

## A Compreensão e o Combate ao Terrorismo Internacional Contemporâneo: Um Estudo das Propostas do Club de Madrid

*Hermes Moreira Jr.<sup>59</sup>*

### Resumo

Este trabalho tem como objetivo analisar o debate sobre o fenômeno do terrorismo internacional contemporâneo com base nas discussões e propostas da Conferência Internacional sobre Democracia, Terrorismo e Segurança, realizada em Madrid, em março de 2005. A conferência foi organizada pelo Club de Madrid, uma organização não-governamental que se dedica à expansão e ao fortalecimento da democracia. Tratou-se de uma reunião de cúpula que congregou diversos especialistas em temas relativos à segurança internacional, realizou debates e posteriormente produziu documentos que visam contribuir para a compreensão e o combate ao terrorismo. O presente estudo se desenvolve sobre as discussões e propostas procedentes desta conferência. Sobretudo, procura compreender as transformações vividas pelo sistema internacional pós-Guerra Fria, e de que modo contribuíram para a propagação do terrorismo como modelo de ação/reação política. Serão avaliadas as possibilidades de reação e combate ao terrorismo em dimensão transnacional.

*Palavras-chave: Segurança Internacional; Terrorismo; Cooperação Multilateral; Club de Madrid.*

### Resumen

Este artículo hace un análisis sobre el fenómeno del terrorismo internacional contemporáneo y las discusiones y proposiciones de la Cumbre Internacional de Democracia, Terrorismo y Seguridad, en Madrid, en marzo de 2005. La cumbre ha sido una proposición del Club de Madrid, una ONG que se dedica a la expansión y solidez de la democracia. Fue una reunión de expertos en temas sobre la seguridad internacional, y que produjo una serie de documentos como aportes a las reflexiones y lucha contra el terrorismo. Nuestra búsqueda es sobre la comprensión de las transformaciones del sistema internacional con el fin de la Guerra Fría y su contribución a la propagación del terrorismo como modelo de acción/reacción política. Son evaluadas las posibilidades de confrontación al terrorismo en dimensión transnacional.

*Palabras-claves: Seguridad Internacional; Terrorismo; Cooperación Multilateral; Club de Madrid.*

### O Sistema Internacional Pós-Guerra Fria

*A globalização e a interdependência estão trazendo benefícios enormes para todos nós, mas também estão criando novos riscos estratégicos: a vulnerabilidade de estruturas de informação e comunicação integradas globalmente, a difusão de tecnologias potencialmente perigosas, ou a combinação de fundamentalismo, irresponsabilidade política e acesso a armas de destruição em massa. São desafios globais e, portanto, só podem ser gerenciados através de colaboração, especialmente com relação ao combate ao terrorismo internacional. Nenhum Estado pode garantir segurança, paz e estabilidade individualmente.*

Srgjan Kerim, representante permanente da Macedônia nas Nações Unidas. **Declaração na Assembléia Geral da ONU, outubro de 2001.**

<sup>59</sup> Professor de Relações Internacionais da Faculdade Anglo Americano. Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para o Estudo dos Estados Unidos da América. hermes.moreira.jr@gmail.com

Buscamos aqui analisar a mudança paradigmática pela qual as relações internacionais têm passado a partir das últimas décadas do século XX, acentuada principalmente no final da Guerra Fria. Essa mudança se caracteriza pelo desenvolvimento de uma sociedade não mais fundamentada na centralidade estatal, seus desdobramentos de soberania territorial e monopólio de organização social, caminhando em direção a um cenário mais multifacetado e complexo.

O atual cenário da política mundial conhece a interação de três protagonistas: o Estado, o capital e a sociedade civil global, que de acordo com Ayerbe (2005), configuram um equilíbrio de poderes em que nenhum ator tem condições de impor seus interesses unilateralmente.

Com o aumento da interconexão global, os Estados estão encontrando mais dificuldade para controlar as atividades tanto dentro quanto além de suas fronteiras. Após os atentados de 11 de setembro, os grupos terroristas adquiriram definitivamente *status* de novos atores mundiais. Uma vez que a globalização combina universalização (homogeneização e uniformização conforme padrões ocidentais) e particularismo (reafirmação de identidades étnicas e culturais, e diversidades locais), esta dinâmica dual proporciona a difusão igualmente globalizada da ação terrorista, de seu discurso e efeitos.

A difusão do fenômeno da globalização e dos processos intrínsecos a esta, bem como a maturação da chamada sociedade global, é ampliada por meio da modernização das tecnologias de informação e comunicação. Todo esse processo contribui para a ascensão dos novos atores, como por exemplo os grupos terroristas no cenário internacional, e os dota de novas capacidades de organização e ação.

Este é o pano de fundo de um cenário de transição, que tem proporcionado diferentes formas de interações sociais, políticas e culturais para além das fronteiras, e que, por outro lado tem gerado ressentimentos, tensões, antagonismos e conflitos na mesma proporção.

O impacto trazido por esse processo revela a prevalência de forças centrífugas e de desagregação. Mas também revela o fortalecimento dos nacionalismos, ao demonstrar que, mais importante do que buscar a integração e demais modos concertados de ação internacional, torna-se fundamental ampliar a luta pela liberdade, pela autodeterminação e por identidades nacionais (LAFER; FONSECA Jr., 1997).

Nesse contexto, os fundamentalismos também ganham nova vida<sup>60</sup>. Frente a situações de desintegração política e desigualdade econômica, intensificadas com o aprofundamento das contradições trazidas pelos processos de globalização, o fator identitário – seja ele étnico ou religioso – torna-se um dos poucos referenciais estruturantes da vida social. Os antagonismos

---

<sup>60</sup> Deve-se destacar que o fundamentalismo é um fenômeno político central de nosso tempo, e não está restrito aos países islâmicos. Em sua origem, conforme afirma Halliday (1999), o fundamentalismo surgiu como resposta à ciência e à razão. Apesar da evocação da tradição e do apelo de retorno a algum passado, os fundamentalismos oferecem respostas ao mundo contemporâneo; portanto, em grande medida, são estruturados em termos de ideias e preocupações contemporâneas.

criados pela presença das forças da globalização nas sociedades não-ocidentais transformam-se em fonte de perturbação à estabilidade da ordem mundial. Surgem conflitos, principalmente, em situações nas quais a sobrevivência imaginária ou real das comunidades esteja ameaçada, e tais grupos se sentem despossuídos de seu território ou de sua identidade/especificidade (AMORIM FILHO, 2002). Portanto, é no processo de fragmentação cultural que a violência se inscreve, favorecendo o surgimento de ações extremistas contra os centros dominantes do sistema.

A reconstrução da ordem internacional em fins do século XX configurou a chamada globalização multidimensional, em razão de suas diversas dimensões: econômica, política, militar, cultural e social. Essa nova realidade de uma sociedade internacional transnacionalizada proporcionou o desenvolvimento das atividades de novos atores políticos internacionais, que buscavam ampliar seu espaço de atuação.

De acordo com Ianni (2002), na sociedade global, pouco a pouco tudo começa a possuir ligação, fazer parte de um segmento, de um mesmo processo, e em geral, operando de modo desigual e contraditório. Dessa maneira, a sociedade global passa a existir no sentido em que compreende relações, processos e estruturas sociais, econômicas, políticas e culturais. Esse novo sistema que o autor chama de sociedade civil global, passa a deter maior capacidade de atuação à medida que a globalização aprofunda as relações transfronteiriças.

Percebe-se a queda de barreiras econômicas, políticas, sociais e culturais, visto que a evolução das tecnologias de informação e comunicação, “tecnologias da liberdade” (NYE Jr., 2002), rompe a distinção entre o local e o global, o nacional e o internacional. A globalização, portanto, expressa o aumento da complexidade das redes de interdependência.

Sendo articulado historicamente, esse processo adquire, atualmente, maior densidade, uma vez que passa a incluir considerável número de regiões e agentes. Consequentemente, as desigualdades sociais e econômicas também passam a se disseminar em escala global. O efeito descentralizador que acompanha a globalização e dissemina a informação propicia uma distribuição mais ampla e difusa do poder, uma vez que permite a um maior número de atores a possibilidade de acesso a armas de destruição em massa, por exemplo.

As transformações no funcionamento do sistema internacional contemporâneo demonstram que os atores não-estatais, como as ONGs e as corporações multinacionais, adquiriram crescente relevância nos assuntos internacionais. O surgimento desses atores e fluxos não-estatais, bem como a convivência entre interações interestatais, intergovernamentais e transnacionais, resultou em um verdadeiro “espaço público transnacional”, no qual convivem diversos atores, operando fora do controle estatal, com distintas demandas, racionalidades e interesses (LASMAR, 2002).

O surgimento desse espaço de atuação transnacional revela a tônica da ordem

internacional contemporânea: a perda do controle dos atores estatais sobre a ação dos atores transnacionais, proporcionando que estes atuem além das fronteiras nacionais, em espaços desregulamentados política e juridicamente, chamados de espaços meta-legais<sup>61</sup>.

Ao passo que a sociedade transnacional facilita as condições de relacionamento entre os diversos atores, grupos extremistas encontram na globalização oportunidades para a ação em rede. As organizações terroristas passam a funcionar como atores transnacionais, que operam para além das fronteiras dos Estados nacionais. Nesse cenário, os instrumentos de controle político do Estado estão diminuindo, e não conseguirão resolver diversos problemas transnacionais, a menos que cooperem com outros Estados e aceitem a colaboração de agentes não-estatais.

### O Terrorismo internacional contemporâneo

*O terrorismo constitui uma das violações mais graves da paz, do direito internacional e dos valores da dignidade humana. O terrorismo constitui um ataque à democracia e aos direitos humanos. Rejeçamos com firmeza qualquer ideologia que inspire a ação terrorista. Condenamos sem reservas seus métodos. Nossa visão se baseia em um conjunto comum de valores e princípios universais. A liberdade e a dignidade humana. A proteção e o fortalecimento dos cidadãos. A construção e a consolidação da democracia em todas suas dimensões e níveis. A promoção da paz e da justiça.*

**Club de Madrid, 2005.**

De acordo com relatório apresentado em março de 2005 pelo então secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan, que discute “o funcionamento da Organização decorridos cinco anos da chamada *Declaração do Milênio*”<sup>62</sup>, a prevenção ao terrorismo é indispensável para que a sociedade internacional possa viver sem medo. O terrorismo é uma inequívoca contestação dos valores e princípios consagrados na carta da ONU: respeito aos direitos humanos, ao Estado de direito, à proteção dos civis, à tolerância entre povos e nações, e à solução pacífica de controvérsias (LAFER, 2006).

Contudo, não há no documento uma clara definição sobre o termo terrorismo. Aliás, a comunidade internacional carece de uma definição consensual sobre o terrorismo, como por exemplo, para deixar de fora a associação de qualquer movimento de oposição e/ou questionamento político como potencial ato de terrorismo<sup>63</sup>.

61 O espaço meta-legal trata-se de um espaço em que os atores políticos podem agir sem interferência do Estado, uma vez que sua característica é a desregulamentação jurídico-política (BECK, 2004).

62 O relatório encaminhado por Annan em 21/03/2005 é intitulado *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all*. Disponível em: <<http://www.un.org/largerfreedom>>.

63 Por exemplo, a China passou a classificar como terroristas os rebeldes do Tibete e do Turquestão, que não praticam o terror ou sequer a resistência armada. Israel dedicou-se a identificar o jovem palestino que lança pedras contra as tropas de ocupação na Cisjordânia ou Gaza com os homens-bomba do terror suicida. Sem falar nas classificações de grupos terroristas apresentadas pelos serviços de inteligência norte-americanos, que acusam dezenas de grupos espalhados por todo o mundo pelo fato de discordar da política aplicada pelos Estados Unidos. Temos como exemplo, o polêmico conceito de “Narcoterrorismo” aplicado na região andina, caso que inclui as FARC, na

Ainda assim, caminhamos em direção a uma definição jurídica do conceito de terrorismo. Trabalhando dentro da perspectiva do Estado de direito, o ato terrorista antes de ser um ato contra pessoas é um ato contra a ordem, contra o Estado<sup>64</sup>. Juridicamente, constitui-se como terrorismo o ato de se praticar “*atentado pessoal ou sabotagem, com dano ou perigo efetivo a pessoas ou bens, por motivo de faccionismo político-social, ou com objetivo de coagir qualquer dos poderes do Estado*” (BARROS, 2000, p. 95).

O terrorismo deve ser levado em conta como uma ação política, conduzida por grupos que agem sob impulso de contradições sociais de ordem religiosa, étnica ou ideológica. Ao passo que o terrorismo se inscreve no campo da política, os terroristas atuam com vistas a metas políticas e subordinam seus atentados às lógicas de ação contra o poder estabelecido. Essa ação é caracterizada pelo emprego de atos de violência dirigidos a civis, líderes políticos ou militares não-combatentes<sup>65</sup>.

Conforme analisa Saint-Pierre (2003), o terrorismo é um ato de violência que provoca uma ação social, uma reação de força contrária, isto é, constitui uma relação de força<sup>66</sup>. A ação de grupos terroristas pretende impor, através de sua vontade negativa, a desestabilização do inimigo, o desmembramento do tecido social. Desse modo, o fundamento do terror é a insegurança que provoca a certeza da vulnerabilidade.

Essa vulnerabilidade é percebida na separação entre as vítimas concretas da violência e o alvo do efeito psicológico. Saly Wellausen faz uso de uma analogia para explicitar o efeito psicológico que a ação terrorista possui:

(...) se um crime é praticado contra alguém, a sociedade inteira sente-se lesada e acha-se no direito de exigir a punição do criminoso. E, inversamente, dentro dessa lógica, a ação terrorista procura atingir uma parte da sociedade para atingir a soberania do todo (2002, p. 96).

A partir do momento em que a vulnerabilidade do sistema fica caracterizada pela ocorrência concreta de danos, a ação terrorista tem maiores condições de realizar seu próximo passo: atingir seus objetivos políticos. Esse passo torna-se possível se o Estado perde o elemento de coesão e o tecido social se abre. Conforme destaca Saint-Pierre (2003), o terror induzido na

---

Colômbia.

64 Em contrapartida, não podemos deixar de mencionar a existência do chamado “terrorismo de Estado”. Nesta categoria, o regime político que detém o poder viola o sistema de legalidade do Estado de direito recorrendo à violência para exercer repressão à contestação política da ordem. Utilizou-se de tal prática regimes totalitários como o nazismo e o stalinismo, regimes militares como os da América do Sul, governos autoritários como o Iraque de Saddam, ou mesmo alguns regimes democráticos como Israel (LEITE FILHO, 2002).

65 Não utilizaremos como perspectiva de ação terrorista aquelas praticadas – mesmo que, com resistência armada – contra a opressão, ocupação ou dominação colonial, ou seja, ações que lutam com base no direito à autodeterminação dos povos e às liberdades civis e políticas.

66 No caso do terrorismo, essa ação de força contrária é representada pela chamada guerra assimétrica. A guerra assimétrica se caracteriza pelas assimetrias de capacidade bélica, poder econômico e de estruturação organizacional entre as partes. Dessa forma, a guerra assimétrica representa fundamentalmente uma guerra de desgaste, que visa exaurir o inimigo. A estratégia dentro da guerra assimétrica é sempre a estratégia da ação indireta, pois o que se busca é o exercício da influência psicológica (COSTA, 2005).

população gera uma ação desintegradora que culmina na desestabilização do regime vigente.

Assim, é consensual que o terrorismo tem motivações políticas: *“o terrorismo é apenas uma parte, ou etapa, de um sequenciamento de atos e engajamentos vinculados a um projeto político último, a que ele se vincula de maneira apenas indireta e não de maneira imediatamente perceptível”* (DINIZ, 2004, p. 14).

O uso do terrorismo como meio político ocorre a partir do momento em que se torna suficientemente evidente que o Estado pode ser fragilizado. Para tal, a ação de grupos terroristas é direcionada à criação de caos e instabilidade numa determinada sociedade, gerando um clima que permite a instauração de um novo regime, no qual seus propósitos possam ser alcançados (PECEQUILO, 2003).

A caracterização da ação terrorista varia de acordo com a dimensão de seus atos, propósitos e efeitos. Segundo Reinares (2005), o terrorismo contemporâneo deve ser diferenciado entre as vertentes internacional e transnacional:

(...) terrorismo transnacional sería el que de una u otra manera atraviesa fronteras estatales, básicamente porque quienes lo ejecutan mantienen estructuras organizativas o desarrollan actividades violentas en más de un país, incluyendo por lo común territorios sobre los cuales no tienen jurisdicción alguna las autoridades a que dirigen en última instancia sus demandas. Esto significa que los actos de violencia involucran a más de un país y con frecuencia a individuos de dos o más nacionalidades, tanto por lo que se refiere a los terroristas como a sus víctimas. (...) Terrorismo internacional es, en primer lugar, el que se practica con la deliberada intención de afectar la estructura y distribución del poder en regiones enteras del planeta o incluso a escala misma de la sociedad mundial. En segundo término, aquel cuyos actores individuales y colectivos hayan extendido sus actividades por un significativo número de países. La estrategia a largo plazo del terrorismo internacional es perfectamente compatible con objetivos más acotados en su alcance y menos diferidos en el tiempo. El cambio de régimen o de los alineamientos políticos en un determinado país, incluso perseguir el surgimiento o la desaparición de una entidad estatal, corresponden a los designios de un terrorismo internacional siempre que sean parte de un proyecto político mucho más ambicioso (REINARES, 2005, n.d.).

O terrorismo internacional encontra na ordem imperial a identificação do seu inimigo e busca desestabilizar todo o sistema internacional, no intuito de combater seu centro. Dessa forma, os terroristas internacionais atacam grupos estrangeiros e Estados que identificam também como aliados de seu inimigo.

O sistema internacional, no início do século XXI, tem presenciado a emergência de atentados terroristas de larga escala, tanto no mundo ocidental quanto no não-ocidental. Os ataques perpetrados a Nova York, Washington, Madrid e Londres, bem como aqueles a Nairobi, Tel Aviv, Bali, Istambul, Riad, Casablanca, Bagdá, Bombaim ou Beslan, mostram que o terrorismo é um fenômeno que atinge sociedades por todo o mundo.

As ações terroristas não são um fenômeno novo, mas tem no mundo contemporâneo uma dimensão transnacional generalizada. A despeito de o terrorismo ter sido utilizado como

instrumento de contestação da ordem na segunda metade do século XX, sobretudo articulando movimentos em redes internacionais a partir da Europa ocidental nas décadas de 1960 e 1970, com destaque para grupos políticos revolucionários como as Brigadas Vermelhas na Itália, grupos separatistas como o ETA no território basco, na Espanha, e o IRA, na Irlanda (STERLING, 1982), é no período pós-Guerra Fria que a atividade terrorista adquire características transnacionais. Como ressaltado anteriormente, essa escala faz com que o terrorismo passe a figurar como um sério problema de segurança coletiva para o Ocidente, e para isso, contribui a capacidade técnica dos grupos terroristas de atuação em rede.

As novidades nos modelos de organização e ação dos grupos terroristas representam um desafio novo que os Estados não estão sendo capazes de solucionar sozinhos. Aliás, segundo Cronin (2003), nenhum Estado isoladamente, e com base em métodos tradicionais, poderá enfrentar o terrorismo. A apropriação que os grupos terroristas fazem das condições oferecidas pela sociedade transnacional globalizada colocam a questão do terrorismo contemporâneo como um problema mais global do que local.

Ao instrumentalizar a permeabilidade das fronteiras nacionais, as organizações terroristas adquiriram capacidade de se articular de modo descentralizado, visando atingir efeitos globais e em larga escala. Sua nova dimensão, de organização e impacto transnacional, se torna emblemática a partir das chamadas *netwars* (ARQUILLA; RONFELDT, 2001), transformam a questão do terrorismo em um problema de segurança coletiva, uma vez que seus protagonistas atuam através de organizações dispersas em células, formadas por pequenos grupos, ou mesmo indivíduos, que se comunicam, coordenam e conduzem suas campanhas através da internet, frequentemente sem um comando central preciso.

A adaptação do terrorismo à era da informática se faz na agilidade da fragmentação das cadeias de poder, revelando o amorfismo das redes terroristas. Assim, o terrorismo transnacional não é mais caracterizado pelo referencial dos principais grupos que atuaram ao longo do século XX, sobretudo por não visarem combater diretamente um poder centralizado e localizado, e muitas vezes pela falta de objetivos políticos explícitos em suas ações.

Ademais, em busca de apoio financeiro e operacional, as redes terroristas transnacionais se beneficiam, na sua atuação, mas principalmente na articulação, da porosidade permissiva das fronteiras para proximidade com outras redes que também operam na sombra, como no crime organizado, comércio de armas e drogas, e lavagem de dinheiro. Processo esse que é classificado por Keohane (2002) como “globalização da violência informal”. Ou seja, a partir de redes informais esses atores não-estatais podem iniciar e controlar ações intercontinentais de diferentes pontos do globo, atuando secretamente e de surpresa, mesmo que dispondo de baixas capacidades materiais, o que traz profundas implicações nas concepções tradicionais de política externa (KEOHANE, 2002).

É por isso que a definição de ameaça terrorista se torna altamente elástica e dinâmica, visto que assume diversas formas, ações e propostas (GOMPERT, 2005). A expressão *terrorismo internacional* – e todas suas incongruências – passou a ser empregada para caracterizar qualquer inimigo do sistema, quaisquer que fossem seus meios ou propósitos. Desse modo, o combate ao terrorismo internacional pode ser transformado em uma ferramenta utilizada para a manutenção de uma dominação hegemônica no sistema internacional:

(...) o terrorismo é instrumentalizado por meio da manipulação do discurso político, ampliando e mistificando a figura do inimigo, em especial as chamadas novas redes internacionais, que cresce nas crises, gerando um clima de pânico e instabilidade que permite a aplicação de medidas coercitivas e o controle social rígido (HALLIDAY, 2002, p. 61).

O combate ao terrorismo passa a figurar, portanto, no centro da agenda internacional, não somente com o objetivo de garantia da segurança coletiva, mas, principalmente, para ser utilizado como agente catalisador na distinção entre “amigos e inimigos” da ordem, e legitimar os desdobramentos políticos desta distinção.

É fundamental ressaltar que o novo terrorismo internacional após o 11/09 se mostrou ser uma ameaça difusa e com alcance transnacional, gerando instabilidade e identificado como perigo à segurança coletiva. Todavia, suas ramificações e sua atuação dispersa e descentralizada tornam pouco eficientes a utilização de forças e táticas militares convencionais, aplicadas contra inimigos ou forças militares convencionais.

Assim, o combate ao terrorismo deveria ser orientado por outras ações que não as tradicionalmente executadas pelas forças militares:

*The first point we can make in considering what role for military forces is that it should be selective, even exceptional. (...) Without denying that US military forces might be useful in finding and shooting radical Islamist terrorists, it is not clear that they should have the main role or that this mission should define the capabilities they require. Nor, as noted, is it necessary to rely on GWOT to make a case to transform US forces (GOMPERT, 2005, p. 37).*

Nessa perspectiva, a estratégia de combate ao terrorismo deveria ser coordenada a partir de serviços de inteligência interligados também transnacionalmente, com suporte de políticas públicas e sociais de todos os Estados comprometidos com o fim da ameaça terrorista.

Do mesmo modo que os militantes extremistas passaram a se utilizar das ferramentas disponibilizadas pela globalização e transnacionalização, a sociedade civil deve reunir as condições de se organizar para responder à ameaça terrorista. Essa resposta tem sido dada através da organização de fóruns não-estatais, os quais buscam discutir não somente os atentados e os grupos terroristas em si, mas também conhecer suas motivações e avaliar a implicação de suas ações no

cenário político mundial. Tais fóruns se propõem a formular políticas de cooperação internacional à medida que também se situam na esfera transnacional. Trabalhando junto às Organizações Não-Governamentais, a sociedade civil busca, por meio da ação conjunta, enfrentar os desafios que são colocados à estabilidade da ordem.

## O modelo de Madrid

*Las Brigadas de Abu Hafs al Masri prometieron que se preparaban para proximas operaciones y hemos cumplido nuestra promesa. Es parte de un viejo ajuste de cuentas con el Cruzado España, aliado de (Norte) América en su guerra contra el islam.*

**Brigadas de Abu Hafs al Masri, 2004<sup>67</sup>.**

Mais uma vez, assim como nos atentados do 11/09 nos Estados Unidos, um grupo fundamentalista islâmico teria sido responsável por uma grande ação terrorista, motivada por uma suposta guerra entre o Ocidente e o Islã. Dessa forma, o terrorismo contemporâneo passa a ganhar contornos de um conflito não somente baseados em explicações racionais e políticas, mas também com um agravante cultural e de fundo religioso. Compreender as motivações desses grupos, que aliam objetivos políticos a discursos culturais e religiosos, se tornou tarefa essencial para contribuir no combate ao terrorismo, que cada vez mais tem se tornado uma questão de segurança internacional coletiva na agenda política dos governos do Ocidente.

A ausência de uma convenção internacional, acerca do que se deve considerar como terrorismo, e a lacuna deixada pelas Nações Unidas ao não definir claramente o conceito de **ato terrorista** nas conferências intergovernamentais<sup>68</sup> para a discussão do tema, tem contribuído para trazer este debate para a esfera não-estatal.

Ao passo que setores da chamada sociedade civil organizada sentiram a necessidade de se debruçar sobre a questão, fóruns de discussão sobre a ameaça terrorista e seus possíveis desdobramentos passaram a ser realizados. A Cúpula de Madrid, como ficou conhecida a Conferência Internacional sobre Democracia, Terrorismo e Segurança, é emblemática para ilustrar essa situação.

A Conferência Internacional sobre Democracia, Terrorismo e Segurança foi um evento

67 Trecho de comunicado veiculado na imprensa internacional, em 11 de março de 2004, em que o grupo extremista islâmico Brigadas de Abu Hafs al Masri assume os atentados às estações de transporte coletivo ocorridos na Espanha naquela mesma data. Disponível em: <<http://www.elmundo.es/elmundo/2004/03/12/espana/1079048160.html>>.

68 A ONU tem se dedicado a debates sobre definição de estratégias de combate ao terrorismo, como a resolução 1373 do Conselho de Segurança, que dá origem ao Counter-Terrorism Committe (2001) e ao Counter-Terrorism Committe Executive Director (2001), o Global Programme Against Terrorism (2004), o relatório *Uniting against terrorism: recommendations for a global counter-terrorism strategy* (2006), a Declaração de Tunis (2007), entre outros. Mas todos estes esforços se eximem de uma definição concreta que delimite quais ações ou grupos devem ser considerados terroristas, sobretudo pela dificuldade de consenso político encontrado nesta esfera.

organizado pelo Club de Madrid, uma organização não-governamental, formada por ex-chefes de Estado e Governo de países democráticos ou que estão passando por processos de transição democrática<sup>69</sup>. O Club de Madrid é uma organização da sociedade civil que se dedica à expansão e ao fortalecimento da democracia e dos valores liberais em sociedades do mundo subdesenvolvido. Atua em colaboração com outras organizações e governos que compartilham de seus objetivos de promoção e consolidação dos valores ocidentais. Através de seus membros, o Club de Madrid oferece assessoria a chefes de Estado e proporciona apoio estratégico e assistência técnica a líderes e instituições que trabalham em processos de transição e consolidação democráticas, sobretudo na África, Ásia e América Latina.

A organização também atua como órgão consultivo e grupo de apoio por meio de intercâmbio de experiências a aqueles países implicados em processos de democratização, destacando-se como importante defensor de seus princípios e valores nestas nações. O principal objetivo do Club de Madrid é o desenvolvimento de programas para a expansão e consolidação dos valores democráticos na periferia do sistema. Ou seja, a implementação de instituições democráticas que ainda operam fora da ordem democrática liberal/ocidental.

Realizada entre os dias 8 e 11 de março de 2005, na cidade de Madrid, Espanha, a Cúpula de Madrid contou com a participação de representantes de governos, instituições internacionais e organizações não-governamentais, líderes religiosos, e importantes acadêmicos e intelectuais de todo o mundo. Organizada em meio a homenagens às vítimas dos atentados de 11 de março de 2004, ocorridos em estações de transporte coletivo de Madrid, nas quais 190 pessoas morreram e mais de 2000 ficaram feridas, a Conferência resultou na “*elaboração de uma agenda comum para que as nações democráticas possam enfrentar de maneira mais eficaz o terrorismo*” (CLUB DE MADRID, 2005).

A Cúpula de Madrid representou inovadora etapa no processo de criação de poder para lidar com o desafio da violência terrorista, uma vez que coloca um tema de segurança internacional na pauta de discussões da sociedade civil. Ou seja, a realização de um evento como este, que reúne membros de diversos setores da sociedade civil, indica que o desafio proposto pelo terrorismo internacional contemporâneo se sobrepõe aos limites de atuação do Estado, e que o combate ao terrorismo internacional requer ir além da ação dos governos e exige a participação e a força moral da sociedade civil.

O terror é um estado de medo, e o terrorismo um conjunto de ações voltadas para provocar o medo, com o objetivo de mudar condutas. Esse objetivo pode ter sua motivação impulsionada por contradições de ordem social, religiosa, étnica ou ideológica. Assim, ao ser conduzido como uma

---

69 Formam o Club de Madrid conhecidos nomes do meio político internacional, casos de Bill Clinton, Fernando Henrique Cardoso, Jimmy Carter, Raúl Afonsin, José Maria Aznar, Mikhail Gorbachev, Lionel Jospin, Helmut Kohl, Andrés Pastrana, Mário Soares, Ricardo Lagos, etc.

ação política, o ato terrorista, antes de ser um atentado contra as pessoas, é uma ação contra a ordem, que visa a desestabilização de todo o sistema.

No cenário contemporâneo das relações internacionais, parece emergir um padrão no qual essa intenção deliberada de desestabilização pode ser tomada como resposta de grupos extremistas a um processo expansivo do modelo de vida ocidental. O Ocidente é acusado de imposição de um processo homogeneizador, que seria impulsionado pela disseminação de seus valores particulares através do processo de globalização.<sup>70</sup>

Desse modo, o Ocidente buscaria garantir a manutenção de uma ordem sistêmica conveniente a seus objetivos, consolidando o controle sobre as sociedades ditas orientais, ampliando o campo de atuação de seus interesses e de expressão de seus valores. Essa intenção pode ser percebida, por exemplo, na condução de processos que visam a substituição de regimes autocráticos e a instalação de governos “democráticos” (pró-ocidente), bem como por meio das intervenções humanitárias com o intuito de reconstrução daqueles chamados “Estados falidos”<sup>71</sup>.

A presença de elementos da cultura ocidental nas sociedades não-ocidentais tem gerado ressentimentos entre tais populações, sejam de ordem econômica (hegemonia dos fluxos financeiros e empresas multinacionais ocidentais), cultural (por meio da propagação de valores, hábitos e bens de consumo) ou militar-estratégica (presença de bases militares e soldados de países ocidentais em solo estrangeiro). Observa-se que esses elementos não são facilmente assimilados nestas sociedades, servindo, assim, como ambiente fértil ao desenvolvimento de focos de resistência, em grande parte extremista e violenta. Estas foram, em geral, algumas das preocupações dos especialistas reunidos durante a Conferência de Madrid.

Neste sentido, o terrorismo internacional, ao contestar a ordem vigente, e, sobretudo, os valores ocidentais – dentre eles os valores da democracia liberal ocidental –, se torna fonte de preocupação àqueles que procuram garantir a manutenção e a estabilidade da ordem internacional. Assim, buscar soluções e respostas ao desafio terrorista se tornou tarefa essencial para que o Club de Madrid obtenha êxito em suas aspirações de consolidação da democracia e dos valores liberais mundo afora.

O evento se desenvolveu no sentido de demonstrar que o fenômeno terrorista só pode ser combatido com base nas normas do Direito Internacional e, a partir de soluções multilaterais, por meio de uma ação conjunta, na moldura da democracia e dos direitos humanos.

Foram convidados, a participar da conferência, 200 especialistas em terrorismo ou temas

70 Essa característica expansiva e homogeneizadora do processo de globalização é contestada também internamente às sociedades civis ocidentais, como nos movimentos conservadores de ordem religiosa ou grupos radicais anti-globalização.

71 São considerados Estados falidos aqueles países em que o Estado não é capaz de garantir as condições mínimas de segurança e qualidade de vida à população. Países em que o subdesenvolvimento apresenta-se como marca insuperável, colocando-os sob constante ameaça de colapso em itens básicos de sobrevivência, como alimentação, saúde e segurança física (AYERBE, 2005).

relacionados, que se reuniram em grupos de estudo e trabalho previamente estabelecidos. Estiveram, ainda, presentes durante o evento líderes políticos de 50 países, dentre os quais 20 chefes de Estado. A sessão de encerramento contou com a participação de Kofi Annan, então secretário-geral da ONU.

Os trabalhos resultaram na *Agenda de Madrid*, um guia de medidas e recomendações políticas para enfrentar o terrorismo através de soluções democráticas. Foi proposta a constituição de uma rede global de instituições que trabalham na luta contra o terrorismo a partir da promoção da democracia por todo o mundo.

Nessa perspectiva, as reações unilaterais e que privilegiem o uso da força devem ser fortemente evitadas, fazendo com que os Estados não se rebaixem ao nível das práticas dos terroristas. Segundo Braslavsky (2005), quando um Estado deixa de cumprir com seus princípios morais e suas atribuições legais, a possibilidade de atuação destes grupos terroristas aumenta<sup>72</sup>.

Durante a realização do evento foi dada grande atenção ao medo e à incerteza generalizada que o terrorismo provoca. Os princípios e recomendações políticas da *Agenda de Madrid* abordam estas preocupações fundamentais. Foi proposto um programa de atuação para governos, instituições internacionais, sociedade civil, meios de comunicação e cidadãos, baseado em ações concretas e medidas que possam ser eficazes no combate à ameaça terrorista. Para os organizadores da Conferência de Madrid, a luta contra o terrorismo deve ser prioridade, no entanto, isso deve ocorrer por meio do fortalecimento das Nações Unidas e de outras instituições multilaterais. Através da cooperação entre governos e sociedade civil deve ser dada uma resposta democrática à ameaça global que o terrorismo representa.

O programa de ação proposto para o combate ao terrorismo busca mobilizar o apoio dos Estados e da sociedade civil através dos cinco "dês":

(...) **d**issuadir os grupos descontentes de escolher o terrorismo como tática para alcançar objetivos; **d**ificultar aos terroristas o acesso aos meios para levar a cabo os seus atentados; **f**azer os Estados desistirem de prestar apoio aos terroristas; **d**esenvolver a capacidade dos Estados de prevenir o terrorismo; **d**efender os direitos humanos na luta contra o terrorismo. (UN, 2006, n.d).

A Conferência de Madrid assinala que o terrorismo requer, portanto, uma resposta global. Os governos e a sociedade civil devem revitalizar seus esforços com o fim de promover o compromisso, a cooperação e o diálogo no plano internacional.

72 O principal objetivo da *Agenda de Madrid* é apontar maneiras de como derrotar o terrorismo atuando dentro dos marcos da lei, do Estado de direito e da defesa da democracia. Assim, indiretamente, a Conferência reprovou o modelo norte-americano de combate ao terrorismo em vista de suas ações unilaterais, uma vez que as principais medidas propostas pela *Agenda de Madrid* se baseiam na cooperação internacional e no intercâmbio de informações (MULLER, 2005; REYES, 2005).

## A Cúpula de Madrid

*Devemos apoiar o crescimento de movimentos democráticos em todas as nações e reafirmar nosso compromisso com a solidariedade, inclusão e respeito pela diversidade cultural. Para isso, propomos:*

- *O estabelecimento de foros periódicos e informais para as forças policiais e agentes de inteligência, que poderão desenvolver-se a partir de consultas bilaterais até que se convertam em estruturas formais de cooperação multilateral.*
- *O fortalecimento de organizações regionais com o fim de que as medidas para combater o terrorismo se ajustem especificamente às necessidades locais e se aproveitem os conhecimentos e redes locais.*
- *A coordenação efetiva de mecanismos em plano global.*
- *O estabelecimento de um mecanismo internacional, incluindo Estados, Organizações não-governamentais e o setor privado, para colocar em contato os Estados que necessitem de recursos com aqueles que podem proporcioná-los.*
- *A criação de um fundo com a finalidade de ajudar os governos que não contem com recursos financeiros suficientes para que possam cumprir suas obrigações nos termos propostos pelo Grupo de Alto Nível das Nações Unidas.*

**Agenda de Madrid, 2005.**

Conforme as discussões da Conferência de Madrid, é importante considerar o terrorismo em seu próprio contexto político, histórico e cultural, ou seja, em seu lugar e em seu tempo. Desse modo, não existe uma teoria ou padrão geral para a explicação do comportamento terrorista, da dinâmica da organização, da relação entre líderes e seguidores ou dos modelos de ação. Chegou-se a um consenso de que o terrorismo deve ser analisado em termos estruturais, ou seja, baseado na análise de condições sociais, econômicas, políticas e culturais. O combate ao terrorismo se dará pela maior preocupação com o desenvolvimento econômico, com a boa governança, e com a justiça social, medidas que devem ser baseadas no fortalecimento das regras do direito e da democracia (CLUB DE MADRID, 2005).

Fora ressaltado que os governos democráticos têm a responsabilidade de resistir à pressão gerada pelos grupos terroristas. A resistência a essa pressão dar-se-á dentro da perspectiva do diálogo, que incorpore o respeito aos direitos humanos e às instituições democráticas. Também foi destacado o papel fundamental da nova mídia internacional, sobretudo a internet, no exercício dos grupos terroristas contemporâneos. A disseminação e a facilidade de acesso à informação são importantes ferramentas para a propagação da ideologia anti-Ocidental radical.

As transformações pelas quais a sociedade internacional vem passando criam condições que também conduzem à instabilidade e, portanto, à emergência de movimentos militantes e ideologias extremistas. Demonstrou-se que a globalização, por exemplo, colabora para a disseminação dos movimentos terroristas. Porém, foi ressaltada a preocupação de que a globalização não deve ser tomada como causa direta do terrorismo. Da mesma forma, a religião também não pode ser considerada como causa direta das ações terroristas, ainda que a religião funcione como uma ferramenta de mobilização em meio a um processo de descontentamento

político e econômico, que culmina com a desilusão da possibilidade de mudança (CRENSHAW *et al*, 2005).

Outro ponto que buscou ser desmistificado no evento foi a relação entre a pobreza e o terrorismo. Constatou-se, novamente, que não há relação de causa direta entre o fenômeno e o terrorismo. A história demonstra que o terrorismo pode ocorrer em qualquer sociedade, ainda que sua ocorrência seja mais comum em sociedades em desenvolvimento, caracterizadas por um processo de rápida modernização. Os militantes terroristas são, frequentemente, motivados por necessidades sociais e pressão econômica; em contrapartida, seus líderes, em geral, provêm de camadas melhor estruturadas da sociedade, com relativo grau de instrução.

A militância nestes movimentos é fundamentada em doutrinas radicais, que podem afetar profundamente a maneira como as pessoas interpretam suas próprias situações. As mensagens ideológicas são usadas para aumentar a possibilidade de recrutamento. Esses movimentos florescem quando valores tradicionais, modelos sociais e identidades são desafiados, como nas sociedades nas quais o processo de modernização ocorre de forma abrupta, onde a conversão à ideologias radicais ocorre baseadas na religião e/ou em uma história que remeta e/ou construa um passado glorioso.

Constatou-se que grupos sociais, étnicos ou religiosos que sofrem discriminação e repressão, muitas vezes, organizam e apoiam a violência. A escalada dos conflitos políticos ao terrorismo ocorre uma vez que as reformas propostas não são suficientes para persuadir os militantes a abandonar a violência. Isso ocorre, especialmente, quando estes grupos percebem que as medidas políticas não violentas não se traduzem em mudança efetiva.

O modelo ocidental de democracia, por exemplo, não é uma fórmula mágica. Em algumas sociedades a transição democrática pode incitar resistência cultural e criar situações que levem a movimentos de violência política. O apoio internacional se torna, dessa maneira, indispensável para o suporte e implementação das reformas necessárias ao estabelecimento e fortalecimento de instituições democráticas. Dessa forma, combater a violência política e o terrorismo apenas nos planos militar e de segurança é uma estratégia contraproducente que pode significar a autodestruição. Assim, se o terrorismo possui, atualmente, causas de dimensão local e transnacional, as responsabilidades de quem deve combatê-lo precisam ser coordenadas local e globalmente (JENKINS *et al*, 2005).

A Conferência preocupou-se ainda com a construção do imaginário do terrorista, com base em seus cálculos lógicos e racionais, e em seus valores religiosos. Após meses de pesquisa e discussão, durante a conferência grupos de trabalho em diversas áreas apresentaram seus estudos, com o objetivo de compreender os fatores de motivação do terrorismo contemporâneo. Participaram destes estudos Martha Crenshaw (Wesleyan University – EUA), Fernando Reinares (Universidad Rey Juan Carlos - Espanha), John Esposito (Georgetown University - EUA), Gilles Kepel (Institut

d'Etudes Politiques - França), Olivier Roy (Centre National de la Recherche Scientifique), entre outros<sup>73</sup>.

Outro foco destes grupos de trabalho esteve em como as “grandes democracias” da Europa e da América podem contribuir para a reforma democrática em todo o sistema internacional, sobretudo no mundo árabe, principalmente frente às divergências na intervenção no Iraque. As principais ideias foram apresentadas durante as sessões da Conferência de Madrid. Posteriormente suas discussões foram sistematizadas através da formulação da *Agenda de Madrid*, e dos documentos *The Club de Madrid Series on Democracy and Terrorism*.<sup>74</sup>

Dos documentos elaborados, o primeiro volume – *Addressing the Causes of Terrorism*<sup>75</sup> – examina as origens e os fatores de risco subjacentes do terrorismo, e detalha medidas concretas para compreendê-lo. No segundo volume – *Confronting Terrorism*<sup>76</sup> – são observadas as medidas possíveis de segurança, incluindo as propostas para enfrentar o desafio imposto pelo terrorismo internacional. Já no terceiro e último volume – *Towards a Democratic Response*<sup>77</sup> – são exploradas as formas de resposta a este desafio, através do fortalecimento das instituições democráticas, da participação da sociedade civil e do respeito aos direitos humanos e às normas do direito internacional.

## Reflexões sobre a Conferência de Madrid

*Ainda que a pobreza não seja uma causa direta do terrorismo, as medidas de política social e econômica podem contribuir para combater a exclusão e o impacto das rápidas transformações sócio-econômicas que propiciam o rancor, elemento explorado com frequência pelos terroristas. Fazemos um chamado para:*

- *A adoção de políticas comerciais, de subvenções e de investimentos a longo prazo que contribuam para integrar grupos marginais e para fomentar sua participação.*
- *Novos esforços para reduzir as desigualdades estruturais nas sociedades eliminando a discriminação de determinados grupos.*
- *Impulsionar programas centrados em promover a educação, o emprego e a representatividade dos excluídos.*
- *Cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio para o ano de 2015.*

**Agenda de Madrid, 2005.**

73 Também trabalharam dos grupos representantes de outras instituições como Nasra Hasan (United Nations Information Service), Alex Schmid (United Nations Office for the Prevention of International Terrorism), José Luis Herrero (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), Barbara Ibrahim (Egyptian Population Council), Samuel Peleg (Strategic Dialogue Centre – Israel), Jalal Al-Mashta (Al-Nahdhah Newspaper – Iraq), Haizam Fernandez (Real Instituto Elcano – Espanha), Virginia Gambá (Safer Africa), etc.

74 Uma análise mais detalhada dos grupos de trabalho e dos documentos da Cúpula de Madrid pode ser encontrada em Moreira Jr, Hermes. *Compreendendo o Terrorismo Contemporâneo: A Conferência de Madrid sobre Democracia, Terrorismo e Segurança Internacional*. TCC – Relações Internacionais, UNESP/Marília, 2007.

75 Organizado por Martha Crenshaw, Jerrold Post, Ted Gurr, Mark Juergensmeyer e Jessica Stern.

76 Organizado por Brian Jenkins, Jurgen Storbeck, Lawrence Freedman, Loretta Napoleoni, Rico Carish e David Ucko.

77 Organizado por Mary Kaldor, Fen Hampson, Hans Corell, Ghia Nodia, Asma Jahangir, Fateh Azzam, e Miguel Darcy.

Durante a Cúpula de Madrid houve um acordo geral a respeito de que uma campanha contra o terror não deve incluir um cheque em branco que permita o abandono do direito internacional ou das convenções aceitas para proteger os direitos humanos. Observou-se que os atores políticos não devem utilizar a luta contra o terrorismo conforme seus objetivos, porque este é um perigo real que necessita de medidas urgentes que ajudem a reduzir os riscos e ameaças à vida.

Por exemplo, sob o impacto da chamada guerra contra o terror, a imposição geral dos interesses políticos, econômicos e militares dos Estados Unidos faz com que a postura do governo seja a de se apropriar do discurso de combate ao terrorismo para alcançar objetivos que dizem respeito à sua própria política de interesse nacional. Através dessa instrumentalização, os Estados Unidos buscam reordenar todo o sistema internacional com o objetivo de garantir sua superioridade política, econômica e ideológica. Ademais, as reações militares e unilaterais têm fortalecido a causa dos terroristas e lhes têm proporcionado mais argumentos para seguir suas ações.

Concluiu-se que as respostas ao desafio imposto pelo terrorismo devem ser baseadas em uma solidariedade democrática e controladas pelas autoridades civis:

(...) o repúdio ao terrorismo deve ser feito no contexto do respeito aos direitos e na busca da solução pacífica dos conflitos (...) o repúdio ao terrorismo não pode se dar no âmbito do Estado de exceção. A suspensão da ordem jurídica com o objetivo de combater o terrorismo compromete o requisito de garantias do Estado democrático de direito (LAFER, 2006, p. 128).

O terrorismo será derrotado na medida em que se aumente a possibilidade de participação de grupos que se hoje se sentem excluídos ou marginalizados do processo político. O combate ao terrorismo funcionará na medida em que forem reduzidas a opressão, a miséria e a discriminação.

Para enfrentar o terrorismo é necessário realizar uma análise em profundidade de suas causas e conhecer os grupos terroristas e seu funcionamento no contexto da globalização. Para isso, segundo Mesa (2004, p. 45):

(...) é preciso marcar este fenômeno dentro das grandes transformações que tem se produzido no sistema internacional. Os atentados têm mostrado a vulnerabilidade e as oportunidades que brinda o modelo globalizado. Seus atores pensam e se comportam de acordo com categorias globais uma vez que seus atos proporcionam atenção e publicidade globais.

Os efeitos da globalização precisam ser controlados para que seja possível minimizar a desigualdade entre os países. Desse modo, “é necessário unir a globalização econômica a uma política cosmopolita”, pois o terrorismo contemporâneo explora as falhas da civilização ocidental, evidenciando seus problemas e conflitos mal resolvidos, questionando seus valores e o funcionamento de suas sociedades (SOUAID, 2004).

O terrorismo contemporâneo deve ser assimilado como qualquer outro modelo de ação terrorista, motivado por uma inspiração ideológica e por um objetivo político que busca o poder, mesmo que baseado em preceitos religiosos, e como resposta a uma condição de marginalização e pobreza à qual grande parte dessas sociedades está submetida.

Se a alienação política, a pobreza e o mal-estar social não são causas diretas das ações terroristas, devem ser levadas em consideração como fatores que, a médio e longo prazo, contribuem para fundamentar o crescimento de ações extremistas (MATTHEWS, 2005). Desse modo, durante a Conferência de Madrid foi defendida a tese de que a ação terrorista será vencida a partir do combate a estes fatores de risco, que será alcançado por meio da cooperação internacional e da expansão da democracia:

(...) o combate ao terrorismo é assunto muito sério para ser usado como instrumento político. É um erro argumentar que o terrorismo justifica as ações da chamada 'guerra contra o terror', pois esta tem sido conduzida com base em projetos políticos específicos, liderados pelos Estados Unidos (KALDOR, 2005, n.d.).

De acordo com as propostas da conferência, para combater efetivamente o terrorismo internacional é necessário criar a esperança de que as injustiças possam ser reparadas dentro dos marcos políticos existentes. O grande desafio ao Ocidente “*não consiste no combate a centenas de terroristas, mas sim em colocar fim a situações que proporcionem o surgimento de outras pessoas dispostas a morrer matando.*” (MESA, 2004, p. 46).

Como observou Neumann (2005), algumas áreas conheceram notável acordo entre todos os debatedores:

- A importância da manutenção dos direitos legais e das liberdades civis na luta contra o terrorismo;
- A importância da cooperação internacional entre as agências de inteligência e autoridades governamentais no combate às redes terroristas;
- O reconhecimento da democracia como resposta viável, a longo prazo, para combater o terrorismo;
- A responsabilidade multilateral pelo combate ao terrorismo, uma vez que nenhuma nação pode (ou deve) combater o terrorismo isoladamente.

A Conferência de Madrid, bem como a *Agenda de Madrid*, atingiu o objetivo de estimular metas e propor modelos de combate ao terrorismo. Suas propostas, sobretudo, se basearam nas premissas básicas do Club de Madrid, de preservação da ordem e das liberdades civis, e busca de soluções através dos valores democráticos. A rejeição do modelo unilateral de combate ao terrorismo, bem como as críticas indiretas à *guerra contra o terrorismo* – que vem sendo praticada pela coalizão liderada pelos Estados Unidos – fizeram com que a Cúpula de Madrid obtivesse grande respaldo junto à comunidade política e à opinião pública internacional.

Foi observado que a ação terrorista desperta a atenção da comunidade internacional ao se colocar como fator de instabilidade e perigo à segurança coletiva, criando a necessidade de se buscar alternativas para enfrentar o terrorismo. Contudo, esse enfrentamento não pode operar dentro dos moldes tradicionais, em que o Estado centraliza as forças e busca soluções a partir de suas capacidades e seus interesses. Ao passo que a ação terrorista se constitui em redes complexas e se apropria da possibilidade de transnacionalização de suas ações, o combate ao fenômeno terrorista deve ser baseado na cooperação entre os Estados, e entre estes e outros atores do sistema.

Neste sentido, iniciativas procedentes da esfera não-estatal são cada vez mais comuns, e grupos da sociedade civil buscam dar suporte às políticas de combate ao terrorismo. Dentro da sociedade civil, muitas organizações não-governamentais possuem papel importante na inserção de atores não-estatais no jogo da política internacional.

A Conferência Internacional sobre Democracia, Terrorismo e Segurança representa essa capacidade que os novos atores adquiriram, de participar diretamente das discussões dos assuntos da política internacional. No entanto, é preciso atentar ao fato de que do mesmo modo que os Estados, esses atores possuem seus próprios interesses e estratégias de ação.

A Cúpula de Madrid evidenciou essa realidade. A preocupação demonstrada em buscar formas eficazes de combate ao terrorismo esteve sempre aliada aos objetivos principais do Club de Madrid: a expansão dos valores liberais de matriz ocidental, seja a partir do respeito ao Estado de direito, da defesa dos direitos humanos e da consolidação da democracia.

Esse modelo de ação proposto pelo Club de Madrid demonstra que além da intenção de reconhecer os fatores estruturais e combater o terrorismo internacional, há uma preocupação não somente com a garantia da estabilidade internacional, mas também com a manutenção do *status quo*. Tal preocupação existe pela potencialidade de mudança que acompanha a ação terrorista, tornando-a séria ameaça à ordem vigente.

Essa potencialidade de mudança aparece quando a ação terrorista desgasta o regime que se encontra no poder, possibilitando que aqueles que estão excluídos e marginalizados dessa ordem ganhem força e visibilidade. No entanto, a atual “onda terrorista” se difere das anteriores por não apresentar um projeto claro de mudança. Além da expressão do ódio e da guerra que estes grupos terroristas internacionais buscam na figura do terror, não há uma proposta política clara e explicitada no horizonte.

As atrocidades de um atentado, como a violência física e psicológica que é impelida à sociedade, o número de vítimas da ação terrorista, e a insegurança coletiva que esta ação gera devem ser duramente combatidas. No entanto, combater o terrorismo internacional contemporâneo não deve se limitar apenas à extinção das células terroristas.

Deve ser conduzido um processo ampliado, que seja capaz de atingir as causas estruturais

da ação terrorista, e que considere as reivindicações daqueles que se encontram excluídos desta ordem, como o combate à desigualdade e à pobreza e o fim da ingerência ocidental. A manutenção dessa ordem, que explora as massas excluídas e que, através da difusão da globalização, exporta suas contradições à periferia do sistema e tende a estimular novas ações de resistência, que na impossibilidade do acordo político, continuarão apelando ao terrorismo como forma de se manifestar.

Com a transnacionalização da ação terrorista, a preocupação com a segurança coletiva deixou de ser exclusividade de círculos militares e serviços de inteligência governamentais, ganhando espaço na sociedade civil, junto à imprensa, academia, centros de pesquisas e ONGs de atuação política e humanitária. A ampliação do debate tem auxiliado a se pensar novas formas de combate ao terrorismo internacional, não só no sentido de reagir e prevenir novos atentados ou desarticular grupos, mas também no sentido de compreender as motivações religiosas, culturais, políticas e econômicas que levam indivíduos a apoiarem grupos extremistas.

Quando a sociedade internacional, composta por governos estatais, organizações intergovernamentais e agentes da sociedade civil, formar maior capacidade de compreender as causas do terrorismo contemporâneo e se dispuser a combatê-las, reconhecendo quais as demandas dos grupos excluídos e quais as fontes de insatisfação que levam os grupos extremistas a conquistar novos adeptos, o combate ao terrorismo e a possibilidade de ampliação da segurança coletiva será possível. Enquanto as ações e respostas na luta contra o terror refletirem interesses particulares, esse objetivo estará cada vez mais distante e os extremistas ganharão mais força e apoio para suas ações.

A Cúpula de Madrid deu importante contribuição a esse processo ao oferecer um método ampliado de avaliação das causas e compreensão das motivações do terrorismo contemporâneo. Ao dar voz e espaço a membros de diversas áreas, regiões e crenças, possibilitam novos diálogos e novas formas de se enxergar o combate ao terrorismo contemporâneo. Cabe agora à sociedade internacional se apropriar do modelo utilizado na Conferência e multiplicá-lo mundo afora, evitando que venha a se tornar bandeira de um grupo de interesse específico. Somente afirmando o diálogo interdisciplinar, intercultural, político e sócio-econômico será possível criar uma linguagem capaz de conter o terror e garantir a segurança e a transformação da sociedade internacional em um ambiente mais justo e igualitário.

## Referências

AYERBE, Luis F. Prevenção de Conflitos e Nation-Building: a dimensão soft do poder estadunidense. In **Pensamiento Proprio**, Buenos Aires, v. 21, pp.87-119, 2005.

AMORIM FILHO, Oswaldo B. A geopolítica e a primeira guerra do século XXI. In BRANT, L. N. C. (Coord.). **Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

ARQUILLA, John. ; RONFELDT, David. **Networks and Netwars: the future of terror, crime and militancy**. Santa Monica: Rand, 2001.

BRASLAVSKY, Guido. Reunión de expertos en seguridad. **Clarín**, Buenos Aires, Março de 2005. Disponível em: <<http://www.clarin.com/diario/2005/03/12/elpais/p-02401.htm>>.

BARROS, José M. A. **O direito e o espelho**. São Paulo: Casa do Livro, 2000.

BECK, Ulrich. **Poder y contrapoder en la era global**. Barcelona: Paidós 2004.

CLUB DE MADRID. Agenda de Madrid. **Cumbre Internacional sobre democracia terrorismo y seguridad**. Madrid, mar. 2005. Disponível em: <<http://cumbre.clubmadrid.org/agenda/la-agenda-de-madrid.html>>.

CLUB DE MADRID. Conclusiones de los Grupos de trabajo. Cumbre Internacional sobre democracia terrorismo y seguridad. Madrid, mar. 2005. Disponível em: <<http://cumbre.clubmadrid.org/conferencias/plenario-conclusiones-previas-de-los-grupos-de-trabajo.html>>.

CLUB DE MADRID. Programas y actividades. **Promoviendo una democracia efectiva**. Disponível em: <<http://www.clubmadrid.org/cmadrid/index.php?id=300>>.

COSTA, Darc. Visualizações da guerra assimétrica. Disponível em: <[www.esg.br/cee/artigos/darc7.pdf](http://www.esg.br/cee/artigos/darc7.pdf)>.

CRENSHAW, Martha; et al. Addressing the causes of terrorism. **Series on democracy and terrorism. Club de Madrid**, 2005 Disponível em: <<http://media.clubmadrid.org/docs/CdM-Series-on-Terrorism-Vol-1.pdf>>.

CRONIN, Audrey K. Behind the curve: globalization and international terrorism. **International Security**. Cambridge, v. 27, n. 3, 2003.

DINIZ, Eugenio. Compreendendo o Fenômeno do Terrorismo In BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JR; D. (Orgs). **Paz e Terrorismo**. São Paulo: Hucitec, 2004.

GOMPERT, David C. G-What?: A Review of Defense Department Spending on Counter-Terrorism. In IKENBERRY, John G. **Terrorism, Security and America's Purpose**. Working Group Papers Prepared for the *National Policy Forum*. Washington DC: The New American Foundation, 2005.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1999.

HALLIDAY, Fred. **Two hours that shook the world**. September 11, 2001: causes and consequences. London: Saqi Books, 2002.

IANNI, Octávio. **Teorias da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

JENKINS, Brian ; et al. Confronting terrorism. **Series on democracy and terrorism**. Club de Madrid, 2005. Disponível em: <<http://media.clubmadrid.org/docs/CdM-Series-on-Terrorism-Vol-2.pdf>>.

KALDOR, Mary ; et al. Towards a democratic response. **Series on democracy and terrorism**. Club de Madrid, 2005 Disponível em: <<http://media.clubmadrid.org/docs/CdM-Series-on-Terrorism-Vol-3.pdf>>.

KALDOR, Mary. First lessons from Spain. **Open democracy: free thinking for the world**. Londres. 15 mar. 2004. Disponível em: <[http://www.opendemocracy.net/democracy-europe\\_security/article\\_1789.jsp](http://www.opendemocracy.net/democracy-europe_security/article_1789.jsp)>.

KEOHANE, Robert.O. The globalization of informal violence, theories of world politics and the “liberalism of fear”, In Dialog - **International Organization**, Cambridge journals on line, 1 (2002).

LAFER, Celso. A cúpula de Madri e o terrorismo. **O Estado de São Paulo**. 20 mar. de 2005. Disponível em: <[www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao\\_detalle.asp](http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalle.asp)>.

LAFER, Celso. A democracia diante do direito transnacional. In **Política Externa**. São Paulo, v. 14, n. 4, mar. De 2006.

LAFER, Celso; FONSECA Jr., Gelson. Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas. In **Temas de Política Externa Brasileira II**. São Paulo: Paz e Terra, 1997, v.1.

LASMAR, Jorge M. A ação terrorista internacional e o estado: hegemonia e contra-hegemonia nas relações internacionais. In BRANT, L. N. C. (Coord.) **Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

LEITE FILHO, J. C. **Anotações e reflexões sobre o terrorismo de Estado**. Dissertação de mestrado, Florianópolis: UFSC, 2002.

MATTHEWS, Robert. **Algunas reflexiones en torno a la cumbre de Madrid sobre terrorismo y democracia**. 7 out. 2005. Disponível em: <[http://www.cipresearch.fuhem.es/pazyseguridad/docs/ALGUNAS\\_REFLEXIONES\\_DE\\_LA\\_CUMBRE\\_DE\\_MADRID.pdf](http://www.cipresearch.fuhem.es/pazyseguridad/docs/ALGUNAS_REFLEXIONES_DE_LA_CUMBRE_DE_MADRID.pdf)>.

MESA, Manuela. Terrorismo y globalización: propuestas para la prevención. **Papeles CIP-FUHEM**. Madrid, n. 85, 2004. Disponível em: <[http://www.globalactionpw.org/who/Terrorismo\\_y\\_globalizacion.pdf](http://www.globalactionpw.org/who/Terrorismo_y_globalizacion.pdf)>.

MOREIRA Jr. Hermes. **Compreendendo o Terrorismo Contemporâneo: A Conferência de Madrid sobre Democracia, Terrorismo e Segurança Internacional**. TCC – Relações Internacionais, UNESP/Marília, 2007.

MULLER, Dania. La democracia y la cooperación internacional contra el terrorismo. **La Semana**, Madrid. 12 mar. 2005. Disponível em: <<http://www.lasemana.es/periodico/noticia.php?cod=11344>>.

NEUMANN, Peter R. Madrid, London and beyond: don't reinvent the wheel. **Open democracy: free thinking for the world**. Londres. 28 jul. 2005. Disponível em: <<http://www.opendemocracy.net/debates/article.jsp?id=2&debateId=124&articleId=2708>>.

NYE Jr., Joseph S. **O paradoxo do poder americano**: porque a única superpotência do mundo não pode seguir isolada. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

PECEQUILO, Cristina S. As faces e consequências do terror: de 11-09 a Doutrina Bush, In: Terrorismo e Guerra. In **Idéias Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas Unicamp**, Campinas, ano 10, n. 2, 2003.

REINARES, Fernando. Conceptualizando el terrorismo internacional. **Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos**. Madrid, 1 jul. 2005. Disponível em: <<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/766.asp>>.

REYES, Rosi M. Cumbre antiterrorista en Madrid. **Deutsche Welle**, 12 mar. 2005. Disponível em: <<http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,1513454,00.html>>.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A necessidade política e a conveniência estratégica de definir “terrorismo”. In Terrorismo e Guerra. **Idéias Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas Unicamp**, Campinas, ano 10, n. 2, 2003.

SOUAID, Marie-Claude. How to say ‘No’ to terrorism. **Open democracy**: free thinking for the world. Londres. 15 mar. 2004. Disponível em: <[http://www.opendemocracy.net/democracy-europe\\_security/article\\_1788.jsp](http://www.opendemocracy.net/democracy-europe_security/article_1788.jsp)>.

STERLING, C. **A rede do terror**: a guerra secreta do terrorismo internacional. Rio de Janeiro: Nórdica, 1982.

UN, United Nations. **Global Programme Against Terrorism**: Terrorism Prevention Branch. Office on Drugs and Crime, 2004. Disponível em: <[www.unodc.org/unodc/terrorism.html](http://www.unodc.org/unodc/terrorism.html)>.

UN, United Nations. **In larger Freedom**: towards development, security, and human rights for all. General Secretary Office, 2005. Disponível em: <<http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm>>.

UN, United Nations. **Uniting against terrorism**: recommendations for a global counterterrorism strategy. General Secretary Office, 2006. Disponível em: <<http://www.un.org/unitingagainstterrorism/>>.

WELLAUSEN, Saly. Terrorismo e os atentados de 11 de Setembro. In **Tempo Social Revista de Sociologia USP**, São Paulo, v. 14, n. 2, 2002.