: 2) levando à interpretação de que uma ameaça à segurança internacional patrocinada ou facilitada por um determinado Estado permitirá à vítima acionar a legítima defesa.

Estas disposições do CS permitiram uma ação militar no Afeganistão através então da responsabilização do Estado afegão em apoiar a organização terrorista, legitimando a resposta.

Mas a questão da *"guerra ao terrorismo"* não se fica numa ação de resposta única. A *"guerra ao terror"* insere-se assim num discurso de a resposta ao Afeganistão ser apenas o início, ou seja, não como defesa limitada no tempo e no espaço, mas como uma guerra que é potencialmente infinita apresentando-nos uma noção de *"guerra infinita"*. O Presidente Bush no seu discurso deixa isso claro identificando este apenas como o primeiro alvo *"our war on terror begins with Al Qaeda, but it does not end there"* continuando *"it will not end until every terrorist group of global reach has been found, stopped and defeated"*. Isto tornou-se claro com a invasão do Iraque. A justificação para a operação militar no Iraque baseou-se no artigo 51.º da Carta das Nações Unidas como nos diz Pinheiro (citado por Silva e Rosa, 2015: 118)



*“os EUA defenderam a ideia de não ser necessário a existência de um ataque armado para que se justifique a legítima defesa. Esta, segundo o governo americano, pode ser aplicada também nos casos em que algum país adote políticas armamentistas que possam colocar em risco a paz e segurança internacional”*

apoiando-se na ameaça que o Iraque representava nomeadamente no

*“fato de o Iraque financiar, ainda que indiretamente o terrorismo, bem como diante da possibilidade de produção de armas de destruição em massa, já seriam motivos suficientes para justificar o uso da força pelos EUA”* (Silva e Rosa, 2015: 119).

Nesse contexto a ação militar no Iraque seria um ato de legítima defesa preventiva.

Esta questão da legítima defesa preventiva levada a cabo no Iraque, baseada na justificação de financiamento do terrorismo e de produção de armas de destruição em massa foi abalada em 30 de setembro de 2004, como aponta Flynn (citado por Silva e Rosa, 2015: 120) *“com a publicação do Relatório Duelfer, com os investigadores admitindo que por alguma razão eles não encontraram nada. Isso desconstruiu a razão de um ataque preemptivo ao Iraque”*.

É neste âmbito, que a passagem da guerra do Afeganistão para o Iraque, perde a possibilidade da legitimação pelo Direito Internacional, cujo conceito de *“guerra de defesa preventiva”* se torna insustentável. Como Fitzpatrick (2003: 248) questiona acerca desta *“guerra ao terror”* *“wich war?”*.

## **Conclusões**

O DIP tem evoluído no sentido de tornar o mundo um local melhor através da tentativa de eliminar a violência do leque de opções na resolução de conflitos, pretendendo ser garantia de paz e segurança internacional baseando-se nos direitos humanos. A reação ao terrorismo internacional veio abalar as suas fundações tendo em conta quer as suas próprias falhas na conceção de terrorismo e daí a sua constituição como punível penalmente (podendo considerá-lo crime *per se*), quer ainda pelo uso da força de forma unilateral como resposta sem o CS o autorizar e assim sendo fora do Direito Internacional. A *“guerra ao terrorismo”* apresentou um novo conceito de Guerra que não se enquadra no DIP, pois não apresenta nenhuma das características tradicionais desse conceito: quer no que diz respeito ao paradigma tradicional como conflito entre Estados que defendem os seus interesses; quer no paradigma contemporâneo como legítima defesa ou como último recurso pelo CS.

O seu começo constitui-se como uma tentativa de legítima defesa a um ator demasiado vago, ou a uma ideologia que na realidade não se destruiria com a força, como se vê hoje. A invasão de Estados soberanos não se constitui resolução conforme o DIP, cuja ineficácia é incerta e que nos apresentou a ideia de uma guerra infinita, em que é muito



difícil de estabelecer os limites de espaço e de tempo, que veio tão somente aumentar o clima de insegurança no mundo.

Concluímos assim que esta “*guerra ao terrorismo*” desafiou o Direito Internacional através de uma conceção errada de guerra, de um conceito de terrorismo imperfeito e de uma utilização indevida do instrumento de defesa coletiva preventiva.

Por último, não podemos deixar de referir que a identificação da radicalização ou extremismo que leva ao terrorismo não deve ser combatida por meios agressivos que possam eventualmente exacerbar essas razões, o que pode alimentar um círculo vicioso de violência. A resposta deve ser dada a longo prazo com base no apoio ao desenvolvimento humano de Estados em situação de fragilidade, assim como numa visão alargada de justiça, um mundo que deve ser governado não por interesses, mas pelo Direito.

## Referências

- Acharya, U. (2009). “War on Terror or Terror Wars: The Problem in Defining Terrorism”, *Denver Journal of International Law and Policy*. Vol. 37, n.º 4.
- Blakeley, R. Massoum, N. Miller, D. Kapoor, N. (2019). *Leaving the War on Terror: A Progressive Alternative to Counter-Terrorism Policy*. Amsterdam: Transnational Institute. Recuperado de <https://research-information.bris.ac.uk/en/publications/leaving-the-war-on-terror-a-progressive-alternative-to-counter-te>.
- Costa, F. (2013). “Guerra Justa e Terrorismo”. In Rosas, J. 2.ª ed. *Manual de Filosofia Política*. Coimbra: Almedina, pp. 245–266.
- Falk, R. (2016). *Power shift on the new global order*. Zed Books.
- Fitzpatrick, J. (2003). “Speaking Law to Power: The war against Terrorism and Human Rights”, *EJIL*, n.º 14.
- Ginkel, B. (2012). “Combating Terrorism: Proposals for Improving the International Legal Framework”. In Cassese, Antonio. *Realizing Utopia The future of international law*. Oxford University Press, pp. 461–480.
- Gouveia, J. (2010). *Manual de Direito Internacional Público*. Coimbra: Almedina.
- Lavalle, R. (2007). “A Politicized and Poorly Conceived Notion Crying out for Clarification: The Alleged Need for a Universal Agreed Definition of Terrorism”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. Vol. 67.
- Lara, A. (2013). *Ciência Política: Estudo da Ordem e da Subversão*. 9.ª ed. Lisboa: ISCSP, pp. 409–435.
- Levitt, G. (1986). «Is “Terrorism” Worth Defining?» *Ohio Northern University Law Review*. Vol. 13.
- Lopes, J. (2004). “A luta contra o terrorismo, ou os fins não justificam os meios”. *Jurisprudência Constitucional*, n.º 3, pp 41-56.
- Machado, J. (2019). *Direito Internacional*. 5.ª ed. Coimbra: Gestlegal, pp. 717-736.



Moreira, A. (2004). *Terrorismo*. 2.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina.

O'Connell, M. (2004). "The Legal Case against the Global War on Terror". *Case Western Reserve Journal of International Law*. Vol. 36, n.º 2. Recuperado de <https://scholarlycommons.law.case.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1398&context=jil>.

ONU. (1945=). Carta das Nações Unidas. São Francisco. Recuperado de <https://unric.org/pt/wp-content/uploads/sites/9/2009/10/Carta-das-Nações-Unidas.pdf>.

ONU. Resolução 1267. Recuperada de [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewj42KKOjYPuAhXMxoUKHURGBxgQFjABegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.uif.gov.cv%2Findex.php%3Foption%3Dcom\\_phocadownload%26view%3Dcategory%26download%3D20%3Aresolucao-n-1267-do-cs-da-onu%26id%3D8%3Ainstrumentos-juridicos-internacionais%26Itemid%3D106&usg=AOvVaw0ueGTV7fzjbF0mgU0bKULm](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewj42KKOjYPuAhXMxoUKHURGBxgQFjABegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.uif.gov.cv%2Findex.php%3Foption%3Dcom_phocadownload%26view%3Dcategory%26download%3D20%3Aresolucao-n-1267-do-cs-da-onu%26id%3D8%3Ainstrumentos-juridicos-internacionais%26Itemid%3D106&usg=AOvVaw0ueGTV7fzjbF0mgU0bKULm).

ONU. Resolução 1368. Recuperada de [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/afet/20011108/04a\\_pt.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/afet/20011108/04a_pt.pdf).

ONU. Resolução 1373. Recuperada de [https://www.bcv.cv/pt/Supervisao/Mercado%20de%20Capitais/AGMVM/AMLCFT/Documents/Resolucao\\_13732001\\_PT.pdf](https://www.bcv.cv/pt/Supervisao/Mercado%20de%20Capitais/AGMVM/AMLCFT/Documents/Resolucao_13732001_PT.pdf).

Pacto Briand-Kellog. (1928). Recuperado de <https://www.jura.uni-muenchen.de/fakultaet/lehrstuehle/satzger/materialien/kellogg1928e.pdf>.

Pereira, M. (2012). A "Guerra contra o terrorismo": um novo tipo de conflito armado? *Textos de Direito Internacional*, 2.<sup>a</sup> ed., Coimbra: Coimbra Editora. Recuperado de <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/47336/1/A%20guerra%20contra%20o%20terrorismo.pdf>.

President Bush Addresses the Nation. Sept. 20, 2001. Recuperado de [https://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/specials/attacked/transcripts/bushaddress\\_092001.html](https://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/specials/attacked/transcripts/bushaddress_092001.html).

Rome Statute of the International Criminal Court. (1998). Recuperado de <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/rome-statute-international-criminal-court>.

Rostow, N. (2002). "Before and after: The Changed UN Response to Terrorism Since September 11<sup>th</sup>". *Cornell International Law Journal*. Vol. 35, n.º 3, pp. 475-490.

Schmid, A. (2023). *Defining Terrorism*. ICCT Report. DOI: 10.19165/2023.3.01. ISSN: 2468-0486. Recuperado de [https://www.icct.nl/sites/default/files/2023-03/Schmidt%20-%20Defining%20Terrorism\\_1.pdf](https://www.icct.nl/sites/default/files/2023-03/Schmidt%20-%20Defining%20Terrorism_1.pdf).

Silva, C. Rosa, P. (2015). *Atuação dos EUA Pós-11 De Setembro De 2001: Legítima Defesa Ou Agressão Ilegítima?* Belo Horizonte. Rev. Fac. Direito UFMG, n.º 67, pp. 105-123.

Skubiszewski, K. (1989). *Israel Yearbook on Human Rights*. ISBN: 9789004423039. Brill/Nijhoff. 1989. Vol. 19.

Stampnitzky, L. (2017). "Can terrorism be defined?" In: Stohl M, Burchill R, Englund S



---

(eds) *Constructions of terrorism: an interdisciplinary approach to research and policy*. University of California Press, Oakland, California, pp 11–20 recuperado de [https://www.researchgate.net/profile/Lisa-Stampnitzky/publication/322094459\\_Can\\_terrorism\\_be\\_defined/links/5ce92f8e458515712ec04316/Can-terrorism-be-defined.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Lisa-Stampnitzky/publication/322094459_Can_terrorism_be_defined/links/5ce92f8e458515712ec04316/Can-terrorism-be-defined.pdf).

Sociedade das Nações (1937). *Convenção Combate ao Terrorismo*. Recuperado de <https://dl.wdl.org/11579/service/11579.pdf>.

Tratado do Atlântico Norte (1949). Washington. In *Diário do Governo*. 1949. I Série. N.º 209. Recuperado de <https://dre.pt/application/dir/pdf1s/1949/09/20900/06870692.pdf>.