
O VECTOR INTERNACIONAL DO TERRORISMO

Lemos Pires

O VECTOR INTERNACIONAL DO TERRORISMO (*)

1. INTRODUÇÃO

a. Embora com intermitências de actuação, o terrorismo existe de longa data, evoluindo nos meios e ajudas e adaptando-se ou aproveitando-se dos condicionalismos dos ambientes nacional ou internacional.

É muito difícil localizar e caracterizar o terrorismo e a sua organização, não só pelo secretismo dos agentes e da acção mas também por causa da permissividade das autoridades e das sociedades, agravada e constrangida pelo terror.

Além disso, a crescente internacionalização do terrorismo, com toda a sua diversidade de apoios e interesses, tornam muito mais difícil não só a localização como a definição global do inimigo a combater.

Há, entretanto, duas realidades que é necessário pôr em devido destaque:

- A primeira é a de que o caminho do terrorismo é marcado por sangue e dor num atentado, a maior parte das vezes indiscriminado, à sociedade.
- A segunda é o facto de meios tecnológicos sofisticados estarem hoje ao alcance do terrorista e o quadro internacional de guerra fria entre os dois blocos lhe permitir uma apreciável margem de liberdade de acção.

Daqui podemos chegar a uma terceira realidade: é que, por razões de segurança pessoal ou colectiva, soberania ou independência nacional, ideologias ou de alianças, temos de nos defender do terrorismo, o que significa

(*) Exposição ao CDN/84, pelo brigadeiro Lemos Pires, em 1 de Fevereiro de 1984.

impedir a sua acção e efeitos ou, no mínimo, limitá-los aos patamares da criminalidade comum.

b. Dada a complexidade e extensão do tema, sem prejuízo do seu tratamento na generalidade, optei por focalizar esta apresentação na abordagem de uma faceta que me parece oportuna e de escolha ajustada ao âmbito do Curso: o vector internacional do terrorismo.

Assim, a nossa exposição tem por finalidade analisar o terrorismo, especialmente o seu vector internacional no quadro estratégico mundial, e esboçar um esquema da manobra da resposta.

No entanto, antes de prosseguir, gostaria de fazer uma prevenção e uma proposta:

— A prevenção diz respeito ao facto de analisar essencialmente o terrorismo na sua faceta internacional, deixando, obviamente, de o fazer na sua faceta interna, nacional. A nossa análise vai levar forçosamente a dar grande peso à influência e aos interesses dos dois grandes blocos, podendo originar que alguém, mais desprevenido, fique com a ideia de que os actos terroristas são exclusivamente feitos ou ordenados pelos «comunistas» ou pelos «imperialistas». Sem perder de vista a nossa tese de que toda a acção terrorista é política e contém uma menor ou maior parcela internacional, queria lembrar que muitas acções e grupos terroristas têm como razão primária a reivindicação de causas justas sobre problemas que afligem as sociedades, pelo que não estudar e encarar estas realidades constitui incompetência ou desonestidade.

— Quanto à proposta, e em acordo com o sugerido no sumário que foi distribuído:

Porque se trata do CDN português parece-me natural e oportuno trocar impressões sobre o que se está a passar no nosso país, no que respeita ao terrorismo, e, eventualmente, apontar medidas viáveis a curto prazo. Mas tal só será possível na 2. parte do tempo que temos disponível.

Ficará à vossa consideração e iniciativa, sem prejuízo de serem abordados outros aspectos.

2. CARACTERIZAÇÃO DO TERRORISMO

a. O primeiro aspecto característico do terrorismo é a natureza política dos seus objectivos que, no entanto, podem ser variados. Consideremos, nesta análise, os seguintes:

- Terrorismo repressivo ou de Estado, em que o autor é o próprio poder estabelecido, actuando através de polícias políticas ou outros agentes.
- Terrorismo revolucionário ou antiestatal, com objectivos proclamando a mudança de tipo de sociedade e das suas estruturas e instituições com vista à instauração de um regime novo, supostamente favorável às classes dominadas.
- Terrorismo libertador ou patriótico, com objectivo de libertação do tirano, usurpador ou ocupante estrangeiro. Inclui os objectivos independentistas, separatistas, descolonizadores, de resistência, etc.
- Poderemos ainda acrescentar o terrorismo moderno, forma indefinida de denominar a maior parte do terrorismo dos nossos dias, em que o objectivo político é muito mais de destruição e contestação ao regime e à sociedade existentes do que à construção de um novo regime político. Há quem lhe chame terrorismo desestabilizador.

É claro que esta sistematização não é rígida e que em muitos casos as motivações se entrelaçam entre si e com os objectivos; é possível, por exemplo, encontrar um terrorista que luta por razões ideológicas para conseguir uma autonomia política ou vice-versa. De igual modo poderíamos identificar num movimento terrorista mais do que uma destas situações, como acontece dentro da Organização de Libertação da Palestina. Mas o que não há dúvida é que existe uma marca política que envolve o acto terrorista e o diferencia do crime comum, materializando-se na existência de uma luta contra um poder político ou, talvez melhor, entre dois poderes políticos, pela natureza política do seu objectivo essencial e pelas motivações vinicamente políticas dos seus agentes.

Um segundo aspecto do terrorismo é a natureza dos agentes e da organização. O terrorista tanto pode ser um psicopata como um fanático ou um anarquista ou mesmo, simplesmente, um criminoso comum.

Aliás, como já referimos, o que distingue o acto terrorista de muitos crimes é apenas a finalidade com que foi cometido — mas a todos é comum

uma grande agressividade. As razões que levam homens e mulheres a enfileirar no grupo terrorista podem ser das mais diversas e até relativamente afastadas do objectivo político; no entanto, a prossecução desse objectivo pode servir aos seus ideais ou, no mínimo, como escape de frustrações. Daí que o recrutamento seja relativamente variado e fácil, sendo comum encontrarem-se, no mesmo grupo, elementos de diferentes nacionalidades, mesmo que o objectivo político tenha característica nacional.

Quanto à organização terrorista, as características mais salientes são o anonimato, a reduzida dimensão e a orgânica celular, todas por razões operacionais e de segurança. No aspecto do secretismo há a distinguir a organização terrorista e o movimento político que a impulsiona ou encabeça, o qual, muitas vezes, age de forma aberta no quadro internacional, contrariamente ao grupo terrorista que, a todo o custo, mantém o segredo da sua existência e actuação.

O terceiro aspecto é a mais marcante característica — o terror. O terror é simultaneamente finalidade imediata da acção e meio de actuação. Embora frequentemente de aplicação selectiva, o terror é indiscriminado nos seus efeitos e praticado fora de todas as regras e convenções. Pode apresentar-se nas mais variadas formas, embora as «tradiccionais» sejam o emprego de engenhos explosivos, os assassinatos, os raptos, os massacres e acções a bordo de aviões. O terror praticado no meio rural tem normalmente a sua aplicação conjugada com a guerrilha, em clima de guerra subversiva, sendo o terror urbano o mais utilizado hoje em dia, pelas facilidades e segurança de acção e impacto na opinião pública e no poder. É notório, na evolução do terrorismo, o que poderemos chamar o aumento patente da insensibilidade e a crescente crueldade e desprezo pela vida humana: quase poderíamos dizer que se ética houve entre os terroristas esta desapareceu nos nossos dias.

De referir, ainda, o factor psicológico envolvente: o terror propaga-se na razão directa do conhecimento dos factos pela população e com uma intensidade proporcional à violência do acto e à repercussão que lhe for facilitada pela comunicação social. Este clima psicológico de terror é de tal modo essencial para o terrorismo que pode constituir por si próprio um objectivo intermédio, justificando acções exclusivamente levadas a efeito por razões de propaganda. É o caso, por exemplo, do rapto de agentes consulares estrangeiros, pela ETA, com a finalidade única, aliás anunciada, de chamar a atenção internacional.

Entremos agora na análise dos meios. À não limitação da moral, das fronteiras e do recrutamento dos agentes, vem juntar-se o vector tecnológico que permite uma nunca imaginada capacidade de acção aos movimentos terroristas. Com efeito, modernas e sofisticadas armas e outros meios técnicos garantem cada vez maior potência, distância de actuação, precisão e controlo e, o que é mais grave, cada vez também é maior a facilidade de obtenção e emprego desses meios pelos terroristas. Alças telescópicas, bombas de rebentamento por controlo remoto, etc., já se constituem em perigos menores quando mísseis estão na posse de organizações terroristas e o terrorismo atómico já não é mais uma hipótese mas uma real possibilidade. A obtenção por cedência ou por roubo, ou mesmo a montagem de uma bomba nuclear, ainda que não sejam acções simples de concretizar, são actualmente possíveis.

Devemos ainda acrescentar a possibilidade de meios químicos e biológicos — a acção ou a ameaça de contaminação, por exemplo, de um reservatório de água, o emprego de armas venenosas, gases tóxicos, etc. Uma acção localizada e diminuta é suficiente para dar credibilidade a futura chantagem, tal é a facilidade do seu emprego.

Poderíamos, nesta fase de análise, tentar uma definição de terrorismo:

- « — conjunto de acções violentas, desenrolando-se e/ou provocando um ambiente de terror
- empreendido por grupos ou organizações pouco numerosas, agindo em segredo
- com objectivos políticos
- contra poderes ou regimes políticos existentes.»

Finalmente vamos analisar o carácter internacional (melhor diríamos transnacional) do terrorismo dos nossos dias. Mesmo para o chamado terrorismo caseiro, em que a luta se circunscreve à volta de um objectivo de carácter nacional, as acções violentas e/ou as repercussões políticas e psicológicas tendem a estender-se para além-fronteiras. Existem razões lógicas para tal: porque é impopular executar acções não selectivas dentro do próprio país, porque as acções internas não conseguem a publicidade necessária, e também porque os poderes de outros países tendem a não se interessar por aquilo que directamente os não afecte. Por outro lado, também se localiza no exterior o apoio quer para a obtenção de armamento e outros meios, quer para o treino e santuários de preservação.

É evidente que quando se trata de movimentos terroristas cujo objectivo abarca mais do que um país, como é o caso de situações de motivação ideológica generalizada, então o carácter internacional é gerado, à partida, pela própria finalidade. Também acontece que mesmo em movimentos com objectivos claramente definidos, como por exemplo a OLP, o grau de internacionalização é intenso, quer por razões geográficas, quer por estratégia de acção, quer ainda pelos interesses de terceiros. Este último aspecto, os interesses de terceiros poderes políticos, pode vir a ser determinante no desenvolvimento do terrorismo, face à maior ou menor intervenção efectiva, para o apoiar ou para o combater. Daqui resulta que se pode mesmo levantar a dúvida quanto à verdadeira finalidade e natureza do movimento terrorista, tão frequentemente os efeitos visivelmente ultrapassam o objectivo anunciado.

Seria talvez também interessante tentar uma classificação dos diversos tipos de terrorismo, tendo em atenção o seu maior ou menor grau de internacionalização. Não é assim tão fácil dada a variedade de factores em análise, tais como o recrutamento de agentes, locais de acção, natureza do objectivo (finalidade), amplitude da ajuda externa, apenas para citar os mais relevantes. E a qual dos factores deverá ser dada maior importância? Analisar para cada caso? Julgamos que, no fundo, não é tão importante classificar os tipos de terrorismo, mas sim estar alertado para a necessidade de, para cada caso, analisar a sua componente internacional através dos factores citados — e então, é nossa opinião que a natureza da finalidade do movimento terrorista deve ser o factor que nos deve merecer maior atenção. É claro que esta análise não se deve limitar ao que é anunciado, mas sim estender-se à comparação com a realidade dos factos (quem são os agentes, onde actuam, quem os apoia ou orienta e, principalmente, porquê).

Assim terminamos esta caracterização geral, em que tentámos, em especial, chamar a atenção para o interesse crescente do vector internacional do terrorismo. Este facto traz, com a maior acuidade, para o campo da estratégia, o terrorismo político como método de actuação e, portanto, como factor a merecer cada vez maior ponderação. Neste âmbito, poder-se-á mesmo pôr à consideração o terrorismo como uma forma de agressão ou de guerra, assunto este que a seguir analisaremos com mais detalhe.

3. TERRORISMO E ESTRATÉGIA INDIRECTA

O terrorismo a que nos vimos referindo não se trata já, como refere Jaques Bergier, desse terrorismo antes utilizado como uma «ultima ratio» dos oprimidos mas sim de uma «prima ratio» de uma multidão heterogênea e de variadas motivações. É sobre este último aspecto que, procuraremos aprofundar um pouco mais a nossa análise do terrorismo, focando especialmente o seu vector internacional. Não queremos com isto indicar que o terrorismo de carácter nacional tenha perdido interesse, ou se disponha já de métodos efectivos para o seu combate. Infelizmente estamos ainda bem longe disso! Mas, como já tentámos chamar a atenção, o jogo internacional interfere de tal modo em todas as formas de terrorismo, podendo mesmo controlá-lo completamente, que é forçoso analisar o campo estratégico mundial em que este fenómeno se passa. Só assim estaremos em condições de entender a ameaça a que é necessário fazer frente, isolá-la do contexto mundial quando for caso disso, ou ainda situá-la como ameaça exterior se for essa verdadeiramente a sua razão.

Paul Wilkinson refere o terrorismo político como «uma forma de guerra clandestina, não declarada e não convencional e levada a cabo sem quaisquer regras ou restrições de carácter humanitário». É interessante comparar esta «forma de guerra», o terrorismo, com o conceito de guerra tal como actualmente é entendido na definição adoptada no IAEM: «Uma violência organizada entre grupos políticos, em que o recurso à luta armada constitui, pelo menos, uma possibilidade potencial, visando um determinado fim político, dirigida contra as fontes de poder do adversário e desenrolando-se segundo um jogo contínuo de possibilidades e de azares.»

Sem perder mais tempo, por agora, na análise desta comparação, que interessava alargar a outras definições de guerra, como as do âmbito marxista, acabaríamos por verificar que o terrorismo, como forma de guerra, apenas se caracteriza por ser difícil considerar sempre a organização terrorista como uma entidade política, fonte de poder, e ser discutível a generalização da luta entre o terrorismo e o contraterrorismo num conceito de luta armada.

Também teríamos algumas dificuldades em classificar o terrorismo internacional como uma forma de «agressão» nos termos como é entendido pelas Nações Unidas, já que estas consideram basicamente a acção de força conduzida por Forças Armadas de um país. No entanto, é considerado

agressão o envio, por um Estado ou em seu nome, de bandos ou grupos armados, de forças irregulares ou mercenários e que realizem acções de força equivalentes às consideradas como agressão.

Poderemos, assim, concluir que se o terrorismo não se tem constituído numa forma absoluta de guerra, não repugna muito aceitá-lo como uma «guerra menor», como uma forma inicial de guerra ou, ainda, como uma espoleta da guerra. Estes dois últimos aspectos são claramente perceptíveis no papel do terrorismo nas primeiras fases da guerra subversiva.

Mas para Jacques Bergier não existem todas estas reticências de conceito e nomenclatura que vimos apontando. Para ele, a Terceira Guerra Mundial, a do terrorismo, já começou, e tal decisão terá sido tomada na Conferência de Havana em 1966, onde estiveram presentes alguns organismos secretos da polícia e do exército soviéticos, representantes dos Estados árabes, entre os quais a Síria e a Líbia, e elementos dos principais movimentos de libertação.

Vários autores situam o coração do terrorismo internacional na Líbia e designam Kadhafi como o seu grande impulsionador: como diz Roland Laurent, com Kadhafi o terrorismo ganhou uma pátria.

Mais recentemente existe o movimento dos «homens-suicidas» ou «Kamikases», criado sob os auspícios do Conselho Superior da Revolução Islâmica Iraquiana, desde 1981, com campos de treino e recrutamento no Irão, Síria e Líbano, tendo como finalidade primária instaurar um regime tipo Khomenista em Bagdad.

O seu associado, o Movimento Libanês dissidente AMAL, chefiado por Hussein Maussauni, levou a efeito em Outubro e Novembro de 1983 os conhecidos ataques suicidas em Beirute contra os «marines» americanos (241 mortos) e contra os expedicionários franceses (58 mortos), e em Tyr Bilan contra o exército israelita (60 mortos).

E como situar estas grandes organizações e investidas terroristas no actual panorama estratégico mundial, dominado por uma política de dissuasão nuclear?

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial que o Mundo praticamente tem vivido um ambiente de guerra fria entre as duas grandes potências mundiais. Como diz o General Beaufre, a este nível de acção de força, o da guerra fria, «antigamente bem excepcional, hoje permanente e com intensidades variáveis, jogam-se alternadamente acções de violência menor e pressões dissuasivas ou persuasivas de ameaças clássica e nuclear. Assim

a guerra fria colhe o benefício da existência de todos os meios de força dentro dos seus limites, isto é, dentro da abstenção do emprego das armas clássicas e nucleares, graças à acção constante da dissuasão».

Será o terrorismo uma das acções de «violência menor» a que o General Beaufre se refere, dentro dos limites da guerra fria, portanto dentro da abstenção do emprego aberto das armas clássicas e nucleares?

E será possível dissuadir o emprego deste tipo de violência menor?

São conhecidos os conceitos de dissuasão quer ao nível nuclear quer ao nível das armas clássicas. Lembremos ainda que a este nível, das armas clássicas, a dissuasão, em última análise, repousa no risco da escalada, isto é, no risco de emprego de meios nucleares. Se a dissuasão assenta basicamente no risco que se deve (ou não deve) correr existe dissuasão sempre que o adversário renuncia actuar, por não querer correr o risco de uma resposta que tornaria inaceitavelmente onerosa a sua iniciativa. Por outro lado, o adversário sabe que o desencadear dessa resposta tem também um tão elevado preço que ela só será de esperar quando o nível da agressão assim o exigir. Quer isto dizer que o potencial de força, que hoje constitui o factor de dissuasão global, é um risco de tal natureza para ambas as partes que o mecanismo dissuasor só funcionará perante uma ameaça brutal, e não para «uma violência menor». Assim, enquanto o terrorismo se contiver nos limites de actuação que, pelo menos aparentemente, não faça perigar o que um governo considerar vital, usufruirá de uma larga margem de liberdade de acção, por inibição do mecanismo dissuasor.

É claro que, se considerarmos o terrorismo como um meio complementar inserido numa estratégia directa, a dissuasão global funcionará muito mais eficazmente, reduzindo a liberdade de acção do seu emprego (do terrorismo).

Ms, se a acção terrorista se desenvolver essencialmente em âmbito nacional, a dissuasão será muito mais remota:

- no quadro nacional, por não haver credibilidade para o movimento terrorista, da possibilidade de retaliação por parte do Governo (como e aonde?);
- no quadro internacional, porque nenhum Governo estará disposto a correr o risco de accionar o mecanismo dissuasor por uma questão menor, ocorrida em casa de outrém.

Mesmo nos casos de confrontação directa entre países, numa situação de terrorismo, desde que o seu nível de acção seja mantido num patamar de

violência reduzida, é muito pouco provável a eficácia da dissuasão. Veja-se o constrangimento do governo dos EUA, possivelmente a maior potência mundial, em dar credibilidade à retaliação perante um país como o Irão.

Ora é óbvio que esta margem de liberdade de acção poderá ser optimizada quando o terrorismo for componente de uma estratégia indirecta, essa estratégia que, no conceito do IAEM «é permanente na guerra fria e assume uma importância fundamental em face da paralisia criada à estratégia directa pelas armas nucleares».

E era a este ponto que desejávamos chegar: *o terrorismo, como processo de acção violenta e organizada, é um meio por excelência para aplicação em estratégia indirecta, em clima de guerra fria: isto pela larga margem de liberdade de acção que disfruta, pelos relativamente diminutos investimentos que necessita e, ainda, pelos reduzidos riscos de provocação de uma escalada.*

Julgamos, assim, ter situado o terrorismo, quer num quadro restrito de acção, quer no cenário estratégico mundial dos nossos dias, como:

- uma ameaça permanente, interna ou externa, visando primariamente atingir o poder político através do complexo psicológico da nação (ou nações);
- actuando normalmente integrada num conceito de estratégia indirecta;
- usufruindo de uma larga margem de liberdade de acção, em clima de guerra fria.

4. A ESTRATÉGIA DA RESPOSTA

a. A importância da acção preventiva

Focámos as características do terrorismo e as implicações decorrentes de ordem interna e o circunstancialismo actual que o aponta como um método de eleição na estratégia indirecta, em clima de guerra fria. Destes dois aspectos podemos deduzir o seguinte:

- No âmbito interno, sempre que a razão essencial do terrorismo seja a existência real de um problema de natureza política, a acção de combate directo ao terrorismo pode ser importante mas não é decisiva;

- No âmbito externo, a acção directa contra o terrorismo não produz resultados decisivos, desde que o apoio exterior ou o interesse de terceiros sejam persistentes.

Isto leva-nos a concluir que a resposta ao terrorismo terá de ser principalmente encontrada na resolução (ou no evitar) de um problema político (religioso, étnico, social, etc.) interno, retirando assim as razões ou justificações ao terrorismo e/ou numa estratégia que dissuada quem promove ou apoia o terrorismo, em vez de uma actuação essencialmente de repressão directa. Esta afirmação não retira importância à acção correctiva sobre o terrorismo, mas apenas formula prioridades.

b. Um conceito de manobra global

Tentemos agora esboçar um quadro de manobra global antiterrorismo que possa ser adoptado por um Governo de uma sociedade democrática. Referimos este aspecto de um Estado democrático porque em situações de governos totalitários outras filosofias e processos de actuação poderão ser utilizados e com mais eficiência.

A formulação de uma doutrina estratégica antiterrorista assenta basicamente no seguinte:

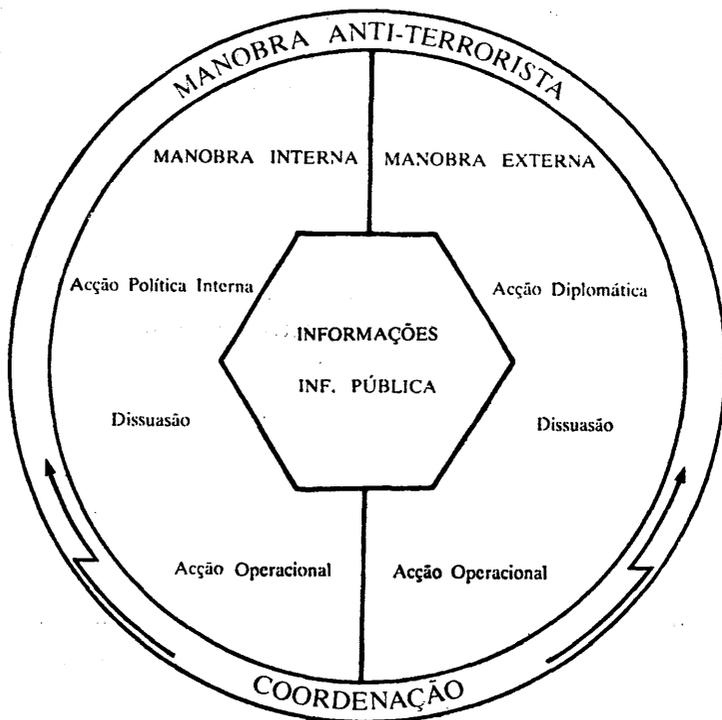
- Ambiente interno e externo do país em causa (clima político-social interno, relações e compromissos com o exterior, etc.);
- Natureza da ameaça terrorista (motivações, capacidades e vulnerabilidades, finalidades, apoios exteriores, etc.);
- Capacidade de acção governamental (maneira de ser da sociedade e da classe política dirigente, sistema político, estado psicológico da população, âmbito das restrições do emprego de força e de outros tipos de acção, política de alianças, etc.; em resumo, até onde o Governo pode e está disposto a ir, para combater o terrorismo).

A análise destes factores deve permitir uma definição clara das potencialidades e vulnerabilidades tanto do Governo como da ameaça terrorista. É a partir deste quadro e, jogando em especial com os meios e os riscos,

que se chegará, por opção, a uma estratégia concreta de actuação que englobará como elementos mais significativos:

- a manobra global antiterrorista
- a definição dos meios a empenhar e a obter
- a organização estrutural de direcção e controlo
- a atribuição de tarefas e meios às diversas entidades intervenientes.

Fiquemo-nos, por agora, pela manobra global antiterrorista. É claro que não existe um modelo único, pois as situações variam significativamente. Vamos encarar a situação com maior probabilidade actual, isto é, um terrorismo de acção nacional, com forte apoio do exterior. Desenham-se, à partida, dois campos de interesse relativamente diferenciados, no interior e no exterior do país, e que exigem actuações governamentais bastante distintas. É com base neste conceito que idealizámos um possível esquema de manobra antiterrorista:



Veamos, então, as duas grandes componentes:

MANOBRA INTERNA, visando essencialmente impedir a existência de condições para actuação do terrorismo e a destruição ou neutralização da organização terrorista. Comporta três vectores principais de actuação: a acção política interna, a acção de dissuasão e a acção operacional.

— A acção política interna exerce-se através:

- de medidas políticas, económicas e sociais para prevenir ou solucionar situações de tensão interna que motivem ou justifiquem acções terroristas;
- da mobilização psicológica das diversas entidades e da população;
- da promulgação de legislação adequada, que garanta a acção oportuna, coordenada e eficaz dos diversos sectores.

— A dissuasão no campo interno tem como objecto essencial dissuadir o terrorista de executar o acto terrorista. A credibilidade assenta na eficiência das forças antiterroristas, no nível da punição legal e na eficiência dos tribunais e no factor psicológico resultante da vontade do Governo e da população.

— A acção operacional exerce-se através:

- de medidas preventivas de segurança, com controlo de fronteiras e aeroportos, segurança de entidades e instalações, etc.;
- de medidas de intervenção, como desactivação de engenhos explosivos, libertação de reféns, instalações e aeronaves, detecção e captura de elementos terroristas, de depósitos de armamento e material, etc.

MANOBRA EXTERNA, visando especialmente a dissuasão de iniciativas e/ou apoios exteriores e a liberdade de acção interna. Comporta três vectores principais de actuação: a acção diplomática, a acção de dissuasão e a acção operacional.

— A acção diplomática:

- Promove a promulgação de legislação internacional e de tratados que condenem o terrorismo e preconizem acções efectivas para a sua repressão;
- Obtém e garante a cooperação de outros Estados em acções concretas contra a acção terrorista em causa;
- Obtém e garante, através de uma acção de informação agressiva, a aceitação política, por outros Estados, das medidas de repressão internas e externas, a efectuar ou em curso.

— A acção de dissuasão:

- Exerce-se de forma indirecta através da instituição de um sistema de sanções (represálias) num quadro mundial ou de alianças;
- Ou de forma directa, graduada, que pode ir desde a ameaça de sanções políticas ou económicas até à ameaça do emprego da força (não sendo de excluir a ameaça nuclear).

— A acção operacional:

- Exerce-se através de medidas contra grupos actuando no estrangeiro, em cooperação ou ligação com as forças desse país, de alianças ou de organismos internacionais;
- E através de medidas políticas, económicas e militares, num quadro de dissuasão.

A importância relativa entre as manobras interna e externa decorre, obviamente, de a ameaça partir do interior ou do exterior do país e, ainda, do grau do apoio externo. De qualquer modo, julgamos ter já salientado a importância da manobra externa em qualquer situação. Há, no entanto, muitos pontos comuns nas duas manobras complementares:

- Ambas se enquadram numa acção preventiva e acção correctiva, com prioridade para a primeira;
- Ambas dão grande relevo à acção política;
- Ambas preconizam uma acção de dissuasão, embora esta possa ser mais efectiva na manobra externa;
- Ambas incluem acção operacional diversificada, com relevo de

emprego de forças na acção directa interna e no quadro de dissuasão graduada na manobra externa.

Falemos agora das informações e da informação pública. As informações são imprescindíveis tanto para definir a ameaça como para apoiar as acções para a neutralizar. Devem, em primeira prioridade, responder a estas perguntas: qual a finalidade do movimento terrorista e quem o promove ou apoia. Será para fazer face a estas respostas que devem ser concebidas as manobras interna e externa. Em segunda prioridade, e tendo em vista a acção operacional directa, as informações devem definir a organização terrorista, métodos, meios, locais de refúgio, circuitos de abastecimento, ligações e apoios internos e externos, etc. Embora devam existir serviços de informações especializados, é muito importante a ligação e cooperação entre os diversos serviços nacionais e congéneres estrangeiros.

O último elemento considerado é a informação pública. Sendo essencialmente um serviço de apoio, pode tornar-se vector actuante da manobra, como no caso da mobilização psicológica da opinião pública, ou veio transmissor entre o Governo e a organização terrorista. A sua utilização visa principalmente a aceitação pública interna e externa dos métodos de combate ao terrorismo e a mobilização, que já referimos, da população para o apoio a esse combate. Outro aspecto é o apoio às acções de dissuasão, quer interna quer externa. O impacto da ameaça de represálias depende muito do tratamento que, sobre o assunto, lhe for dado pela comunicação social. É, pois, muito importante o papel dos órgãos de comunicação social que, se não compreenderem e apoiarem a acção governamental, poderão dificultar, senão impedir, uma eficaz actuação contra o terrorismo.

c. Conceito e princípios de acção

Apresentámos um esquema geral da manobra antiterrorista. É evidente que o conceito de actuação e a intensidade de acção será uma opção que compete a cada Governo e estes serão essencialmente função do tipo da ameaça e dos meios disponíveis e limitações conjunturais.

Claro que no caso de um terrorismo essencialmente confinado ao território nacional, e por razões que se desenvolvem no mesmo âmbito como é, por exemplo o caso do IRA (Exército Republicano Irlandês), a manobra interna impõe-se prioritária e, dentro desta, a acção política, a única que

pode ser decisiva. A acção operacional, exercida com muita determinação desde 1969, não conseguiu eliminar o problema da Irlanda do Norte porque as razões políticas e religiosas que lhe assistem não foram resolvidas.

Já, por exemplo, no caso do «Exército Vermelho Japonês», em que os seus militantes não conseguindo condições para operar efectivamente no Japão face à eficácia da manobra interna, transferiram as suas bases para a Europa Ocidental e Líbano, a manobra externa, neste caso, passou a prioritária.

No caso dos reféns americanos no Irão deparamos com uma situação um pouco mais complexa: embora o acto terrorista se tenha passado em território considerado americano (a Embaixada), passa-se em país distinto e longínquo pelo que a solução teve de ser encontrada, essencialmente, através da manobra exterior. Mas, dentro desta, foi eleita de início a acção directa (que incluiu uma acção militar directa), terminando por se encontrar a solução através de uma acção de dissuasão graduada e da acção diplomática indirecta.

Analisando o passado recente e tendo por referência a intensidade da acção repressiva, podem-se referir três métodos diferentes de acção:

- Contraterror, que consiste praticamente na não limitação de métodos na repressão do terrorismo, incluindo os processos dos próprios terroristas. É só viável em estados totalitários;
- Acção negociada, que admite como solução principal a negociação com os terroristas ou seus representantes, caso a caso. Se alguns resultados tem conseguido na solução humana e económica de algumas situações, tem-se revelado insatisfatória e perigosa nas consequências, por se constituir num incentivo para os terroristas;
- Acção controlada, que preconiza uma acção de firmeza e iniciativa contra os terroristas, mas dentro do quadro da Lei e localizada, para cada caso, no tempo e no espaço.

Mas, na realidade, a escolha do método não é totalmente livre. Em estados democráticos não podem ser encaradas determinadas formas de actuação que, frontalmente, violam o ideal democrático. Neste caso a solução prática é a promulgação das leis necessárias para permitir uma acção eficaz. A existência de «serviços de informações» executivos, isto é, com capacidade operacional, deve ser posta de parte porque é, em si, uma ameaça à democracia. O mesmo se poderia dizer quanto ao estabelecimento de censura

nos órgãos de informação, etc. No entanto, legalidade não é contrário de eficácia e, muito menos, de firmeza. O mais importante é que uma população com o seu Governo estejam dispostos a não aceitar o terrorismo e a eliminá-lo. Desde que este espírito exista e haja prática democrática, é possível legislar e actuar de forma adequada, isto é, maximizar o risco de punição para o terrorista e minimizar as suas possibilidades de ganhos.

Ainda sobre princípios de actuação é interessante referir, por se mostrar bastante actual, a compilação de «Algumas Regras Básicas» da autoria de Paul Wilkinson, e cuja tradução se difundiu como texto de acção. Em resumo, o autor refere que os Governos democráticos devem proclamar a sua determinação no respeito da legalidade, sem recorrer à repressão indiscriminada, devendo evitar concessões à chantagem ou negociações com grupos terroristas. Esta acção deve ser levada a efeito sem negligenciar o bem-estar da população. Paul Wilkinson é um adepto do que denominámos «acção controlada».

d. Coordenação da manobra

Parece evidente que o combate ao terrorismo se deva situar no âmbito da Defesa Nacional. Igualmente parece óbvio que a manobra antiterrorista se integra no quadro geral da estratégia da Defesa. Assim, a formulação da manobra antiterrorista deve ser responsabilidade do órgão da Defesa Nacional que tem a seu cargo a estratégia da Defesa. Conjuntamente com a manobra, devem ser definidos os meios a empenhar e a obter. Finalmente, em função dos objectivos, devem ser consignadas as tarefas às diversas entidades intervenientes e definir a estruturação do sistema de coordenação e controlo.

A acção preventiva e correctiva de carácter operacional deve competir essencialmente às Forças de Segurança que, para o efeito, devem dispor de um Comando Operacional Coordenador que garanta o planeamento e a coordenação de emprego de meios em permanência. Este Comando pode ser o mesmo que existir para a ordem pública mas, no caso de grande actividade terrorista, pode haver necessidade de especificar o controlo de determinadas operações. É evidente a necessidade de instrução generalizada sobre o combate ao terrorismo às Forças de Segurança. Entretanto é altamente vantajoso, para não dizer indispensável, a existência de um Grupo Especial de Segurança, que pode ser de efectivos reduzidos mas altamente

treinados e móveis, especialmente aptos a actuar na recuperação de reféns, captura de terroristas, de material, libertação de aeronaves e instalações ocupadas, desmontagem de explosivos, etc. Para além da sua eficiência na acção repressiva, a existência destes Grupos Especiais tem um impacto psicológico dissuasor muito importante para os terroristas, razões porque muitos Governos ocidentais já deles dispõem.

O emprego das Forças Armadas deve fazer-se só depois de esgotadas as capacidades das Forças de Segurança. As Forças Armadas poderão, então, ser chamadas a apoiar as FSeg ou a assumir o completo controlo da acção operacional da manobra antiterrorista. Por esta razão e porque, em muitos casos, as FA são o alvo preferencial ou especial dos terroristas (como actualmente em Espanha, Irlanda do Norte e em Itália), é absolutamente necessário que as FA conheçam o terrorismo e se preparem para actuar no seu combate.

Finalmente, acreditamos ter demonstrado que é viável, com sucesso, o combate ao terrorismo e ter dado suficiente realce aos seguintes aspectos que, nos dias de hoje, ganharam maior importância:

- Prevenir o terrorismo é menos oneroso e mais fácil do que neutralizá-lo, após o seu desencadeamento. Vontade de se opor ao terrorismo legislação especial, existência de doutrina e de forças especiais e um eficiente serviço de informações, são os vectores base da acção preventiva;
- Conduzir uma manobra externa específica é o processo adequado para responder à internacionalização do terrorismo;
- Dissuadir, em terrorismo, não é tarefa fácil mas é possível e em condições de eficiência, desde que se optimize o factor psicológico;
- Actuar contra o terrorismo, em sociedades democráticas, tem grandes limitações, mas firmeza de princípios e atitudes e medidas adequadas são possíveis e eficazes.

5. CONCLUSÕES

Não há dúvida de que o terrorismo é um fenómeno actual, cada vez se apresentando com maiores potencialidades e mais complexamente politizado. Daí, que as suas implicações na vida dos Estados e na vida internacional sejam cada vez mais significativas. Conhecer o terrorismo e as suas implicações é imprescindível para o poder combater eficazmente. É sob este prisma

que, reflectindo sobre tudo quanto dissemos, vamos tentar extrair algumas conclusões:

PRIMEIRA CONCLUSÃO — A diversidade dos agentes, meios, circunstâncias, apoios, finalidades e motivações, caracterizam o terrorismo como um fenómeno complexo. Mas nesta complexidade há que distinguir dois aspectos relativamente diferentes:

- Os actos terroristas são semelhantes mesmo quando praticados por grupos muito distintos, apenas variando significativamente com a técnica disponível, pelo que a acção de repressão das forças operativas pode ser relativamente estandardizadas nas doutrinas, estruturas e meios;
- As motivações, finalidades, apoios e aproveitamento político divergem substancialmente de um para outro movimento terrorista pelo que a acção política contraterrorista tem de ser analisada, elaborada e implementada especificamente para cada caso.

SEGUNDA CONCLUSÃO — Os Estados democráticos são o alvo e o campo de actuação mais fácil para os terroristas. Na realidade, o procedimento legal e a abertura à opinião pública, a que os Governos democráticos se obrigam, restringem significativamente os métodos e a intensidade de acção repressiva contra o terrorismo, dando-lhe uma liberdade de acção que este não consegue em estados totalitários ou em regimes de ditadura pessoal.

TERCEIRA CONCLUSÃO — Dado que o terrorismo pode afectar qualquer Estado, os Governos actuais têm de agir por forma a preveni-lo e, se necessário, combatê-lo. Isto obriga não só a uma permanente atenção a reais ou potenciais contradições internas, e em especial à estabilidade socio-económica, como à criação, manutenção e accionamento de estruturas e meios e ainda de legislação que possibilitem o combate efectivo ao terrorismo. A acção antiterrorista deve ser integrada na Defesa Nacional e a sua estratégia.

QUARTA CONCLUSÃO — O terrorismo de hoje tem sempre uma componente internacional, seja na própria finalidade, seja apenas no apoio. Por isso, a colectividade das Nações tem de o encarar e de o combater de

forma coordenada. A condenação formal do terrorismo e a promulgação de convenções e tratados no âmbito da acção de organismos internacionais são formas concretas do combate ao terrorismo, para além de cooperação mais efectiva por acordo directo entre Estados.

QUINTA CONCLUSÃO — Os serviços de informações e de informação pública são particularmente importantes na prevenção e combate ao terrorismo. Isto porque é essencial, por um lado saber quem e como promove, opera e apoia o terrorismo e para quê, e, por outro, para obter a compreensão e apoio da população e evitar o aproveitamento propagandístico dos terroristas. Acresce que o campo de interesse destes serviços transcende sempre o âmbito nacional.

SEXTA CONCLUSÃO — Porque o terrorismo é uma forma eleita de acção violenta num quadro de guerra fria, porque pode ser promovido ou concorrer para os interesses de terceiros, porque pode constituir mesmo uma forma de guerra, enfim, pelo relevo do seu vector internacional, deve ser sempre analisado e combatido numa perspectiva de enquadramento na estratégia mundial.

Vamos finalizar este trabalho com duas palavras, uma de realidade e outra de estímulo.

Realidade que é o próprio terrorismo, ontem, hoje e amanhã, evoluindo com a técnica e servindo desde paranóicos isolados até grandes potências.

Estímulo para enfrentar esta realidade. Estímulo que é necessário às sociedades democráticas para combaterem um dos maiores flagelos que as podem atingir. Estímulo necessário aos Governos para, decidida e corajosamente, empreenderem as medidas necessárias dentro dos princípios institucionais e democráticos, com o consenso e apoio da sua população e da comunidade internacional.

Enfrentar o terrorismo é difícil — mas é possível.

Lisboa, Janeiro de 1984.

Lemos Pires
Brigadeiro