

# **O TERRORISMO COMO CRIME INTERNACIONAL**



**CATÓLICA PORTO**  
DIREITO

# **O TERRORISMO COMO CRIME INTERNACIONAL**

JOÃO MANUEL PEREIRA LOPES DE CARVALHO BARATA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

SOB A ORIENTAÇÃO DE:  
PROF. DOUTOR JOSÉ ALBERTO DE AZEREDO FERREIRA LOPES

PORTO  
2014

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu orientador Professor Doutor José Azeredo Lopes por todo o apoio e disponibilidade.

Aos docentes da área do Direito Internacional, Professora Doutora Maria Isabel Tavares pelos esclarecimentos sempre disponíveis e Mestre Nuno Pinheiro Torres pela ajuda no momento certo.

Aos meus pais pelo constante apoio e paciência e ao meu avô pela sabedoria, carinho e entusiasmo.

À Ana por muito.

## NOTA PRÉVIA

O tema a que nos propusemos é extenso e complexo, obrigando a uma abordagem directa e concisa sem grande espaço para exemplos, por força dos limites impostos a esta dissertação.

Da mesma forma, referimos apenas os documentos normativos de especial interesse, não deixando de referir em nota de rodapé aqueles outros que se debruçam sobre o mesmo assunto mas que, por não serem inovadores, não importam ser explanados no corpo do texto.

Nas notas de rodapé, a primeira citação de todas as obras ou artigos é composta pela indicação bibliográfica completa, enquanto nas citações seguintes a identificação da referência bibliográfica resume-se ao nome do autor, ano e primeira palavra do título, seguidos da palavra “cit.” e a indicação da(s) página(s) citadas.

No que respeita às decisões jurisprudenciais citadas ao longo da presente dissertação, é feita referência ao nome do acórdão, ao número do caso e à data do acórdão. As decisões foram consultadas via Internet, na respetiva base de dados, no endereço indicado na nota de rodapé.

A maioria das referências bibliográficas consultada é de origem estrangeira, sendo a tradução das transcrições da inteira responsabilidade do autor.

A presente dissertação não se encontra redigida ao abrigo do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

## LISTA DE ABREVIATURAS

Art. ou arts.	Artigo ou artigos
Ac.	Acórdão
AG	Assembleia Geral das Nações Unidas
Al. ou als.	Alínea ou alíneas
Cap.	Capítulo
CICV	Comité Internacional da Cruz Vermelha
Cit.	Citado(a)
CS	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DH	Direitos Humanos
DI	Direito Internacional
DIC	Direito Internacional Criminal
DIH	Direito Internacional Humanitário
Doc.	Documento
EUA	Estados Unidos da América
n.º	Número
Ob.	Obra
ONU ou UN	Organização das Nações Unidas (United Nations)
p. ou pp.	Página ou páginas
Para.	Parágrafo
Res.	Resolução
SDN	Sociedade das Nações
Segs.	Seguintes
TEL	Tribunal Especial para o Líbano

TESL	Tribunal Especial para a Serra Leoa
TPI	Tribunal Penal Internacional
TPIJ	Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia
TPIR	Tribunal Penal Internacional para o Ruanda
UE	União Europeia
Vd.	<i>Vide</i>
Vol.	Volume

# ÍNDICE

<b>1. Introdução</b>	<b>2</b>
<b>2. Terrorismo, um conceito indefinido</b>	<b>3</b>
2.1. As várias abordagens	7
2.1.1. ONU	7
2.1.2. UE	10
2.1.3. EUA	12
2.1.4. Liga dos Estados Árabes	14
2.2. Terrorismo e <i>freedom fighters</i>	15
2.3. Terrorismo doméstico e terrorismo internacional	18
<b>3. As possíveis classificações do crime de terrorismo (internacional)</b>	<b>20</b>
3.1. O terrorismo como crime de guerra	21
3.2. Terrorismo como crime contra a Humanidade	27
3.3. O terrorismo como crime internacional discreto	32
<b>4. A inclusão do crime de terrorismo no Estatuto do TPI</b>	<b>36</b>
<b>5. Conclusão</b>	<b>39</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>40</b>

# 1. INTRODUÇÃO

Apesar de o terrorismo não ser um conceito recente, ainda não se logrou um acordo sobre a sua definição pela comunidade internacional. Ao longo dos anos, com efeito, várias têm sido as excepções e condições levantadas contra a adopção de uma concepção única de terrorismo.

Ao mesmo tempo, e por consequência, ainda não foi possível um entendimento quanto à forma da sua criminalização. Se, por um lado, a AG e o CS da ONU têm caracterizado o terrorismo como crime internacional, por outro lado não há harmonia quanto à forma de o consagrar como tal.

De facto, já existe jurisprudência quanto à criminalização do terrorismo como crime de guerra, da mesma forma que é extensa a doutrina que o caracteriza como crime contra a Humanidade. Até há pouco tempo, assim era tido o terrorismo, principalmente por se considerar que não teria importância ou destaque suficiente para ser realizado como crime internacional discreto.

No entanto, e não querendo fazer do 11 de Setembro o “centro” de toda a nossa exposição, não podemos negar o impacto e as alterações que teve e determinou, tanto pela consciencialização mundial para o problema do terrorismo, como por todas as alterações e reacções que na doutrina e comunidade internacional veio a causar.

Entendemos então que hoje é chegada a altura de ter o terrorismo como um crime internacional discreto. Este será o ponto que pretendemos demonstrar ao longo da nossa exposição. Ao mesmo tempo, não deixaremos de abordar todas aquelas questões e excepções que têm sido suscitadas, assim como faremos uma pequena contextualização histórica, nomeadamente ao nível de algumas organizações internacionais e dos EUA.

Por fim, e caso o terrorismo venha a ser consagrado como crime internacional discreto, falta-nos apurar que foro será adequado para o julgamento desses casos. Dúvidas não nos restam que o TPI será aquele que pelas suas características (permanência, imparcialidade, etc.) reunirá todas as condições para, no futuro, vir a julgar e a condenar os responsáveis por actos terroristas.

## 2. TERRORISMO, UM CONCEITO INDEFINIDO

Considera-se que o primeiro atentado terrorista discutido em sede própria pela comunidade internacional aconteceu a 9 de Outubro de 1934<sup>1</sup>. Desde então que o conceito de terrorismo tem sido de difícil consolidação. São várias as tentativas de conseguir uma definição suficientemente ampla e abrangente, aceite por toda a comunidade internacional mas, fruto das mais variadas excepções e condições levantadas pelos Estados, tal não tem sido possível. De outra forma, o que a comunidade internacional tem conseguido é a adaptação do mesmo conceito a diversas realidades, dependendo do que a cada Estado ou organização internacional for mais conveniente em determinado momento.

Em sentido contrário, ANTONIO CASSESE<sup>2</sup> afirma que não é a inexistência de um conceito o problema, mas antes a não aceitação da definição desenvolvida pelo direito consuetudinário. Este autor avança que apenas às excepções do crime de terrorismo é devido um acordo e não à definição em si. No que nos é possível discernir, não será esta a posição mais correcta. É certo que excepções a uma possível definição de terrorismo têm sido sempre levantadas. Mas não será tão certo afirmar que essas excepções são sempre levantadas sobre a mesma definição, ou seja, não existe uma definição sobre a qual não se acordam as excepções, mas antes não se reúne consenso sobre a definição que se deve excepcionar.

Actualmente, fruto da liberdade criada por este vazio, a doutrina usa o termo “terrorismo” da forma mais conveniente, adaptando-o da melhor forma à ideia que pretende defender. São vários os elementos e definições avançadas pela doutrina. No entanto, tem-se assistido a um lento caminhar no sentido de uma acepção, ainda que

---

<sup>1</sup> Nesse dia, em Marselha, um extremista da Organização Revolucionária Interna da Macedónia disparou sob o Rei Alexandre I da Jugoslávia e sob o então Ministro dos Negócios Estrangeiros francês, Louis Barthou. O primeiro teve morte imediata, enquanto que o ministro francês sucumbiu, dias depois, aos ferimentos. Em 7 de Novembro de 1934 o governo jugoslavo levou o assunto à consideração do Conselho da SDN, sendo usado o termo “terrorismo” nesse e em subsequentes encontros pelas delegações britânica e francesa. Em 10 de Dezembro de 1934 é unanimemente aprovada uma resolução que previa a criação de um comité para preparar uma proposta de uma convenção internacional para a repressão de conspirações e crimes, cometidos com um propósito político e terrorista.

<sup>2</sup> CASSESE, A. (2006) 'The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law', *Journal of International Criminal Justice*, vol. 4, p. 936 e 937.

ampla, do que poderá ser o terrorismo. Neste sentido, MUZAFFER ASLAN<sup>3</sup> avança que a maioria da doutrina define o terrorismo com base nos mesmos elementos, a saber: o uso da violência sem levar em conta os meios empregues, o facto de o alvo principal ser a população civil, a intenção de causar violência, com o propósito de causar o medo ou o terror, coagindo ou intimidando o inimigo a tomar determinada decisão ou a ter determinado comportamento, indo de encontro aos motivos políticos, ideológicos, étnicos ou religiosos do grupo terrorista. Cabe-nos então esclarecer estes elementos assim como considerar a sua necessidade e essencialidade para uma correcta definição de terrorismo.

Com efeito, não acreditamos que o terrorismo seja algo que possa ser efectivado sem o uso à violência, daí o uso sinonímico dos termos “ataque” e “atentado” para indicar um acto terrorista. E se é mais corrente (pelo menos actualmente) o uso dos ataques bombistas (muitas vezes suicidas) como ferramenta de violência, não acreditamos que se possam considerar, *per se*, alguns meios como terroristas ou não. O emprego de determinado meio para determinada prática violenta será terrorista se os demais pressupostos para um acto terrorista estiverem preenchidos.

Relativamente ao alvo principal, isto é, a população civil, algumas considerações devem ser feitas, porquanto há uma “dupla despersonalização”<sup>4</sup> das vítimas de um atentado terrorista, tornando-a um alvo secundário em vez de principal. De facto, o alvo atingido por um ataque terrorista é a população civil. No entanto, não é esta que tomará, ou deixará de tomar determinada acção ou política. Na realidade o terrorista procura uma tomada de posição de um Estado, governo ou organização internacional à qual é associada ou está ligada determinada população civil. Constituindo este o primeiro grau de despersonalização, temos que o segundo é a simples consideração de que a população civil, como um todo, não pode ser personalizada. O perpetrador do acto terrorista não visa o indivíduo A, B ou C, mas um conjunto de indivíduos como representantes de determinada autoridade ou organização e como representativos de determinada nacionalidade, etnia, religião, etc. Desta forma, a população civil é um alvo secundário, sendo o alvo principal aquele

---

<sup>3</sup> ASLAN, M.Y. (2005) 'The Role of International Criminal Law in the Global War on Terrorism', *Ankara Law Review*, vol. 2, nº. 1, p. 5.

<sup>4</sup> LEHTO, M. (2010) *Indirect Responsibility fo Terrorist Acts: Redefinition of the Concept of Terrorism Beyond Violent Acts*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, p. 64.

que tem capacidade para tomar o comportamento almejado pela organização ou indivíduo terrorista.

Outro elemento essencial é a intenção do terrorista ou da organização terrorista, sendo esta distinguível do motivo pelo qual é executado determinado acto terrorista. Como intenção de um atentado entende-se a vontade de instalar o medo ou o terror em determinada população civil, com vista a coagir ou intimidar o alvo primário a tomar certo comportamento, decisão ou política ou a omitir-se de o realizar ou continuar. Já o motivo será aquele que é sempre inerente a toda a actividade desenvolvida pelo grupo ou organização terrorista, ou seja, o motivo político, ou ideológico, ou religioso, ou étnico que está subjacente a todo o desenrolar das actividades de uma organização ou grupo terrorista. Simplesmente, podemos afirmar que o *motivo* leva à realização do acto terrorista, acto este com a *intenção* de instigar o medo para conseguir determinado comportamento. Esta distinção tornar-se-á mais clara e será mais necessária quando abordarmos os elementos necessários à consagração de um crime de terrorismo discreto<sup>5</sup>.

Considerados estes elementos, não podemos querer que uma definição seja extremamente complicada, quando a actividade terrorista é por si só extremamente complexa, no sentido em que pode assumir uma variedade de formas e modos de actuar. Devemos portanto ter em conta todos os factores que poderão fazer parte de um determinado acto terrorista, mas não esperar que todos os elementos, em todas as vezes, sejam preenchidos. Dessa forma estaríamos a condenar, logo na sua génese, uma definição que se pretende suficientemente ampla e clara, capaz de por um termo à longa discussão sobre este conceito. Assim, devemos esperar que cada acto terrorista seja único, devendo a definição encontrada ser flexível o suficiente, de tal forma que permita uma adaptação caso a caso. Aliás, é assim que qualquer boa definição deve ser, isto é, a definição deverá ir de encontro ao conceito que se pretende definir, e não vice-versa.

A construção dessa definição pode então partir de duas abordagens<sup>6</sup>. A primeira abordagem, apelidada de “*umbrella*” (“guarda-chuva”), prevê que se desenvolva uma definição em que sejam incluídas todas as características e elementos que possam constituir terrorismo. Nesta perspectiva, procura-se uma definição ampla

---

<sup>5</sup> *Vd. infra* “3.3. O terrorismo como crime internacional discreto”.

<sup>6</sup> ORLOVA, A.V. e MOORE, J.W. (2005) “Umbrellas” or “Building Blocks”? Defining International Terrorism and Transnational Organized Crime in International Law’, *Houston Journal of International Law*, vol. 27, nº. 2, p. 269.

e aberta, contemplando todas as soluções e hipóteses possíveis, com base naquelas que ao longo dos anos foram sendo encontradas e convencionadas. A segunda abordagem, denominada de “*building blocks*” (“tijolos”), defende que a fixação do conceito do terrorismo será melhor realizada através de diversas soluções legais encontradas caso a caso, sendo estas usadas como forma de construção incremental (tijolo a tijolo) de uma correcta e exaustiva definição legal. Este é o método até hoje utilizado<sup>7</sup>. Não é de todo desejável esta abordagem mais específica quando a contrapartida é a existência de lacunas por a normatização acontecer sempre como resposta a um determinado acontecimento terrorista, e não com um âmbito preventivo. Dito isto, não se quer uma solução que pretenda tudo abranger, mas antes uma solução que tenha flexibilidade suficiente para se adaptar à constante mutação do terrorismo. Esta só pode ser atingida pelo processo, que é de aprendizagem, de construção e elaboração de instrumentos legais de repressão do terrorismo mas que não devem ser entendidos como parte integrante de uma definição legal extensa, avulsa e especificada, na vez de se terem como contribuição para uma definição geral e abrangente.

As convenções existentes não devem ser desvalorizadas, devendo ser usadas para conseguir uma listagem, não taxativa. Como já o dissemos, não se pode tentar englobar todas as formas de terrorismo numa só definição. Mas tal não impede que delas não nos socorramos para uma correcta interpretação ou catalogação de determinado acto como terrorista.

Não teremos a pretensão de tentar uma definição de terrorismo, mas acreditamos que há hoje o consenso mínimo, necessário na comunidade internacional, para se conseguir formalizar esta ideia<sup>8</sup>. Será esta o principal (senão o único) aspecto vantajoso que se poderá tirar dos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001, momento em que a comunidade internacional percebeu que os instrumentos até aí encontrados não eram minimamente eficazes na repressão do terrorismo internacional.

---

<sup>7</sup> *Vd. infra* “2.1.1. ONU”.

<sup>8</sup> Partilhamos aqui da mesma ideia de POUYAN MAZANDARAN, autor que vê o fim do anti-colonialismo fervente e o aumento da ameaça terrorista global como uma boa motivação para se conseguir chegar a uma solução conjunta de definição de terrorismo. MAZANDARAN, P.A. (2006) 'An International Legal Response to an International Problem: Prosecuting International Terrorists', *International Criminal Law Review*, vol. 6, p. 529.

## 2.1. AS VÁRIAS ABORDAGENS

### 2.1.1. ONU

Apesar de nem todos as convenções existentes terem sido criadas directamente sob a égide da ONU ou de alguns dos seus órgãos, esta tem redobrado esforços, principalmente depois do 11 de Setembro, para conseguir reprimir e punir todas as formas de terrorismo.

Mas antes mesmo da criação da ONU, nos auspícios da SDN e em resposta ao assassinio do rei Alexandre I da Jugoslávia, tentou-se a criação da primeira convenção sobre terrorismo. A Convenção para a Prevenção e Punição do Terrorismo, de 16 de Novembro de 1937 (Genebra), ensaia uma definição para actos de terrorismo, como sendo “actos criminosos dirigidos contra um Estado e com a intenção ou com o propósito de criar um estado de terror na consciência de determinadas pessoas, ou grupo de pessoas ou no público em geral”<sup>9</sup>. Esta convenção, criada em conjunto com uma segunda convenção, a Convenção para a criação de um Tribunal Penal Internacional com competência para julgar indivíduos acusados de violar a primeira<sup>10</sup>, nunca chegou a entrar a vigor, tendo sido ratificada por um só país<sup>11</sup> e assinada por vinte e cinco<sup>12</sup>.

No entanto, desde aí e até ao momento, as convenções existentes reflectem uma abordagem caso a caso, que em nada contribuem para uma definição geral e amplamente aceite<sup>13</sup>. Com efeito, até hoje o terrorismo tem sido abordado de forma a proibir determinados actos específicos<sup>14</sup>, segmentados, de tal forma que alguns autores negam a hipótese de nestas várias convenções se poder sequer retirar qualquer tipo de tentativa de definição deste conceito<sup>15</sup>.

---

<sup>9</sup> Art. 1.º, n.º 1 da Convenção de para a Prevenção e Punição do Terrorismo, de 1937.

<sup>10</sup> Art. 1º da Convenção para a criação de um Tribunal Penal Internacional, de 16 de Novembro de 1937 (Genebra).

<sup>11</sup> Apenas a Índia as ratificou.

<sup>12</sup> Os seguintes países foram signatários destas convenções: Albânia, Argentina, Bélgica, Bulgária, Cuba, Checoslováquia, Egipto, Equador, Espanha, Estónia, França, Grécia, Haiti, Holanda, Índia, Jugoslávia, Mónaco, Noruega, Perú, Reino-Unido, República Dominicana, Roménia, Turquia, URSS e Venezuela.

<sup>13</sup> ACHARYA, U.D. (2009) 'War on Terror or Terror Wars: The Problem in Defining Terrorism', *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 37, n.º. 4, p. 659.

<sup>14</sup> CASSESE, A. (2004) 'Terrorism as an International Crime', em Bianchi, A. (ed.) *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Portland: Hart Publishers, p. 216.

<sup>15</sup> 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, p. 108.

Assim, existem 18<sup>16</sup> instrumentos legais internacionais avulsos, cada um sobre uma nova questão relativa a um tipo ou forma de terrorismo específico ou alargando o âmbito de aplicação de uma convenção pré-existente. Estas convenções, apelidadas de sectoriais, abordam as seguintes questões: o assalto e terrorismo cometidos contra ou a bordo de aeronaves ou em aeroportos<sup>17</sup>, os crimes contra pessoas internacionalmente protegidas (*maxime* contra agentes diplomáticos)<sup>18</sup>, a tomada de reféns<sup>19</sup>, o terrorismo nuclear<sup>20</sup>, os actos ilegais contra a segurança do tráfego marítimo e das plataformas fixas na placa continental<sup>21</sup>, os ataques terroristas através do uso de bombas<sup>22</sup> e o financiamento do terrorismo<sup>23</sup>.

Relacionando cada um destes instrumentos com a sua génese, facilmente concluímos que a maioria foi criada como resposta directa a um evento terrorista, o que reduz o escopo preventivo que se queria que transmitissem. A comunidade internacional não tem conseguido responder de forma capaz à ameaça terrorista, reagindo à ameaça em vez de a prevenir.

---

<sup>16</sup> Este número varia de autor para autor dependendo, entre outras razões, se englobam dentro de um mesmo sector diversas convenções ou quais os protocolos que são considerados para efeitos de contagem. Para facilitar a pesquisa e consulta, decidimos adoptar o mesmo critério adoptado pela ONU no site relativo à luta contra o terrorismo, em que considera existirem actualmente 14 instrumentos legais internacionais e 4 protocolos adicionais (que estendem ou actualizam convenções já existentes) que se debruçam directamente sobre a questão do terrorismo, em [www.un.org/en/terrorism/instruments.shtml](http://www.un.org/en/terrorism/instruments.shtml) (consultado em 17 de Abril de 2014)

<sup>17</sup> Convenção contra as Ofensas e outros Tipos de Actos cometidos a Bordo de Aeronaves, de 14 de Setembro de 1963 (Tokyo); Convenção para a Repressão da Tomada Ilícita de Aeronaves, de 16 de Dezembro de 1970 (Haia); Convenção para a Repressão de Actos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, de 23 de Setembro de 1971 (Montreal); Protocolo (adicional à Convenção de Montreal, 1971) para a Repressão de Actos Ilícitos de Violência em Aeroportos servindo a Aviação Civil, de 24 de Fevereiro de 1988 (Montreal); Protocolo Adicional à Convenção para a Repressão da Tomada Ilícita de Aeronaves, de 10 de Setembro de 2010 (Pequim); Convenção para a Repressão de Actos Ilícitos relacionados com a Aviação Civil Internacional, de 10 de Setembro de 2010 (Pequim).

<sup>18</sup> Convenção para a Prevenção e Punição de Crimes contra Pessoas Internacionalmente Protegidas, de 14 de Dezembro de 1973 (Nova Iorque)

<sup>19</sup> Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns, de 17 de Dezembro de 1979 (Nova Iorque).

<sup>20</sup> Convenção para a Protecção Física do Material Nuclear, de 26 de Outubro de 1979 (Viena); Convenção Internacional para a Repressão de Actos de Terrorismo Nuclear, de 14 de Setembro de 2005 (Nova Iorque).

<sup>21</sup> Convenção para a Repressão de Actos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima, de 10 de Março de 1988 (Roma), alterado em 14 de Outubro de 2005 (Londres); Protocolo para a Repressão de Actos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Placa Continental, de 10 de Março de 1988 (Roma), alterado em 14 de Outubro de 2005 (Londres).

<sup>22</sup> Convenção para a Marcação de Explosivos Plásticos com o Propósito da sua Detecção, de 1 de Março de 1991 (Montreal); Convenção Internacional para a Supressão dos Atentados Terroristas através do Uso de Bombas, de 15 de Dezembro de 1997 (Nova Iorque).

<sup>23</sup> Convenção Internacional para a Repressão do Financiamento do Terrorismo, de 9 de Dezembro de 1999 (Nova Iorque).

Também nos órgãos da ONU, desde 1972, ano em a AG se debruça pela primeira vez sobre o assunto do terrorismo<sup>24</sup>, têm proliferado declarações e resoluções em que o terrorismo é condenado e em que é classificado como crime, logo necessariamente resolvido através de soluções legais e jurisdicionais<sup>25</sup>. A classificação do terrorismo como crime pela AG é finalmente consolidada em 1995 com a resolução 49/60<sup>26</sup> que aprova a Declaração de Medidas com vista à Eliminação do Terrorismo Internacional<sup>27</sup>, em que os actos de terrorismo são expressamente classificados como “criminosos e injustificáveis”<sup>28</sup>, devendo os responsáveis ser “apresentados perante a justiça”<sup>29</sup>. Esta última expressão é repetida ao longo dos anos, nomeadamente na Res. AG 56/1<sup>30</sup>, aprovada no rescaldo dos ataques do 11 de Setembro onde, ao contrário dos EUA, o terrorismo continua a ser classificado como crime e não como acto de guerra.

O esforço da AG na tentativa de repressão do terrorismo culminou na criação do Comité *ad hoc* para o Terrorismo<sup>31</sup>, em 1996, com o objectivo último de criar uma convenção compreensiva para o terrorismo internacional. Esta convenção, apesar de todos os esforços, ainda não passa de uma proposta, não se conseguindo ainda o acordo de todos os Estados para uma definição de terrorismo<sup>32</sup>. Quando (e se) entrar em vigor, porá fim aos desacordos quanto à definição legal de terrorismo internacional, acabando ao mesmo tempo com os abusos praticados pelos Estados no uso “libertino” do termo “terrorismo” como justificação para um sem número de acções militares (e não só) que violam princípios gerais de DI e DIH.

---

<sup>24</sup> Res. AG 3034 (XXVII), de 18 de Dezembro de 1972 (Medidas para prevenir o terrorismo internacional), UN Doc. A/RES/3034.

<sup>25</sup> Vd., entre outras: Res. AG 31/102, de 15 de Dezembro de 1976, UN Doc. A/RES/31/102; Res. AG 32/147, de 17 de Dezembro de 1977, UN Doc. A/RES/32/147; Res. AG 34/145, de 17 de Dezembro de 1979, UN Doc. A/RES/34/145; Res. AG 36/109, de 10 de Dezembro de 1981, UN Doc. A/RES/36/109; Res. AG 38/130, de 19 de Dezembro de 1983, UN Doc. A/RES/38/130; Res. AG 40/61, de 9 de Dezembro de 1985, UN Doc. A/RES/40/61; Res. AG 42/159, de 7 de Dezembro de 1987, UN Doc. A/RES/42/159; Res. AG 44/29, de 4 de Dezembro de 1989, UN Doc. A/RES/44/29.

<sup>26</sup> Res. AG 49/60, de 17 de Fevereiro de 1995, UN Doc. A/RES/49/60.

<sup>27</sup> Declaração de Medidas com vista à Eliminação do Terrorismo Internacional, de 9 de Dezembro de 1994, anexa à Res. AG 49/60.

<sup>28</sup> *Idem, ibidem*, I.

<sup>29</sup> *Idem, ibidem*, Preâmbulo.

<sup>30</sup> Res. AG 56/1, de 12 de Setembro de 2001, UN Doc. A/RES/56/1.

<sup>31</sup> Criado pela Res. AG de 51/210, de 16 de Janeiro de 1997, UN Doc. A/RES/51/210.

<sup>32</sup> Desde a sua criação o Comité já negociou diversos instrumentos legais, tendo dessas negociações resultado a aprovação da Convenção Internacional para a Supressão dos Atentados Terroristas através do Uso de Bombas, de 1997, da Convenção Internacional para a Repressão do Financiamento do Terrorismo, de 1999 e da Convenção Internacional para a Repressão de Actos de Terrorismo Nuclear, de 2005. Malgradamente ainda não conseguir desbloquear a aprovação de uma convenção compreensiva para o terrorismo internacional.

Pelo contrário, o CS não tem uma posição tão marcada quanto a AG relativamente à classificação do terrorismo como crime. Com efeito, logo após o 11 de Setembro, o CS pede a cooperação dos Estados para conseguirem julgar os responsáveis por esses ataques terroristas<sup>33</sup>. No entanto, após alguns dias na Res. CS 1373<sup>34</sup>, o CS reconhece aos Estados o direito de legítima defesa individual ou colectiva, nos termos da Carta das Nações Unidas. Entendemos que o CS, com esta resolução, deixa de ter os actos terroristas (ou pelo menos aquele acto terrorista) como um crime internacional. Mais confuso é o facto de nessa res. o CS decidir que os Estados devem ter o terrorismo como uma ofensa criminal nas suas legislações nacionais. Exceptuando esta resolução específica, o CS tem entendido o terrorismo da mesma forma que a AG, isto é como um crime<sup>35</sup>.

Por isto conseguimos entender que não existindo um consenso interno quanto a uma definição de acto terrorista e de terrorismo, a ONU não pode pretender conseguir que os Estados adoptem uma convenção, por ela elaborada, que venha a dissipar todas as questões sobre o conceito. Aliás, a contradição do CS oferece mais uma justificação para a legitimação das acções (militares) dos Estados contra o terrorismo. Dito isto, desde 2001 que não são aprovadas resoluções com um sentido ambíguo, e podemos assim pensar que o caminho já aparentou ser mais longo, não estando longe a tão aguardada aprovação de uma definição de terrorismo internacional.

### 2.1.2. UE

A dificuldade e a necessidade de uma definição do conceito de terrorismo não é alheia aos órgãos da UE.

Em 1977, considerando que a extradição é um dos melhores mecanismos para permitir a acusação e punição dos perpetradores de actos terroristas, o Conselho da

---

<sup>33</sup> Res. CS 1368, de 12 de Setembro de 2001, UN Doc. S/RES/1368 (2001).

<sup>34</sup> Res. CS 1373, de 28 de Setembro de 2001, UN Doc. S/RES/1373 (2001).

<sup>35</sup> *Vd.*, entre outras: Res. CS 1377, de 12 de Novembro de 2001, UN Doc. S/RES/1377; Res. CS 1435, de 24 de Setembro de 2002, UN Doc. S/RES/1435; Res. CS 1438, de 14 de Outubro de 2002, UN Doc. S/RES/1438; Res. CS 1450, de 13 de Dezembro de 2002, UN Doc. S/RES/1450; Res. CS 1456, de 20 de Janeiro de 2003, UN Doc. S/RES/1456; Res. CS 1511, de 16 de Outubro de 2003, UN Doc. S/RES/1511; Res. CS 1530, de 11 de Março de 2004, UN Doc. S/RES/1530; Res. CS 1566, de 8 de Outubro de 2004, UN Doc. S/RES/1566; Res. CS 1611, de 7 de Julho de 2005, UN Doc. S/RES/1611; Res. CS 1822, de 30 de Junho de 2008, UN Doc. S/RES/1822; Res. CS 1852, de 17 de Dezembro de 2008, UN Doc. S/RES/1852; etc.

Europa adopta a Convenção Europeia para a Supressão do Terrorismo<sup>36</sup> com vista à eliminação das excepções políticas àquele mecanismo. Neste instrumento legal não é, ainda, avançada nenhuma definição de terrorismo.

Caberá ao Parlamento Europeu, em 1996, avançar com a primeira possível definição de terrorismo com Resolução sobre a Repressão do Terrorismo na União Europeia<sup>37</sup>. Assim, nos termos desta, será um “acto de terrorismo qualquer acto perpetrado por indivíduos ou grupos através da ameaça de violência ou do recurso à mesma, contra um país, as suas instituições, a sua população em geral ou indivíduos específicos e que - por motivos separatistas, de ideologia extremista, de fanatismo religioso ou por motivos subjectivos ou irracionais - tem como objectivo provocar um estado de medo às autoridades públicas, a determinados indivíduos ou grupos da sociedade ou ainda ao público em geral”<sup>38</sup>.

No entanto, só após a adopção de uma Recomendação do Parlamento Europeu incitando o Conselho a “aproximar as disposições legais que consagram regras mínimas, a nível europeu, quanto aos elementos constitutivos das infracções penais e às sanções aplicáveis no domínio do terrorismo”<sup>39</sup> e de uma proposta da Comissão para uma decisão-quadro do Conselho relativa à luta contra o terrorismo<sup>40</sup>, é adoptada, em 13 de Junho de 2002, a decisão-quadro do Conselho, relativa à luta contra o terrorismo<sup>41</sup>, que vem actualizar essa definição.

Na definição avançada no art. 1.º desta decisão-quadro podemos distinguir, na linha do que nos apresenta ELISABETH SYMEONIDOU-KASTANIDOU<sup>42</sup>, dois elementos: um objectivo onde se exige que o acto “pela sua natureza ou pelo contexto em que

---

<sup>36</sup> Convenção Europeia para a Repressão do Terrorismo, de 27 de Janeiro de 1977 (Estrasburgo), em <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/090.htm> (consultado em 5 de Fevereiro de 2014).

<sup>37</sup> Proposta de Resolução sobre a Repressão do Terrorismo na União Europeia, de 13 de Novembro de 1996, em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1996-0368+0+DOC+XML+V0//PT#Contentd34442e339> (consultado em 5 de Fevereiro de 2014).

<sup>38</sup> *Idem*, para. C.

<sup>39</sup> Recomendação do Parlamento Europeu sobre o papel da União na luta contra o terrorismo, de 5 de Setembro de 2001 (2001/2016(INI)), ponto 1, recomendação n.º 1, em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP5-TA-2001-0421%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fPT&language=PT> (consultado em 5 de Fevereiro de 2014).

<sup>40</sup> Proposta de decisão-quadro do Conselho relativa à luta contra o terrorismo, de 19 de Setembro de 2001 (COM/2001/0521 final), em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001PC0521&qid=1398956960087&from=EN> (consultado em 5 de Fevereiro de 2014).

<sup>41</sup> Decisão-quadro do Conselho Relativa à Luta contra o Terrorismo, de 13 de Junho de 2002 (2002/475/JHA), em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:02002F0475-20081209&qid=1398957178905&from=EN> (consultado a 5 de Fevereiro de 2014).

<sup>42</sup> SYMEONIDOU-KASTANIDOU, E. (2004) 'Defining Terrorism', *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 12, n.º. 1, p. 24.

foram cometidos, sejam susceptíveis de afectar gravemente um país ou uma organização internacional” e um subjectivo em que importará a intenção do autor em intimidar gravemente uma população, ou constranger indevidamente os poderes públicos, ou uma organização internacional, a praticar ou a abster-se de praticar qualquer acto, ou desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas fundamentais políticas, constitucionais, económicas ou sociais de um país, ou de uma organização internacional”. Nota-se, desde logo, a necessidade de intenção em provocar estes efeitos específicos, intenção essa que permitirá, à luz deste instrumento, distinguir entre um crime sem qualquer conotação terrorista e um crime com conotação terrorista.

Será o elemento objectivo que nos levantará mais questões, nomeadamente para auferir quando um acto terrorista pode com toda a certeza afectar gravemente um país ou uma organização internacional, até porque um só acto isolado dificilmente causará esse resultado<sup>43</sup>.

Este normativo vem no entanto colmatar algumas lacunas, pelo menos a nível europeu, no que concerne ao estabelecimento e aplicação de acordos de cooperação entre os Estados-membros relativamente à repressão do terrorismo. Uma definição única para todos, ainda que por aperfeiçoar, será sempre vantajosa relativamente a nenhuma pois não será de todo possível estabelecer aqueles acordos, se nem sobre o objecto se conseguir uma concordância<sup>44</sup>. Neste sentido, a UE é pioneira, considerando que a questão do terrorismo é parte da agenda comunitária desde os anos 70, sempre com vista a uma unificação da definição, atitude que poderá servir de impulso para a restante comunidade internacional.

### 2.1.3. EUA

Os EUA, sendo o Estado que recentemente se tem mais dedicado à luta contra o terrorismo condenando veementemente esses actos, seria aquele onde esperaríamos encontrar todo um quadro legal em que o terrorismo fosse definido e penalizado, evitando assim qualquer constrangimento ou entrave na cooperação inter-agências.

---

<sup>43</sup> *Idem, ibidem*, pp. 26 a 28.

<sup>44</sup> Aliás, a decisão-quadro obriga os Estados-membros a aprovar as medidas necessárias para dar cumprimento às mesmas (art. 11.º). Em Portugal, para cumprimento desta normativa do Conselho, foi aprovada a Lei de Combate ao Terrorismo (Lei n.º 52/2003, de 22 de Agosto).

Bem pelo contrário, somos surpreendidos com a quantidade de definições e abordagens diferentes que ao terrorismo é dado, pelo que nos vemos impedidos de avançar com uma só definição ou sequer escolher uma que se poderia sobrepor às demais. De seguida, por questões de economia, abordaremos apenas algumas<sup>45</sup>.

Começando pelo Departamento de Defesa americano, este define o terrorismo como “o uso ilegal de violência ou ameaça de violência para instigar o medo e coagir governos ou sociedades. O terrorismo é muitas vezes motivado por crenças religiosas, políticas ou outras crenças ideológicas e compromete-se na busca de objectivos que são geralmente políticos”<sup>46</sup>.

Atentando ao Departamento de Estado, o terrorismo é caracterizado como sendo “violência premeditada, politicamente motivada, perpetrada contra alvos não-combatentes por grupos sub-nacionais ou agentes clandestinos”<sup>47</sup>.

Para o FBI (Agência Federal de Investigação) o terrorismo será “o uso ilegítimo de força ou violência, contra pessoas ou propriedade, para intimidar ou coagir um governo, a população civil, ou qualquer seu segmento, na prossecução de objectivos políticos e sociais”<sup>48</sup>.

Por fim, no “USA Patriot Act”<sup>49</sup> o terrorismo doméstico resume-se a actos perigosos para a vida humana, em violação das leis criminais americanas, cometidos em território sob jurisdição dos EUA e que aparentem ter como intenção “(i) a intimidação ou coacção da população civil, (ii) influenciar as políticas de um governo pela intimidação ou coacção, ou (iii) afectar o bom funcionamento do governo através da destruição em massa, do assassinio ou do rapto”<sup>50</sup>.

Desta pequena amostra de definições dos vários organismos e agências norte-americanas é perceptível a variedade de elementos usados para definir o conceito de terrorismo, assim como a multitude de possíveis respostas dadas a esses elementos.

---

<sup>45</sup> Basearemos este sub-capítulo no artigo de ORLOVA, A.V. e MOORE, J.W. (2005) “Umbrellas”..., cit., pp. 287 a 292. Este estudo avança com uma comparação exaustiva entre as soluções legais dos diferentes organismos norte-americanos pelo que iremos usá-lo para que o leitor, em poucas linhas, consiga entender a discrepância que pretendemos caracterizar.

<sup>46</sup> *DOD Dictionary of Military Terms*, em [http://www.dtic.mil/doctrine/dod\\_dictionary/data/t/7591.html](http://www.dtic.mil/doctrine/dod_dictionary/data/t/7591.html) (consultado em 6 de Fevereiro de 2014).

<sup>47</sup> 22 U.S. Code § 2656f, al. (d), n.º (2), em <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/2656f> (consultado em 6 de Fevereiro de 2014).

<sup>48</sup> U.S. Federal Bureau of Investigation (2004) *Terrorism in the United States*, 1994, 24 *apud* ORLOVA, A.V. e MOORE, J.W. (2005) “Umbrellas”..., cit., p. 288.

<sup>49</sup> “Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA Patriot Act) Act of 2001”, em <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-107hr3162enr/pdf/BILLS-107hr3162enr.pdf> (consultado em 6 de Fevereiro de 2014).

<sup>50</sup> *Idem*, Section 802. Definition of Domestic Terrorism.

De entre outros, notamos que apenas o Departamento de Estado faz uma referência aos perpetradores dos actos terroristas e que, consideradas as vítimas, nenhuns dois exemplos são similares quanto ao que é considerado alvo de um ataque terrorista.

As consequências desta incapacidade de acordo numa definição serão, principalmente, duas. Em primeiro lugar, a falta de uma definição única pode levar a abusos das liberdades e direitos civis por força das lacunas criadas e/ou falta de regulamentação, em nome do combate ao terrorismo<sup>51</sup>, abusos esses a que os EUA já nos habituou. A segunda consequência (de maior interesse para o que nós temos vindo a analisar) reflectir-se-á a nível internacional. De facto, se um Estado não for capaz de estabelecer uma definição única e consensual no seu sistema legal interno, então não se espera que o seja (ou que tenha legitimidade para o tentar) a nível internacional. Em nosso entender, não será esta uma consequência com que o Estado norte-americano tenha preocupações de monta, tendo em conta tanto a não aceitação da jurisdição do TPI e o consequente repúdio pela prossecução de crimes a nível internacional, como o desrespeito pelas instituições e decisões tomadas ao mais alto nível internacional.

#### **2.1.4. Liga dos Estados Árabes**

A Liga dos Estados Árabes é, porventura, a organização internacional que melhor conseguiu estabelecer numa só convenção tanto a definição de um acto terrorista, como normas que visam a prevenção e a cooperação dos Estados para a repressão do terrorismo.

A Convenção Árabe para a Repressão do Terrorismo<sup>52</sup>, de 22 de Abril de 1998 (doravante Convenção Árabe), define terrorismo como “qualquer acto ou ameaça de violência, quaisquer que sejam os seus motivos ou propósitos, que ocorre para o avanço de uma agenda criminal individual ou coletiva, causando terror entre as pessoas, causando medo pela agressão, ou por colocar as suas vidas, a sua liberdade ou a sua segurança em perigo, ou com o objetivo de causar danos ao meio ambiente ou a instalações públicas ou privadas ou a propriedade ou para as ocupar ou para

---

<sup>51</sup> SUSAN TIEFENBRUN (2003), “A Seismic Approach to a Legal Definition of Terrorism”, *International & Comparative Law*, vol. 357, 9J *apud* ORLOVA, A.V. e MOORE, J.W. (2005) “Umbrellas”..., cit., p. 292.

<sup>52</sup> [https://www.unodc.org/tldb/pdf/conv\\_arab\\_terrorism.en.pdf](https://www.unodc.org/tldb/pdf/conv_arab_terrorism.en.pdf) (consultado em 6 de Fevereiro de 2014).

aproveitá-las, ou com o objetivo de colocar em risco um recurso nacional”<sup>53</sup>. Esta definição exaustiva falha por tentar ser o mais completa possível, ou seja, peca por não consagrando o necessário nível de generalidade e de abstractividade. No entanto prevê aqueles que são os habituais meios usados pelas organizações terroristas, e consagra a população civil como vítimas e alvos dos ataques terroristas.

A principal inovação, relativamente às demais soluções regionais, consiste na consagração de medidas de prevenção do terrorismo, assim como medidas de cooperação inter-estadual para a detenção e punição de terroristas. O art. 3.º da Convenção Árabe consagra as medidas relativas à prevenção, das quais destacamos a prevenção do uso dos territórios dos Estados como base para o planeamento e organização de crimes terroristas (I, n.º 1, do art. 3.º) e a cooperação e coordenação entre Estados vizinhos que sofram de ofensas terroristas similares (I, n.º 2, do art. 3.º). No art. 4.º vêm estipulados os deveres de partilha de informação entre Estados, nomeadamente o dever de um Estado notificar expeditamente outro Estado, se o primeiro tiver conhecimento de um ataque que possa vir a ocorrer no segundo (I, n.º 3, do art. 4.º) e o dever de partilha de informação que possa vir a ajudar na detenção de responsáveis por um acto terrorista (I, n.º 4, al. a), do art. 4.º).

Apesar destas previsões inovadoras, que podem e devem ser incorporadas noutros sistemas regionais ou numa convenção multilateral, os Estados signatários não deixam de transparecer algumas falhas. Destas é de relevo o art. 2.º, al. a), que considera os actos cometidos contra uma ocupação estrangeira para a libertação ou para a autodeterminação justificados e permitidos<sup>54</sup>, excepto se puser em causa a própria integridade territorial dos Estados pertencentes à Liga.

Não negando que existe um certo grau de proteccionismo regional nesta Convenção, não podemos também negar que, no final de contas, este é um instrumento legal surpreendentemente inovador.

## **2.2. TERRORISMO E *FREEDOM FIGHTERS***

Ao longo dos anos, em que várias propostas têm sido sugeridas para a

---

<sup>53</sup> Art. 1.º, n.º 2 da Convenção Árabe.

<sup>54</sup> *Vd. infra* “2.2. Terrorismo e *freedom fighters*”.

definição do conceito de terrorismo, um mesmo argumento tem sido usado contra a adopção de uma determinação única deste: a questão dos movimentos de libertação nacional ou *freedom fighters*<sup>55</sup>. Este argumento pode ser simplificado numa única frase, usada em praticamente toda a doutrina que aborda o assunto: os *freedom fighters* de uns são os terroristas de outros. Dito de outra forma, importa saber se o uso de métodos considerados terroristas poderá ser justificado ou legitimado, se em causa estiver o objectivo último de libertação nacional ou de autodeterminação de um povo.

Esta problemática surge nos anos 60 e 70, período em que a maioria dos povos colonizados pelos Estados europeus tenta a independência, e em que surgem as primeiras manifestações graves de terrorismo. Se, por essa altura, a comunidade internacional nem sempre punha em causa o recurso a alguns métodos violentos contra a população civil no âmbito de um movimento de libertação nacional, hoje dificilmente se poderiam aceitar o recurso a tais técnicas.

No entanto, ainda existem vários instrumentos legais que justificam os actos terroristas se perpetrados por *freedom fighters*. Exemplo paradigmático, é a Convenção Árabe para a Repressão do Terrorismo que, ao contrário da maioria, ainda prevê que actos cometidos no decurso de uma luta para autodeterminação ou libertação nacional não são considerados actos terroristas<sup>56</sup>. Esta excepção só pode ser entendida (leia-se, explicada) se atentarmos ao facto de esta ser uma convenção celebrada por países islâmicos e se considerarmos o contínuo conflito entre israelitas e palestinos. Mas não deixa de ser, em nosso entender, uma justificação inválida.

Como A. BIANCHI<sup>57</sup>, pensamos que a questão dos *freedom fighters* em nada afectará a definição do conceito de terrorismo. Não é um elemento essencial do terrorismo como crime internacional apesar de, na verdade, esta questão ter conseguido causar diversos impasses na adopção de qualquer tipo de convenção multilateral sobre o terrorismo, principalmente pela sua caracterização como possível excepção, distinção com que discordamos.

Neste sentido KOFI ANNAN, no relatório do Secretário-Geral de 21 de Março

---

<sup>55</sup> Para efeitos desta exposição, o uso da expressão *freedom fighters* deverá ser entendida como referência aos combatentes de movimentos de libertação nacional ou de autodeterminação.

<sup>56</sup> Art. 2.º, al. a) da Convenção Árabe.

<sup>57</sup> A. BIANCHI (2004) *Enforcing International Norms Against Terrorism*, p. 496 *apud* DI FILIPPO, M. (2008) 'Terrorist Crimes and International Co-operation: Critical Remarks on the Definition and Inclusion of Terrorism in the Category of International Crimes', *European Journal of International Law*, vol. 19, nº. 3, pp. 533-570.

de 1995<sup>58</sup> (ou, como é mais conhecido, Relatório Annan) reconhece que “É tempo de pôr de lado os debates sobre o chamado "terrorismo de Estado". O uso da força por parte dos Estados já está completamente regulado pelo direito internacional. E o direito de resistir à ocupação deve ser entendido no seu verdadeiro significado. Ele não pode incluir o direito de matar ou mutilar deliberadamente civis”<sup>59</sup>. Mas também entende que dependerá da adopção de uma convenção compreensiva, multilateral e que inclua uma definição única de terrorismo, a aclaração deste princípio<sup>60</sup>.

Outro caminho possível será o avançado por ANTONIO CASSESE<sup>61</sup>, em que este admite uma aplicação das regras de DIH conjuntamente com a criminalização do terrorismo. Segundo este autor, no contexto de um conflito armado serão permitidos ataques de *freedom fighters*, desde que dirigidos directamente às forças militares ocupantes. Pelo contrário, se tiverem como alvo a população civil e como objectivo a instigação de terror nesta, então estaremos perante um acto terrorista, aliás proibido pelas Convenções de Genebra de 1949<sup>62</sup>. Em sentido algo similar, MICHAEL LAWLESS<sup>63</sup> defende que uma definição eficaz de terrorismo terá obrigatoriamente de consagrar a distinção entre os actores legítimos dos ilegítimos, sendo a escolha do alvo a ferramenta de diferenciação. No primeiro caso, dos actores legítimos, teremos os *freedom fighters* que tomam como alvos as instituições e o pessoal militar e governamental da autoridade estadual com quem estão em conflito. No segundo caso, dos actores ilegítimos, será alvo toda a população civil. Se a hipótese do primeiro autor nos parece lógica, esta segunda não é tão aceitável pois não acreditamos que deva ser a própria definição de terrorismo que deva consagrar esta distinção, sendo essa conseguida pela interpretação do direito consuetudinário e dos princípios gerais de DI. Aliás, obrigar a uma definição (que se pretende de fácil interpretação e de fácil aplicação) a uma destas distinções, obrigaria também a que se procedesse à elaboração de um rol exaustivo de todos aqueles actos que são terroristas e das condições que os tornam terroristas. Nem teoreticamente é uma tarefa que nos

---

<sup>58</sup> Kofi Annan, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, Report of the Secretary-General, de 21 de Março de 2005, UN Doc. A/59/2005, em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/78/PDF/N0527078.pdf?OpenElement> (consultado em 12 de Abril de 2014).

<sup>59</sup> *Idem, idibem*, para. 91.

<sup>60</sup> *Idem, ibidem*, para. 90 e 91.

<sup>61</sup> ANTONIO CASSESE, 'The multifaceted'..., cit., pp. 955 e 956.

<sup>62</sup> Vd. *infra* “3.1. O terrorismo como crime de guerra”.

<sup>63</sup> LAWLESS, M. (2006) 'Terrorism: an International Crime', *Canadian Military Journal*, vol. 9, n.º. 2, p. 34.

atrevamos a iniciar.

De qualquer forma podemos afirmar que, exceptuando aqueles casos em que outros interesses estarão em conflito (como o caso da Palestina, atrás referido), a tendência actual da comunidade internacional é a de repugnar o terrorismo, independentemente de qualquer objectivo mais “legítimo” ou “aceitável”. De facto, já em 1985 a AG<sup>64</sup> refuta a ideia do recurso aos actos terroristas, independentemente de quem o cometeu e das razões que o levaram a tal. Esta tendência, de louvar, é reforçada posteriormente em 1995, na já referida Declaração da AG para as Medidas com vista à Eliminação do Terrorismo Internacional<sup>65</sup>, assim como na maioria das resoluções sobre terrorismo subsequentemente adoptadas.

### **2.3. TERRORISMO DOMÉSTICO E TERRORISMO INTERNACIONAL**

Para a nossa exposição apenas relevará o terrorismo internacional. Apesar de uma definição de terrorismo a nível internacional poder assistir na concretização das várias definições nacionais, o DI não se ocupará de punir os perpetradores desses actos. Tome-se como exemplo a espanhola Euskadi Ta Askatasuna (ETA) ou o irlandês Irish Republican Army (IRA). Estes grupos, responsáveis por numerosos atentados terroristas, sempre agiram dentro das fronteiras dos seus nacionais. Os actos então praticados são considerados terrorismo doméstico. Não sendo um único elemento suficiente para a distinção entre terrorismo interno e externo, consideramos que os elementos propostos por KAIYAN HOMI KAIKOBAD<sup>66</sup> permitem claramente diferenciar entre um e outro tipo de terrorismo. Serão portanto actos de terrorismo interno ou doméstico aqueles que sejam cometidos num único Estado, em que nenhum nacional ou nenhuma propriedade de outro Estado sejam afectados e em que todos os responsáveis pelo atentado sejam nacionais do Estado onde esse ocorreu. De forma mais simples podemos dizer que o terrorismo doméstico serão os actos que são cometidos dentro do Estado onde são planeados, enquanto que o terrorismo internacional são os actos que acontecem fora desse Estado. Referindo-nos mais uma

---

<sup>64</sup> Res. AG 40/61, de 9 de Dezembro de 1985, UN Doc. A/RES/40/61.

<sup>65</sup> Declaração anexa à Res. AG 49/60, *vd.* notas 25 e 26.

<sup>66</sup> KAIKOBAD, K.H. (2007) 'Crimes Against International Peace and Security, Acts of Terrorism and Other Serious Crimes: A Theory on Distinction and Overlap', *International Criminal Law Review*, vol. 7, pp. 209 a 211.

vez aos grupos anteriormente citados, torna-se agora mais simples perceber o porquê de os classificarmos como grupos terroristas nacionais, leia-se grupos terroristas responsáveis por terrorismo doméstico.

De todo em todo apenas queremos deixar clara a distinção entre aqueles actos terroristas com que o DI terá obrigatoriamente de se importar daqueles que, não sendo menos graves, deverão ser resolvidos e punidos pelo direito interno de cada país. Tal não implica necessariamente que não se possam ou não se devam usar normas de DI para ajudar na elaboração ou interpretação de normas nacionais. Neste sentido, o recente TEL<sup>67</sup> decidiu aplicar a noção libanesa de crime de terrorismo “interpretada em consonância com o direito internacional convencional e consuetudinário que é obrigatório no Líbano”<sup>68</sup>, chegando a um compromisso porventura mais eficaz e mais satisfatório do que a elaboração e criação de um conceito totalmente novo e (mais uma vez) de difícil aplicação.

---

<sup>67</sup> O TEL é competente para julgar e punir os responsáveis pelos ataques de 14 de Fevereiro de 2005, ataques esses que levaram à morte do então Primeiro-Ministro Rafiq Hariri e de outros indivíduos. Foi estabelecido através de um acordo entre a ONU e o governo do Líbano (sob o cap. VII da Carta da Nações Unidas), especificamente pela Res. CS 1664, de 29 de Março de 2006, UN Doc. S/RES/1664 (2006) e pela Res. CS 1757, de 30 de Maio de 2007, UN Doc. S/RES/1757 (2007), na qual estão anexos o referido acordo e o estatuto do TEL.

<sup>68</sup> *Interlocutory decision on the applicable law: terrorismo, conspiracy, homicide, perpetration, cumulative charging* (Case n.º STL-11-01/I), de 16 de Fevereiro de 2011, p. 2.

### **3. AS POSSÍVEIS CLASSIFICAÇÕES DO CRIME DE TERRORISMO (INTERNACIONAL)**

O terrorismo deve ser classificado como crime internacional autónomo. O terrorismo, pela sua abrangência, transnacionalidade, gravidade, despersonalização extrema, não pode ser admitido como qualquer outro(s) subtipo(s) de crime(s) internacional(is) existente(s). Mas hoje não podemos considerar que exista um crime internacional de terrorismo, pelo menos em tempo de paz.

Com efeito, as diversas convenções sectoriais que referimos<sup>69</sup> abordam, de forma mais ou menos conseguida, a questão do terrorismo. No entanto, nenhuma consegue efectivamente declarar o terrorismo como um crime internacional em tempo de paz. Estas várias convenções limitam-se a obrigar os Estados signatários a adoptar na sua legislação nacional medidas contra o terrorismo, nomeadamente no que concerne à extradição ou cooperação entre Estados<sup>70</sup>. Não podemos pois crer que exista verdadeiramente um crime de terrorismo<sup>71</sup>.

Assim sendo, apenas podemos acreditar na punição dos responsáveis de um acto de terrorismo se este se encaixar numa outra qualquer categoria, já existente, de DI. Dito de outra forma, hoje apenas podemos punir um responsável por um acto terrorista se este puder ser classificado como um crime contra a Humanidade, como um crime de guerra ou como um crime de agressão.

Não acreditamos que as diferentes classificações, que adiante explicitamos, possam constituir um entrave à classificação do terrorismo como um crime internacional discreto. Acreditemos sim que esta é, actualmente, a única forma de conseguir punir os responsáveis por uma acção terrorista. À pergunta se será esta a forma mais eficaz e infalível de o fazer só podemos responder negativamente, mas à pergunta de saber se é a única forma de o fazer teremos que responder afirmativamente.

---

<sup>69</sup> *Vd. supra* “2.1.1. ONU”.

<sup>70</sup> KAIKOBAD, K.H. (2007) 'Crimes...', cit., p. 213.

<sup>71</sup> Neste sentido KAIKOBAD, K.H. (2007) 'Crimes...', cit., p. 213, “mas até à altura em que o terrorismo internacional se torne um crime para o direito internacional, (...) não estará na mesma categoria que os crimes de guerra ou os crimes contra a Humanidade”.

Realçamos também que o terrorismo não é ainda classificado como crime internacional autónomo em tempo de paz. Em situações de conflito armado, como veremos adiante, a situação será diferente, sendo já aceites doutrinal e jurisprudencialmente como proibidos e passíveis de penalização<sup>72</sup> os actos terroristas. Esta distinção, entre terrorismo em tempo de paz e terrorismo em tempo de guerra, não é de todo ideal. Pretende-se que o terrorismo seja punido independentemente do “tempo” da sua ocorrência, como acontece com os crimes contra a Humanidade.

Mas actualmente este só poderá ser punido se tido como crime de guerra ou como crime contra a Humanidade. Assim sendo, analisamos quais as condições para que uma ou outra forma sejam aplicadas.

### 3.1. O TERRORISMO COMO CRIME DE GUERRA

O crime de guerra é geralmente aceite<sup>73</sup> como sendo aquele que é definido pelo art. 8.º do Estatuto do TPI, ou seja, aquelas violações definidas e enumeradas nas als. a) a e) do n.º 2 do art. 8.º do referido Estatuto.

Como bem constata ANTONIO CASSESE<sup>74</sup>, actualmente tanto o DIH como o DIC abordam os actos de terrorismo realizados no âmbito de um conflito armado, seja interno ou internacional.

Tanto o art. 33.º, n.º 1<sup>75</sup> da IV Convenção de Genebra de 1949, como o art. 51º, n.º 2<sup>76</sup> do 1º Protocolo Adicional às Convenções de Genbra de 1949, de 1977 ou os arts. 4.º, n.º 2, al. d)<sup>77</sup> e 13.º, n.º 2<sup>78</sup> do 2º Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 1949, de 1977 (este artigo repete *ipsis verbis* o art. 51.º, n.º 2 do 1º

---

<sup>72</sup> Sobre estas e outras questões *vd. infra* “3.1. O terrorismo como crime de guerra”.

<sup>73</sup> Para mais *vd.* (entre outros) CASSESE, A. (2008) *International Criminal Law*, 2ª edição, New York: Oxford University Press, pp. 81 e segs.

<sup>74</sup> CASSESE, A. (2008) *International...*, cit., p. 171 e *idem* (2006), 'The multifaceted'..., cit., p. 943.

<sup>75</sup> “1 - Nenhuma pessoa protegida pode ser castigada por uma infracção que não tenha cometido pessoalmente. As penas colectivas, assim como todas as medidas de intimação ou de *terrorismo*, são proibidas.” (itálico nosso)

<sup>76</sup> “2 - Nem a população civil enquanto tal nem as pessoas civis devem ser objecto de ataques. São proibidos os actos ou ameaças de violência cujo objectivo principal seja *espalhar o terror* entre a população civil.” (itálico nosso)

<sup>77</sup> “2 - Sem prejuízo do carácter geral das disposições anteriores, são e permanecem proibidas, em qualquer momento ou lugar, em relação as pessoas mencionadas no n.º 1:

(...)

d) Os actos de *terrorismo*.” (itálico nosso)

<sup>78</sup> “2 - Nem a população civil, enquanto tal, nem as pessoas civis deverão ser objecto de ataques. São proibidos os actos ou ameaças de violência cujo objectivo principal seja *espalhar o terror* na população civil.” (itálico nosso)

Protocolo Adicional), de forma mais generalizada ou mais específica, proíbem o recurso ao terrorismo como forma legítima de condução das hostilidades. De acordo com o Comentário do CICV às Convenções de Genebra para o art. 33.º, da 4ª Convenção<sup>79</sup>, o objectivo de proibição do terrorismo como prática aceite de prossecução das hostilidades é, principalmente, o de proteger os princípios de humanidade e justiça.

Claro está que esta proibição aplica-se apenas no contexto de conflito armado, protegendo principalmente aquelas pessoas que não participam no conflito (*maxime* os civis) ou que, tendo participado, encontram-se *hors de combat*. Daqui poderíamos concluir que todos os que participam num conflito armado poderiam ser alvo de actos terroristas ou, por outras palavras, sendo criminalizadas estas condutas contra civis (e outros equiparados), um combatente poderia ser alvo e/ou autor de um acto terrorista.

Se esta hipótese se assemelha como absurda, as dúvidas são logo dissipadas pelo Comentário do CICV ao 2º Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 1949, de 1977<sup>80</sup>. O Comentário, como nota CASSESE<sup>81</sup>, ao proibir actos de terrorismo contra a população civil não deixa de proibir todos os actos de terrorismo, sejam estes contra outras pessoas ou contra edifícios. O Comentário esclarece ainda que “actos ou ameaças de violência com o objectivo de terrorizar a população civil constituem um tipo especial de terrorismo e são objecto de uma proibição específica no art. 13.º”<sup>82</sup> (do mesmo Protocolo).

Se o TPI não prevê o crime de terrorismo, seja em tempo de guerra ou não, os Estatutos do TPIR e do TESL já consagram a jurisdição destes tribunais sobre actos de terrorismo, como violações de DIH<sup>83</sup>.

Apesar de o Estatuto do TPIJ não prever expressamente a jurisdição do tribunal sobre estes actos<sup>84</sup>, o TPIJ é porventura a mais importante fonte de

---

<sup>79</sup> <http://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?viewComments=LookUpCOMART&articleUNID=72728B6DE56C7A68C12563CD0051BC40> (consultado em 19 de Abril de 2014)

<sup>80</sup> <http://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Treaty.xsp?documentId=AA0C5BCBAB5C4A85C12563CD002D6D09&action=openDocument> (consultado em 19 de Abril de 2014)

<sup>81</sup> ANTONIO CASSESE (2001), 'Terrorism'..., cit., p. 221.

<sup>82</sup> para. 4538 do Comentário ao 4º Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 1949, de 1977 <http://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?viewComments=LookUpCOMART&articleUNID=F9CBD575D47CA6C8C12563CD0051E783> (consultado em 19 de Abril de 2014)

<sup>83</sup> Art. 4.º, al. d) do Estatuto do TPIR e art. 3.º, al. d) do Estatuto do TESL. Ambos os artigos, para além de consagrarem a jurisdição dos tribunais sobre actos de terrorismo, consagram também a jurisdição sobre violações do art. 3.º Comum às Convenções de Genebra de 1949 e sobre violações ao 2º Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 1949, de 1977.

<sup>84</sup> O Estatuto do TPIJ, logo no art. 2.º, estipula a jurisdição do tribunal sobre violações graves às Convenções de Genebra de 1949, fornecendo uma enumeração (em nosso entender, meramente

jurisprudência sobre o terrorismo enquanto crime de guerra. Com efeito, em 2003, no âmbito do caso *Galić*<sup>85</sup>, o tribunal questiona se a intenção de provocar o terror nas populações civis<sup>86</sup> já constituía, à altura da prática dos factos em 1992, crime<sup>87</sup>. A resposta do Tribunal é afirmativa, concluindo que por aplicação das Convenções de Genebra e dos Protocolos Adicionais (nomeadamente o 1º Protocolo Adicional), terrorismo em tempo de guerra já era criminalizado em 1992<sup>88</sup>.

Assim, importa desde logo saber quais os elementos essenciais para classificar o terrorismo como crime de guerra, a saber<sup>89</sup>: o *actus reus* será a *acção* – proibida pelo DIH e pelas Convenções de Genebra e Protocolos Adicionais – *violenta*, ou ameaça de acção violenta, contra a população civil ou outras pessoas especialmente protegidas ou que não tomem parte nas hostilidades e a *mens rea* a *intenção* de provocar o medo/terror no inimigo.

A acção violenta por si só, em tempo de guerra, não constitui um ataque terrorista. A condução das hostilidades, mesmo que dentro dos limites impostos pelos princípios de DI, implica sempre acções de carácter violento, com risco para a vida dos combatentes. Mas nem sempre um militar, parte num conflito armado, se encontra em situação de combate. Como refere ANTONIO CASSESE<sup>90</sup>, o art. 2.º, n.º 1, al. b) da Convenção Internacional para a Repressão do Financiamento do Terrorismo inclui, para além dos civis, “qualquer outra pessoa que não participe activamente nas hostilidades em situação de conflito armado” como potencial vítima. Não sendo esta convenção fonte de DIH, introduz-nos uma possível interpretação extensiva às disposições de DIH, nomeadamente ao art. 4.º, n.º 1 e n.º 2, al. d) do 2º Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 1949, de 1977. Dentro desta “categoria”

---

exemplificativa) dos actos que são tidos como violações graves. Não são listados os actos de terrorismo.

<sup>85</sup> Julgamento de *Stanislav Galić* (Case n.º IT-98-29-T), de 5 de Dezembro de 2003, em <http://www.icty.org/case/galic/4> (consultado em 21 de Abril de 2014).

<sup>86</sup> A Primeira Acusação do Procurador é exactamente a de “Imposição de Terror” pela realização de “uma campanha prolongada de bombardeamentos e *sniping* sobre áreas civis de Sarajevo e sobre a população civil, infligindo assim terror e sofrimento mental sobre a sua população civil.”, vd. Acusação de *Stanislav Galić* (Case n.º IT-98-29-I), de 26 de Março de 1999, em <http://www.icty.org/case/galic/4> (consultado em 21 de Abril de 2014).

<sup>87</sup> Para. 113 do ac. *Galić*. Neste e no para. 138, o Tribunal reitera a posição de que não tenta averiguar se o crime de terror tem fundamento no DI consuetudinário mas apenas se, de facto, existia.

<sup>88</sup> Devido aos limites impostos a esta dissertação, não nos alongaremos sobre os pressupostos e fundamentação inerentes a esta conclusão. Para mais, vd. ac. *Galić* para. 113 a 138.

<sup>89</sup> Adoptamos aqui os elementos propostos por CASSESE, A. (2008) *International Criminal...*, cit., pp. 87 e segs. e 92 e segs.

<sup>90</sup> *Idem, ibidem*, p. 174.

podermos, por exemplo, incluir aqueles militares que estejam a executar missões humanitárias.

No mesmo sentido, uma acção violenta para ser caracterizada como terrorista e, como tal, proibida durante um conflito armado, tem de ter como *intenção* específica e principal, provocar o medo na população civil. Nas palavras do TPIJ, e com as quais concordamos, o objectivo principal “deve ser entendido como excluindo *dolus eventualis* ou descuido do estado intencional e específico de terror”<sup>91</sup>.

Os terroristas atingirão o objectivo principal de aterrorizar o inimigo se uma população for alvo de ataques terroristas sistemáticos, as forças militares terão que (em certa medida) se abster de levar a cabo as suas operações militares de combate directo ao inimigo, para antes executarem missões de protecção directa da população civil. De igual modo, acções recorrentes criam um sentimento de insegurança e de instabilidade entre os militares porque estes poderão ser sempre alvo de ataques mesmo quando não estejam em situação de combate ou porque a população civil que defendem (incluindo os seus familiares), apesar de não ser parte activa no conflito, não deixa de ser alvo de ataques.

O *motivo*, apesar de essencial na classificação do crime de terrorismo noutras categorias de crimes internacionais, é tido como imaterial e sem qualquer relevância jurídica neste caso. O TPIJ avança que “o crime de terror é um crime de intenção específica”<sup>92</sup>. Clarificando este ponto, ANTONIO CASSESE<sup>93</sup> afirma que tal implica que as acções terroristas, em tempo de guerra, têm sempre um motivo público subjacente, não relevando juridicamente qualquer motivo pessoal inerente ao perpetrador do acto.

Se até aqui falamos em terrorismo como crime de guerra, então consideramos que, para ser punido, um terrorista terá de ser equiparado a um combatente<sup>94</sup>. Tal implica que o terrorista seja tratado como prisioneiro de guerra, com todos os direitos e garantias que lhes assistem, tais como a obrigação de libertação e repatriação após o fim das hostilidades<sup>95</sup> ou a proibição de serem encarcerados ou detidos<sup>96</sup>. Este argumento, essencial para a responsabilização de um terrorista, não faz qualquer

---

<sup>91</sup> Ac. *Galić*, cit., para. 136.

<sup>92</sup> Ac. *Galić*, cit., para. 136.

<sup>93</sup> CASSESE, A. (2008) *International...*, cit., p. 175 e *idem* (2006), 'The multifaceted'..., cit., p. 948.

<sup>94</sup> Como bem nota CARSTEN STAHN, *International Law at a Cross*, p. 197, “A aplicação das leis da guerra (...) não pode funcionar, excepto se os terroristas forem equiparados a combatentes sujeitos às leis da guerra.”

<sup>95</sup> Art. 118.º da III Convenção de Genebra de 1949.

<sup>96</sup> Art. 21.º da III Convenção de Genebra de 1949.

sentido em tempo de paz. Não nos parece exequível, ou sequer lógica, a equiparação de um terrorista a um combatente, quando o acto terrorista não suceda em tempo de guerra. Reiteramos assim a necessidade de uma definição amplamente aceite de terrorismo, como impulso para a adopção de instrumentos legais internacionais que criminalizem o terrorismo como tal.

Dito isto, somos obrigados a dedicar algumas (ainda que poucas) linhas à questão de saber se um terrorista pode realmente ser equiparado a um combatente ou se deverá ser incluído na “terceira” categoria (para além do combatente e do civil) de *unlawful combatant*<sup>97</sup>.

O termo “*unlawful combatant*” foi usado pela primeira vez no caso *Quirin*<sup>98</sup>, caso este anterior às Convenções de Genebra de 1949. Com o surgimento destas convenções, distinguindo claramente entre o que será um combatente e um civil, fica sempre a dúvida de saber que tratamento deverá receber aquele que não caiba em nenhuma dessas categorias.

Com a “guerra contra o terrorismo”<sup>99</sup> declarada pelo presidente George W. Bush<sup>100</sup>, no rescaldo dos ataques de 11 de Setembro, surge a dúvida do tratamento que os terroristas devem receber quando capturados, ou seja, se devem ser tratados como prisioneiros de guerra ou não. Ora, essa dúvida não pode ser alheia às Convenções de Genebra ou, por outras palavras, esta dúvida deve ser abordada sempre com base naquilo que são os princípios gerais de DIH, previstos nestas Convenções. Com isto,

---

<sup>97</sup> Por questões de simplificação e de necessidade de síntese (e porque não nos cabe discutir esta questão, aliás muito complexa), nesta dissertação o termo *unlawful combatant* (ou *unprivileged combatant*) tomará o sentido proposto por KNUT DÖRMANN (Março 2003), “The legal situation of “unlawful/unprivileged combatants””, *International Review of the Red Cross*, vol. 85, n.º 849, pp. 46 e 47, ou seja, “todas as pessoas que participem directamente nas hostilidades, sem a tal terem direito e, portanto, não possam ser classificadas como prisioneiros de guerra ao serem capturadas pelo inimigo.” Assim, incluirá “civis participando directamente nas hostilidades, assim como membros de milícias e de outros corpos voluntários (...) não integrados nas forças armadas regulares, mas pertencentes a uma parte num conflito, desde que não cumpram as condições do art. 2.º, A, n.º 2 da III Convenção de Genebra de 1949.”

<sup>98</sup> Vd. *Ex Parte Quirin* (1942), 317 U.S. 1. Os factos deste caso remontam à II Guerra Mundial, em que oito membros das forças nazis conseguiram chegar a território americano, carregando consigo explosivos. Para não serem identificados, enterraram os seus uniformes na praia onde desembarcaram. Quando capturados e apresentados perante o órgão jurisdicional competente, foram classificados como *unlawful combatants* por não respeitarem e cumprirem a distinção necessária entre civis e militares, através do uso do uniforme. Não obstante, o tribunal considerou que deveriam ser julgados por uma comissão militar por actos de beligerância ilegítima.

<sup>99</sup> A classificação da luta contra o terrorismo como guerra é ambígua, criando dúvidas da sua legitimidade e da possibilidade de classificação como guerra. Para mais, vd. AZEREDO LOPES, J.A. (2004) 'A Luta contra o Terrorismo, ou os fins não justificam os meios', *Jurisprudência Constitucional*, vol. 3, Jul/Set, pp. 41-56.

<sup>100</sup> “Address to a Joint Session of Congress and the American People,” de 20 de Setembro de 2001, em <http://www.britannica.com/presidents/article-9398253> (consultado em 20 de Fevereiro de 2014)

mais não explanamos aquilo que já está previsto no art. 5.º da 3ª Convenção de Genebra de 1949<sup>101</sup>, que garante a todos os que sejam capturados no âmbito de um conflito o mesmo nível de protecção que é garantido a um prisioneiro de guerra, mesmo que, no momento, não seja clara a classificação do capturado como tal.

Debruçando-nos ainda sobre a afamada “guerra contra o terrorismo”, e não nos atrevendo em discutir a sua legitimidade em tão poucas linhas, é notório o desrespeito dos EUA por este preceito. É sabido que todos (ou a maioria) dos terroristas capturados pelas forças americanas e coligadas são mantidos na base de Guantánamo (no denominado “*Camp X-Ray*”) onde já foi, por diversas vezes, demonstrada a total falta de cumprimentos dos mínimos de dignidade humana e de respeito pelos mais básicos DH. Da mesma forma, os EUA sempre recusaram a aplicação do referido art. 5.º da 3ª Convenção de Genebra<sup>102</sup>.

É nosso entender que a classificação de um terrorista como “*unlawful combatant*” não é de todo benéfica para a luta contra o terrorismo ou, se assim a considerarmos, para o esforço de guerra. Se o terrorista não for classificado como combatente, então não lhe serão imputáveis a nível criminal, nos termos do DIH e das normas internacionais de beligerância, os actos terroristas que este tenha perpetrado. Só aos olhos dos EUA se revela benéfica esta situação, porquanto terá toda a “liberdade” para torturar, interrogar e indefinidamente deter os terroristas capturados. Mas, acima de tudo e independentemente da classificação (ou falta dela) dada aos detidos no curso da “guerra contra o terrorismo”, não se pode nunca coadunar com a violação dos DH mais basilares, contando para mais que esta violação é efectivada pelos mesmos que peremptoriamente afirmam defender mundialmente a liberdade e a justiça<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> “Se existirem dúvidas na inclusão em qualquer das categorias do artigo 4.º de pessoas que tenham cometido actos de beligerância e que caírem nas mãos do inimigo, estas pessoas beneficiarão da protecção da presente Convenção, aguardando que o seu estatuto seja fixado por um tribunal competente.”

<sup>102</sup> Por estas mesmas razões, a Comissão Inter-Americana de Direitos Humanos decidiu aplicar o mecanismo de medidas preventivas (previstas para situações graves e urgentes), pedindo aos EUA a aclaração do estatuto legal dos detidos, seja através das Convenções de Genebra ou de outros instrumentos legais de DIH. Os EUA não só não aplicaram estas medidas, como também deixaram de prestar informações à Comissão. Vd. ponto 80, “Precautionary Measures 2002”, em <http://www.cidh.org/medidas/2002.eng.htm> (consultado em 10 de Abril de 2014).

<sup>103</sup> Para mais, incluindo a principal jurisprudência americana, vd. TELES PEREIRA, J.A. (2004) ‘Que fazer com o inimigo?’, *Jurisprudência Constitucional*, vol. 3, Jul/Set, pp. 59-72.

### 3.2. TERRORISMO COMO CRIME CONTRA A HUMANIDADE

Os crimes contra a Humanidade são crimes internacionais, de jurisdição universal, pela primeira vez positivados no art. 6.º, al. c)<sup>104</sup> da Carta do Tribunal de Nuremberga<sup>105</sup>, sendo hoje competência do TPI julgar estes crimes<sup>106</sup>.

Numa primeira análise, poderíamos considerar que o terrorismo poderia ser incluído no rol dos crimes que podem constituir crime contra a Humanidade, desde que cumprisse os requisitos básicos e mínimos<sup>107</sup> de constituir um “ataque generalizado ou sistemático”, ter como alvo “qualquer população civil” e desde que haja “conhecimento desse ataque”. Mas a questão não se afigura assim tão simples.

Desde logo, e relativamente à abordagem do terrorismo como crime de guerra, esta classificação beneficia da independência relativamente ao contexto onde é cometido, isto é, para a responsabilização por um crime contra a Humanidade não nos importará se o acto foi cometido em tempo de guerra ou em tempo de paz.

De acordo com ANTONIO CASSESE<sup>108</sup>, o terrorismo poderia ser considerado crime contra a Humanidade desde que cumprisse os requisitos que mencionamos. Constituiria assim, nas palavras deste autor, uma “forma agravada do crime discreto de terrorismo”<sup>109</sup>. Com esta afirmação somos obrigados a discordar. Um crime contra a Humanidade é, por si só, um crime internacional independente de qualquer outro. Por isto não podemos afirmar que um acto de terrorismo, por atingir determinada magnitude, deixe de constituir um crime de terrorismo “simples”, passando a ser uma forma agravada do mesmo, enquanto crime contra a Humanidade. Não somos alheios ao facto de alguns actos terroristas do nosso século poderem ser considerados crimes contra a Humanidade (nomeadamente o 11 de Setembro, que abaixo abordaremos). No entanto, a sê-lo, serão isso mesmo: um crime contra a Humanidade (e não um

---

<sup>104</sup> “Os seguintes actos, ou qualquer um deles, são crimes da competência do Tribunal, para os quais existirá responsabilidade individual: (...)

(c) Crimes contra a humanidade: nomeadamente, homicídio, extermínio, escravidão, deportação e outros actos desumanos cometidos contra qualquer população civil, antes ou durante a guerra; ou perseguições por motivos políticos, raciais ou religiosos em execução ou em conexão com qualquer crime da competência do Tribunal, independentemente de violarem a legislação nacional do país onde foram perpetrados.”

<sup>105</sup> Carta do Tribunal de Nuremberga, de 8 de Agosto de 1945. Em <http://avalon.law.yale.edu/imt/imtconst.asp> (consultado em 15 de Fevereiro de 2014).

<sup>106</sup> Art. 5.º e 7.º do Estatuto do TPI

<sup>107</sup> Explanados no n.º 1 do art. 7.º do Estatuto do TPI

<sup>108</sup> CASSESE, A. (2008) *International...*, cit., pp. 175 e 176.

<sup>109</sup> *Idem, ibidem*, p. 177.

crime de terrorismo “agravado”). Se o acto terrorista preencher os requisitos de um crime contra a Humanidade, não será nada mais, senão esse crime.

De facto, já não inédita a classificação jurisprudencial de actos de terror como crimes contra a Humanidade. Se o Tribunal de Nuremberga aflora a questão<sup>110</sup>, em diversos casos o TPIJ<sup>111</sup> claramente se refere ao terrorismo como crime contra a Humanidade. Em *Kristic*<sup>112</sup> o tribunal expressamente classifica “os crimes de terror (...) em Potocari como constituindo crimes contra a Humanidade, isto é, perseguição e actos desumanos.”<sup>113</sup>. Já em *Tadic*<sup>114</sup>, o Procurador considera que a campanha de terror levada a campo dentro e fora dos campos de concentração, através de “mortes, tortura, agressões sexuais e outros abusos físicos e psicológicos” constitui um crime contra a Humanidade, sob a forma de perseguição<sup>115</sup>.

Este tribunal considera que o terrorismo foi cometido através da perseguição e de outros actos, incluídos no rol crimes contra a Humanidade do art. 5.º do seu Estatuto. Entendemos que o TPIJ acaba por, na ausência de um crime de terrorismo, punir os perpetradores por actos que constituem crimes contra a Humanidade. Nestes casos, em que é demonstrada a intenção (*mens rea*) de aterrorizar a população civil, apenas podemos aceitar a classificação como crimes contra a Humanidade se considerarmos individualmente todos aqueles actos que conduziram o autor ao seu objectivo último de criar um sentimento de medo e de terror na população. Não é de todo o ideal contando que, sempre que se cometam actos de terrorismo, estarão inerentes todo um conjunto de actos ilegítimos como o homicídio ou outros actos desumanos. Excepto naquelas situações em que pela gravidade e pela magnitude do acto se possa, pelo menos num exercício teórico, classificar todo o acto como um crime contra a Humanidade, não podemos (pelo menos para efeitos de

---

<sup>110</sup> Vd. Julgamento do Tribunal de Nuremberga: as Organizações Acusadas, em <http://avalon.law.yale.edu/int/judorg.asp#sa> (consultado em 20 de Fevereiro de 2014). Aqui o tribunal debruça-se sobre a questão de saber as acções das S.A. Nazis para estabelecer um clima de terror junto da população judaica podem ser classificadas como crimes contra a Humanidade.

<sup>111</sup> Para além dos referidos, vd. Julgamento de *Kordic e Cerkez* (Case n.º IT-95-14/2-T), de 26 de Fevereiro de 2001, em [http://www.icty.org/case/kordic\\_cerkez/4](http://www.icty.org/case/kordic_cerkez/4); Julgamento de *Kupreskić et al.* (Case n.º IT-95-16-T), de 14 de Janeiro de 2000, em <http://www.icty.org/case/kupreskic/4>; Julgamento de *Kvočka et al.* (Case n.º IT-98-30/1-T), de 2 de Novembro de 2001, em <http://www.icty.org/case/kvočka/4> (todos consultado em 20 de Fevereiro de 2014).

<sup>112</sup> Julgamento de *Radislav Kristic* (Case n.º IT-98-33-T), de 2 de Agosto de 2001, em <http://www.icty.org/case/kristic/4> (consultado em 21 de Abril de 2014).

<sup>113</sup> Ac. *Kristic*, para. 607. Vd. também ac. *Kristic*, para. 537, para a classificação dos actos de terror cometidos contra os civis bósnios muçulmanos como actos persecutórios.

<sup>114</sup> Segunda alteração à acusação de *Dusko Tadic* (Case n.º IT-94-1-I), de 14 de Dezembro de 1995, em <http://www.icty.org/case/tadic/4> (consultado em 20 de Abril de 2014).

<sup>115</sup> *Idem*, para. 4.

responsabilização individual) “subdividir” o acto de terrorismo naqueles actos criminosos que o constituem, com outra finalidade que não a de auferir se todos os elementos do crime de terrorismo estarão preenchidos.

Para além da classificação jurisprudencial, também parte da comunidade internacional propôs esta opção para a criminalização do terrorismo, durante as negociações do Estatuto de Roma. No perspectiva da incapacidade de inclusão do crime de terrorismo no que viria a ser o Estatuto do TPI<sup>116</sup>, a Índia, o Sri Lanka e a Turquia propuseram que o elenco de crimes contra a Humanidade incluísse actos de terrorismo<sup>117</sup>. Esta proposta veio a ser recusada.

A doutrina internacional também tem proposto várias formas de classificação do terrorismo como crime contra a Humanidade. ANTONIO CASSESE<sup>118</sup> afirma que o terrorismo será incluído nesta categoria de crimes internacionais desde que a conduta terrorista consista em “homicídio; ou grande sofrimento; ou ferimentos graves para o corpo ou que atinjam a saúde física ou mental; ou tomem a forma de tortura” e que sejam cumpridos os requisitos mínimos para qualquer crime contra a Humanidade, sejam eles que o acto seja “cometido no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil”<sup>119</sup> e que o autor tenha “conhecimento desse ataque”<sup>120</sup>.

No mesmo sentido, ROBERTA ARNOLD<sup>121</sup> avança duas formas possíveis de incluir no Estatuto do TPI o terrorismo como crime contra a Humanidade. A primeira hipótese (ainda que indirectamente, já por nós referida) passa pela inclusão do terrorismo como uma subcategoria no rol do n.º 1 do art. 7.º do Estatuto do TPI<sup>122</sup>. A outra, de mais difícil compreensão para nós, é a de penalizar o terrorismo através do art. 7.º, n.º 1, al. k) do Estatuto do TPI, ou seja, classificando-o como um acto desumano. O autor explica que “esta provisão poderia ser usada como uma norma *all catch up* (no original, itálico nosso) para os casos de terrorismo que não pudessem ser incluídos em qualquer outra subcategoria (...) desde que os actos tivessem como

---

<sup>116</sup> Vd. infra “4. A questão da inclusão do crime de terrorismo no Estatuto do TPI”.

<sup>117</sup> Vd. Doc. A/CONF. 183/C. 1/L. 27/REV. 1, de 6 de Julho de 1998, em United Nations (2002) *United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court - Official Records*, vol. III - Reports and other documents, New York: United Nations, p. 245.

<sup>118</sup> CASSESE, A. (2008) *International...*, cit., pp. 175 e 176 e *idem*(2001), 'Terrorism'..., cit., p. 222.

<sup>119</sup> Art. 7.º, n.º 1 do Estatuto do TPI.

<sup>120</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>121</sup> ARNOLD, R. (2004) 'The Prosecution of Terrorisms as a Crime Against Humanity', *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 64, pp. 979-1000.

<sup>122</sup> *Idem, ibidem*, pp. 994 a 998.

intenção infligir o tipo de dano previsto por esta disposição”<sup>123</sup>. Por muito que se afigure apetecível esta forma “simplificada” de inclusão do crime de terrorismo sob a alçada do TPI, não se coaduna de todo com a complexidade de elementos que deverão constituir este crime. Além do mais, não fosse o pressuposto avançado pelo autor de só se recorrer a esta norma na impossibilidade de inclusão do acto numa das alíneas anteriores do artigo até aqui referido, esta provisão seria sempre aplicada pois dificilmente imaginamos que um acto terrorista não cause ferimentos graves ou, pelo menos, qualquer tipo de afectação física ou mental para os sobreviventes.

Numa abordagem ao terrorismo como um crime contra a Humanidade não podemos deixar de, à semelhança da doutrina e num local que se nos afigura lógico, averiguar se, e de que forma, o atentado terrorista do 11 de Setembro pode, ou não, ser classificado como tal. Para tal usaremos como ponto de partida os seis elementos que caracterizam os crimes contra a Humanidade, presentes no Estatuto do TPI, e avançados por JAMES FRY<sup>124</sup>. São eles, relativamente ao *actus reus*, “(1) um ataque generalizado ou sistemático; (2) contra a população civil; (3) com conhecimento do ataque; (4) através de uma conduta que envolva a prática de múltipla deste tipo de actos”<sup>125 - 126</sup>. No que concerne à *mens rea*, os elementos a preencher<sup>127</sup> serão os das alíneas a) e b) do n.º 2 do art. 30.º do Estatuto do TPI<sup>128</sup>.

Tentaremos sempre fazer uma análise crítica a estes elementos e à sua satisfação relativamente aos actos perpetrados em Nova Iorque e em Washington. Cremos, no entanto, que o terrorismo a ser um crime contra a Humanidade, terá necessariamente de cumprir um número de requisitos específicos, de forma a que em nada se possa confundir com o crime de terrorismo como crime *per se*. Assim, a proposta deste autor será, em nosso entender, a que melhor vai de encontro com o que até agora temos vindo a defender.

Começando pelos elementos do *actus reus*, nomeadamente à necessidade de o acto ser cometido no âmbito de um ataque generalizado ou sistemático, pensamos que

---

<sup>123</sup> *Idem, ibidem*, p. 999.

<sup>124</sup> FRY, J.D. (2002-2003) 'Terrorism as a Crime Against Humanity and Genocide: The Backdoor to Universal Jurisdiction', *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, vol. 7, p. 186 e 187.

<sup>125</sup> *Idem, ibidem*, p. 186.

<sup>126</sup> Art. 7.º, n.º 1 e n.º 2, al. a) do Estatuto do TPI.

<sup>127</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>128</sup> “Para efeitos do presente artigo, entende-se que actua intencionalmente quem:

- a) Relativamente a uma conduta, se se propuser a adoptá-la;
- b) Relativamente a um efeito do crime, se se propuser causa-lo ou estiver ciente de que ele terá lugar numa ordem normal dos acontecimentos.”

os actos do 11 de Setembro preenchem-no. Com efeito, como nota JAMES FRY<sup>129</sup>, a organização terrorista Al-Qaeda terá estado envolvida em numerosos ataques contra os EUA, anteriores ao da fatídica manhã de Setembro de 2001, em tal ordem que se podem considerar sistemáticos. Não satisfazendo esta justificação, e usando as palavras de FRANCISCO FERREIRA DE ALMEIDA, poderá “detectar-se [nos ataques do 11 de Setembro], a partir da magnitude dos efeitos produzidos e da retumbância dos actos desumanos ocorridos, uma acção generalizada”<sup>130</sup>.

Quanto às vítimas, a questão sobre a sua “qualidade” de civis, apenas se põe relativamente aquelas que se encontravam no Pentágono (quartel-general do Departamento de Defesa dos EUA). Com efeito, a maioria daqueles que diariamente trabalham no Pentágono são militares mas, ao tempo do ataque não tinham participado em qualquer hostilidade ou conflito armado com os perpetradores do ataque, pelo que, à luz das Convenções de Genebra de 1949 são equiparados a civis.

Na resposta à questão se havia conhecimento do ataque podemos afirmar que a organização terrorista responsável pelos ataques tinha, conforme foi posteriormente provado, conhecimento dos mesmos.

O quarto elemento referido, ou seja, a prática múltipla destes tipo de actos (actos referidos no n.º 1 do art. 7.º do TPI) só poderá ser preenchido se, no caminho oferecido pela letra do art. 7.º, n.º 2, al. a) do Estatuto do TPI, atentarmos às políticas desta organização que passam pela prática de actos contra a população civil<sup>131</sup>.

Relativamente aos elementos que constituem a *mens rea* poderemos considerar que ambos foram preenchidos, porquanto existem provas (nomeadamente entrevistas e vídeos) do chefe da organização terrorista Al-Qaeda demonstrando a sua vontade de realizar um ataque terrorista em grande escala, com consequências gravosas, como sejam o elevado número de vítimas<sup>132</sup>.

Só em casos de gravidade especial, tanto pelo números de vítimas, como pelo preenchimento daqueles requisitos essenciais para um crime contra a Humanidade que são o ataque generalizado ou sistemático, poderemos então considerar que os

---

<sup>129</sup> FRY, J.D. (2002-2003) 'Terrorism...', cit., p. 190.

<sup>130</sup> FERREIRA DE ALMEIDA, F. (2009) *Os Crimes contra a Humanidade no actual Direito Internacional Penal*, Coimbra: Almedina, p. 379.

<sup>131</sup> FRY, J.D. (2002-2003) 'Terrorism...', cit. p. 192, avança que o próprio sequestro dos aviões é, em si só, um acto terrorista o que, juntamente com os demais ataques cometidos ao longo dos anos, facilmente satisfaz este elemento.

<sup>132</sup> Apesar de poder ser posta em causa o grau de certeza que Osama bin Laden teria relativamente à queda das torres, acredita-se que este sabia que os andares superiores ao local de embate dos aviões ruiam. Para nós, bastará esta certeza, na parte em que se propôs a causar este efeito do crime.

actos terroristas constituirão este tipo de crime, deixando de ser um crime de terrorismo discreto. Aliás, não é inédita esta classificação deste específico acto de terrorismo por personalidades públicas de grande relevo na comunidade internacional, como são Kofi Annan ou Mary Robinson, respectivamente Secretário-Geral da ONU e Alto Comissário da ONU para os DH à data dos actos terroristas de Setembro de 2001.

O terrorismo, sendo então classificado como crime contra a Humanidade, para além da facilidade de aplicação tanto em tempo de paz como em tempo de guerra permitirá, como acredita JAMES FRY, o acesso ao mecanismo da jurisdição universal, mecanismo este de DI consuetudinário relativamente a este tipo de crimes<sup>133</sup>. Os terroristas poderão então ser alvo de prossecução por qualquer Estado, tendo este autoridade para prender aqueles, independentemente do local onde o ataque terrorista foi cometido. Na prática, considerando a classificação feita aos ataques do 11 de Setembro, tal implica que os terroristas responsáveis pelo planeamento daquele podem ser perseguidos a nível mundial.

### **3.3. O TERRORISMO COMO CRIME INTERNACIONAL DISCRETO**

Apesar das possíveis classificações do terrorismo como crime de guerra ou como crime contra a Humanidade, defendemos que o terrorismo deve ser consagrado como crime internacional discreto.

Se no passado o terrorismo não era considerado como suficientemente grave ou com relevância suficiente para ser um crime *per se*, os ataques do 11 de Setembro levaram a que o fenómeno do terrorismo seja hoje considerado uma ameaça à segurança e à paz internacionais<sup>134</sup>, de tal forma que a mesma pergunta sobre um qualquer assunto relacionado com o terrorismo, feita antes e depois dos ataques, terá obrigatoriamente uma resposta diferente<sup>135</sup>.

Mas antes de podermos tratar de classificar o terrorismo como crime internacional discreto, temos de esclarecer se para o terrorismo como crime é

---

<sup>133</sup> FRY, J.D. (2002-2003) 'Terrorism...', cit., p. 183.

<sup>134</sup> Apenas como exemplo, referimos mais uma vez as Res. CS 1368 e 1373.

<sup>135</sup> ALAIN PELLET (2003), "The Responsibility of Government Leaders for International Crimes of the State" em GHISLAIN DOUCET (ed.), *Terrorism, Victims and International Criminal Responsibility: SOS Attentas*, p. 295 *apud* LEHTO, M. (2010) *Indirect...*, cit.

considerada (ou consideramos existir) a distinção entre terrorismo de Estado e terrorismo estadual<sup>136</sup>. A distinção é simples entre um e outro, porquanto ao primeiro não se aplicam normas de DI exceptuando aquelas que possam vir a proteger os seus nacionais (nomeadamente o DIH), enquanto que ao segundo já se aplicarão todas as provisões para responsabilização do Estado como autor de um crime internacional de terrorismo. A diferenciação, numa perspectiva de DIC não fará portanto sentido. Assim sendo, um Estado, na pessoa dos seus responsáveis, poderá responder pelo crime de terrorismo se apoiar de qualquer forma ou participar directamente na consumação de atentados terroristas. Não queremos com isto dizer que o crime de terrorismo possa ter actores estaduais e não-estaduais. Apenas a segunda será verdadeira. A utilização directa de “terrorismo” por um Estado contra outro em nosso entender não existe, não passando de um acto de agressão, “rotulado” de outra forma, e como acto de agressão permite ao Estado atingido todas as formas de resposta autorizadas pelo DI.

Como em qualquer crime internacional<sup>137</sup>, temos obrigatoriamente de caracterizar os elementos objectivo (*actus reus*) e subjectivo (*mens rea*) que constituem o crime de terrorismo discreto.

O elemento objectivo, como sendo a conduta ilegítima serão, no mesmo sentido de ANTONIO CASSESE<sup>138</sup>, todas as condutas já criminalizadas pelas legislações nacionais, com natureza internacional e que tenham como vítimas a população civil ou funcionários públicos. Como condutas já criminalizadas entendem-se condutas como o homicídio, o assalto, o ataque bombista, etc. A internacionalidade limita a aplicação deste crime aos ataques terroristas que tenham essa natureza, pois para o terrorismo dito doméstico<sup>139</sup> serão competentes os tribunais nacionais. No que toca às vítimas julgamos que o rol apresentado pelo autor deve ser entendido de uma forma ampla. A população civil e os funcionários públicos devem incluir também as forças de segurança e os militares de um determinado Estado, principalmente em tempo de paz. Não existindo um conflito armado, os militares e as bases militares devem ser protegidas por esta disposição, não devendo o ataque terrorista ser interpretado como

---

<sup>136</sup> Terror de Estado existirá sempre que um Estado aplique ou ameace aplicar métodos violentos (que causem terror) à sua população, com o objectivo de manter o poder. Já o terrorismo estadual é todo aquele terrorismo que tem apoio estadual, em grau variável, mas que permite a persecução de actos terroristas noutros Estados ou territórios.

<sup>137</sup> CASSESE, A. (2008) *International...*, cit., pp. 53 e segs.

<sup>138</sup> ANTONIO CASSESE (2006), 'The multifaceted'..., cit., p. 938.

<sup>139</sup> *Vd. supra* “2.3. Terrorismo doméstico e terrorismo internacional”.

um acto de agressão (por ser praticado por um acto não estadual) mas como um crime de terrorismo.

Atentando ao elemento subjectivo, no caso do terrorismo, para além do *dolus generalis* próprio da conduta criminosa que serve de base ao acto terrorista, existe também um *dolus specialis*<sup>140</sup> de provocar ou espalhar o terror na população civil, com o objectivo último de coagir determinado governo ou organização internacional a tomar ou deixar de tomar determinado comportamento ou acção. Esta intenção pode ser conseguida de variadas maneiras, desde o ataque directo às instalações públicas e governamentais (como ministérios, parlamento, sede oficiais, etc.) ao ataque a locais públicos e de livre acesso (como um mercado, um teatro ou uma escola). Não é necessário atingir directamente a população civil para instigar o medo nesta. Pense-se no caso de ataques terroristas que debilitem as forças de segurança ou perturbem o normal funcionamento de um governo e nas consequência que tal poderá ter no sentimento de segurança da população, insegura quanto à ocorrência de outro ataque ou à possibilidade das autoridades a protegerem.

Para além da intenção, à *mens rea* está associado um motivo. O motivo é a razão pela qual, em primeira instância, o ataque foi planeado. Mesmo que determinado indivíduo aja sozinho desde o planeamento à execução, será considerado terrorista se subjacente às suas acções existir um motivo que não é pessoal, nem tenha origens pessoais. Razões ideológicas, religiosas, étnicas, políticas valem todas como motivos, para efeitos de classificação de um acto como terrorista. Apesar de prova mais difícil do que a intenção, não deixa de ser um elemento essencial para separar os actos que são verdadeiros actos terroristas, dos actos que têm uma natureza pessoal e portanto não são terroristas em si.

Temos assim os elementos essenciais para o crime internacional de terrorismo, como crime internacional *per se*, a saber: uma conduta criminosa, com carácter internacional, que tenha como alvo a população em geral, motivada por uma qualquer ideologia ou crença, com a intenção de coagir determinada autoridade ou organização a ter ou deixar de ter determinado comportamento através da instigação do medo na população.

No entanto, atrás referimos que o terrorismo pode ser tido como crime de guerra ou como crime contra a Humanidade, sendo os seus responsáveis punidos

---

<sup>140</sup> CASSESE, A. (2008) *International...*, cit., p. 65 e *idem* (2006), 'The multifaceted'..., cit., p. 940.

como tal. Mantemos que a situação ideal é a consagração do terrorismo como crime discreto e a sua consumação no direito internacional consuetudinário<sup>141</sup>. Não sendo alheios aos elementos que constituem os outros dois tipos de crimes internacionais referidos, entendemos que o terrorismo pode “encaixar” em ambos, nomeadamente quando seja perpetrado em tempo de guerra ou quando atinja tal magnitude que se constitui como crime contra a Humanidade. Aliás, não serão poucos os casos em que a aplicação dos elementos que aqui consideramos seja facilitada pela classificação do terrorismo como “subtipo” de um dos outros crimes e, como vimos, não é inédita a jurisprudência que assim classifica o terrorismo.

De facto, só preenchendo cumulativamente os elementos necessários para a classificação de uma conduta como terrorista e os elementos necessários para os crimes de guerra ou para os crimes contra a Humanidade, teremos possível a responsabilização dos autores. Na prática, só teremos o crime de terrorismo punido quando seja cometido em tempo de guerra ou quando seja praticado de forma sistemática (condição que deve ser aplicada cautelosamente relativamente ao terrorismo) ou em larga escala. Vemos assim reduzido o escopo preventivo e repressivo de uma criminalização do terrorismo, se só em certas condições muito específicas poder haver uma responsabilização.

Se ultrapassadas todas as barreiras para a consagração do crime de terrorismo como crime internacional discreto, temos ainda que considerar a existência das convenções sectoriais. Estas consagram principalmente normas de cooperação internacional, nomeadamente quanto à extradição, reflectindo-se principalmente no direito interno dos Estados que delas fazem parte. Ainda assim, não deixam de fornecer elementos essenciais para a caracterização das diversas formas de terrorismo, de maneira que podem servir como instrumentos de interpretação, nomeadamente para auferir se determinada conduta pode ter um carácter terrorista. Para tal, partilhamos a opinião de BEN SAUL<sup>142</sup>, no sentido em que as convenções deverão ser entendidas como *lex specialis*, derogando a definição geral que venha a ser consagrada no crime de terrorismo, naquelas particularidades específicas que cada um destes instrumentos aborda.

---

<sup>141</sup> Alguns autores consideram que o terrorismo já constitui um crime de acordo com o direito consuetudinário. ANTONIO CASSESE, *Terrorism...*, cit., p. 224.

<sup>142</sup> SAUL, B. (2005) 'Attempts to Define "Terrorism" in International Law', *Netherlands International Law Review*, vol. LII, p. 82.

## 4. A INCLUSÃO DO CRIME DE TERRORISMO NO ESTATUTO DO TPI

O TPI é o “braço” jurisdicional da ONU e o único tribunal permanente com competência para julgar crimes contra a Humanidade, crimes de guerra e o crime de genocídio. Será também o local ideal para serem julgados os crimes de terrorismo, crimes esses que já poderão ser julgados pelo TPI, desde que sejam levados ao tribunal como crimes de guerra ou crimes contra a Humanidade.

Os tribunais nacionais são hoje os únicos com competência para julgar casos de terrorismo (desde que previsto nas suas legislações nacionais), com respeito pelas diversas convenções sectoriais no que concerne à extradição e à cooperação entre os Estados. Logo aqui são levantados problemas. Como exemplo, Espanha, França e Alemanha já recusaram extraditar para os EUA detidos associados à Al-Qaeda por neste país se aplicar a pena de morte. Noutra consideração, imaginemos um ataque terrorista devastador num Estado em que o sistema de justiça não é dos mais evoluídos. Podemos acreditar na imparcialidade dos juízes?

Tribunais internacionais *ad-hoc* como o TPIJ ou TPIR também não são solução, tanto pela sua competência territorial e temporal limitada, como pela sua dependência nos Estados parte das convenções, por exemplo, para extradição de detidos. O mesmo se aplicará aos tribunais internacionalizados.

Exceptuando os casos especiais dos tribunais militares, temos que o TPI é o melhor fórum para tratar do crime de terrorismo. Além do mais, a permanência do tribunal, as garantias de imparcialidade e de um processo justo e transparente e a aplicação do princípio da complementaridade<sup>143</sup> conferem ao TPI um espírito preventivo e repressivo contra o terrorismo.

Mas para tal o crime de terrorismo tem de ser incluído no Estatuto do TPI. Para além da tentativa de incluir o crime de terrorismo como crime contra a Humanidade<sup>144</sup>, diversas delegações presentes na Conferência de Roma fizeram pela

---

<sup>143</sup> De acordo com o 10º parágrafo do preâmbulo e os arts. 1.º e 17.º do Estatuto do TPI, o princípio da complementaridade confere jurisdição ao TPI se o Estado com competência (primária) para julgar o caso não tem vontade ou capacidade de o fazer. Relativamente ao crime de terrorismo, este princípio pode servir de inventivo para alguns Estados adoptarem legislação anti-terrorista.

<sup>144</sup> *Vd. supra* “3.2. O terrorismo como crime contra a Humanidade”.

inclusão do crime de terrorismo sob a jurisdição do tribunal<sup>145</sup>. A falta de definição concreta do conceito de terrorismo e a indefinição quanto à questão dos *freedom fighters* foram os argumentos usados sucessivamente, frustrando todas as tentativas de inclusão deste crime no rol do existente Estatuto.

Apesar da impossibilidade desta inclusão, a Res. E do Acto Final da Conferência Diplomática de Plenipotenciários das Nações Unidas sobre a criação de um Tribunal Penal Internacional<sup>146</sup> recomenda que em revisão futura (ao abrigo do art. 123.º do Estatuto do TPI), e caso já se tenha acordado sobre uma definição de terrorismo, este seja incluído na lista de crimes sob jurisdição do tribunal. Como vimos, até hoje ainda não há uma definição amplamente aceite pelo que, mesmo estando prevista esta possibilidade, ainda não foi considerada.

O EUA é provavelmente o Estado que tem sido mais eficaz na perseguição e detenção (e assassinato) de responsáveis por ataques terroristas, não sendo no entanto parte do Estatuto de Roma.

Desde cedo se percebeu que os EUA, apesar de apoiantes de um tribunal penal internacional permanente (já se tinha percebido, por altura da Conferência de Roma, que os tribunais penais internacionais *ad-hoc* eram uma ideia insustentável), defendiam também um controlo próximo pelo CS. Se o CS tivesse um papel activo na actividade do futuro TPI, então o Estados Unidos poderiam exercer o seu controlo através do direito de veto que lhe é garantido naquele órgão da ONU, contornando alguns dos problemas como o princípio da jurisdição universal<sup>147</sup>.

No final, os EUA viram a maioria das questões que tinham de ser resolvidas no sentido da criação de um tribunal que lhe fosse aceitável serem estabelecidas em sentido oposto, pelo que os EUA foram um dos (apenas) sete Estados que votaram contra o texto que hoje é o Estatuto do TPI.

Esta intransigência também se reflectiu no assunto que nos interessa. Os delegados norte-americanos opuseram-se à inclusão deste crime com base em quatro argumentos.

---

<sup>145</sup> Argélia, Arménia, Congo, Índia, Israel, Líbia, Macedónia, Quirguistão, Rússia, Sri Lanka, Tadjiquistão e Turquia.

<sup>146</sup> *Vd. Doc. A/CONF. 183/10 (1998)*, em United Nations (2002) *United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court - Official Records*, vol. I – Final Documents, New York: United Nations, p. 71.

<sup>147</sup> Que se aplicará no caso um acto de terrorismo seja tido como crime contra a Humanidade.

Em primeiro lugar alegaram que a ofensa em apreço não estava devidamente definida. De facto confirmou-se, não tendo sido a Conferência de Roma o local da génese de uma definição universal.

A segunda questão levantada prendia-se com a politização do tribunal, numa referência clara à questão dos *freedom fighters*, assunto de grande controvérsia à altura.

O terceiro argumento afirmava que alguns actos de terrorismo não seriam sérios o suficiente para serem julgados por um tribunal internacional. Se essa visão prevalecia em 1998, após os ataques em Nova Iorque e em Washington e a classificação, pelo próprio CS<sup>148</sup>, do terrorismo como ameaça à paz e segurança mundiais, não podemos querer que este argumento valha.

Finalmente, foi usado o argumento de que a punição pelos tribunais nacionais seria mais eficaz. Ora, como vimos, não é essa a solução ideal.

Não obstante todos os argumentos usados não poderem hoje valer, a posição dos EUA foi razoável por não existir consenso quanto à definição. Esse consenso, a existir, traria respostas aos demais problemas levantados, deitando por terra a argumentação levantada pelos EUA.

---

<sup>148</sup> Res. CS 1368 e 1373 (*vd. supra* notas 32 e 33 respectivamente).

## 5. CONCLUSÃO

No rescaldo do 11 de Setembro, as reacções da comunidade internacional foram céleres e incisivas. Classificava-se o terrorismo como um crime internacional, pondo em causa a segurança e paz mundiais, querendo-se o mais rapidamente possível entregar os perpetradores daqueles actos à justiça.

Rapidamente esse fervor se desvaneceu, restando apenas a “guerra contra o terrorismo” incessantemente travada pelos EUA e seus aliados, numa tentativa de capturar os responsáveis. Perdeu-se assim a melhor oportunidade (em moldes que esperemos que não se repitam) para conseguir finalmente acordar uma definição e conseguir a criminalização do terrorismo como crime internacional *per se*.

Como vimos, as soluções legais não são escassas nem parcas. Mas começa a ser esse, em nosso crer, o maior entrave à futura adopção de uma definição amplamente aceite. Começando os Estados, nomeadamente ao nível de organizações internacionais de âmbito regional, a adoptar definições de terrorismo, essas definições poderão estropiar a adopção definição a em sede da ONU.

Numa perspectiva mais positiva, sem essas definições “avulsas” hoje muitos dos acordos de cooperação existentes não seriam possíveis. Esse é talvez o maior contributo que destas várias definições adveio, pois só através de uma cooperação e colaboração eficazes e capazes se poderá combater o terrorismo, que hoje é verdadeiramente internacional.

Tentando uma definição e querendo criminalizá-la, a comunidade internacional já tem ao dispor todos os meios e mecanismos para a efectivar, designadamente através do órgão jurisdicional da ONU. Faltará a vontade aos Estados para assim o realizar.

Em suma, acreditamos seriamente que a definição, apesar de ainda não existir, já esteve mais difícil de concretizar. Os acontecimentos mais recentes e a influência social e mediática assim o ditarão. Mas, quando acontecer, a definição não poderá dar-se ao luxo de falhar. Se tanto tempo foi necessário para a conseguir, quando executada, terá de ser capaz. Tal só se conseguirá com uma definição ampla, flexível e adaptável, permitindo assim uma criminalização real e efectiva do terrorismo.

## BIBLIOGRAFIA

AZEREDO LOPES, J.A. (2004) 'A Luta contra o Terrorismo, ou os fins não justificam os meios', *Jurisprudência Constitucional*, vol. 3, Jul/Set, pp. 41-56.

AZEREDO LOPES, J.A. (2005) *Entre Solidão e Intervencionismo Direito de Autodeterminação dos Povos e Reações de Estados Terceiros*, Porto: Publicações Universidade Católica.

ACHARYA, U.D. (2009) 'War on Terror or Terror Wars: The Problem in Defining Terrorism', *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 37, n.º 4, pp. 653-679.

ASLAN, M.Y. (2005) 'The Role of International Criminal Law in the Global War on Terrorism', *Ankara Law Review*, vol. 2, n.º 1, pp. 1-48.

ARNOLD, R. (2004) 'The Prosecution of Terrorisms as a Crime Against Humanity', *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 64, pp. 979-1000.

BACELAR GOUVEIA, J. (2013) *Manual de Direito Internacional Público - Uma perspectiva de Língua Portuguesa*, 4ª edição, Coimbra: Almedina.

CASSESE, A. (2001) 'Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law', *European Journal of International Law*, vol. 12, n.º 5, pp. 993-1001.

CASSESE, A. (2004) 'Terrorism as an International Crime', em BIANCHI, A. (ed.) *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Portland: Hart Publishers.

CASSESE, A. (2006) 'The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law', *Journal of International Criminal Justice*, vol. 4, pp. 933-958.

CASSESE, A. (2008) *International Criminal Law*, 2<sup>a</sup> edição, New York: Oxford University Press.

CASSESE, A., GAETA, P. e JONES, J.R.W.D. (ed.) (2002) *The Rome Statute of the International Court: a Commentary*, Nova Iorque: Oxford University Press.

CASSESE, A., GAETA, P. e JONES, J.R.W.D. (ed.) (2002) *The Rome Statute of the International Criminal Court: a Commentary*, Nova Iorque: Oxford University Press.

CEULEMANS, C. (2005) 'War Against Terrorism: Some Ethical Considerations from the Just War Perspective', em SMITH, W. (ed.) *Just War and Terrorism: The End of the Just War Concept?*, Leuven: Peeters.

CERONE, J.P. (2007) 'Dynamic Equilibrium: The Evolution of US Attitudes toward International Criminal Courts and Tribunals', *European Journal of International Law*, vol. 18, n.º 2, pp. 277-315.

DANNER, A.M. (2005) 'Beyond the Geneva Conventions: Lesson from the Tokyo Tribunal in Prosecuting War and Terrorism', *Virginia Journal of International Law*, vol. 46, n.º 1, pp. 83-129.

DI FILIPPO, M. (2008) 'Terrorist Crimes and International Co-operation: Critical Remarks on the Definition and Inclusion of Terrorism in the Category of International Crimes', *European Journal of International Law*, vol. 19, n.º 3, pp. 533-570.

DÖRMANN, K. (2003) 'The Legal Situation of "unlawful/unprivileged combatants"', *International Review of the Red Cross*, vol. 85, n.º 849, Março, pp. 45-74.

ELEWABADAR, R. and KARSTEN, N. (2007) 'Current Developments at the International Criminal Tribunals', *International Criminal Law Review*, vol. 7, pp. 163-186.

FERREIRA DE ALMEIDA, F. (2009) *Os Crimes contra a Humanidade no actual Direito Internacional Penal*, Coimbra: Almedina.

FLETCHER, G.P. (2006) 'The Indefinable Concept of Terrorism', *Journal of International Criminal Justice*, vol. 4, pp. 894-911.

FRY, J.D. (2002-2003) 'Terrorism as a Crime Against Humanity and Genocide: The Backdoor to Universal Jurisdiction', *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, vol. 7, pp. 169-200.

FRANCK, T.M. and LOCKWOOD, Jr., B.B. (1974) 'Preliminary Thoughts Towards an International Convention on Terrorism', *American Journal of International Law*, vol. 68, pp. 71-82.

FREESTONE, D. (1994) 'The Principle of co-operation: terrorism', em LOWE, V. e WARBRICK, L. (ed.) *The United Nations and the Principles of International Law - Essays in memory of Michael Akehurst*, Routledge.

GOLDSTONE, R.J. e SIMPSON, J. (2003) 'Evaluating the Role of the International Criminal Court as a Legal Response to Terrorism', *Harvard Human Rights Journal*, vol. 16, pp. 13-26.

HAFNER, G. (2005) 'An Attempt to Explain the Position of the USA towards the ICC', *Journal of International Criminal Justice*, vol. 3, n.º 2, pp. 323-332.

HILPOLD, P. (2005) 'Reforming the UN: New Proposals on a Long-Lasting Endeavour', *Netherlands International Law Journal*, vol. LII, pp. 389-431.

JANUÁRIO, R. e GAMEIRO, A. (2011) *Direito Internacional Público Contemporâneo e Relações Internacionais*, Coimbra: Coimbra Editora.

JINKS, D. (2005) 'The Applicability of the Geneva Conventions to the "Global War on Terrorism"', *Virginia Journal of International Law*, vol. 46, n.º 1, pp. 165-195.

JODOIN, S. (2007) 'Terrorism as a War Crime', *International Criminal Law Review*, vol. 7, pp. 77-115.

KAIKOBAD, K.H. (2007) 'Crimes Against International Peace and Security, Acts of Terrorism and Other Serious Crimes: A Theory on Distinction and Overlap', *International Criminal Law Review*, vol. 7, pp. 187-276.

LAWLESS, M. (2006) 'Terrorism: an International Crime', *Canadian Military Journal*, vol. 9, n.º 2, pp. 27-39.

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, pp. 89-117.

LEHTO, M. (2010) *Indirect Responsibility for Terrorist Acts: Redefinition of the Concept of Terrorism Beyond Violent Acts*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

MAZANDARAN, P.A. (2006) 'An International Legal Response to an International Problem: Prosecuting International Terrorists', *International Criminal Law Review*, vol. 6, pp. 503-548.

MARSTON, G. (2002) 'Early Attempts to Suppress Terrorism: The Terrorism and International Criminal Court Conventions of 1937', *British Year Book of International Law*, vol. 73, pp. 293-313.

MOECKLI, D. (2008) 'The Emergence of Terrorism as a Distinct Category of International Law', *Texas International Law Journal*, vol. 44, n.º 2, pp. 157-183.

ORLOVA, A.V. e MOORE, J.W. (2005) "'Umbrellas" or "Building Blocks"? Defining International Terrorism and Transnational Organized Crime in International Law', *Houston Journal of International Law*, vol. 27, n.º 2, pp. 267-312.

REINISCH, A. (2004) 'The Action of the European Union to Combat International Terrorism', in BIANCHI, A. (ed.) *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Portland: Hart Publishing.

SUNGA, L.S. (1997) *The Emerging System of International Criminal Law: Developments in Codification and Implementation*, Haia: Kluwer Law International.

SYMEONIDOU-KASTANIDOU, E. (2004) 'Defining Terrorism', *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 12, n.º 1, pp. 14-35.

SAUL, B. (2005) 'Attempts to Define "Terrorism" in International Law', *Netherlands International Law Review*, vol. LII, pp. 57-83.

SAN PEDRO, J.G. (2006) 'Respuesta Jurídica Internacional Frente al Terrorismo', em BUENO ARÚS, F., DALBORA, J.L.G. e MAÍLLO, A.S. (ed.) *Derecho penal y criminología como fundamento de la política criminal: estudios en homenaje al profesor Alfonso Serrano Gómez*, Dykinson.

SCHEFFER, D.J. (2000) 'The U.S. Perspective on the ICC: National Security and International Law', em Sciences, A.A.o.A.a. (ed.) *The United States and the International Criminal Court: National Security and International Law*, Rowman & Littlefield Publishers.

SLIEDREGT, E.v. (2010) 'European Approaches to Fighting Terrorism', *Duke Journal of Comparative and International Law*, vol. 20, n.º 3, pp. 413-427.

STAHN, C. (2002) 'International Law at a Crossroads? The Impact of September 11', *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 62, pp. 183-255.

TELES PEREIRA, J.A. (2004) 'Que fazer com o inimigo?', *Jurisprudência Constitucional*, vol. 3, Jul/Set, pp. 59-72.

TRAHAN, J. (2002) 'Terrorism Conventions: Existing Gaps and Different Approaches', *New England Journal of International and Comparative Law*, vol. 8, pp. 215-243.

UE (2003) *Observation Thématique 1: L'Équilibre Liberté/Securité dans les Réponses de l'Union Européenne et de ses États Membres à la Menace Terroriste*, Luxemburgo: Office des publications officielles des Communautés européennes.

UNITED NATIONS (2002) *United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court - Official Records*, vol. I - Final Documents, New York: United Nations.

UNITED NATIONS (2002) *United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court - Official Records*, vol. III - Reports and other Documents, New York: United Nations.

YOO, J.C. e HO, J.C. (2003) 'The Status of Terrorists', *Virginia Journal of International Law*, vol. 44, n.º 1, pp. 207-228.