

# Terrorismo Transnacional e a Ameaça ao Flanco Sul da NATO: O Caso do Daesh

Bruno Cardoso Reis

*Mestre em Historical Studies pela Universidade de Cambridge e doutor em War Studies pelo King's College. Investigador auxiliar no ICS e investigador associado do Michael Howard Center for Military History no King's College sendo também assessor do IDN. Professor auxiliar convidado do ISCTE-IUL e no IEP-UCP.*

## Resumo

Neste artigo apresenta-se o conceito de terrorismo transnacional, procurando precisar a natureza da ameaça híbrida – terrorista, mas não só – representada pelo autoproclamado 'Estado Islâmico' ou Daesh. Aborda-se o papel da NATO no combate a este tipo de fenómeno, nomeadamente na vizinha Líbia. Defende-se que o terrorismo transnacional pode ter um impacto altamente desestabilizador ao nível da segurança regional e mesmo global que não deve ser exagerado, mas também não pode ser ignorado – sobretudo quando associado a uma organização numerosa e bem estruturada, com objetivos revisionistas claros, e na disposição de usar todo o tipo de meios violentos para os alcançar, como é o caso do Daesh. A chave para derrotar este tipo de ameaça não convencional é uma resposta informada e tanto quanto possível calibrada, coordenada e holística. O Daesh é uma ameaça vital ao flanco sul da NATO bem como a uma ampla zona da sua vizinhança. E mesmo que por si só a Aliança Atlântica não lhe possa dar resposta, não o pode ignorar, em nome de uma viragem a Leste e a Norte, ameaças não menos prementes a Sul.

## Abstract

***Transnational Terrorism and the Threat to NATO's Southern Flank: The Case of Daesh***

*In this article it is introduced the concept of transnational terrorism, seeking to specify the nature of the hybrid threat – terrorist, but not only exclusively terrorist – represented by the self-proclaimed Islamic State or Daesh. It is analyzed the role of NATO in fighting this type of threat, particularly in neighboring Libya. This article will also argue that transnational terrorism can have a highly destabilizing impact on regional and even global security. The impact of terrorism should not be exaggerated, but it cannot be ignored. This is especially the case when terrorism is but one in a number of tools of a large and well-structured organization with clear revisionist goals, and a willingness to use all kinds of violent means to achieve them, as is the case Daesh. The key to defeating an unconventional threat like this is a response as far as possible calibrated, coordinated and holistic according to good intelligence. Daesh is a vital threat to the southern flank of NATO and a wide area of its neighborhood. If the Atlantic Alliance alone cannot provide an answer, even by giving priority only to the East and North, it can't ignore these no less pressing threats in the South.*

Neste artigo iremos começar por apresentar brevemente o conceito de terrorismo transnacional. Depois iremos procurar precisar a natureza da ameaça híbrida – terrorista, mas não só – representada pelo autoproclamado ‘Estado Islâmico’ ou Daesh. Por fim, avançaremos com algumas tentativas de resposta seja relativamente à questão do seu eventual papel na Líbia, seja em termos do papel da NATO no combate a este tipo de fenómeno.

Defenderemos que o terrorismo transnacional pode ter, porque já teve no passado, um impacto altamente desestabilizador ao nível da segurança regional e mesmo global. Seria errado tanto sobrevalorizar o terrorismo deixando-se influenciar pela estratégia terrorista de guerra psicológica – desenhada precisamente para ter um efeito mediático e político desproporcionado face à realidade dos seus efeitos – como continuar a subestimá-lo, como tendem a fazer os estudos de segurança mais convencionais e a disciplina das relações internacionais. A chave para derrotar este tipo de ameaça não convencional é uma resposta informada e tanto quanto possível calibrada, coordenada e holística. Algo mais fácil de dizer do que fazer, mas a necessidade de lidar com o Daesh é algo que a NATO não poderá ignorar é uma prioridade para a segurança do seu flanco sul e de uma ampla zona da sua vizinhança, mesmo que por si só a Aliança Atlântica não lhe possa dar resposta.

### **Terrorismo Transnacional**

Definir o terrorismo não é uma tarefa tão desafiadora como combater o terrorismo, mas não deixa de colocar dificuldades. Este é um conceito altamente contestado, tendo Walter Laqueur (1977) numa obra clássica apontado para 100 variantes na definição do fenómeno. O facto de qualquer definição do terrorismo ser controversa não nos dispensa de trabalhar no sentido da clareza conceptual, mesmo que sem ilusões de que qualquer definição suscita críticas.

Os esforços de definição mais pertinentes do conceito de terrorismo descrevem-no como um conjunto de táticas de ação armada, essencialmente assentes no recurso a ataques surpresa por uma organização clandestina que desafia violentamente a legitimidade dos Estados alvos e as normas internacionais do conflito armado, nomeadamente a que proíbe o ataque deliberado a alvos civis. O terrorismo é uma tática de guerra psicológica no quadro mais geral das insurreições armadas (Cable, 1993).

A controvérsia que rodeia o conceito é ela própria reveladora. Ela resulta não só da dificuldade de descrever as ações muito variadas de grupos necessariamente secretos, é também o resultado de terrorismo não ser uma palavra simplesmente descritiva mas também pejorativa; designar uma organização ou um agente como terrorista raramente é lido como uma simples descrição, mas também ou sobretudo como uma condenação. A controvérsia e as conotações negativas do conceito de terrorismo resultam também de ser uma forma de propaganda política pela ação

armada, pelo que muitas organizações condenadas por alguns como terroristas foram consideradas por outros, com simpatia pela ideologia política ou religiosa que as motiva, como movimentos legítimos de resistência. O que resulta de fundamental de tudo isto é que o combate ao terrorismo nunca é meramente uma tarefa policial e militar, mas também fundamentalmente política.

O terrorismo tem, portanto, por objetivo a subversão violenta do poder político dominante. É uma forma de guerra psicológica. O terrorismo é a arma típica dos fracos face a um adversário mais forte.

Uma dificuldade adicional na definição de terrorismo resulta do facto de que frequentemente, e nomeadamente nos casos de maior sucesso, o terrorismo é um de um conjunto dos meios não convencionais de conduzir um conflito assimétrico, desde a luta política e de propaganda por um lado, até ao recurso à guerrilha ou mesmo a ações combinadas com forças convencionais, levam a que muitos destes conflitos sejam caracterizados como híbridos.

O conceito de conflito híbrido é necessariamente, pela sua própria natureza, pouco claro, mas parece-nos que necessário para designar a fluidez e a enorme variação no nível de intensidade deste tipo de adversários irregulares, tão distintos das forças armadas convencionais de um Estado, na recusa da batalha em campo aberto, e na opção sistemática pela clandestinidade e pelo ataque surpresa, como única forma de procurar ultrapassar uma enorme assimetria de poder e capacidade armada (Murray e Mansoor, 2012)<sup>1</sup>.

Faz sentido acrescentar ao conceito já controverso e complexo de terrorismo o qualificativo transnacional? Sim, porque transnacional ainda mais do que internacional é o termo cada vez mais frequentemente associado ao terrorismo, para o distinguir de terrorismo dito doméstico ou meramente interno.

Esta opção crescente pela designação terrorismo transnacional corresponde ao crescente consenso de que o terrorismo raramente foi puramente interno, as ligações além-fronteiras tendem a ser fundamentais para potenciar este tipo de ameaça, desde logo em termos de financiamento e fornecimento de armamento. Mesmo movimentos terroristas profundamente nacionalistas e que portanto tendem a focar a sua ação num determinado território tendem a ser fortemente financiados por diásporas globais – como foi o caso paradigmático do terrorismo nacionalista irlandês. Em suma, os grupos terroristas raramente respeitam fronteiras, e têm tirado o máximo partido do fenómeno da globalização entendida como a intensificação de todo o tipo de interações – também violentas – entre atores e regiões das mais diversas partes do mundo. O terrorismo transnacional é uma das faces mais

---

1 Esta obra torna claro que este conceito não é apenas de aplicação recente. Na verdade entre os antecessores deste conceito deliberadamente ambíguo, deve ser incluído André Beaufre com o seu conceito de *grand guerrilla* – ou seja, *grand petit guerre*.

---

importantes da globalização também das ameaças e da violência (Findley, Nielson e Sharman, 2014)<sup>2</sup>.

O Daesh é pela sua propaganda, pela sua estratégia de recrutamento e pelas suas ações um caso exemplar desta noção de terrorismo transnacional. Estima-se que no território central do autoproclamado califado, mais de metade dos combatentes do Daesh não são nem iraquianos, nem sírios, mas voluntários estrangeiros de mais de 100 nacionalidades. Destacam-se em termos relativos o grande número de combatentes estrangeiros recrutados nos dois lados do Mediterrâneo, como a Tunísia e a França, e a surgirem em lugares de topo na lista de recrutas (BBC News, 2016).

O Daesh apela ativamente e aceita sem grandes restrições a adesão de quem quer que seja que se converta ao Islão e aceite a leitura violenta do mesmo pelo autoproclamado califado, ou de qualquer grupo armado que declare a sua obediência ao autoproclamado califa. Esta forte dimensão transnacional torna a ameaça do Daesh particularmente fluída, complexa e difícil de combater. Tanto mais quanto a esta dimensão de rede clandestina terrorista transnacional o Daesh acrescenta uma ambição territorial, que se manifesta no controlo direto de um território significativo na Síria e no Iraque, e também de um enclave na Líbia.

### **Uma Ameaça Híbrida**

O Daesh não é evidentemente um Estado no sentido tradicional. Mas também não é apenas um “normal” grupo terrorista (Cronin, 2015). Todavia, como todos os grupos terroristas, organizou uma rede clandestina, e tem ainda menos escrúpulo em atingir alvos civis do que a grande maioria deste tipo de grupos. Tem, como todo o grupo terrorista de sucesso, uma importante máquina de propaganda. O terrorismo é, por excelência, uma forma de guerra psicológica bem traduzido pela ideia de propaganda pela ação violenta. O impacto pretendido é mais mediático e moral do que simplesmente físico: procura-se promover uma causa ideológica chocando, aterrorizando.

Neste sentido importa sublinhar que o Daesh tem, nomeadamente, uma presença virtual muito eficaz, tirando o máximo partido das múltiplas plataformas da internet, cada vez mais encriptadas e, portanto, ideais para a comunicação clandestina, para efeitos de propaganda e recrutamento. Entre as prioridades da propaganda do Daesh está promover ataques nos países europeus e ocidentais, nomeadamente no flanco sul da Europa.

Os emblemáticos e sangrentos ataques em Paris em novembro de 2015 e em Bruxelas em março de 2016, e uma quantidade de outras tentativas falhadas de ataques terroristas na Europa, em particular no seu flanco sul, inclusive por esta mesma

---

2 Ver também Enders e Sandler (2000) e Hoffman e Reinares (2016).

rede, mostram que estes são o resultado de um esforço organizado e continuado. Não tinham razão aqueles que vinham argumentando que o Daesh não era (também) uma organização de terrorismo transnacional, mas era uma ameaça mais convencional e meramente local ou regional. E não se trata de uma viragem de última hora do Daesh para o terrorismo transnacional como parte do seu diversificado arsenal, pois ataques como os de Paris e Bruxelas e a rede que os organizou não se improvisam de um momento para o outro<sup>3</sup>.

O Daesh é uma ameaça tanto mais significativa e fluída quanto está disposto a recrutar de forma praticamente indiscriminada, exceto na devoção a uma doutrina totalitária e na vontade de usar todos os meios violentos para alcançar os seus fins. Uma doutrina ou ideologia com base numa leitura muito violenta e muito minoritária do Islão, mas nem por isso menos perigosa. A violência religiosa tem sido geralmente associada a uma maior predisposição para causar vítimas entre os descrentes sejam eles civis ou não à luz da lei internacional (Stern e Berger, 2015; Fishman, 2016; Ruthven, 2015; Wood, 2015).

Se há movimento relativamente aos quais os receios quanto ao chamado novo ou superterrorismo parecem justificados é o Daesh, nomeadamente relativamente à questão da utilização de armas químicas, biológicas ou radiológicas, caso as consiga obter. Este é um movimento que já demonstrou abraçar a violência mais extrema e não há razão para pensar que o Daesh hesitaria em usar armas de destruição maciça ou bomba com material radioativa, ditas bombas sujas, tendo em conta a sua leitura extrema, revolucionária, e violentamente messiânica e literalmente apocalíptica do Islão. As dificuldades aqui estarão não na vontade do Daesh, mas no facto, de que a experiência tem mostrado, de que os grupos terroristas têm dificuldade em obter secretamente e usar eficazmente este tipo de armamento. Mas seria um erro ignorar que esta ameaça, mesmo que remota de muito elevado impacto, existe (Laqueur, 1999; Freedman, 2002; Duyvesteyn, 2004).

O Daesh é, no entanto, mais do que um grupo terrorista, mesmo do que um grupo de superterrorismo transnacional. É um proto-Estado revolucionário (Walt, 2015). Mas o facto de se autoproclamar formalmente um Estado, o 'Estado Islâmico', no entanto, está longe de significar que o movimento esteja disposto a integrar-se no sistema de Estados existentes. O Daesh deixou claro que não pretende ser reconhecido pelos demais Estados. Que considera a ONU como uma instituição ilegítima, usurpadora de um poder legitimador que apenas pode vir de Deus. Nesse aspeto é bem mais revolucionário do que a República Islâmica do Irão alguma vez o foi. Pretende afirmar-se pela insurreição armada, pela *jihad*, como o único 'Estado Islâmico' legítimo, pois é isso que significa a proclamação do Califado.

---

3 Posição defendida por peritos distintos como Daniel Byman (2016), mas que nos parece duvidosa à luz da informação conhecida.

Califa, ou seja, sucessor legítimo de Maomé, como líder do Islão, só deve existir um. Historicamente isso nem sempre foi assim, e desde 1924 que o califado foi extinto por iniciativa dos próprios muçulmanos, mais concretamente do líder fundador da Turquia contemporânea, Mustafa Kemal Atatürk. Mas este desejo do Daesh de reconstituir o Califado e expandir-se por todo o mundo, pelo menos por todo o mundo que é ou foi muçulmano, dá-nos uma ideia dos seus objetivos estratégicos extraordinariamente ambiciosos. Ele ajuda também a explicar a sua particular atenção ao Norte de África e ao flanco sul da Europa, territórios que são ou foram muçulmanos. A adoção de métodos pelo Daesh de extrema violência são, portanto, o resultado da combinação de uma versão sectária particularmente virulenta do Islão, e da perseguição de finalidades estratégicas invulgarmente ambiciosas por meios assimétricos excepcionalmente violentos.

Os meios e objetivos do Daesh são tão extremos que levaram mesmo à sua separação da Al-Qaeda, e criaram uma competição entre ambos pela liderança das redes jihadistas violentas a nível global que é mais um elemento importante a ter em conta no sério risco de escalada e difusão da violência terrorista transnacional.

O carácter híbrido do Daesh, nem puramente não convencional, nem puramente convencional, resulta manifesto, aliás, também no facto de se empenhar não só no recrutamento de redes clandestinas de terroristas, mas também em obter a adesão à sua rede transnacional de grupos que também estão empenhados em controlar e governar territórios como é o caso do Boko Haram.

O Daesh tem portanto colecionado um número (crescente) de afiliados regionais, mais de 30, sendo os mais importantes simbolicamente integrados como províncias no Califado desde o Sinai até à Argélia.

Neste contexto é de particular interesse para o nosso tema o enclave controlado pelo Daesh na Líbia, centrado em torno de Sirte, cidade natal do ex-líder líbio, coronel Muammar Khadafi. Desde logo, por que está bem dentro da área fronteira do flanco sul da Europa, a escassas centenas de quilómetros de Itália. Depois, porque há notícias que parecem apontar para a Líbia como uma prioridade para a liderança do Daesh.

É claramente altamente variável o grau de controlo dos líderes do Daesh sobre os seus variados afiliados, e mesmo sobre as "chamadas" províncias. Não é evidente que a liderança central do Daesh deseje exercer grande controlo direto, procurando antes de um alinhamento genérico de métodos e objetivos destes grupos variados. Mas no caso da Líbia não merece dúvida que a própria liderança "local" do Daesh foi escolhida e destacada pessoalmente pelo líder Abu Bakr al-Baghdadi.

Esta importância dada à presença na Líbia pela liderança do Daesh parece refletir uma avaliação que merece séria ponderação. Primeiramente, os líderes do Daesh parecem estar convencidos de que a Líbia poderá ser um campo propício para a sua expansão, como o foram os Estados fragilizados do Iraque e da Síria; segundo, com

isso o Daesh procura explicitamente aproximar-se do flanco sul do seu inimigo ocidental, que o Daesh designa frequentemente, na sua leitura deliberadamente “arcaizante” do Alcorão e do Islão, simplesmente por Roma (Wood, 2015).

A natureza violenta radical extremo do Daesh pode revelar-se contraproducente no futuro, como já o foi no passado – nomeadamente na campanha relativamente bem sucedida dos EUA no Iraque contra a sua anterior encarnação, ou seja, a Al-Qaeda no Iraque, entre 2006-2011. Mas de momento ela representa uma ameaça significativa ao recrutar alguns dos indivíduos mais predispostos para a violência em toda a bacia do Mediterrâneo, inclusive na Europa, e oferecendo-lhes acesso a treino, a armas, a fundos e uma causa.

As características multidimensional, fluída, híbrida do Daesh multiplica as suas opções sobre como e onde recorrer à violência, o que torna ainda maior o desafio de formular uma resposta eficaz a esta ameaça. A sua contenção parece, se não impossível, pelo menos extremamente difícil. Afinal estamos a falar neste momento e de acordo com as estimativas de algumas dezenas de milhares de recrutas estrangeiros, muitos deles com passaportes europeus.

Isto não quer dizer, evidentemente, que o Daesh seja uma ameaça invencível. Significa sim que tudo parece indicar que será difícil, custoso, e provavelmente demorado lidar com esta ameaça. E que esta vanguarda jihadista *takfiri* radical pode transfigurar-se e ressurgir de surpresa e onde forem propícias.

O indício de que Daesh está longe de ser invencível é que o território administrado pela sua liderança na Síria e no Iraque terá sido reduzido em quase metade do que já foi sob o peso de ataques aéreos e ofensivas terrestres. Mas derrotar a componente mais convencional, mais territorial do Daesh será sempre o elemento mais fácil, só não tendo já acontecido por causa da ausência de acordo entre os seus múltiplos inimigos sobre como o fazer e sobre quem o deveria fazer.

A prova de que a ameaça multidimensional, híbrida, representada pelo Daesh é especialmente difícil de conter eficazmente ou eliminar completamente, é o fato de que este grupo sobreviveu já a repetidas tentativas de eliminá-lo nas suas várias encarnações desde 2003, inclusivamente à morte do seu fundador Abu Musab al-Zarqawi num raide norte-americano em 2006. Além disso, menos sucesso na frente convencional levou a um aumento de ações não convencionais pelo Daesh, nomeadamente ataques com bombistas suicidas, em grande escala, contra a Tunísia e a França na área geográfica que mais nos importa, mas também, convém não esquecer, no próprio Iraque e na Síria e em regiões adjacentes como o Líbano e a Turquia. Há, portanto, duas ameaças que correspondendo aos objetivos estratégicos de longo prazo do Daesh, tanto quanto nos é possível conhecê-los, podem aumentar de intensidade como resposta deste último a uma ofensiva bem-sucedida contra o seu núcleo territorial no Iraque e na Síria. A primeira grande ameaça é um esforço de expansão territorial em regiões periféricas para compensar as perdas na região

nuclear. E aqui, há poucas razões para duvidar que o Daesh teria a Líbia como alvo prioritário na sua lista (Kirkpatrick, Hubbard e Schmitt, 2015; Gatehouse, 2016). A segunda grande ameaça é um aumento das tentativas de ataques terroristas de retaliação, tanto por combatentes estrangeiros, retornados da Síria ou do Iraque, como por elementos recrutados no estrangeiro e com dificuldades crescentes em chegar ao Levante, ou por uma combinação de ambos como foi o caso dos ataques de Paris e Bruxelas.

Em suma, o Daesh pode muito bem tornar-se mais mortal no flanco sul europeu e de um modo geral em termos de terrorismo transnacional na medida em que fique mais vulnerável a um avanço mais convencional contra o seu núcleo territorial no Iraque e na Síria. Não temos dúvidas tendo em conta o tipo de estratégia deste tipo de grupos e o histórico do próprio Daesh de que procura e procurará fazê-lo. Isto não quer dizer que os progressos significativos alcançados no Iraque e na Síria contra o Daesh não tenham potencialmente um impacto positivo, nomeadamente nesta guerra psicológica, afetando a aura de invencibilidade que o Daesh procura passar na sua propaganda, e conseqüentemente, reduzindo a sua capacidade de recrutar combatentes estrangeiros. Mas esse efeito positivo a prazo, não resolve o problema da ameaça já existente, dos jihadistas já recrutados. Isso exigirá estratégias complexas de recuperação de alguns desses combatentes numa abordagem que não deverá ser meramente carcerária, sob o risco de ainda aumentar o contágio do jihadismo radical, que tem tido nas prisões um ambiente frequentemente favorável à sua expansão, mas também de desradicalização e de reintegração (Neumann, 2014).

O flanco sul da Europa está deste modo em particular risco se o Daesh tomar uma opção pela difusão e pela escalada do conflito por meios convencionais e não convencionais. Em primeiro lugar, por razões de proximidade geográfica que pode facilitar a transferência de homens. Em segundo lugar, porque o Daesh já tem uma presença territorial na região, a Líbia. Em terceiro lugar, porque existe uma percentagem relativamente elevada de combatentes estrangeiros no Daesh provenientes de alguns países do flanco sul nomeadamente da França.

Desse ponto de vista parece-nos fundamental em termos de resposta: primeiro, lidar de alguma forma com a presença do Daesh na Líbia; segundo, reforçar a cooperação regional e multilateral – nomeadamente em termos de capacitação na resposta e troca de informações – e nesse contexto referiremos especificamente o caso da NATO. É sobre estes dois temas que nos iremos debruçar de seguida antes de apresentarmos as conclusões deste texto.

### **O Daesh na Líbia**

A Líbia já era um Estado com fraco grau de institucionalização, apenas independente e unificado a partir de 1951, e tendo os dois líderes do país, o rei Idris (1951-1969) e o coronel Muammar Khadafi (1969-2011), mostrado pouco interesse na



construção do Estado. As dificuldades acentuaram-se com o processo violento de colapso do regime autoritário e personalista de Muammar Khadafi, em 2011, que resultou numa de guerra civil de fraca intensidade e numa forte fragmentação do país. Esta fragmentação e em particular o vazio de poder em Sirte, a cidade natal do ex-líder líbio, permitiu o surgimento de um enclave controlado por combatentes do Daesh, com estimativas que vão dos 1.500 a vários milhares de homens, a maioria deles aparentemente combatentes estrangeiros (Vandewalle, 2012).

Parece-nos expectável dada a natureza do Daesh expressa no seu mote oficial, “resistir e expandir”, que procure tirar partido do conflito na Líbia. Porém, a presença de milícias fortes e fortemente enraizados localmente e a existência de grandes áreas desérticas de território sem a cobertura significativa, parece ter dificultado uma expansão significativa do Daesh na Líbia. Mas a aparente presença de grupos clandestinos leais ao Daesh noutras localidades líbias pode ser um perigoso prenúncio. E há a possibilidade de cooptação dos grupos locais pelo Daesh ou até de que este esteja a preparar alguma ação surpresa como foi o caso da queda de Mosul no Iraque. Não sendo provável tal eventualidade não é impossível (Pelham, 2015; Porter, 2016).

Conter a presença territorial do Daesh a um pequeno enclave na Líbia não deve, portanto, ser vista como algo garantido. Tal vai depender da evolução da situação no terreno na Líbia, em termos de resiliência das milícias locais e da possível, mas ainda muito incerta, construção de um real governo de unidade nacional controlando um aparelho de defesa e segurança interna. E mesmo na ausência de expansão territorial significativa a mera presença do Daesh na Líbia representa uma ameaça múltipla para a segurança do flanco sul europeu. Desde logo, uma ameaça potencial para a segurança marítima dado o acesso do Daesh à costa do Mediterrâneo, mesmo que de momento nada tenham sido feito nesta área. Depois, uma ameaça para a segurança energética com ataques à infraestrutura de extração e exportação do petróleo e gás da Líbia. Genericamente o Daesh na Líbia é uma ameaça para a segurança regional, em geral, dando-lhe maior capacidade de organizar e coordenar células terroristas e ataques numa zona segura a escassas centenas de quilómetros da Europa.

### **A NATO e as Ameaças ao Flanco Sul**

Parece haver algum consenso que uma ameaça transnacional, que não respeita fronteiras, e que usa em seu proveito as facilidades de circulação da globalização, exigiria idealmente respostas de segurança cooperativa por organizações de tipo multilateral. Mas que devesse ser assim, não significa que seja facilmente assim. Depois da primeira grande vaga de terrorismo transnacional dominada por correntes anarquistas e outras ideologias radicais, que se estendeu do final do século XIX até às décadas iniciais do século XX, a Sociedade das Nações, a primeira organiza-

ção multilateral permanente encarregada de velar pela segurança coletiva, resolveu ocupar-se do assunto, na década de 1930, procurando criar um regime legal global. O trabalho no sentido de criar uma convenção universal contra o terrorismo foi complexo, longo, num contexto internacional cada vez mais adverso, e acabou em falhanço. Décadas depois a ONU conseguiu dar alguns passos adicionais, mas não ao ponto de criar um regime normativo forte e consensual contra o terrorismo (Boulden e Weiss, 2004).

Desse e de outros fracassos mais graves do regime de segurança coletiva pós-Primeira Guerra Mundial resultou a Segunda Guerra Mundial, durante a qual, por sinal, a promoção de movimentos de resistência armada que recorriam ao terrorismo e à guerrilha, teve um papel nada irrelevante na recolha de informações e na erosão das forças militares italianas e alemãs. Foi assim nomeadamente no caso da Líbia, por via da aliança dos britânicos com a resistência clandestina dos Sanusi contra a colonização italiana, liderados pelo Emir Idris, que veio a tornar-se o primeiro rei de uma Líbia independente em 1951.

A partir de 1947, viveram as décadas de Guerra Fria entre as duas potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial – os EUA e a URSS – e os respetivo blocos de aliados. Foi neste contexto que os EUA lideraram, em resposta à forte pressão de várias potências europeias, o processo de criação da NATO culminando na assinatura do Tratado de Washington que a instituiu em 1949. E desde esse momento fundador que se colocou a questão do que fazer do flanco sul europeu, seria de o incluir ou não nesta nova organização de defesa coletiva do Ocidente. A resposta foi controversa. Houve reservas da parte de vários países do norte da Europa, da Bélgica até à Noruega, relativamente à presença de Portugal ou da Itália nesta nova organização. Desse ponto de vista o empenho da Grã-Bretanha, da França, e, em última análise, dos próprios EUA, foram decisivos para a inclusão desses dois países do flanco sul da Europa logo a partir da fundação da NATO.

A NATO rapidamente passou de uma aliança defensiva, a uma instituição político-militar multilateral com uma estrutura permanente, um secretariado, representantes permanentes dos Estados-membros, e um sistema de comandos conjuntos que deram corpo à mais importante organização regional multilateral de defesa coletiva a nível global. Este processo de institucionalização foi muito acelerado em resposta à ameaça sentida pelas potências ocidentais com a Guerra da Coreia, iniciada em 1950, com um ataque surpresa da Coreia do Norte, apoiada pela URSS e pela China comunista. Na Europa Ocidental muitos viram nesse ataque um precursor de uma ofensiva semelhante contra a Alemanha Ocidental. Nesse cenário de ameaça aparentemente eminentemente, deu-se o primeiro alargamento da NATO precisamente no sentido de melhor garantir a segurança do flanco sul europeu com a integração da Turquia e da Grécia em 1952 depois completado com a integração da Espanha já nos anos 1980. Ou seja, desde o início o

flanco sul foi um elemento controverso, mas que mostrou ser indispensável à segurança dos aliados ocidentais<sup>4</sup>.

Veio a ser precisamente no flanco sul, no sentido mais restrito e no sentido mais amplo, que a NATO viria a envolver-se nas suas primeiras missões militares de grandes dimensões. Primeiro nos Balcãs, na Bósnia (em 1995) e no Kosovo (1999) e depois no Médio Oriente, sobretudo no Afeganistão onde se envolveu na sua primeira missão de combate da sua história. Mais, a NATO aprofundou e alargou o seu envolvimento na zona fronteira ao flanco sul europeu, o Mediterrâneo e mesmo do Médio Oriente em sentido amplo através dito Diálogo do Mediterrâneo e da Iniciativa de Istanbul, e desenvolveu ainda parcerias bilaterais relevantes com países tão importantes na região como a Jordânia, Marrocos ou a Argélia.

Apesar da dificuldade histórica de todas as organizações internacionais em conseguirem agir consensualmente contra o terrorismo, a NATO também aqui se revelou relativamente excecional. A primeira vez que o artigo 5.º do Tratado de Washington (NATO, 1949), relativo à defesa mútua, foi acionada foi a seguir aos ataques do 11 de Setembro de 2001. Ou seja, com mais ou menos controvérsias quanto ao que fazer, tratando-se de organizações terroristas transnacionais como a Al-Qaeda, visando atingir países ocidentais por meio de ataques de grandes dimensões, a NATO reagiu. E esse papel adjuvante dos EUA foi importante, quer nas missões navais no Mediterrâneo, que nas missões de treino no Iraque, quer nas missões propriamente operacionais no quadro da ISAF no Afeganistão, de longe a mais importante missão militar da história da NATO. Significativamente tratou-se de uma campanha de tipo não convencional, de contrainsurreição e capacitação, e em resposta a ameaças também de tipo de não convencional, um ataque terrorista contra alvos em Nova Iorque e Washington, e uma campanha de guerrilha no Afeganistão onde se refugiava o núcleo duro do grupo de terrorismo transnacional conhecido como Al-Qaeda<sup>5</sup>.

Mas será que a NATO tem os meios mais eficazes para conduzir campanhas de contrainsurreição em sentido genérico, e em particular de combate ao terrorismo? Qual deve ser o seu grau de envolvimento na defesa do flanco sul europeu face a esse tipo de ameaças? Esse é um ponto central que iremos abordar na conclusão.

### **Conclusão: Ameaças Não Convencionais, Flanco Sul e o Papel da NATO**

O terrorismo é uma das formas de conflito armado estruturalmente assimétrico que se tem tornado a forma cada vez mais dominante da conflitualidade violenta pós-

---

4 Este continua a ser um tema relativamente negligenciado, entre as exceções ver Jacobs (2006) e Brogi (2006).

5 Estranhamente este facto tem merecido pouca atenção. Uma exceção, mas já algo desatualizada é Nevers (2007).

-1945. Desde a Segunda Guerra Mundial que se estima que mais de 80% dos conflitos é de tipo não convencional, ou seja, não são guerras convencionais entre as forças armadas profissionais de um Estado (Brown, 2003, p. 3)<sup>6</sup>.

Numericamente este tipo de conflitos não convencionais tornaram-se demasiado importantes para poderem continuar a ser ignorados. É verdade que existe uma tendência em estudos relevantes no sentido de argumentar que a maior parte dos grupos terroristas não conseguem atingir os seus objetivos (Abrahms, 2007; Cronin, 2006)<sup>7</sup>. Mas isso não significa que durante todo o processo não causem enormes estragos. Estamos cientes que a visão tradicional tem sido a de que o terrorismo não pode ter um impacto sério ao nível do sistema internacional e regional. Durante muito tempo a resposta prevalecente no campo da segurança internacional tendeu a ser a de que isso não era possível. O terrorismo tem sido tradicionalmente visto como uma ameaça de demasiada baixa intensidade para poder ameaçar seriamente sequer um Estado, e menos ainda o sistema regional ou global dos Estados.

Porém esta posição tradicional de subestimar o terrorismo e o seu impacto parece-me questionável. Claro que a maioria dos atentados terroristas têm um impacto limitado, mas o mesmo sucede com muitas ações armadas convencionais. Poderemos ignorar, no entanto, que o século XX se iniciou verdadeiramente com a Primeira Guerra Mundial, o conflito mais marcante de todo o século, na origem de vários outros, e que a crise que despoletou este conflito global há cem anos atrás, resultou diretamente de um atentado terrorista, em Sarajevo, em junho de 1914? Será um caso único de impacto na segurança global do terrorismo? Não me parece. No século XXI parece inegável o impacto enorme que os ataques terroristas do 11 de Setembro de 2001 tiveram em toda a estratégia dos EUA, com evidente impacto global. O terrorismo, sobretudo quando parte de um arsenal mais vasto, quando ligado a uma resiliente organização clandestina e uma causa radical, deve ser tratada como uma ameaça séria e pode ser altamente perturbador da ordem regional e até global.

Se a NATO quer continuar a ser levada a sério como organização de defesa coletiva não pode deixar de tomar seriamente este tipo de ameaças não convencionais. Pode-se evidentemente questionar a sabedoria de algumas prioridades e mais ainda do tipo de respostas armadas dos EUA no contexto muito complicado pós-atentados do 11 de setembro de 2001, as quais inevitavelmente condicionaram muito a ação da Aliança Atlântica. Pode-se questionar qual deve ser o papel da NATO nessa resposta a par e em cooperação com outras organizações e parceiros.

---

6 Para anos posteriores ver SIPRI, *SIPRI Yearbooks* (2004-2014).

7 Para uma visão mais positiva ver Pape (2005) e Kydd e Walter (2006).

Há que contrariar o risco de que uma resposta NATO seja bem organizada, mas também demasiado militarizada. Porém, cabe lembrar que a NATO não é apenas uma organização militar. E que o conceito estratégico da NATO (2010), aprovado na cimeira de Lisboa em 19-20 de novembro, adicionou, a par da tradicional defesa territorial convencional, como missões prioritárias da Aliança Atlântica: a gestão de crises e a segurança cooperativa por via da capacitação de aliados. Se a NATO quer continuar a ser relevante tem de levar a sério esta mudança. Como tal deveria ser possível colaborar em respostas mais diversificadas à ameaça do Daesh ao flanco sul europeu em cooperação com uma série de outras organizações, desde logo a UE, e uma série de aliados e parceiros, nomeadamente na própria África do Norte e do Levante.

Para a NATO poder cumprir plenamente os seus objetivos, mesmo o mais tradicional de defesa coletiva dos seus membros, mas sobretudo as novas prioridades da gestão de crises – preferencialmente preventiva – e de segurança cooperativa por via do apoio e da capacitação de aliados, não pode olhar apenas para o Norte e para o Leste, exigem que continue a olhar igualmente para o seu flanco sul.

A história mostra que a Aliança Atlântica não conseguiu consolidar-se sem pilares sólidos a Sul. No contexto geoestratégico atual com Estados em colapso e fragilizados fronteiros ao flanco sul europeu, com a presença na região de uma ameaça como a do Daesh, um proto-Estado abertamente revolucionário dedicado a atacar o Ocidente de todas as formas possíveis e com o máximo de violência que lhe for possível, seria um erro subalternizar as ameaças presentes e prementes no flanco sul europeu da NATO, e as relações consolidadas com parceiros a sul, no momento em que estes mais precisam de ajuda e o Ocidente mais precisa de aliados seguros, mesmo que estes não sejam sempre os ideais em termos normativos, são certamente melhor que a possibilidade de uma expansão significativa do Daesh ou mesmo a consolidação do seu controlo de território, recursos e população significativos. Nesse caso uma ação também convencional concertada entre vários atores será provavelmente inevitável. E se o caso da Líbia, em 2011, nos mostra algo, é que nesse caso, só a NATO, neste momento, tem as capacidades de comando e os meios necessários para realizar uma ação militar eficaz, mesmo que, sabiamente, tal não implique a presença de tropas significativas no terreno e dê prioridade a combatentes árabes.

Em termos da situação geopolítica atual e tendo em conta as dinâmicas consensuais da regra na NATO poderá perceber-se uma opção pela paridade entre conflitos mais ou menos congelados e ameaças relativamente conhecidas e de natureza essencialmente convencional e portanto relativamente fáceis de identificar no Ártico e no Leste Europeu, e os conflitos altamente voláteis, dinâmicos, híbridos, e de evolução incerta no Sul. Aliás, se a preocupação de muitos Estados-membros da NATO é, por razões compreensíveis de proximidade geográfica, o ressurgimento

da Rússia como potência revisionista, é de sublinhar que Moscovo não deixou de prestar atenção ao seu flanco sul e tem tido um papel crescente e ativo no quadro do conflito na Síria. Portanto, não faria sentido que os que na NATO defendem que conter a Rússia deve ser a prioridade, daí retirassem a conclusão de que isso significaria ignorar ou subalternizar a segurança do flanco sul da organização. Claramente a Rússia não comete esse erro.

Nada disto, evidentemente não dispensa a NATO de pensar bem nas lições aprendidas nos Balcãs e no Afeganistão, ou da intervenção na própria Líbia em 2011, assim como relativamente ao histórico das parcerias em curso, para melhorar a sua performance em termos de capacitação, prevenção, ajuda supletiva e, em último caso, algo do tipo de intervenção armada, preferencialmente limitada. Mas até tendo em conta a intervenção da NATO na Líbia em 2011, seria difícil defender que a organização poderia agora ignorar o que aí se passa, e deixar de responder na medida em que isso lhe seja pedido, útil e necessário.

E se há questão que parece clara é que é do interesse de Portugal defender que a NATO continue empenhada na defesa do seu flanco sul contra os que argumentam que se olhe para o Leste ou o Norte ou o mundo em geral. Tanto quanto é importante haver uma contribuição portuguesa para o debate sobre a melhor forma de a NATO contribuir para estes problemas em colaboração estreita com outras organizações multilaterais e parceiros vários. Aqui destacaremos o aprofundamento da troca entre países aliados e parceiros de informações, assim como, de experiência na prevenção e resposta à radicalização violenta e na capacitação da resposta ao terrorismo a todos os níveis.

### Referências Bibliográficas

- Abrahms, M., 2006. Why Terrorism Does Not Work. *International Security*, 31(2), pp. 42–78.
- BBC News, 2016. Islamic State Group: Crisis in seven charts. *BBC News* [online], Middle East, 26 de maio. Disponível em <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-27838034>.
- Boulden, J. e Weiss, T. G., eds., 2004. *Terrorism and the UN: Before and After September 11*. Bloomington: Indiana University Press.
- Brogi, A., 2006. 'Competing Missions': France, Italy, and the Rise of American Hegemony in the Mediterranean. *Diplomatic History*, 3(4), pp. 741-770.
- Brown, M., ed., 2003. *Brave New World: Security Challenges in the Twenty First-Century*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Byman, D., 2016. ISIS' Big Mistake: Why Global Might End Badly. *Foreign Affairs*, 95(2), pp. 76-85.
- Cable, L., 1993. Reinventing the Roundwheel: Insurgency, Counterinsurgency, and Peacekeeping Post-Cold War. *Small Wars & Insurgencies*, 4(2), pp. 228-262.

- Cronin, A. K., 2015. ISIS Is Not a Terrorist Group: Why Counterterrorism Won't Stop the Latest Jihadist Threat. *Foreign Affairs*, March/April. Disponível em <http://www.foreignaffairs.com/articles/143043/audrey-kurth-cronin/isis-is-not-a-terrorist-group>.
- Cronin, A. K., 2006. How al-Qaida Ends: The Decline and Demise of Terrorist Groups. *International Security*, 31(1), pp. 7–48.
- Duyvesteyn, I., 2004. How New Is the New Terrorism? *Studies in Conflict and Terrorism*, 27(5), pp. 439–454.
- Enders, W. e Sandler, T., 2000. Is Transnational Terrorism Becoming More Threatening? *Journal of Conflict Resolution*, 4(3), pp. 307–332.
- Findley, M. G., Nielson, D. L. e Sharman, J. C., 2014. *Global Shell Games: Experiments in Transnational Relations, Crime, and Terrorism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fishman, B., 2016. Defining ISIS. *Survival*, 58(1), pp.179–188.
- Freedman, L., 2002. *Superterrorism: Policy Responses*. London: Blackwell.
- Gatehouse, G., 2016. Top IS commanders 'taking refuge' in Libya. *BBC News* [online], Africa, 3 de fevereiro. Disponível em <http://www.bbc.com/news/world-africa-35486158>.
- Hoffman, B. e Reinares, F., eds., 2016. *The Evolution of the Global Terrorist Threat: From 9/11 to Osama bin Laden's Death*. New York: Columbia University Press.
- Jacobs, M., 2006. The Perils and Promise of Islam: The United States and the Muslim Middle East in the Early Cold War. *Diplomatic History*, 30(4), pp. 705-739.
- Laqueur, W., 1999. *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*. London: Phoenix Press.
- Laqueur, W., 1977. *The Age of Terrorism*. Boston: Little, Brown & Comp.
- Kirkpatrick, D. D., Hubbard, B. e Schmitt, E., 2015. ISIS' Grip on Libyan City Gives It a Fall-back Option. *The New York Times* [online], 28 de novembro. Disponível em [http://www.nytimes.com/2015/11/29/world/middleeast/isis-grip-on-libyan-city-gives-it-a-fall-back-option.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/11/29/world/middleeast/isis-grip-on-libyan-city-gives-it-a-fall-back-option.html?_r=0).
- Kydd, A.H. e Walter, B., 2006. The Strategies of Terrorism. *International Security*, 31(1), pp. 49–79.
- Murray, W. e Mansoor, Peter R., eds., 2012. *Hybrid Warfare: Fighting Complex Opponents from the Ancient World to the Present*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NATO, 2010. *Active Engagement, Moderne Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon, 19-20 November 2010. Brussels: NATO Public Diplomacy Division, pp. 40. Disponível em [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_publications/20120214\\_strategic-concept-2010-eng.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf).
- NATO, 1949. *The North Atlantic Treaty*. Washington D.C., 4 de abril de 1949, *North Atlantic Treaty Organization* [online], Official Texts. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_17120.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm).

- Neumann, P. R., ed., 2015. *Radicalization*. London: Routledge.
- Nevers, R. de, 2007. NATO's International Security Role in Terrorism Era. *International Security*, 31(4), pp. 34-66.
- Pape, R., 2005. *Dying to Win: The Strategic Logic of Suicide Terrorism*. New York: Cambridge University Press.
- Pelham, N., 2015. Libya against Itself. *The New York Review of Books* [online], 22 de janeiro. Disponível em <http://www.nybooks.com/articles/2015/02/19/libya-against-itself/>.
- Porter, G. D., 2016. How Realistic Is Libya as an Islamic State. *Sentinel*, 9(3), pp. 1-9.
- Ruthven, M., 2015. Inside the Islamic State. *The New York Review of Books* [online]. Disponível em <http://www.nybooks.com/articles/2015/07/09/inside-islamic-state/>.
- SIPRI. *SIPRI Yearbooks* (2004-2014).
- Stern, J. e Berger, J.M., 2015. *ISIS: The State of Terror*. New York: Ecco/Harper Collins.
- Walt, S. M., 2015. ISIS as Revolutionary State: New Twist on an Old Story. *Foreign Affairs*, 94(6), pp. 42-51.
- Wood, G., 2015. What ISIS Really Wants. *The Atlantic* [online], março. Disponível em <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2015/03/what-isis-really-wants/384980/>.
- Vandewalle, D., 2012. *A History of Modern Libya*. Cambridge: Cambridge University Press.