

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ANTONIO HENRIQUE PIRES DOS SANTOS

**O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS E A
CLASSIFICAÇÃO DE GRUPOS TERRORISTAS**

RECIFE

2018

Antonio Henrique Pires dos Santos

O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS E A CLASSIFICAÇÃO
DE GRUPOS TERRORISTAS

Dissertação apresentada no Programa de
Pós- graduação em Ciência Política da
Universidade Federal de Pernambuco para
a obtenção do título de Mestre em Ciência
Política.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Aurélio Guedes de Oliveira

RECIFE

2018

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

S237c Santos, Antonio Henrique Pires dos.
O Conselho de Segurança das Nações Unidas e a classificação de grupos terroristas / Antonio Henrique Pires dos Santos. – 2018.
142 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Aurélio Guedes de Oliveira.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Recife, 2018.
Inclui referências.

1. Ciência Política. 2. Nações Unidas. Conselho de Segurança. 3. Terrorismo. 4. Hegemonia. I. Oliveira, Marcos Aurélio Guedes de (Orientador). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2018-045)

Antonio Henrique Pires dos Santos

O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS E A
CLASSIFICAÇÃO DE GRUPOS TERRORISTAS

Dissertação apresentada no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em / /2018.

Prof. Dr. Marcos Aurélio Guedes de Oliveira
Universidade Federal de Pernambuco
(Orientador)

Profa. Dra. Andrea Quirino Steiner
Universidade Federal de Pernambuco
(Examinador Interno)

Prof. Dr. Stéfano Gonçalves Régis Toscano
Universidade Católica de Pernambuco
(Examinador Externo)

AGRADECIMENTOS

Meu nome na capa desta dissertação não dá conta da autoria do texto. É nesta seção de agradecimentos que o leitor deve rastrear o processo da escrita. Pois não há texto que não seja feito em coautoria.

Agradeço à minha mãe, Maria do Carmo Albuquerque Pires, e à minha tia, Helenita Albuquerque Pires, pelo apoio em meus projetos, por acreditarem em mim e por terem preenchido e continuarem a preencher com amor incondicional todos os dias da minha vida. Agradeço à minha namorada, Maria Clara, que me dá o privilégio de aprender com seu olhar apurado e com sua escrita talentosa e me faz tão feliz. Agradeço a Arthur Prado, Manoel Uchôa e Raiza Cavalcanti, que participaram intensamente da minha formação acadêmica e que me colocam sempre para cima com seus gestos de amizade e suas conversas intelectuais de altíssimo nível.

Adentrar em um novo território traz o desafio de enfrentar o desconhecido. Felizmente, tive a sorte de continuar minha trajetória acadêmica em um ambiente de alto nível como o Departamento de Ciência Política da UFPE. Agradeço ao apoio institucional fornecido pelo Departamento, que foi de fundamental importância no meu crescimento acadêmico nos últimos 2 anos. Agradeço ao meu orientador, professor Marcos Guedes, por desde o início ter apoiado minhas pesquisas e por me fazer crescer com sua experiência e seu conhecimento. Agradeço à professora Gabriela Tarouco, por ter me recebido tão bem e com tamanha atenção no Departamento, ouvindo com atenção minhas dúvidas e me dando conselhos.

Um ambiente acadêmico de alto nível não é formado apenas por professores. Por isso, agradeço à minha turma de mestrado, onde convivi com pessoas gentis e dedicadas à produção do conhecimento. Especialmente, agradeço à Maria Alice pela amizade, por me ajudar a compreender o campo das Relações Internacionais e pela paciência em ouvir minhas dúvidas burocráticas. Agradeço também a Cláudio Monteiro, do grupo de Métodos de Pesquisa em Ciência Política, por ter me ajudado a utilizar as ferramentas de análise de dados.

Sempre terei em mente que são os bons encontros que nos fazem crescer. São eles que nos dão a alegria necessária para desenvolver uma escrita poderosa. Agradeço a todos aqui citados por participarem da minha escrita e da minha vida.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é descrever como o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) classifica grupos terroristas. Para cumpri-lo, apresentamos a formação da estrutura institucional de combate ao terrorismo da ONU e as atividades de seus principais órgãos, com base em documentos oficiais. Nosso foco é o Comitê 1267, que possui uma lista de grupos associados à al-Qaeda e ao Estado Islâmico, considerada a lista internacional de grupos terroristas. Analisamos os perfis de grupos incluídos e não incluídos no Comitê 1267 através do “Global Terrorism Database (GTD)”, para colocar em relevo a influência de fatores políticos no processo de listagem. A partir dos conceitos fornecidos por Ernesto Laclau e Chantal Mouffe, utilizamos a matriz teórica do pós-estruturalismo nas relações internacionais, para lançar luz sobre novas formas de pensar a política da violência e o sucesso e fracasso na construção de identidades hegemônicas. Este trabalho fornece informações sobre os principais dilemas enfrentados pelos países para atingir um consenso sobre a classificação de grupos terroristas. Ainda, aprofundamo-nos no conflito sírio para entender como a diferenciação entre terroristas e libertários tem um papel central não apenas no combate ao terrorismo internacional, mas também na criação de uma nova ordem política.

Palavras-chave: Conselho de Segurança. Nações Unidas. Terrorismo. Hegemonia.

ABSTRACT

The purpose of this master thesis is to describe how the United Nations Security Council (UNSC) classifies terrorist groups. In order to comply with this, we present the formation of the UN counter-terrorism institutional structure and the activities of its main organs, based on official documents. Our focus is the Committee 1267, which has a list of groups associated with al-Qaeda and the Islamic State, considered the international list of terrorist groups. We analyzed the profiles of included and not included groups in the Committee 1267 through the Global Terrorism Database (GTD), to highlight the influence of political factors on the listing process. From the concepts provided by Ernesto Laclau and Chantal Mouffe, we use the theoretical matrix of poststructuralism in international relations to shed light on new ways of thinking about the politics of violence and the success and failure in the construction of hegemonic identities. This master thesis provides information on the main dilemmas faced by countries in reaching consensus on the classification of terrorist groups. Furthermore, we are delving into the Syrian conflict to understand how the differentiation between terrorists and libertarians plays a central role not only in combating international terrorism but also in creating a new political order.

Palavras-chave: Security Council. United Nations. Terrorism. Hegemony.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Evolução da atividade do CSNU sobre terrorismo internacional	17
Gráfico 1 - Número de incidentes terroristas em 2016 - Grupos listados	87
Gráfico 2 - Número de incidentes terroristas na história - Grupos listados mais ativos	88
Gráfico 3 - Número de incidentes terroristas na história - Grupos listados menos ativos	89
Gráfico 4 - Número de incidentes terroristas na história - Grupos listados intermediários	90
Gráfico 5 - Número de citações pelo MT - Grupos mais citados	95
Gráfico 6 - Número de incidentes dos grupos não listados citados pelo MT	96
Gráfico 7 - Número de coautorias com grupos listados	97
Gráfico 8 - Número de incidentes terroristas na Síria em 2016 - Grupos mais ativos	107

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Grupos sem atividade após 2010.....	86
Tabela 2 - Grupos listados com atuação em um só país.....	91
Tabela 3 - Grupos listados com atuação em um só país (2016)	91
Tabela 4 - Grupos ativos em 2016 (separados por faixas)	92
Tabela 5 - Grupos não citados pelo MT	94

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABM	Bait al-Maqdis
ADF	Forças Democráticas Aliadas
AIAI	Al-Ittihaad al-Islami
ANF	Frente al-Nusra
AQAP	al-Qaeda na Península Arábica
AQIM	al-Qaeda no Magreb Islâmico
AQIS	al-Qaeda no Subcontinente Indiano
ASG	Grupo Abu Sayyaf
BIFM	Movimento Bangsamoro de Libertação Islâmica
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CTC	Comitê de Contraterrorismo
CTITF	Escritório da Força-Tarefa de Implementação do Contraterrorismo
ETIM	Movimento Islâmico do Turquestão Oriental
FDLR	Forças Democráticas de Libertação de Ruanda
FLM	Frente de Libertação de Macina
FTO	Organizações Terroristas Estrangeiras
GIA	Grupo Armado Islâmico
GSIM	Grupo para Apoio do Islã e dos Muçulmanos
GTD	Banco de Dados de Terrorismo Global
GTI	Índice de Terrorismo Global
HNC	Alto Comitê de Negociações para a Revolução Síria e Forças de Oposição
HQN	Rede Haqqani
HT	Hizb al-Tahrir al-Islami
HTS	Hayat Tahrir al-Sham

HuM	Harakat ul-Mujahidin
IIPB	Brigada Islâmica Internacional
IJG	Grupo da Jihad Islâmica
IMU	Movimento Islâmico do Uzbequistão
ISIL	Estado Islâmico do Iraque e do Levante
JAD	Jamaah Ansharut Daulah
JAT	Jamaah Ansharut Tauhid
JeM	Jaish-e-Mohammad
JFS	Jabhat Fateh al-Sham
JI	Jemaah Islamiyah
JIM	Mecanismo Investigativo Conjunto das Nações Unidas sobre Proibição de Armas Químicas
KCK	União das Comunidades Curdas
LeT	Lashkar-e-Taiba
LIFG	Grupo de Combate Islâmico Líbio
LRA	Exército de Resistência do Senhor
MG	Grupo de Monitoramento
MIT	Timor Mujahidin Indonésia
MJN	Rede Muhammad Jamal
MT	Time de Monitoramento
MUJAO	Movimento pela Unidade e a Jihad na África Ocidental
NPA	Novo Exército Popular
PKK	Partido dos Trabalhadores do Curdistão
OIC	Organização da Conferência Islâmica
ONU	Organização das Nações Unidas
PVE	Plano de Ação para Prevenir o Extremismo Violento

RSM	Movimento Rajah Solaiman
SPIR	Regimento Islâmico de Operações Especiais
START	Consórcio Nacional para Estudo do Terrorismo e Respostas para o Terrorismo
TTP	Tehrik-e Talibã Paquistão
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
YPG	Unidades de Proteção Popular

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	O terrorismo no mundo e no Conselho de Segurança	16
1.2	A política da classificação de grupos terroristas.....	17
2	MARCO TEÓRICO	19
2.1	Decisão, linguagem e a construção do inimigo.....	21
2.2	Hegemonia, consenso e dissenso.....	27
2.2.1	Diferença e equivalência	28
2.2.2	Estratégias de hegemonia e contra-hegemonia	30
2.3	Resumo do marco teórico	34
3	METODOLOGIA.....	36
4	DEFINIÇÃO DE TERRORISMO	41
4.1	O primeiro debate.....	44
4.2	O segundo debate.....	46
4.3	Os obstáculos para uma definição de terrorismo.....	47
5	AS PRÁTICAS DE CONTRATERRORISMO NO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU (CSNU).....	51
5.1	Os regimes de sanções.....	52
5.2	O Comitê de Contraterrorismo (CTC)	54
5.3	O Comitê 1540.....	56
5.4	O Grupo de Trabalho 1566	57
6	O COMITÊ 1267 E O CONSENSO INTERNACIONAL	57
6.1	As sanções	59
6.2	Consenso internacional	60
7	OS TRABALHOS DO TIME DE MONITORAMENTO (MT)	62
7.1	Al-Qaeda.....	64
7.2	Talibã	68
7.3	O Estado Islâmico.....	70
7.4	Tendências Regionais.....	75
7.4.1	Ásia Sul e Central.....	75
7.4.2	Sudeste Asiático	76
7.4.3	Norte e Oeste da África	78
7.4.4	Leste da África	79
7.4.5	Península Arábica	80
7.4.6	Europa	81

8	A LISTA 1267	82
8.1	Atualização da Lista 1267	84
8.2	A atitude do Conselho em relação ao número de incidentes	91
8.3	Os grupos citados pelo Time de Monitoramento (MT)	93
8.4	Os grupos coautores	96
8.5	Listagens nacionais	97
8.6	Grupos mais controversos	99
8.7	Considerações sobre o capítulo.....	101
9	O CASO SÍRIO.....	103
9.2	Grupos ativos	106
9.3	As controvérsias em torno do caso sírio	108
9.3.1	Jaysh al-Islam.....	110
9.3.2	Ahrar al-Sham.....	111
9.3.3	Reações internacionais.....	113
9.4	Considerações sobre o capítulo.....	116
9.5	Os recentes debates no Conselho	117
9.6	Considerações sobre o capítulo.....	123
10	CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
	REFERÊNCIAS	130

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo descrever como o Conselho de Segurança da ONU (CSNU) classifica grupos terroristas. Apresentaremos os mecanismos institucionais do CSNU de combate ao terrorismo e nos aprofundaremos no Comitê 1267, que impõe sanções sobre indivíduos e grupos associados a al-Qaeda e ao Estado Islâmico. O Comitê possui uma lista que especifica os grupos sancionados, considerada pela literatura a lista internacional de grupos terroristas. Em um segundo momento, aprofundaremos nosso conhecimento sobre os grupos listados, a partir da quantidade de incidentes terroristas em que estão envolvidos e suas áreas de atuação. Esses dados estão disponíveis no “Global Terrorism Database (GTD)”. Encontraremos que mesmo grupos muito pouco ativos estão incluídos na lista, inclusive alguns sem atividade há anos. Isso nos mostrará com maior clareza o componente político do Comitê 1267, formado pelos países membros do CSNU.

O caráter polêmico do terrorismo fica claro na frase já muito repetida “O terrorista de um é o guerreiro da liberdade de outro”. Na história do Conselho de Segurança da ONU e da sua relação com o tema do terrorismo, esse clichê esteve presente. Veremos como os países discutiram o conceito de terrorismo e de terrorista nos debates ocorridos nos anos 70 e nos anos 2000.

Uma análise será feita também sobre o Time de Monitoramento (MT), corpo consultivo, com membros indicados pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, que elabora periodicamente relatórios contendo, dentre outras coisas, uma avaliação sobre a atividade terrorista ao redor do mundo, indicando os países afetados e os grupos ativos. Os relatórios do MT dependem em grande parte de informações fornecidas pelos Estados membros, de modo que o Time está sempre trabalhando para engajar os países a cooperarem com ele. Foi realizada uma contagem das citações feitas a grupos terroristas, para podermos indicar quais grupos geraram maior atenção. Mais uma vez, veremos que alguns grupos listados nunca ou pouco tiveram sua atividade relatada pelo MT, ao passo que grupos ainda não listados tiveram consideração por parte do Time.

Uma das funções da avaliação da atividade terrorista global feita pelo MT é manter a lista de grupos terroristas atualizada. No Relatório 12, os especialistas afirmaram que o Comitê 1267 vinha tendo um foco voltado para grupos e indivíduos listados há mais tempo, num esforço de prevenir que ataques terroristas se repitam, em vez de olhar para o futuro para prevenir que novos grupos mais ativos realizem ataques terroristas (CSNU, 2012e, p. 7). O Time reconhece que indivíduos podem agir por conta própria ou em grupos pequenos,

mantendo a ideia da al-Qaeda viva em qualquer lugar, mas que o regime de sanções se adequaria a outros casos, com o objetivo de dificultar o desenvolvimento de grupos maiores e mais bem estabelecidos, cortando seus rendimentos, impedindo seus movimentos e suas comunicações e expondo-os à condenação internacional (CSNU, 2012e, p.8). Nossa análise também serve para atualizar a lista, a partir do momento em que indica grupos que já não são mais ativos ou que possuem baixa atuação quando comparados com outros grupos citados pelo MT ou atuantes na Síria. A lista precisa estar atualizada para representar melhor a ameaça terrorista internacional, de modo que os mecanismos de contraterrorismo dirijam sua atenção àqueles grupos que mais gravemente colocam em perigo a paz e a segurança internacional.

Iremos também comparar a Lista 1267 e as listas nacionais de organizações terroristas dos Estados Unidos, da Rússia, da China e do Reino Unido. A análise será mais superficial, em virtude dos dados disponíveis. Veremos como parece haver uma predominância americana no processo de listagem. Isso pode ser afirmado quando comparamos as datas de listagem dos grupos terroristas.

Por fim, analisaremos os grupos atuantes na Síria, a partir dos dados do GTD. Qual a diferença entre os grupos listados e os não listados pelo Comitê 1267? Veremos que o número de incidentes terroristas realizados tem poder explicativo reduzido para entender a classificação de grupos terroristas. O caso sírio é importante, porque, desde 2011, existem discussões entre os países membros do Conselho sobre quem deve ser considerado terrorista e quem deve ser considerado um grupo moderado, passível de participação nos diálogos de paz.

Este trabalho investe na análise de dados de forma exploratória. O objetivo principal é sistematizar as informações contidas e começar a traçar vias de investigação teórica e empírica. Não serão realizados testes de hipótese, mas um primeiro olhar sobre os dados já suscita questões que devem ser testadas de forma robusta em trabalhos posteriores. O intuito é ter um conhecimento mais geral sobre o combate ao terrorismo realizado no Conselho de Segurança, entender o contexto no qual esse combate é realizado e apresentar os principais debates. Portanto, a análise tem caráter descritivo. Somado a isso, vamos proceder com uma análise teórica crítica sobre as implicações da classificação de grupos terroristas para questões basilares da teoria e da ação política.

1.1 O terrorismo no mundo e no Conselho de Segurança

O terrorismo ainda é um fenômeno de grande impacto no mundo inteiro. Vejamos algumas das observações feitas pelo “Global Terrorism Index (GTI)”, publicado em 2017. Em 2016, houve um declínio de 22% no número de mortes por terrorismo, comparando-se com 2014. O ano terminou com um registro de 25.673 pessoas mortas por ataques terroristas. Por outro lado, o Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIL), mesmo sofrendo derrotas em combates, causou 49% mais mortes em 2016. Olhando para o cenário global, aumentou o número de países com pelo menos 1 morte por terrorismo. Foram 65 países em 2015 e 77 em 2016, o maior número nos últimos 17 anos.

Mais preocupante é a capacidade dos combatentes de deixar o Iraque e a Síria, locais onde o ISIL perdeu terreno, para se juntar a afiliados do ISIL em outros países. Se excluirmos os ataques de 11 de setembro de 2001, o ano de 2016 foi o mais mortal para países desenvolvidos (INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE, 2017, p. 2). É preciso entender como o combate ao terrorismo internacional está sendo feito, para trazermos à discussão os principais dilemas em torno da resolução de conflitos políticos.

Para analisarmos como ocorre o combate ao terrorismo internacional, especificamente a identificação do que seria a ameaça ou o inimigo internacional, a ONU se coloca como um local frutífero para a pesquisa. Isso porque, como diz Herschinger, é na ONU que agentes discursivos importantes lutam por um consenso global, expressando suas visões sobre o que o mundo deve parecer sem o terrorismo (HERSCHINGER, 2011, p. 54).

O Comitê 1267 tem um papel crucial no plano internacional: identificar a ameaça à paz e à segurança internacional. Sendo o Conselho de Segurança da ONU um órgão político, a identificação da ameaça é um processo que se encontra na tensão entre uma racionalidade técnica e uma política. Em primeiro lugar, o próprio Comitê 1267 é formado pelos 15 membros do Conselho. Em segundo lugar, o Comitê é designado para tratar da ameaça colocada pela al-Qaeda e pelo Estado Islâmico, o que já restringe o entendimento sobre o que é uma ameaça terrorista internacional.

O terrorismo já se encontrava na agenda da ONU desde 1948, mas só adquiriu peso após o fim da Guerra Fria e, principalmente, após os ataques de 11 de setembro. Isso se reflete no Conselho de Segurança da ONU, por exemplo, quando verificamos a frequência na edição de resoluções sobre terrorismo. Christian Dorsch (2015, p. 711) desenvolveu um barômetro para mapear a atividade do Conselho sobre terrorismo de 1946 a 2012. A figura 1 é o gráfico que expõe esse mapeamento mais amplo, e nele se verifica que o período após os ataques de

11 de setembro de 2001 responde por mais da metade da atividade total do CSNU. Isso não quer dizer que o terrorismo tenha se modificado em grandes proporções quanto a sua natureza ou frequência de atividades, mas que a atenção dos países que participam do Conselho se tornou maior após esses ataques.

Figura 1 - Evolução da atividade do CSNU sobre terrorismo internacional

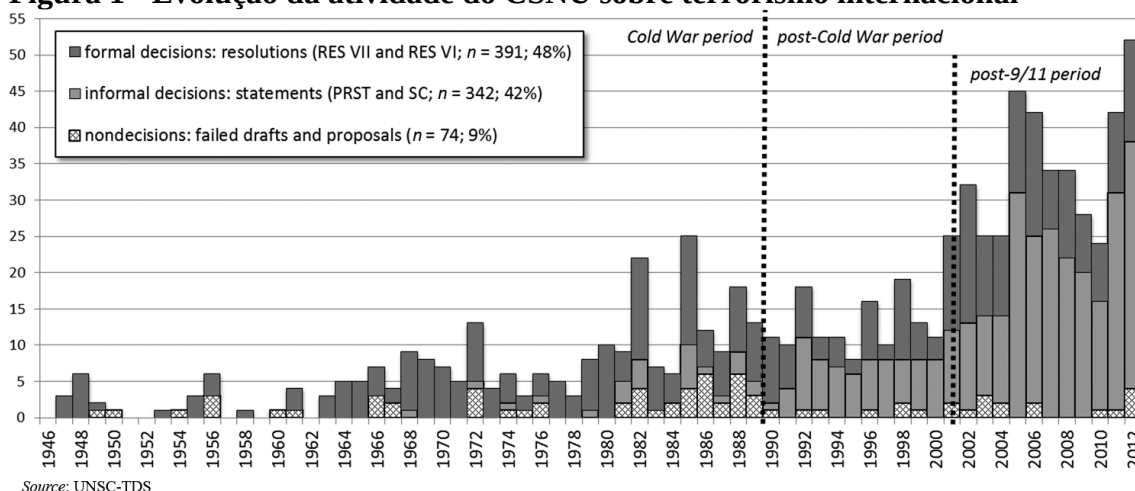


Figura 1. Padrão geral da atividade do Conselho de Segurança da ONU sobre terrorismo, 1946-2012 (número abrangente de decisões e não decisões relevantes, $n = 807$). Fonte: (DORCH, 2015).

1.2 A política da classificação de grupos terroristas

O nosso primeiro intuito é mostrar como o processo de classificação de grupos terroristas se dá por questões políticas. Apresentaremos o caráter político do conceito de terrorista e como ocorre a dinâmica das relações de forças que definem seu sentido. Em se tratando de atores não estatais que se utilizam de violência para fins políticos, a discussão entre os países varia desde a denominação de “rebeldes”, “resistência” ou “combatentes da liberdade” até o grau extremo de “terrorista”. Poderíamos interpretar essa flutuação como fruto de supostos interesses escusos dos países que se utilizam do terrorismo em causa própria.

O caminho que pretendemos seguir, no entanto, é mostrar que a forma como nomeamos o inimigo interfere diretamente nas formas de resolver o conflito. Contra aquele a quem chamamos de terrorista, extremista ou criminoso irracional, os caminhos de resolução do conflito só podem passar pela aniquilação total desse inimigo. Quando se abre a oportunidade de tratar esse ator não estatal violento como uma oposição política, um rebelde ou um grupo armado moderado, vias de diálogo começam a surgir. Veremos como esse processo é tortuoso, sobretudo no caso da Síria, com grandes variações na forma de lidar com o inimigo à medida que o conflito se desenrola.

O terrorismo e o contraterrorismo são assuntos importantes para a teoria política, pois remetem a debates fundamentais. O terrorismo é um fenômeno político, porque ocorre em contextos de conflitos políticos. A exclusão política e o ressentimento coletivo continuam sendo fatores críticos para entender o desenvolvimento do terrorismo. 99% das mortes por terrorismo nos últimos 17 anos ocorreram em países que estão ou em conflito, ou possuem alto nível de terror político, que envolve assassinatos extrajudiciais, tortura e prisões sem o devido processo legal (INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE, 2017, p. 3). Isso mostra como, em grande parte, o terrorismo é utilizado como tática dentro de um conflito armado ou contra regimes políticos repressores.

Os dilemas relativos à classificação de grupos como terroristas refletem um problema político fundamental: qual violência é considerada legítima? Em um mundo onde alguns países chamam para si a tarefa de combater regimes autoritários, a violência estatal não significa necessariamente violência legítima. Pesquisar a classificação de grupos terroristas é uma oportunidade de enxergar como questões tão importantes para a teoria política se desenvolvem atualmente.

Existem dificuldades técnicas e políticas quanto à avaliação e identificação daqueles indivíduos e grupos envolvidos no terrorismo internacional. Nos documentos do Time de Monitoramento, observaremos que é difícil identificar aqueles tidos como associados a al-Qaeda e ao Estado Islâmico, devido ao caráter dinâmico e fluido destes grupos. Ainda, os interesses políticos frequentemente interferem na aplicação do termo terrorista, uma vez que o que está em jogo não é simplesmente a oposição contra grupos violentos, mas o combate a um tipo específico de movimento violento, aquele que é perigoso o suficiente para minar a ordem internacional, o que dificilmente é objeto de consenso entre os membros do Conselho de Segurança.

Diante disso, torna-se necessário investigar a prática do Comitê 1267 sobre o terrorismo, para descrevermos como se dá a abordagem do Conselho de Segurança da ONU sobre o tema. Com os dados do GTD, podemos traçar o perfil dos grupos inseridos na Lista, levando em conta seu nível de letalidade e área de atuação e investigando mais de perto os grupos com alta letalidade que não foram incluídos na Lista. Revisando os relatórios do Time de Monitoramento, podemos sumarizar como se deu a avaliação da ameaça terrorista no plano internacional e o desenvolvimento dos grupos al-Qaeda e Estado Islâmico. Faremos um percurso histórico sobre as discussões em torno da definição de terrorismo e nos aprofundaremos no caso sírio para ver de perto a importância da classificação de grupos terroristas para o desenvolvimento de conflitos políticos.

Nosso ponto de referência será sempre o Conselho de Segurança da ONU. O terrorismo internacional, a definição de terrorismo e o caso sírio serão estudados a partir da relação desses temas com o Conselho. Vamos conhecer os grupos terroristas listados pelo Comitê 1267 e entender o funcionamento desse órgão, observar como o Time de Monitoramento (MT) avalia a ameaça terrorista internacional, visitar os debates ocorridos na ONU sobre a definição de terrorismo e compreender o conflito sírio a partir da influência do Conselho e de seu processo de listagem de grupos terroristas. Realizando essas tarefas, poderemos responder à pergunta: de que maneira o conselho de segurança da ONU realiza a identificação das ameaças terroristas no plano internacional?

2 MARCO TEÓRICO

Este trabalho tem como ponto de partida a ideia de que o significado do termo “terrorista” é disputado politicamente. Em um nível teórico, isso significa que a classificação de um determinado indivíduo ou grupo como terrorista e a ideia de que ele apresenta um perigo para a ordem internacional não ocorre simplesmente de maneira técnica. Não é apenas o fato de realizar muitos ataques ou de fazer muitas vítimas que faz com que um determinado ator não estatal tenha relevância o bastante no plano internacional a ponto de chamar a atenção do Conselho de Segurança da ONU.

Os termos “terrorismo” e “terrorista” são altamente políticos. Isso quer dizer que eles não possuem um significado próprio, mas flutuam de acordo com as relações de poder. Como diz Alex Schmid (2011, p. 40, tradução nossa¹),

“Terrorismo” deve ser o termo mais politizado no vocabulário político nesses dias. Usado como um rótulo para certa forma de violência política, ele reflete, se “pegar”, negativamente sobre um oponente político, demonizando-o e deslegitimando sua conduta.

Nosso interesse não é analisar a classificação de grupos como grupos terroristas para encontrar uma definição de terrorismo que possa regular a ação dos países, ou formular uma definição objetiva o suficiente para fins de pesquisa científica, nos moldes do projeto do “Global Terrorism Database (GTD)”. O objetivo deste trabalho é evidenciar o aspecto político dessa classificação e mostrar como ela ocorre nas relações entre os países.

¹ “‘Terrorism’ may well be the most politicized term in the political vocabulary these days. Used as a label for a certain form of political violence, it reflects, if it ‘sticks’, negatively on a political opponent, demonizing him and de-legitimizing his conduct”.

A abordagem pós-estruturalista tal como utilizada nas Relações Internacionais investe na compreensão das relações de forças que atuam na construção do sentido dos fenômenos. Eva Herschinger, no seu trabalho sobre a construção do inimigo, utilizou as teorias de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe sobre antagonismo, identidade e hegemonia para tratar do jogo discursivo que envolve o terrorismo. Na vertente pós-estruturalista, há uma ênfase no campo do discurso e na compreensão do modo como as identidades são formadas. O campo discursivo é feito de práticas articulatórias que criam definições. Essas definições dicotomizam o campo discursivo, gerando o Eu e o Outro. Só posso entender o que é o terrorista relacionando-o com o não terrorista. A demarcação de fronteiras simbólicas, com consequências práticas, é o que está em disputa e definirá qual grupo será criminalizado e qual não será. Os países se articulam conjuntamente a partir de significantes comuns, como os direitos humanos e o combate ao terrorismo, formando cadeias de equivalência. O outro lado da moeda é a constituição de um inimigo comum, o terrorista. Uma ordem hegemônica seria constituída por essas cadeias de equivalência e sua diferenciação em relação a um Outro.

A comunidade está sempre sendo desafiada pelo inimigo: aquele que vem de fora e contrasta com a comunidade e aquele sobre o qual ainda se discute seu status. Os momentos mais críticos são do segundo tipo, onde está em risco a própria constituição da comunidade. Trata-se de um inimigo moderado, com o qual compartilhamos um conjunto de pressupostos a partir do qual é possível promover uma negociação, ou se trata de um inimigo que não nos deixa outra opção senão a aniquilação total? A primeira pergunta em uma situação de conflito não é "como vamos derrotar o inimigo?", mas "como vamos tratar o inimigo?", o que traz consigo também uma avaliação sobre o quão extremo é o conflito. A forma como nomeamos o inimigo abrirá as possibilidades de lidar com o conflito, desde a negociação até o embate sem limites. Mais do que isso, o momento de definição do inimigo é também o momento de definição e redefinição da própria comunidade.

Veremos que o terrorista é sempre colocado como uma ameaça à paz e à segurança internacional, um inimigo da "comunidade internacional". Como essa comunidade se constitui? Ela não diz respeito à totalidade dos membros do globo, mas a um conjunto restrito de membros que agem em seu nome, colocando-se em oposição àqueles que não podem fazer parte dessa comunidade e que na verdade a ameaçam.

Veremos que as noções de comunidade internacional e terrorista se constituem reciprocamente. Uma coesão e uma estabilidade entre aqueles países que agem em nome da comunidade internacional implica uma estabilidade na noção que temos de inimigo. Quando as cadeias de equivalência entre os países estão em crise, também se evidencia uma zona

cinzenta na definição do inimigo. Não se trata aqui de relações de causa e efeito, mas de identidades que se constituem uma a outra. Essa dinâmica será evidenciada no nosso percurso sobre a busca por uma definição de terrorismo, que começa nos anos 70 e vai até a atual crise síria.

Em primeiro lugar, é preciso ter em mente que os usos das noções de terrorismo e terrorista ocorrem dentro de relações de poder. Em segundo lugar, o momento de identificação do inimigo é também o momento de definição da identidade da comunidade internacional. Em terceiro lugar, a forma como se nomeia o inimigo reflete diretamente na forma como o conflito político violento irá se desenvolver. Todas essas proposições serão visualizadas a partir dos dados coletados.

2.1 Decisão, linguagem e a construção do inimigo

Precisamos entender a estabilidade de uma ordem hegemônica como uma estabilidade no lugar da tomada de decisões. Nesse sentido, os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, que possuem direito de veto sobre qualquer indicação de grupo ou entidade à Lista 1267, seriam os ocupantes desse lugar. Eles possuem ampla capacidade de ação e podem limitar a ação dos demais países. A crise na ordem hegemônica ocorre quando esses cinco países entram em conflito, tal como ocorre entre Estados Unidos e Rússia.

A posição do Reino Unido foi de oposição a uma definição de terrorismo no nível da ONU. O representante permanente britânico afirmou na ONU, em outubro de 2001, que a definição de terrorismo é uma área altamente controversa e subjetiva, sobre a qual nunca haverá total consenso. Entre o legalismo do Sexto Comitê da Assembleia Geral e o poder de decisão mantido pelo país no Conselho de Segurança, o Reino Unido preferiu este (FRIEDRICHS, 2006, p. 84).

Os Estados Unidos foram cautelosos em participar dos encontros para elaboração de uma convenção que definisse o conceito de terrorismo internacional (FRIEDRICHS, 2006, p. 89). O país escolheu privilegiar uma abordagem caso a caso, permitindo maior liberdade na indicação do que é ou não terrorismo.

A falta de uma definição de terrorismo é, ao mesmo tempo, uma garantia de maior liberdade de decisão sobre casos de terrorismo, e uma oportunidade para que novas classificações apareçam. Por exemplo, se a falta de definição permite que os Estados Unidos incluam qualquer grupo na Lista 1267, ela também permite que outros países indiquem seus inimigos particulares. A diferença está na capacidade de decidir. O que podemos falar hoje da

situação de uma ordem hegemônica referente ao tratamento do terrorismo internacional é que o seu centro continua disputado, mesmo que a história tenha reduzido os concorrentes a 5 países e as alianças tenham reduzido ainda mais esse número para 2 ou 3, se considerarmos também as divergências da China. Desse modo, o sucesso ou não de uma estrutura hegemônica deve ser visto não pela existência de um consenso amplo quanto a definições de terrorismo e mecanismos legais e institucionais que limitem os poderes dos Estados, mas a partir da existência de um consenso referente à tomada de decisões, no que concerne, por exemplo, à criação de mecanismos institucionais e à classificação de grupos terroristas.

O governo sírio pode, devido à vagueza na definição de terrorismo, indicar que o ministro das relações exteriores do Catar merece ser incluído na Lista 1267 (CSNU, 2016s, p. 2). No entanto, as vias institucionais estão fechadas para esse entendimento e, nesse caso, a indicação sequer é levada para votação. Da mesma forma, qualquer divergência do governo sírio em relação a algum grupo apontado como terrorista não será levada a debate, uma vez que o país não tem competência para vetar indicações de outros países.

Se a classificação de grupos terroristas é um processo político, precisamos compreender a dinâmica desse processo. Seria insuficiente afirmar apenas que se trata de um processo guiado pelos interesses particulares dos países que atuam no Conselho de Segurança. Descrever o processo de classificação de grupos terroristas é uma tarefa que deve ser feita a partir de conceitos precisos e de um quadro teórico mais amplo. Neste trabalho, veremos como esse processo ocorre como uma disputa entre os países pelo direito de nomear o inimigo público internacional. O que está em jogo são projetos distintos que procuram construir ordens hegemônicas capazes de estabelecer a fronteira de antagonismo que separa o Eu, no caso, a comunidade internacional, e o Outro, o terrorista. Classificar e definir são verbos que remetem à criação de identidades. O desafio dos países é conseguir criar articulações fortes o bastante para gerar uma imagem coesa e estável tanto da comunidade internacional quanto do terrorismo e do terrorista. Partiremos aqui dos conceitos fornecidos pelo pós-estruturalismo, especialmente pelos trabalhos de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe. Eva Herschinger também nos auxiliará, servindo como exemplo do uso dos conceitos de hegemonia e antagonismo na análise do terrorismo internacional.

Eva Herschinger (2011, p. 2) argumenta que o estabelecimento de ordens hegemônicas no nível internacional é um processo dual, que pode ser conceitualizado, de um lado, como a tentativa constante de homogeneizar a imagem e a interpretação do Outro, e, por outro lado, como a tentativa de criar uma visão coesa de Si que é compartilhada pelos agentes discursivos juntos na oposição ao Outro. A autora argumenta que ordens hegemônicas se baseiam

essencialmente na construção de um Outro inequívoco, radicalmente diferente e ameaçador. O argumento central é que o estabelecimento de uma ordem hegemônica no nível internacional depende de uma tentativa constante de homogeneizar a imagem do Outro, ou seja, criar uma interpretação homogênea e clara do Outro (HERSCHINGER, 2011, p. 8).

Segundo a perspectiva adotada, a linguagem não é um mero reflexo da realidade. Interessa-nos aqui o caráter performativo da linguagem e sua capacidade de construir a realidade. Quando se chama certo fenômeno de “problema de segurança” ou “ameaça existencial”, abre-se o espaço para que se alegue o direito de utilizar medidas extraordinárias e quaisquer meios possíveis para rechaçar a ameaça. Por exemplo, realizar uma guerra ao terror, com meios extremos, torna-se algo plausível e até necessário na medida em que o inimigo é retratado como uma ameaça extrema.

Procuramos entender os termos nos quais se dá o jogo discursivo em torno do terrorismo e do contraterrorismo. Mais especificamente, pretendemos compreender a dinâmica da classificação de grupos terroristas a partir da observação das atividades do Conselho de Segurança.

A Organização das Nações Unidas (ONU) é o local onde podemos acessar a decisão sobre o que é e quem é a ameaça internacional. A ONU é a fonte central de legitimidade do discurso de contraterrorismo e o fórum no qual os agentes discursivos lutam por uma visão global sobre o que o mundo deve ser sem o terrorismo (HERSCHINGER, 2011, pp. 10-11). Nesse sentido, podemos dizer que a ONU é o local onde se disputa o direito de falar em nome do mundo inteiro, da comunidade internacional ou da humanidade. Que concepção de sociedade está por trás desse cenário em que projetos hegemônicos procuram se estabelecer como guias do contraterrorismo?

Para Laclau e Mouffe, a sociedade é marcada por uma abertura irreduzível em seu fundamento. As ordens sociais são precárias e, em última instância, “tentativas fracassadas de domesticar o campo das diferenças” (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 166). Aquilo que está posto e considerado como a ordem social é o resultado de articulações e relações de força que podem se reestruturar, formando outra ordem social. Não há, no entanto, um ponto final ou um fechamento completo dessa ordem. Ela possui uma abertura fundamental e irreduzível que faz com que sempre seja possível realizar novas articulações.

A unidade e a completude de uma ordem social são postuladas apenas no campo do discurso. Segundo Laclau e Mouffe, uma estrutura discursiva não é uma entidade cognitiva ou contemplativa, ou seja, que apenas constata ou reflete uma ordem já dada, mas “uma prática articulatória que constitui e organiza as relações sociais” (LACLAU; MOUFFE, 2015, p.

167). O discurso é uma prática que procura conferir o máximo de unidade e coerência a elementos dispersos e diferenciados entre si, tentando “fixar estas diferenças como momentos de uma estrutura articulatória estável” (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 167). Assim, já fizemos nossa menção ao papel da linguagem na constituição de situações reais e agora vimos como o discurso é o principal instrumento para o desenvolvimento da hegemonia.

O conceito de discurso depende do conceito de articulação. Práticas articulatórias estabelecem relações entre elementos de modo a produzir uma modificação na identidade. O discurso é o resultado dessas práticas articulatórias (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 178). As posições diferenciais articuladas dentro de um discurso são chamadas de momentos, enquanto as diferenças não articuladas são chamadas de elementos. Em uma totalidade discursiva articulada, todo elemento é reduzido a um momento dessa totalidade.

Laclau e Mouffe (2015, p. 181) afirmam que todo objeto é constituído como objeto de discurso, mas isso não implica a negação de um mundo externo ao pensamento. O autor explica que um terremoto é um evento que existe independentemente da vontade de um indivíduo, mas sua especificidade como objeto, por exemplo, se ele será tomado como um fenômeno natural ou expressão da ira de Deus, depende da estruturação de um campo discursivo. Os autores também procuram romper com o suposto caráter mental do discurso, afirmando o caráter material de toda estrutura discursiva (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 181). O caráter performativo da linguagem cria situações concretas e, por outro lado, as propriedades materiais dos objetos fazem parte do jogo de linguagem.

A articulação, então, é realizada a partir dos objetos dispersos no mundo real, e não a partir das ideias desses objetos. O rompimento da dicotomia entre discurso e realidade, como se aquele fosse um momento secundário em relação a esta, ocorre a partir do momento em que ressaltamos o papel criativo do discurso. Laclau e Mouffe (2015, p. 184) explicam, por exemplo, que falar em “enumeração comunista” remete a uma “relação de equivalência entre diferentes setores de classe num espaço social dividido em dois campos antagonísticos”. Aquilo a que chamamos de “enumeração comunista” não é a simples expressão de um movimento real constituído fora do discurso. Pelo contrário, o discurso enumerativo participa da moldagem das relações sociais, aproximando elementos diferentes. O discurso, então, não cria simplesmente uma ideia, no caso, a enumeração comunista, mas cria uma realidade e um movimento real, que torna equivalentes elementos que diferem entre si, tornando possível que comunguem do mesmo espaço, projetem objetivos comuns, etc.:

O sentido (o significado) de toda luta concreta aparece, desde o início, internamente dividido. O objetivo concreto dela não é somente esse objetivo em sua concretização; também significa oposição ao sistema. O primeiro significado estabelece o caráter diferencial dessa reivindicação ou mobilização em confronto com todas as outras demandas ou mobilizações. O segundo significado estabelece a equivalência de todas as reivindicações em sua comum oposição ao sistema. (LACLAU, 2011, p. 73).

Portanto, discursos se referem a sistemas de práticas significativas que formam as identidades dos sujeitos e dos objetos. Eles relacionam elementos para estabelecer o significado. Estruturas discursivas não são entidades cognitivas, mas práticas articulatórias, que constituem e organizam as relações sociais (HERSCHINGER, 2011, p. 14).

O conceito de terrorista, por exemplo, é estabelecido em contraposição ao de não terrorista. Um evento como a explosão de uma bomba em um centro populoso ocorre efetivamente, mas o sentido do evento não está dado. A forma como relacionamos o evento com outros elementos determinará a forma como o nomeamos. Poderá o evento ser tomado como uma reação legítima contra um governo autoritário ou um ataque injustificável contra inocentes. Os sujeitos envolvidos poderão ser tratados como uma oposição armada. Se atribuirmos a eles características como irracionalidade, fundamentalismo e uma baixa moral, podem ser tratados como terroristas. Enquanto indivíduos perversos e destituídos de humanidade, só podem ser tratados com violência, estando abertas as opções quanto aos meios a serem utilizados para aniquilá-los.

Laclau e Mouffe (2015, p. 185) não concebem a totalidade discursiva na forma de uma positividade dada e delimitada, pois isso impediria as práticas de articulação que geram a formação discursiva. A lógica que relaciona os elementos uns aos outros e produz suas identidades é incompleta e penetrada pela contingência. A estrutura discursiva é marcada por uma abertura irreduzível, que torna possível novas práticas articulatórias. O discurso é a tentativa de limitar e fixar os sentidos, mas sua estrutura possui uma fissura, de onde emerge um excesso de sentido e uma polissemia. São os outros sentidos possíveis, para além do repertório já existente, que desestabilizam a estrutura discursiva e fazem surgir novas articulações que irão moldar novas relações sociais. Esse terreno que subverte a estrutura discursiva e é necessário a sua criação é chamado por Laclau e Mouffe (2015, p. 186) de campo da discursividade.

Temos então uma dinâmica onde não podemos falar nem de relativismo ou total ausência de significado, nem de um significado total, certo, fechado e autossuficiente. O que há são fixações parciais, discursos que tentam dominar o campo discursivo e construir um centro. Dentro do nosso escopo de análise, o significado atribuído ao terrorismo é uma

construção parcial que prevalece enquanto um determinado arranjo nas relações de forças permanece. Por isso a definição de terrorismo depende de um consenso entre aqueles que se julgam legítimos defensores da humanidade. Se uma fissura atinge esse arranjo, ou, dito de outro modo, se práticas articulatórias diferentes entram em conflito, também a identificação do inimigo, no caso, do terrorista, entra em crise.

Essas quebras são momentos em que os discursos se deslocam. Se, por um lado, corroem uma estrutura discursiva até então bem sedimentada, por outro, abrem espaço para novas formas de se apropriar dos fenômenos que até então pareciam ser claros. O dissenso em relação à classificação de grupos terroristas pode dificultar o combate ao terrorismo do modo como vinha sendo feito, mas também abre a oportunidade de procurar por outras abordagens. De um lado, o discurso se desloca na medida em que passa a se articular com outros elementos. Por outro lado, as fronteiras firmadas pela estrutura discursiva também se movimentam, passando a inserir aquilo que antes era tratado como inapreensível, inadmissível e radicalmente outro. Construir uma identidade implica construir a fronteira que essa identidade pressupõe. Essas fronteiras são instáveis e em processo de constante deslocamento. Qualquer nova identidade haverá de requerer a reconstituição do espaço de representação mediante a construção de uma nova fronteira (LACLAU, 2013, p. 227).

Nenhuma identidade e nenhuma relação estabelecida entre as identidades são necessárias. As identidades e as relações são fixadas de maneira parcial, o que exclui tanto o determinismo quanto o relativismo:

A impossibilidade de uma fixação última de sentido implica que deve haver fixações parciais, do contrário, o fluxo das diferenças seria impossível. Mesmo para que se possa diferir, subverter o sentido, há de haver *um* sentido. Se o social não consegue fixar a si mesmo nas formas inteligíveis e instituídas de uma *sociedade*, o social só existe, no entanto, como um esforço para construir esse objeto impossível. Qualquer discurso se constitui como tentativa de dominar o campo da discursividade, de deter o fluxo das diferenças, de construir um centro (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 187).

Os sentidos que se apresentam como capazes de se apropriar totalmente da realidade, de expressar o significado último de um objeto, são na verdade um esforço em construir um centro de significação que impede o fluxo das diferenças que a todo instante ameaça os significados sedimentados. Os significantes privilegiados que têm a função de fixar uma cadeia significante são chamados de pontos nodais (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 187). É a fissura no fundamento da estrutura discursiva e sua abertura a articulações que subvertem a própria estrutura que diferencia uma abordagem estruturalista de uma pós-estruturalista. Segundo Laclau e Mouffe (2015, p. 187), foi a concepção de linguagem enquanto sistema

fechado que fez com que o estruturalismo se tornasse um novo essencialismo: “uma busca pelas estruturas subjacentes que constituem a lei inerente a toda variação possível”.

Os elementos não são completamente transformados em momentos de uma estrutura discursiva e, assim, possuem o status de significantes flutuantes. Uma formação discursiva é a tentativa de limitar o excesso de sentido que persiste na origem de sua própria estrutura. Laclau e Mouffe (2015, p. 188) assim concluem sobre o conceito de articulação:

A prática da articulação, portanto, consiste na construção de pontos nodais que fixam sentido parcialmente; e o caráter parcial desta fixação advém da abertura do social, resultante, por sua vez, do constante transbordamento de todo discurso pela infinitude do campo da discursividade.

2.2 Hegemonia, consenso e dissenso

Para entendermos o papel do discurso como organizador das relações sociais, precisamos também entender o conceito de hegemonia. Algumas práticas articulatórias conseguem se sobrepôr às outras, fixando o sentido de fenômenos importantes. Robert Cox (1981, p. 139, tradução nossa²) define assim a hegemonia:

Conjunção ou o ajuste coerente entre uma configuração material de poder, a imagem coletiva prevalecente da ordem mundial (incluindo certas normas) e um conjunto de instituições que administram a ordem com um certo semblante de universalidade (*i.e.* não apenas enquanto instrumentos visíveis de dominação de um Estado particular).

Isso quer dizer que a hegemonia é uma estrutura central de organização da sociedade, baseada tanto em elementos materiais quanto discursivos, no caso da referida imagem coletiva da ordem mundial. Herschinger avança na análise sobre a hegemonia, questionando como uma estrutura hegemônica surge. Em vez de abordarmos a estrutura do ponto de vista daquilo que está posto, daquilo que a constitui, procuramos pelas relações de força que implicam o surgimento ou a ruína das estruturas hegemônicas. Isso é importante em um estudo sobre terrorismo, uma vez que a própria definição de terrorismo não existe, ou seja, o consenso sobre os valores, as normas e os significados do terrorismo ainda não está estruturado.

² “Coherent conjunction or fit between a configuration of material power, the prevalent collective image of world order (including certain norms) and a set of institutions which administer the order with a certain semblance of universality (*i.e.* not just as the overt instruments of a particular state's dominance)”

2.2.1 Diferença e equivalência

Laclau e Mouffe não tratam das causas de um conflito ou dos fatores que fazem com que uma relação de antagonismo surja. Antes, os autores buscam descrever o que é uma relação antagonística (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 199). Os autores não igualam antagonismo e contradição. Em primeiro lugar, a existência de visões de mundo contraditórias, por exemplo, não implica o antagonismo. Em segundo lugar, as contradições pressupõem identidades plenas, enquanto, no caso do antagonismo, a presença do “Outro” me impede de ser plenamente eu mesmo (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 202). O antagonismo evidencia o limite de toda ordem e de toda identidade. A “sociedade” enquanto totalidade ou realidade objetiva não pode efetivar-se porque ela é atravessada por seus limites, que constantemente colocam a ameaça da subversão: o conceito de antagonismo implica o limite de toda objetividade. Estamos em face de um “fora constitutivo”. Esse “fora” bloqueia a identidade do “dentro” (LACLAU, 1990, p. 17).

Da mesma forma, a “comunidade internacional”, que seria algo como uma sociedade global em sua totalidade, não pode existir porque os fluxos das diferenças constantemente a desviam e, no limite, a experiência do antagonismo, exemplificada na figura do terrorista e do terrorismo, ameaça sua existência e se coloca como obstáculo para sua efetivação.

As relações de antagonismo são explicadas através da lógica da equivalência e da lógica da diferença. A lógica da equivalência subverte as diferenças entre determinados sujeitos, reúne-as e as coloca em oposição a um outro. Os autores fornecem o seguinte exemplo:

Num país colonizado, a presença do poder dominante é evidenciada diariamente através de uma variedade de conteúdos: diferenças de vestimenta, de linguagem, de cor da pele, de costumes. Uma vez que cada um desses conteúdos é equivalente aos outros em termos de sua comum diferenciação do povo colonizado, eles perdem sua condição de *momento* diferencial, e adquirem o caráter flutuante de um *elemento*. Assim, a equivalência cria um segundo sentido que, embora parasitário do primeiro, subverte-o: as diferenças cancelam-se mutuamente na medida em que são usadas para expressar algo idêntico subjacente a todas elas (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 205).

A lógica da equivalência se desenvolve rumo a uma dicotomização do espaço social, formado pelo Eu e pelo Outro. Isso implica uma relativização das diferenças entre os sujeitos e uma redução da complexidade social: “a lógica de equivalência é uma lógica da simplificação do espaço político, enquanto a lógica da diferença é uma lógica de sua expansão e complexidade crescente” (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 209). As diferenças são

relativizadas em prol da afirmação de um ponto de referência comum aos sujeitos, um equivalente geral (HERSCHINGER, 2011, p. 22).

O equivalente geral fixa a posição dos sujeitos em relação a um inimigo em comum. Em vez de estabelecerem fronteiras entre si, os sujeitos se ligam através do estabelecimento de uma fronteira que os separa de um outro. O espaço discursivo é separado em dois campos antagônicos: o bem e o mal, o Eu e o Outro. A lógica da diferença, por sua vez, ressalta as particularidades dos sujeitos uns em relação aos outros, dividindo-os, quebrando as ligações estabelecidas e borrando a fronteira que havia sido delineada. Segundo Herschinger (2011, p. 23, tradução nossa³),

Enquanto a lógica da diferença distingue os elementos de um discurso, a lógica da equivalência equaciona as diferenças estabelecendo uma fronteira antagonística. Elas sempre interagem de forma complexa, mas nenhuma das lógicas domina completamente um discurso, uma vez que apenas fixações parciais são possíveis.

O sucesso de uma estrutura hegemônica é conseguir dicotomizar o espaço discursivo e conferir um significado específico aos polos antagônicos. Na perspectiva do pós-estruturalismo nas relações internacionais, a identidade é construída discursivamente e é um produto contingente da ação política ou social (HERSCHINGER, 2011, p. 25). A identidade não é simplesmente constatada, mas, em última instância, produzida na medida em que um determinado ator se apresenta como defensor de determinados valores, como representante, por exemplo, da "comunidade internacional", em oposição àqueles que ele associa a outros valores ou a valor nenhum. Uma identidade se constitui e é compreendida quando levamos em conta os outros em relação aos quais ela se diferencia.

No caso do terrorismo, a diferença entre o defensor da humanidade e da liberdade, legítimo representante da comunidade internacional, e o terrorista ocorre na forma de um antagonismo. A comunidade internacional, em tese, só poderia estar totalmente presente quando o terrorista e o terrorismo fossem eliminados. No entanto, como dissemos antes, a identidade de um depende da relação de oposição com o outro. Isso quer dizer que apenas uma relação de antagonismo, uma relação de oposição radical e extrema, é possível entre o Eu e o Outro? Herschinger (2011, p. 30) avisa que é preciso distinguir relações de antagonismo e relações de diferença. A diferença entre o Eu e o Outro pode se dar de várias formas, sendo o antagonismo a versão mais extrema. É possível organizar as diferenças existentes entre os

³ “While the logic of difference distinguishes the elements of a discourse, the logic of equivalence equates differences by establishing an antagonistic frontier. They always interact in a complex manner, but none of the logics dominates a discourse completely as only partial fixations are possible”

atores discursivos através de lugares comuns onde possa haver transigência e negociação. Veremos no caso do conflito sírio como essas passagens ocorrem.

A lógica da equivalência desenvolve uma fronteira de antagonismo, a partir da qual os sujeitos são posicionados como equivalentes em relação a um inimigo comum. A lógica da diferença separa os sujeitos e pluraliza o espaço discursivo, sendo um obstáculo para o surgimento de ordens hegemônicas.

2.2.2 Estratégias de hegemonia e contra-hegemonia

Herschinger aprofunda os conceitos de lógica da equivalência e lógica da diferença, para conseguir identificar suas dinâmicas nos discursos referentes às tentativas de criar uma definição global de terrorismo. Ela apresenta seis estratégias que representam as dimensões básicas das operações hegemônicas.

A estratégia da “universalização” cria um vínculo de equivalência, ressaltando o que os sujeitos têm em comum, ultrapassando suas particularidades, mas sem que estas sejam canceladas (HERSCHINGER, 2011, p. 34). A universalização não se dá a partir de uma característica comum aos sujeitos, que coincidem em relação a algo que lhes é próprio. A referência ao universal se dá em oposição a algo externo. O que se compartilha é o contraponto a algo que está fora desse universal. O pertencimento a uma comunidade internacional é fruto de uma oposição a algo que a nega. Junto com a universalização está a estratégia do “estabelecimento de uma fronteira antagonística” (HERSCHINGER, 2011, p. 35).

No nosso exemplo, comunidade internacional não se refere a um conjunto de elementos observáveis, mas, em última instância, a um projeto. Aquilo que lhe é exterior, no caso, o terrorismo, impede a concretização desse projeto. Outros significantes atuam para unir certos sujeitos contra um antagonista, como segurança e direitos humanos. Uma vez que não possuem um significado certo e determinado, são chamados de significantes vazios ou tendencialmente vazios (HERSCHINGER, 2011, p. 35).

Falar em segurança sempre nos remete a perguntas como “segurança de quem?”, “que tipo de segurança?”. O mesmo serve para a defesa de direitos humanos e da comunidade internacional. Apesar de ser possível uma compreensão sobre o que tais expressões significam, existe um espaço em branco que serve como manobra para ação dos sujeitos e, mais importante, serve para uni-los. Isso porque quanto maior a determinação do seu conteúdo, mais fatores de diferenciação e classificação haveria entre os sujeitos, impedindo a

construção de uma cadeia de equivalência. Com isso, temos a terceira estratégia, a “representação”, a partir da qual se determina o significante vazio em torno do qual a cadeia de equivalência será formada: “uma operação hegemônica pode ser chamada do processo pelo qual diferentes sujeitos se articulam em um espaço homogêneo de representação” (HERSCHINGER, 2011, p. 36, tradução nossa⁴). Um significante vazio é condição de emergência de uma cadeia de equivalências. É preciso marcar aqui a diferença entre esse significante e os significantes flutuantes:

As categorias de significantes “vazios” e “flutuantes” são estruturalmente diferentes. A primeira diz respeito à construção de uma identidade popular, uma vez que a presença de uma fronteira estável é dada como certa; a segunda tenta apreender conceitualmente a lógica dos deslocamentos daquela fronteira. (LACLAU, 2013, p. 199).

Uma vez que relações de diferença subjazem qualquer relação de equivalência até certo ponto, a lógica da diferença explica como um padrão e um significado dominantes são travados na sua expansão e extensão em um campo político. Assim, sujeitos que foram universalizados podem de novo ser particularizados, através de atos de diferenciação. A estratégia da “particularização” desassocia os sujeitos e, junto a isso, a estratégia de “quebrar a cadeia” rompe com as equivalências antes formadas (HERSCHINGER, 2011, p. 37). Com isso, a separação entre o Eu e o Outro se enfraquece, mas não some. A estratégia de “enfraquecimento da fronteira antagonística” desloca-a para a “periferia do social”. A fronteira ainda existe, mas em outro lugar.

A autora amplia a lista de estratégias, inserindo mais 6 estratégias hegemônicas produtivas e outras 6 contra-hegemônicas. Uma estratégia que ajuda a fortalecer as cadeias de equivalência é aumentar as ligações com outros sujeitos e elementos, desenvolvendo mais práticas articulatórias para aumentar a cadeia de equivalências do lado do Eu. É a estratégia “Estender a cadeia antagonizante de equivalências”. Em segundo lugar, temos a estratégia “Referir-se ao acordo de um sujeito com o equivalente geral” (HERSCHINGER, 2011, p. 49), ou seja, enfatizar o comprometimento que um sujeito tem no sentido de alcançar os objetivos comuns. Como dito anteriormente, as diferenças entre os agentes não são canceladas. É possível que alguém ressalte sua particularidade, mas, ao mesmo tempo, relativize-a em prol do equivalente geral, através da estratégia “Simultaneamente enfatizar e mitigar a particularidade de um sujeito da cadeia de equivalências” (HERSCHINGER, 2011, p. 49).

⁴ “A hegemonic operation can be called the process when different subjects are articulated in a homogenous space of representation”

Herschinger utiliza como exemplo a tentativa de se dissociar o uso de drogas na medicina indígena da luta contra as drogas, ao mesmo tempo em que se enfatiza o compromisso de fortalecer essa luta.

A separação permanente do espaço discursivo não é possível, uma vez que a estrutura hegemônica é afetada pela contingência. Dessa forma, a fronteira que separa o Eu e o Outro é deslocável não devido à vontade absoluta dos sujeitos, mas pela força dos acontecimentos. Assim, pode ser vantajoso, através da estratégia “Cruzar a fronteira de antagonismo para fortalecer a cadeia de equivalência”, redesenhar a cadeia de antagonismo (HERSCHINGER, 2011, p. 49). Relacionada a isso está a estratégia “Ampliar a cadeia de equivalência antagonizada”, com o objetivo de aumentar o número de sujeitos vinculados à figura do Outro antagônico. Herschinger (2011, p. 50) ressalta que o aumento da cadeia de equivalências traz o risco de minar sua coerência. Quanto maior uma cadeia e mais global e heterogêneo for a imagem do Outro, mais difícil ela será de se determinar.

Articulações diferenciais dissipam os sujeitos de uma cadeia de equivalência, seja do lado do Eu, seja do lado do Outro. Isso pode acontecer, por exemplo, quando há desconfiança entre os sujeitos em relação ao comprometimento de cada um para com o equivalente geral. Os sujeitos podem até mesmo começar a questionar se o problema que os une é de fato relevante.

Dentre as estratégias contra-hegemônicas, ou seja, aquelas que minam o desenvolvimento de cadeias de equivalência, a “Autonomização do sujeito da cadeia de equivalência” surge quando um sujeito constata ser desnecessária a formação de coalizões para lidar com um determinado problema, mesmo que seja um problema comum (HERSCHINGER, 2011, p. 52). Um determinado país, por exemplo, pode se sentir capaz de combater sozinho ou com poucos aliados o terrorismo internacional, ou até mesmo condicionar o problema enfrentado ao interesse nacional. Outro movimento possível é “Ressaltar a particularidade do sujeito da cadeia de equivalência explicitamente às custas do equivalente geral”. Diferentemente da respectiva estratégia hegemônica produtiva, aqui os sujeitos simplesmente apontam suas particularidades em relação ao equivalente geral, sem disposição para fortalecê-lo. Ou o equivalente geral deve ser ajustado, ou o sujeito se dissocia da cadeia (HERSCHINGER, 2011, p. 52).

Outra forma de enfraquecer os vínculos entre os sujeitos é apontar particularidades na imagem do Outro, questionando sua homogeneidade. É possível até mesmo criticar uma determinada concepção do Outro antagônico a partir do momento em que se encontram semelhanças com ele. Este é o caso dos países que, nascidos de movimentos de libertação,

reconhecem que existem violências legítimas e que, portanto, não devem ser associadas à ideia de terrorismo (HERSCHINGER, 2011, p. 51). O esforço em se diferenciar do outro modifica também a identidade deste.

A estratégia contra-hegemônica “Cruzar a fronteira de antagonismo para enfraquecê-la” se divide em dois movimentos. No primeiro, o sujeito da cadeia de equivalências pode apontar que uma particularidade sua, considerada legítima por esse sujeito, está sendo atribuída à cadeia de equivalências que forma o Outro antagonizado. É o caso citado acima dos países nascidos de movimentos de libertação. Um segundo movimento consiste em quebrar a imagem construída do Outro, ressaltando que ela não é homogênea e sublinhando suas especificidades. Mais especificamente, a estratégia “Tentar desarticular elementos flutuantes da cadeia antagonizada” procura encurtar o número de elementos que compõem o Outro. É o que acontece quando, em relação à noção de terrorista, procura-se dissociar os migrantes e culturas específicas (HERSCHINGER, 2011, p. 53).

Vimos então que o processo de desenvolvimento de ordens hegemônicas envolve basicamente as lógicas da equivalência e da diferença. Cada uma foi apresentada a partir de estratégias que contribuem ou para a formação de cadeias de equivalência, ou para sua subversão. A criação de ordens hegemônicas depende de um momento de fechamento do discurso, em que o espaço discursivo é dicotomizado e surgem as identidades do Eu e do Outro. Esse fechamento não é absoluto, uma vez que a estrutura hegemônica é penetrada pela contingência, de modo que o que existe são fixações parciais, cuja rigidez depende das relações entre articulações de equivalência e articulações diferenciais.

A cadeia de equivalência se une através de um equivalente geral, um ponto comum entre os sujeitos, como, por exemplo, a luta contra o terrorismo internacional. Essa cadeia é representada por um significante tendencialmente vazio. Ele tem essa característica por causa da impossibilidade da significação plena, uma vez que nenhum significante pode representar um sujeito ou uma cadeia de sujeitos em sua totalidade, e porque é necessário que as particularidades sejam, até certo ponto, esvaziadas para que seja possível agregar os agentes discursivos. Quanto menor a particularidade do significante, mais vazio ele é e mais capaz será de representar a cadeia de equivalências. No entanto, como dito, quanto mais geral ele for, também mais difícil será controlar e identificar quem pertence ou não à cadeia (HERSCHINGER, 2011, p. 57). E quanto maior a atuação da heterogeneidade, mais dispersos os sujeitos estarão e mais pluralizado será o espaço discursivo, dificultando o surgimento de uma estrutura hegemônica.

A operação hegemônica é a apresentação da particularidade de um grupo como a encarnação do significante vazio que faz referência à ordem comunitária como uma ausência, uma realidade não preenchida. Por exemplo, os países mais influentes, como Estados Unidos e Rússia, frequentemente se colocam como aqueles que melhor representam a chamada comunidade internacional, que não se encontra plenamente realizada por causa das ações nocivas de outros agentes. Temos então agentes particulares que se apresentam a partir de noções gerais. Por isso, a presença de significantes vazios é a própria condição da hegemonia (LACLAU, 2011, p. 77).

Ainda, a hegemonia pressupõe a existência de práticas articulatórias, que são possíveis devido à abertura irreduzível na estrutura discursiva, e o confronto com práticas articulatórias antagonísticas, supondo os fenômenos de equivalência e diferença. As fronteiras são instáveis, permeadas pela ambiguidade e por significantes flutuantes. O desenvolvimento da hegemonia depende da intensidade dos fluxos de diferenças que atravessam a sociedade: a abertura do social é condição de toda prática hegemônica e a formação hegemônica não pode ser referida à lógica específica de uma única força social (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 223). A dimensão “flutuante” se tornará mais visível em períodos de crises orgânicas, quando o sistema simbólico precisa ser radicalmente remodelado (LACLAU, 2013, p. 198).

É preciso ter sempre em mente que a lógica da equivalência ocorre em um ambiente diferenciado, entre sujeitos diferentes que se articulam em torno de algo que lhes é comum. O que é compartilhado não é uma característica real, mas a oposição em relação a um outro. As práticas articulatórias e a lógica da equivalência constroem, antes de tudo, fronteiras. Demarque-se, no entanto, que a formação hegemônica ocorre em um contexto de contínua redefinição dos espaços políticos e sociais e de constantes processos de deslocamento dos limites que constroem a divisão social (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 225). As diferenças não são eliminadas do tecido social, mas continuam se afirmando e ameaçando as tentativas de desenvolver práticas hegemônicas. E quando as fronteiras são redefinidas pelo desenvolvimento de novas identidades, as cadeias de equivalências até então construídas são desfeitas.

2.3 Resumo do marco teórico

Devemos resumir agora nosso quadro teórico, indicando os caminhos abertos para a presente pesquisa. A sociedade é marcada por uma abertura irreduzível, que impede que ela se apresente como totalidade. As ordens sociais, os arranjos e as formas com que se organizam

as relações sociais, são precárias, tentativas fracassadas de domesticar o campo das diferenças. Nesse sentido, aquilo que concebemos como “comunidade internacional”, “ordem mundial”, “sociedade mundial” e “humanidade”, não são realidades efetivas, mas projetos. As supostas homogeneidade e completude desses conceitos existem apenas no campo discursivo. O discurso é o resultado de práticas articulatórias que procuram conferir coerência a elementos dispersos e diferentes entre si, fixando as diferenças como momentos de uma estrutura estável.

O foco no discurso não implica uma negação da realidade. Os eventos existem, mas o sentido deles não está dado. A linguagem é capaz de criar situações e os arranjos formados no campo do discurso geram alterações no mundo real. Referir-se a termos como comunidade internacional, sociedade internacional, comunidade global, por exemplo, não tem a função de refletir uma realidade concreta. Tais articulações no campo do discurso tornaram possível a criação da Organização das Nações Unidas, mesmo que as nações não sejam assim tão unidas.

As práticas articulatórias se desenvolvem a partir das lógicas de equivalência e de diferença. Elas dependem da abertura irreduzível da sociedade, pois se houvesse uma lógica última que guiasse a organização da sociedade, não haveria necessidade de articulações, porque toda diferença seria reduzida a um momento da estrutura. A lógica da equivalência reduz a complexidade social, subvertendo as diferenças reais em prol de algo idêntico subjacente aos sujeitos. Mais importante, ela cria uma fronteira que separa o Eu e o Outro.

O que une os sujeitos não são suas características internas, mas sua oposição em relação a algo externo. O outro impede a realização plena da sociedade, no caso, da sociedade internacional. Isso é válido até mesmo para um conceito como “humanidade”, ameaçado pelo extremismo e pelo terrorismo. O terrorista, mesmo se tratando de um ser humano real, é colocado do lado de tudo aquilo que nega a humanidade e suas conquistas e seus valores. A lógica da diferença aumenta a complexidade social, afirmando as diferenças, e é capaz de romper as cadeias de equivalência já estabelecidas. Lembrando que é esse mesmo fluxo de diferenças que torna possível outras articulações e outras cadeias de equivalência. As estratégias formuladas por Herschinger são especificações dessas duas lógicas. As estratégias hegemônicas fortalecem as cadeias de equivalência e também a fronteira entre o Eu e o Outro. As estratégias contra-hegemônicas enfraquecem a cadeia formada e levanta confusões sobre quem está do lado do Eu e quem está do lado do Outro.

Com esses conceitos, vamos entender como a definição de terrorismo e a classificação de grupos terroristas ocorrem na dinâmica de desenvolvimento de uma ordem hegemônica, representada pela ideia de comunidade internacional com seu centro de decisões localizado na

ONU, que procura estabelecer uma fronteira de antagonismo. Veremos as dificuldades enfrentadas pelos países no estabelecimento dessa fronteira e na criação de cadeias de equivalência e como isso afeta o combate ao terrorismo internacional.

3 METODOLOGIA

Estudos tradicionais sobre terrorismo se dedicam a medir o fenômeno terrorista, aplicando o método científico para entender quais variáveis aumentam ou diminuem a violência terrorista. A iniciativa START disponibiliza, inclusive, uma lista de hipóteses sobre terrorismo e trabalhos que as testaram⁵.

Nosso foco de pesquisa é outro. A aplicação de um método científico para testar hipóteses sobre o fenômeno do terrorismo depende de uma definição de terrorismo que permitirá sua operacionalização em um desenho de pesquisa. Uma definição operacionalizada para esses propósitos termina sendo esvaziada politicamente e é justamente por isso que o GTD, por exemplo, reúne uma quantidade tão grande de incidentes qualificados como atos de terrorismo.

No nosso trabalho, buscamos compreender como o terrorismo funciona nas relações entre os países. Nomear alguém como terrorista é uma forma de deslegitimar sua mobilização e de tornar respeitável a posição de quem nomeia, possibilitando inclusive um uso irrestrito de medidas coercitivas. As palavras tornam a guerra possível. Ameaças e crises são construídas socialmente. A prática da guerra ao terror não teria sido possível sem a construção discursiva do terrorismo como a ameaça global mais terrível e saliente. Após o 11 de setembro,

Os Estados Unidos poderiam, por exemplo, ter tratado o assunto como um ato criminoso e investir na condenação dos responsáveis em cortes de justiça. No entanto, a retórica após o ataque elaborou a construção discursiva do 11/9 como um ato de guerra e como evidência da crise de segurança internacional, legitimando a era da guerra ao terror (HEATH-KELLY, 2016, p. 140, tradução nossa⁶).

Se a guerra ao terror tem parte de sua construção realizada no campo discursivo, através de uma demarcação entre o “nós” e o “eles” que forma uma relação de antagonismo extremo, precisamos investigar como essa fronteira se mantém estável e o que faz com que ela se torne mais cinzenta e instável.

⁵ Disponível em: <<http://start.foxtrotdev.com/>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2018.

⁶ “The US could, for example, have treated the matter as a criminal act, pursuing the prosecution of those responsible in courts of law. Yet, the rhetoric of the aftermath began the discursive construction of 9/11 as an act of war and as evidence of an international security crisis, legitimating the era of the war on terror”

As contribuições do pós-estruturalismo dizem respeito à recusa dos termos "terrorista" e "terrorismo" como categorias objetivas que existem no mundo real. Isso não implica uma negação da realidade, mas a possibilidade de estudar a política do terrorismo. Em suma, uma abordagem pós-estruturalista permite uma análise do terrorismo como uma análise da política da violência (HEATH-KELLY, 2016, p. 137).

O debate sobre a definição de terrorismo se divide basicamente em duas posições. A primeira afirma que é possível distinguir o terrorismo de outras formas de violência política, devido a características intrínsecas a esse fenômeno. Assim, o terrorismo possuiria uma existência objetiva e passível de ser constatada. Por outro lado, afirma-se o caráter inteiramente subjetivo e político do termo, que é utilizado pelos países como forma de atingir seus inimigos particulares. Dessa forma, não haveria algo como o terrorismo no mundo real, sendo apenas um termo construído socialmente e altamente instável.

É possível observar que a primeira postura tem um compromisso com uma definição de terrorismo até mesmo para que sirva como norma capaz de regular as ações dos Estados. A segunda tende a abandonar a tarefa de elaborar uma definição, por causa da presença necessária das relações de poder.

Uma definição de terrorismo serviria, assim, tanto como norma internacional para regular as condutas dos países, quanto como ponto de partida para iniciar pesquisas científicas sobre as causas do terrorismo. Nosso foco é ressaltar o aspecto político do terrorismo, entendendo como o termo é utilizado pelos países. No entanto, afirmar que os usos do termo terrorista possuem conotação política não é suficiente. Também não basta simplesmente negar a possibilidade de uma definição de terrorismo, por causa de sua natureza política. Se o terrorismo é uma construção social, o que está construído hoje? O que se alcançou em termos de definição de terrorismo? O entendimento atual permitiu que tipos de práticas de contraterrorismo? Se o terrorismo é um termo político, que distorções e incoerências nós podemos enxergar na luta contra o terror? Todas essas perguntas podem ser respondidas através da análise da lista de grupos terroristas do Conselho de Segurança da ONU. Podemos comparar aquilo que é tratado como terrorismo ou terrorista com o que não é classificado dessa forma e verificar se há ou não um padrão técnico na classificação ou se prevalecem as distorções, como consequência de seu caráter político.

Mesmo que "terrorismo" seja socialmente construído, isso não significa que não possa haver uma definição universalmente compactuada do conceito, mesmo se reconhecermos que tal definição não é a "verdade", mas o resultado de um entendimento comum em um dado momento no contexto contemporâneo. A necessidade ou não de uma definição de terrorismo

deve ser uma consequência do tipo de pesquisa que se pretende realizar. Se o objetivo é pesquisar o terrorismo enquanto fenômeno, analisando suas causas e suas consequências, será necessária uma definição como ponto de partida do trabalho. Essa definição não precisa ser considerada a verdadeira ou a perfeita, mas apenas um índice para testes de hipóteses. Caso a pesquisa se interesse pela análise das relações de poder que envolvem o termo, então uma definição de terrorismo não é o ponto de partida, mas sua construção política é o próprio objeto a ser analisado. É o caso deste trabalho. Partimos da ideia de que o terrorismo é construído socialmente não para negar qualquer realidade ou qualquer possibilidade de definição, mas para abrir a possibilidade de pesquisar quais forças participam atualmente dessa construção e até que ponto existe um consenso sobre a forma de retratar o terrorismo e os grupos terroristas.

Um exemplo de estudo sobre listas de grupos terroristas baseado na determinação de relações causais é o artigo de Beck e Miner (2013), que partiu de teorias neoinstitucionais sobre as organizações para desenvolver uma tipologia com fatores que poderiam melhor explicar a inclusão de um grupo específico em uma lista nacional de terroristas. A ideia é que a designação de terroristas é afetada por marcas de um perfil de organização, de modo que certos tipos de grupo são mais prováveis de serem vistos como terroristas do que outros, mesmo controlando por suas atividades e preocupações geoestratégicas mensuráveis. Nesse estudo, que serviu de exemplo para o nosso trabalho, os autores conseguiram demonstrar que fatores como islamismo e ataques a aviação terroristas impactam positivamente na decisão de classificar um grupo como terrorista (BECK; MINER, 2013, p. 857).

No artigo de Beck e Miner, identifica-se o peso de marcas organizacionais como a fonte islâmica do ator não estatal em relação a sua chance de ser listado pelos países. Isso reforça a teoria utilizada pelos autores de que as imagens que circulam sobre o que é o terrorismo interferem na ação de contraterrorismo. Não será utilizada essa variável neste trabalho, por duas razões. Em primeiro lugar, a variável ideologia não está presente no GTD. Os bancos de dados “Big, Allied and Dangerous (BAAD)” e “Mapping Militants” possuem essa informação, mas sobre um número muito reduzido de grupos. Em segundo lugar, a lista de sanções do comitê 1267 é direcionada para os grupos al-Qaeda, Estado Islâmico e afiliados. Dessa forma, o processo de listagem naturalmente elege grupos com influência do islamismo. O próprio fato de a lista de sanções do Comitê 1267, que é considerada a lista internacional de terroristas, ter um viés para grupos islâmicos já é reflexo do que é observado por Beck e Miner nos países. Dessa forma, a abordagem mais apropriada para nossos objetivos é a descritiva, com o uso de conceitos teóricos para compreender e analisar

criticamente a dinâmica do combate ao terrorismo tal como realizado pelo Conselho de Segurança da ONU e, mais especificamente, pelo Comitê 1267.

A pergunta da pesquisa remete a como ocorre a identificação da ameaça terrorista no plano internacional, a partir do Conselho de Segurança da ONU. Perguntas do tipo “como?” ou “de que forma?” se encaixam em um tipo descritivo (GERRING, 2012, p. 722). O objetivo não é explicar quais são os fatores que mais influenciam na classificação de um ator não estatal como terrorista. Trata-se de fazer um mapeamento da forma como o Conselho de Segurança da ONU combate o terrorismo, focando em uma descrição aprofundada do mecanismo de listagem de grupos terroristas.

Dentro da teoria crítica das Relações Internacionais, especificamente no “Critical Security Studies”, Krause (1998) dá relevância a perguntas de pesquisa do tipo “Como?”, apontando para seu objetivo de compreender os fenômenos, entender o que está acontecendo, antes de explicar suas causas. Para estudos críticos de segurança, responder a perguntas do tipo “como” envolve construir a natureza (e a fonte) das ameaças, o objeto a ser protegido e as possibilidades de melhora ou até mesmo superação dos dilemas da segurança, assuntos que são tomados como dados por abordagens tradicionais (KRAUSE, 1998, p. 318).

Nossa tarefa principal será analisar a lista de grupos atingidos pelas sanções do Comitê 1267. A partir do “Global Terrorism Database (GTD)”, acessaremos as informações relativas ao número de incidentes e locais de atuação de cada grupo. Para fins de transparência, todos os bancos de dados utilizados e documentos analisados nesta dissertação estão disponíveis na plataforma “Open Science Framework”, através do endereço eletrônico <<https://osf.io/pq4tn/>>.

O “Global Terrorism Database (GTD)” é mantido pelo “National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START)”, cujo quartel-general fica na Universidade de Maryland, nos Estados Unidos. Os incidentes terroristas do ano de 1993 não estão presentes no GTD, porque foram perdidos antes de uma compilação feita pela START.

O GTD é fruto de uma grande coleta de dados, baseada em materiais disponíveis publicamente, como artigos da mídia e arquivos eletrônicos de notícias, e, em menor número, em bancos de dados já existentes e fontes secundárias, como livros, jornais e documentos legais (START, 2016, p. 3). Mensalmente, os pesquisadores revisam aproximadamente 16.000 artigos de notícias para identificar ataques a serem incluídos no GTD (START, 2016, p. 7).

Os pesquisadores reconheceram a grande variedade de definições de terrorismo e, por isso, elaboraram o GTD de modo a incluir o máximo de incidentes possível (START, 2016, p.

5). O GTD define um ataque terrorista como a ameaça ou o uso real de força e violência ilegal por um ator não estatal para atingir um objetivo político, econômico, religioso ou social através do medo, da coerção ou da intimidação (START, 2016, p. 9). O incidente precisa ser intencional (resultado de um cálculo consciente), envolver o uso ou a ameaça de violência (contra pessoas ou propriedades) e ser realizado por atores subnacionais. Não estão incluídos atos de terrorismo de estado. Ainda, pelo menos dois dos seguintes critérios precisam estar presentes: um objetivo político, econômico, religioso ou social; evidência de intenção de coagir, intimidar ou mandar alguma mensagem para uma audiência maior do que as vítimas imediatas; a ação deve estar fora de um contexto das atividades legítimas dos tempos de guerra. Incidentes que ocorrem no mesmo ponto geográfico e temporal serão tratados como um só incidente, mas, se o momento de ocorrência ou o seu local forem descontínuos, os eventos serão tratados como incidentes separados.

Vamos atualizar a lista, apresentando os grupos que realmente permanecem ativos. Nosso critério será a realização de algum ataque terrorista em 2016, último ano com dados disponibilizados pelo GTD. Assim, teremos uma versão da lista com os grupos terroristas que estão minimamente operantes. O segundo passo será organizar outras duas listas de grupos terroristas: uma com os grupos mais ativos citados pelo Time de Monitoramento e com os grupos mais ativos indicados como coautores pelo GTD; outra com os grupos mais ativos não incluídos na Lista 1267. O critério, mais uma vez, será o número de incidentes realizados.

Vamos comparar as três listas para rastrear possíveis explicações para que alguns grupos sejam incluídos e outros não. Como não será feito um teste de hipótese, este trabalho tem caráter exploratório. Vamos adquirir conhecimento sobre o funcionamento do Comitê 1267, sobre os grupos terroristas listados e não listados e sobre o contexto das classificações e das ausências.

Os grupos citados pelo Time de Monitoramento e/ou indicados como coautores pelo GTD são aqueles que atuam próximos aos grupos listados e, por isso, teriam naturalmente mais chances de serem associados a estes. Os grupos não listados e não citados pelo MT podem até ser ativos, mas talvez tenham uma natureza muito diferente dos grupos incluídos. Veremos então se os grupos da Lista 1267 se parecem materialmente com os grupos das outras duas listas, em termos de número de incidentes, tornando possível contextualizar e interpretar como os países identificam a ameaça terrorista internacional.

Por fim, vamos coletar informações sobre os grupos ativos na Síria em 2016 e comparar seus perfis com os grupos listados que foram ativos no país, no mesmo ano. Nesse caso, nossa tarefa de contextualização será mais aprofundada, e iremos conhecer melhor sobre

a realidade do conflito sírio, os grupos que lá atuam e os debates internacionais sobre possíveis soluções e, seguindo o foco deste trabalho, sobre a classificação de grupos terroristas.

Este trabalho, portanto, tem caráter descritivo porque irá responder a uma pergunta do tipo “como” e é exploratório, pois irá construir um conhecimento mais básico sobre o funcionamento do Conselho de Segurança e sobre os grupos terroristas. Nosso esforço é dirigido principalmente à compreensão e à interpretação, mapeando de maneira ampla e aprofundada o contexto do combate ao terrorismo internacional tal como realizado atualmente.

4 DEFINIÇÃO DE TERRORISMO

No tópico de metodologia, já adiantamos algumas questões sobre a definição de terrorismo. Vimos que o objeto e a pergunta de pesquisa interferem diretamente na forma como trataremos esse difícil problema do significado de terrorismo. No caso do Conselho de Segurança da ONU, podemos dizer que a falta de uma definição global de terrorismo pode ser interpretada como um fracasso na construção de cadeias de equivalências entre os Estados membros no desenvolvimento de uma fronteira antagonística estável. Para não ficarmos dando voltas em conceitos abstratos, nosso primeiro passo é investigar a história. Neste tópico, veremos a trajetória dos debates sobre a definição global de terrorismo.

Nosso ponto de partida será a concepção moderna de terrorismo, ligada a abusos do poder estatal. Veremos como o sentido da palavra mudou ao longo do tempo, sendo a mudança mais fundamental o fato de ela ter sido primeiramente ligada à ação do Estado para depois ser atribuída a atores não estatais. Como explica Herschinger (2011, p. 100, tradução nossa⁷), o uso moderno da noção de terrorismo vem da França revolucionária:

Em 1793, o governo revolucionário se encontrou duplamente ameaçado: primeiro, por imigrantes aristocráticos que conspiravam com governantes estrangeiros para invadir o país e, segundo, pela suspeita de traição em casa em apoio a esse

⁷ “In 1793, their revolutionary government found itself threatened in a twofold manner: first, by aristocratic immigrants who conspired with foreign rulers to invade the country and, second, the suspicion of treason at home in support of this reactionary move. In light of this, the National Convention adopted a policy of terror, ordering mass executions of suspected traitors. These numerous executions spurred resistance, and in mid 1794, those who had originally supported the harsh measures proposed by Robbespiere began to fear for their own lives. To overthrow him, he could not be accused of *terreur* because the supporters themselves had declared terror to be a legitimate instrument of government. Indeed, Robbespiere was accused of *terrorisme*, a word that suggested illegal conduct; and with the end of his ‘Reign of Terror’, ‘terrorism became a term of abuse that has since then been associated with thoroughly negative, criminal connotations’ and no longer with state behaviour”

movimento reacionário. Em vista disso, a Convenção Nacional adotou uma política de terror, ordenando execuções em massa de traidores suspeitos. Essas várias execuções geraram resistência, e, em meados de 1794, aqueles que originalmente apoiaram as duras medidas propostas por Robespierre começaram a temer por suas próprias vidas. Para derrubá-lo, ele não poderia ser acusado de "*terreur*", porque os apoiadores declararam que o terror era um instrumento legítimo de governo. De fato, Robespierre foi acusado de "*terrorisme*", uma palavra que sugeria conduta ilegal; e com o término de seu "Reino de Terror", o terrorismo se tornou um termo de abuso que desde então é associado com conotações negativas e criminosas e não mais com o comportamento do Estado.

Foi a partir do final do século XIX, com o movimento anarquista, que o uso do termo terrorista começou a ser associado com a violência contra o Estado (HERSCHINGER, 2011, p. 100). Após a Segunda Guerra Mundial, países europeus começaram a sofrer ataques de movimentos que se utilizavam do terrorismo. Foi o caso das lutas dos anos 40 e 60 na Palestina, na Argélia e no Chipre. As campanhas terroristas internacionais dos anos 60 e 70 são os sucessores dessas primeiras lutas anticoloniais (HERSCHINGER, 2011, p. 100).

Com o desenvolvimento de atores não estatais violentos, surgiu o debate sobre um consenso global em torno da definição de terrorismo. A primeira tentativa se deu com a Convenção de 1937 para Prevenção e Punição do Terrorismo, em reação aos assassinatos do Rei Alexandre I e do Ministro de Relações Exteriores da França Barthou, em 1934. No entanto, não foi possível atingir um entendimento comum:

O Artigo 1º do rascunho da Convenção de 1937 definia terrorismo como "atos criminosos dirigidos contra um Estado e com intenção de ou calculados para criar um estado de terror nas mentes das pessoas particulares, ou um grupo de pessoas ou o público em geral". Os Estados relutaram em ratificar a convenção devido a grande amplitude de sua definição, que teria subsumido a violência política apoiada pelo Estado e ofensas políticas em geral. (HERSCHINGER, 2011, p. 101, tradução nossa⁸).

Um dos eventos mais importantes para o desenvolvimento do combate ao terrorismo foi o ataque terrorista a atletas israelenses nas Olimpíadas de Munique em 1972. Logo após os ataques, o Secretário-Geral da ONU, Kurt Waldheim, adicionou o tópico de terrorismo internacional na agenda da Assembleia Geral, que o passou para o Sexto Comitê da ONU (HERSCHINGER, 2011, p. 102).

⁸ "Article 1 of the 1937 draft convention defines acts of terrorism as 'criminal acts directed against a State and intended or calculated to create a state of terror in the minds of particular persons, or a group of persons or the general public'. States are said to have been reluctant to ratify the convention due to the considerable breadth of its definition, which would have subsumed state-sponsored political violence and political offences in general"

As discussões começaram com um rascunho proposto pelos Estados Unidos, em setembro de 1972. O confronto sobre a interpretação do que é terrorismo se deu entre os países ocidentais e os Estados Afro-Arábicos:

Enquanto os primeiros queriam legitimar a luta contra seu mais perigoso inimigo, os últimos tinham a suspeita de que o Ocidente queria proibir seus movimentos de libertação nacional e tentar reintroduzir um tipo moderno de relação colonial. Os países não alinhados percebiam os movimentos de libertação nacional como menos ameaçadores e danosos do que o terrorismo estatal (*i.e.* aquele apoiado e patrocinado por Estados que querem minar a autoridade política de outro Estado), uma vez que eram em sua maioria o resultado de tais movimentos, de modo que a designação de terrorista implicaria tornar ilegal elementos integrantes da identidade nacional desses novos Estados. (HERSCHINGER, 2011, p. 102, tradução nossa⁹).

Em 1973, a Argélia iniciou, na Assembleia Geral, um Comitê Ad Hoc sobre terrorismo internacional, para desenvolver um entendimento comum sobre terrorismo. Os países não alinhados propuseram a necessidade de estudar as causas do terrorismo, para separar causas justas e injustas, mas os Estados Unidos e outros países ocidentais argumentaram que suas legislações nacionais não identificavam as causas de um crime antes de criar leis contra criminosos. Isso sinaliza uma lógica mais punitiva e também a ideia de que terrorismo continuaria sendo terrorismo e, portanto, reprovável, independentemente de suas causas.

Nos anos seguintes, 13 convenções da ONU endereçaram o problema do terrorismo internacional, tratando do sequestro de aviações, atos contra diplomatas e financiamento do terrorismo. No entanto, não houve a elaboração de uma definição precisa do que é terrorismo. Não há uma convenção específica para o terrorismo internacional, mas a criminalização de atos específicos, como o sequestro de aviões e de navios. As medidas de contraterrorismo focam na cooperação relativa à elaboração e aplicação de leis domésticas (CHESTERMAN; JOHNSTONE; MALONE, 2016, p. 282). O Conselho procedeu com o pressuposto de que o conceito é evidente por si mesmo, e, desde o início, suas resoluções deixam claro que a motivação não é uma justificativa para tais atos (LOWE; ROBERTS, WELSH, ZAUM, 2008, 621).

Em 1999, uma segunda tentativa de debate foi iniciada na Assembleia Geral. Um rascunho foi submetido pela Índia, e, mais uma vez, as discussões sobre uma definição de

⁹ “Whereas the former wanted to legitimize the fight against their most dangerous enemy, the latter suspected the West of proscribing their national liberation movements and of trying to re-introduce a modern type of colonial yoke through the backdoor. The non-aligned countries perceived national liberation movements as less threatening and harmful compared to state terrorism (*i.e.* terrorism sponsored by states to undermine the political authority of another state), since they were mostly the offspring of such movements, thus, their designation as terrorist implies to outlaw integral elements of the national identity of these new states”

terrorismo se tornaram problemáticas demais. As poucas mudanças de perspectiva dizem respeito à postura mais flexível dos Estados Árabes sobre excluir o terrorismo estatal, com a condição de excluir também os movimentos de libertação nacional. Após os ataques de 11 de setembro de 2001, a adoção de uma convenção falhou de novo, em parte devido à oposição de alguns países do Terceiro Mundo, particularmente a Organização da Conferência Islâmica, que insistia ainda em eximir movimentos de libertação nacional (HERSCHINGER, 2011, p. 103).

4.1 O primeiro debate

Após os ataques de 1972, a procura por um entendimento comum sobre o terrorismo internacional tomou o centro das discussões da ONU, nomeadamente na Assembleia Geral e no seu Comitê Legal. Friedrichs (2006, p. 71) afirma que a luta contra o terrorismo tende a seguir a política do último ultraje. Ele aponta que há uma intensidade do debate sobre terrorismo logo após grandes acontecimentos. A tentativa feita pela Liga das Nações entre 1934 e 1937 foi logo após o assassinato do Rei Alexandre da Iugoslávia e do Ministro das Relações Exteriores francês. Nos anos 70, os debates surgiram na ONU após os ataques de 1972 e fracassaram em 1979. Em 2000, um novo debate surgiu de maneira difícil, mas logo se tornou mais ativo após os ataques de 11 de setembro de 2001. Vale lembrar que, logo antes do ano 2000, os ataques na Tanzânia e no Quênia chocaram o mundo.

O caso dos ataques contra atletas israelenses por terroristas palestinos, em 1972, juntou os países do mundo inteiro em uma mesa de debates. A gravidade do evento se explica porque, pela primeira vez, o terrorismo internacional se mostrou capaz de atacar em qualquer lugar do globo, mesmo que terroristas e vítimas não tivessem ligação com o local dos ataques. A partir de então, todos os países podem se considerar possíveis alvos de atos terroristas, potencializando a ideia de que a luta contra o terrorismo internacional é um elemento comum a todos os países.

Apesar da atenção do Conselho em relação ao terrorismo internacional após os ataques de setembro de 1972, o impacto da Guerra Fria ainda era preponderante. Nessa época, tivemos apenas a resolução 286 (1970), versando sobre medidas para prevenir sequestros de aviões (LOWE; ROBERTS; WELSH; ZAUM, 2008, p. 610). A falta de ação no Conselho de Segurança fez o assunto do terrorismo ter mais atenção na Assembleia Geral. Primeiramente através do seu Sexto Comitê, a Assembleia desenvolveu convenções internacionais com o objetivo de proibir e limitar manifestações particulares de atividade terrorista. A abordagem

da Assembleia lidava mais com a natureza dos ataques, designando o sequestro de aviões, captura de reféns, ataques a personalidades diplomáticas etc. Essa abordagem se deve à falta de consenso quanto a uma definição de terrorismo.

O ponto de ruptura de qualquer coalizão antiterrorista é o desacordo sobre a essência do fenômeno. Desde a descolonização, há desacordo sobre se o terrorismo internacional cobre atividades de movimentos de libertação nacional, de um lado, e certos atos cometidos pelo Estado e a violência política patrocinada pelo Estado, de outro. Nos anos 70, Estados como Argélia, Líbia e Síria lutaram para eximir os movimentos de libertação nacional da definição de terrorismo. Para alguns políticos, eles mesmos produtos de lutas por independência e guerras contra regimes opressores, a ideia de uma criminalização em branco da atividade terrorista, independente do contexto, era inaceitável.

Os Estados Unidos submeteram um texto que servia de rascunho para uma futura convenção sobre terrorismo. Nele, havia apenas a indicação de certos atos específicos considerados como terrorismo, mas não uma proposta de definição do conceito. Os países não alinhados, encabeçados pela Argélia, interpretaram a proposta como uma forma de criminalizar suas lutas contra o colonialismo e a opressão, uma vez que alguns países árabes e africanos conquistaram sua independência através de movimentos de libertação nacional (FRIEDRICHS, 2006, p. 72).

Um Comitê Ad Hoc sobre o Terrorismo Internacional foi estabelecido pela Resolução 3034 da Assembleia Geral da ONU, em dezembro de 1972, e desfeito em 1979, após não obter consenso sobre a definição de terrorismo. Os Estados não alinhados afirmavam que, em primeiro lugar, era preciso entender as causas do terrorismo e entender as razões legítimas por trás do ressentimento levantado por terroristas internacionais. Ou seja, cobrava-se primeiramente uma separação entre o terrorismo ilegítimo e a violência política legítima. Os países ocidentais protestaram, afirmando que, em suas legislações domésticas, não se esperava pela identificação das causas de um crime para só então elaborar leis penais contra criminosos. Os países ocidentais foram ambíguos em relação aos motivos do terrorismo. Ao mesmo tempo, afirmavam que havia legitimidade nos movimentos de libertação nacional e condenavam a ideia de que os fins justificam os meios (FRIEDRICHS, 2006, p. 73).

Os países ocidentais foram contra a ideia de terrorismo estatal, argumentando que já havia regulamentações sobre o crime de genocídio, por exemplo. No entanto, apoiaram a inclusão do terrorismo apoiado pelo Estado. Estados Unidos, Reino Unido e outros países ocidentais se opuseram à definição de terrorismo, pois ela seria contraproducente. Segundo eles, o importante era elaborar medidas práticas (FRIEDRICHS, 2006, p. 74).

4.2 O segundo debate

Em janeiro de 1997, a Assembleia Geral, através da resolução 51/210, estabeleceu de novo um Comitê Ad Hoc sobre o Terrorismo Internacional. Em 1999, levantou-se a questão de elaborar uma convenção sobre terrorismo internacional. As discussões se iniciaram no ano de 2000, com base em um rascunho submetido pela Índia.

No segundo debate, vários países de terceiro mundo e, mais notavelmente, a Organização da Conferência Islâmica (OIC) demandaram a exclusão dos movimentos de libertação nacional, defendendo o direito à autodeterminação e à legítima defesa contra a ocupação estrangeira, o colonialismo e a agressão. A maioria dos países ocidentais foi contra. O estudo das causas do terrorismo não parece mais um obstáculo, e, quanto ao terrorismo de estado, sua exclusão se tornou negociável pelos países árabes, caso houvesse exclusão também dos movimentos nacionais (FRIEDRICHS, 2006, p. 75). A OIC estava disposta a excluir o terrorismo de estado, desde que fossem excluídos também os movimentos de libertação.

Após os ataques em Londres, em 2005, Estados Unidos e Reino Unido tentaram impulsionar mais uma solução para o problema da definição de terrorismo (FRIEDRICHS, 2006, p. 77). O intuito era condenar o terrorismo em todas as suas formas, ressaltando que o assassinato de civis não poderia ser justificado de forma alguma. No entanto, mais uma vez não houve sucesso. Os países árabes e do Oriente Médio estavam receosos de que tal condenação criminalizasse a luta pela libertação palestina.

Friedrichs ressalta que dificilmente os Estados Unidos aceitarão a proposta do Artigo 18 feita pela OIC, eximindo os movimentos de libertação (FRIEDRICHS, 2006, p. 79). Os Estados Unidos hoje projetam seu poder sobre o mundo todo, participando de importantes conflitos no Oriente Médio. O disposto no artigo implicaria a restrição da liberdade americana de designar seus inimigos particulares como terroristas.

Nos anos 80 e começo dos anos 90, as ações contra terrorismo se dirigiram especialmente aos países acusados de apoiar atividades terroristas. O Conselho usou sanções para fazer com que os países cooperassem com investigações, como foi o caso da Líbia, que sofreu sanções econômicas para entregar os responsáveis por um ataque a aviões.

É nesse contexto que o uso de sanções é feito também no caso dos bombardeios a embaixadas americanas no leste da África. É com o comitê 1267 que o Conselho começa a sair de uma abordagem focada em casos específicos para uma abordagem mais ampla. Em 1999, poucos dias depois de estabelecer sanções contra o Afeganistão, o Conselho

unanimemente adotou a resolução 1269, condenando todos os atos, métodos e práticas de terrorismo como criminosos e injustificáveis, independentemente de motivação. Ao lidar com o terrorismo enquanto fenômeno mais amplo, o Conselho começa a fazer paralelo e até mesmo a ultrapassar o papel da Assembleia Geral. Fazendo isso, também manda um sinal em relação à definição de terrorismo, na medida em que afirma que os atos são injustificáveis, independentemente de sua motivação (LOWE; ROBERTS; WELSH; ZAUM, 2008, p. 610).

O relatório do encontro do Sexto Comitê ocorrido em 2017 ainda não está disponível no tempo de escrita deste texto. O relatório do ano de 2016 mostra como ainda persiste o debate para adoção de uma convenção sobre terrorismo. O Comitê Ad Hoc teve seu último encontro em 2013, e é o documento A/68/37 que serve como ponto de partida para a criação da convenção.

Alguns países afirmam que a definição de terrorismo deve ser ampla o suficiente para abarcar todos os atos terroristas, cometidos em qualquer lugar e por qualquer pessoa. Outros países expressam preocupação pelo respeito ao direito humanitário internacional, sendo importante que a convenção não torne ilegais atos que, na verdade, seriam legais, como a defesa contra ocupação estrangeira (SEXTO COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016, p. 7).

O Artigo 3 [18] do rascunho afirma, em seu segundo parágrafo, que: “as atividades de forças armadas durante um conflito armado, tal como esses termos são entendidos pelo direito humanitário internacional, que são reguladas por esse direito, não são reguladas por esta Convenção” (SEXTO COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS, 2013, p. 16). Houve debate sobre se “forças armadas” seria um termo aplicável também para atores não estatais, o que tornaria possível que a ação de grupos terroristas não fosse regulada pela Convenção, em certas ocasiões. O artigo citado é o ponto central de discussão e revela a dificuldade de se diferenciar um conflito político e uma situação de terrorismo e de se distinguir a violência legítima e a ilegítima.

4.3 Os obstáculos para uma definição de terrorismo

A dificuldade de se definir terrorismo em um consenso global nos remete, primeiramente, a uma questão de soberania. O que está em jogo é a liberdade de se definir o inimigo público do Estado, elemento nuclear do poder soberano estatal. Qualquer definição seria automaticamente uma restrição dessa liberdade, que, a partir de então, teria de ser condicionada a parâmetros internacionais. Por outro lado, o contexto institucional da ONU fornece entendimentos que podem travar a discussão, pois, ao mesmo tempo, afirma o repúdio

ao terrorismo internacional e promove o direito à autodeterminação dos povos, encarnado em movimentos de libertação nacional. Isso cria uma dificuldade para distinguir os tipos de violência política praticados por atores não estatais.

Herschinger (2011, p. 105) analisa o desenvolvimento de uma ordem hegemônica no plano internacional para pôr em relevo o contexto no qual se dá a ausência de definição de terrorismo. Para a autora, o desafio principal é conseguir criar uma fronteira de antagonismo, da qual depende a construção de uma imagem estável do Outro.

Em primeiro lugar, o terrorismo que se combate no nível da ONU é o terrorismo internacional, ainda que não sejam estabelecidos critérios para diferenciar uma ameaça restrita ao âmbito nacional e uma ameaça internacional. De qualquer forma, seria esse terrorismo internacional que impede o mundo de se tornar aquilo que ele deveria ser, no caso, um lugar pacífico regido por princípios de igualdade e liberdade.

O apoio inequívoco dos países ao combate ao terrorismo não leva necessariamente à criação de uma fronteira de antagonismo. São várias as restrições e limitações feitas àquilo que seria a identidade do Outro, cujos elementos articulados ora são tidos como características terroristas, ora como não terroristas. Para Herschinger (2011, p. 106), os obstáculos podem ser observados nas tentativas de levar em conta as causas do terrorismo, de dissociar os movimentos de libertação nacional e de estabelecer o conceito de terrorismo de Estado.

A fronteira antagonística começa a entrar em crise, na medida em que elementos que estavam associados ao Outro antagonístico são questionados como possivelmente democráticos ou legítimos, e os sujeitos que agem em nome da comunidade internacional têm suas práticas associadas àquilo que pertence ao Outro, no caso, o terrorismo, que é o que acontece quando se fala em terrorismo de estado. Não associar os movimentos de resistência e de libertação nacional com o terrorismo é parte da estratégia dos sujeitos que formam a cadeia de equivalência do lado da comunidade internacional de proteger suas particularidades, sua história e sua cultura, para que eles próprios não passem a ser associados com o terrorismo (HERSCHINGER, 2011, p. 109).

O que ocorre no caso dos movimentos de libertação nacional e da busca pelas causas do terrorismo é que a imagem do Outro, colocada como uma ameaça extrema, um inimigo imoral e criminoso, é relativizada e humanizada. Temos então a difícil tarefa de separar a violência política legítima, que resiste ao autoritarismo estatal e/ou à fome e à miséria, e a violência política ilegítima, que é tirânica e ameaça a liberdade, a igualdade e os direitos humanos.

O terrorismo de estado, por sua vez, insere uma fratura na cadeia de equivalências entre os sujeitos que combatem o terrorismo. O terrorismo de estado pode assumir a forma, em primeiro lugar, de políticas domésticas que colocam em risco a segurança internacional, e, em segundo, o acolhimento de grupos terroristas em solo nacional, dando-lhes porto seguro (HERSCHINGER, 2011, p. 108). A desconfiança se instala entre os sujeitos unidos no combate ao terror, que passam, então, a se acusar mutuamente de cooperação com grupos terroristas. Dessa forma, um quadro relativamente simples, caracterizado pela total legitimidade do uso da força pelos sujeitos que combatem o terrorismo e pela total ilegitimidade da violência política dos atores não estatais, começa a se tornar cada vez mais heterogêneo e complexo, dificultando a definição de um conceito claro de terrorismo e, conseqüentemente, do que seria a comunidade internacional.

O que se pode observar é a disputa entre projetos hegemônicos distintos tentando instalar uma interpretação específica do significado de terrorismo e dos meios para combatê-lo. Para Herschinger (2011, p. 110, tradução nossa¹⁰), “o grande número de estratégias contra-hegemônicas produzindo uma imagem altamente heterogênea do Outro nos permite concluir que a construção de uma fronteira antagonística estável e um Outro homogêneo falhou”.

Herschinger (2011, p. 113) analisa os encontros do Sexto Comitê da ONU e encontra uma crescente busca por cooperação. As referências à cooperação internacional na luta contra o terrorismo foram feitas 1.131 vezes, de 1972 a 2010. Interessante notar que, na primeira rodada de debates (1972-1979), foram 145 referências, ao passo que, de 1997 a 2010, foram 986 referências. Dessa forma, houve um maior apelo à cooperação internacional na segunda rodada, nos anos 2000. Importante notar que os ataques às embaixadas americanas no Quênia e na Tanzânia, em 1998, e os ataques de 11 de setembro de 2001 fazem surgir os mecanismos de contraterrorismo do Conselho de Segurança da ONU (CSNU), que serão o foco da nossa análise.

Nos debates dos anos 70, articulações diferenciais, como a desconfiança mútua e os apelos para distinguir formas legítimas e ilegítimas de violência política, terminaram por enfraquecer o equivalente geral, no caso, a noção compartilhada de que o combate ao terrorismo internacional é urgente. Os países se dirigiram a outros problemas, como a fome e a pobreza. Nos anos 2000, no entanto, a gravidade do problema do terrorismo não gerava mais dúvidas (HERSCHINGER, 2011, p. 116).

¹⁰ “The larger number of counter-hegemonic strategies producing a highly heterogeneous picture of the Other let us conclude that the construction of a stable antagonistic frontier and homogenous Other has failed”

Apesar de uma maior integração internacional relativa à necessidade de se combater o terrorismo, ainda existem vários obstáculos para resolver o problema de como se deve realizar esse combate. Alcançar um consenso se complica ainda mais pelo crescente clima de desconfiança que domina o debate. Delegações começam a levantar acusações de hipocrisia e a duvidar do engajamento de outras delegações. Suspeitam que há falta de vontade genuína por cooperação (HERSCHINGER, 2011, p. 115). Ao mesmo tempo, atribuem a si mesmos o papel de verdadeiros participantes na guerra ao terror, ensejando a estratégia contra-hegemônica da particularização. Do lado dos países que muitas vezes são acusados de apoiar o terrorismo, há a constante reiteração de seus compromissos com o equivalente geral, a resposta de que os acusadores é que estão cooperando com grupos terroristas e a alegação de soberania, a qual é levantada principalmente para repelir intervenções de outros países nos conflitos internos.

Com a persistência dos problemas relativos à construção de um consenso sobre a imagem do Outro, ou seja, sobre a definição de terrorismo, quais atores podem ser considerados terroristas e quais os meios adequados para o combate, é normal que haja também uma dificuldade em se eleger um significante tendencialmente vazio para representar a cadeia de equivalências do lado do Eu. Herschinger (2011, p. 36) explica que a definição de um significante que represente os vínculos entre sujeitos discursivos depende dos critérios de disponibilidade e credibilidade. Em primeiro lugar, o significante já deve estar em jogo no espaço discursivo, pois os sujeitos estão dispostos em um terreno já sedimentado e permeado por relações de poder. Isso quer dizer que o termo não surge do nada. Ele já fazia parte daquele espaço discursivo e é um dentre outros que poderia servir para representar a cadeia. A escolha de um depende, então, também de sua credibilidade, do valor que ele carrega e que o distingue dos demais significantes.

A pesquisa de Herschinger (2011, p. 121), focada no combate ao terrorismo, identifica que o termo “comunidade internacional” é colocado para representar os países unidos na luta contra o terror. O termo começou a ser utilizado nos debates dos anos 70, e, nos anos 90 e 2000, ele já está consolidado. A credibilidade da noção de comunidade internacional é posta em xeque com as restrições e limitações de interpretação que acompanham as referências feitas a ela. Para a autora, esse contexto fez com que a comunidade internacional tivesse um aspecto de significante flutuante, em vez de um significante tendencialmente vazio. Um significante flutuante é mais vago e menos ligado aos sistemas relacionais que o constituem, sendo muito ambíguo e passível de ser utilizado pelos sujeitos os mais diversos. É por isso

que Herschinger (2011, p. 122) concluiu que não foi estabelecida uma ordem hegemônica no nível internacional no discurso sobre o terrorismo.

Os países conseguiram avançar na construção de um entendimento comum sobre o combate ao terrorismo dos anos 70 para os anos 2000, mas não foram capazes de um consenso amplo capaz de, por exemplo, desenvolver uma definição de terrorismo. O equivalente geral, a luta contra o terrorismo internacional, tornou-se mais sólido, e aumentaram as menções ao significante que representaria os países unidos na luta contra o terror, a comunidade internacional. No entanto, articulações diferenciais existentes nos anos 70 persistiram nos anos 2000, com constantes acusações mútuas de cooperação com o terrorismo e tentativas de distinguir tipos de violência política, para excluir grupos e casos do escopo da guerra ao terror. Herschinger (2011, p. 123) liga o desenvolvimento de uma ordem hegemônica à institucionalização dos vínculos estabelecidos no campo discursivo, no caso, a criação de mecanismos de contraterrorismo no nível internacional.

Apesar de não ter sido construída uma imagem homogênea do terrorismo e do terrorista, o consenso geral sobre a necessidade de combatê-los foi suficiente para a institucionalização de práticas contraterroristas. A guerra ao terror é caracterizada por uma imagem do inimigo fortemente ligada a noções como radicalismo, extremismo e fundamentalismo. O terrorista é uma figura altamente criminalizada, representando uma ameaça extrema à comunidade internacional e a todos os seus valores. Mesmo não havendo um inimigo concreto, essa noção vaga de terrorista faz com que seja urgente o desenvolvimento de mecanismos de combate, e, uma vez que o terrorista é uma ameaça extrema, apenas sua aniquilação é vista como medida eficaz.

5 AS PRÁTICAS DE CONTRATERRORISMO NO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU (CSNU)

Para analisarmos como ocorre o combate ao terrorismo internacional, especificamente a identificação do que seria a ameaça ou o inimigo internacional, a ONU se coloca como um local frutífero para a pesquisa. Isso porque, como diz Herschinger (2011, p. 54), é na ONU que agentes discursivos importantes lutam por um consenso global, expressando suas visões sobre o que o mundo deve parecer sem o terrorismo.

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada logo após a Segunda Guerra Mundial, com o intuito de livrar as gerações futuras dos males da guerra e possibilitar a convivência harmônica entre os diferentes povos. A preocupação inicial era lidar com o

conflito entre Estados, mas a prática contemporânea teve que lidar com o surgimento de atores não estatais violentos, no caso, grupos terroristas.

Pelo Artigo 7(1) da Carta, a ONU possui seis órgãos principais: a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o conselho de Tutela, a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado. O Conselho de Segurança é composto por quinze membros. Segundo o Artigo 23(1), 5 são membros permanentes (China, França, Reino Unido, Rússia e Estados Unidos) e 10 são membros rotativos, eleitos pela Assembleia Geral. Segundo o Artigo 24(1), o CSNU possui a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacional e os deveres impostos por ele são obrigatórios a todos os países.

5.1 Os regimes de sanções

Na Carta, há três capítulos que se referem diretamente ao CSNU: o Capítulo V sobre sua composição, funções, poderes e funcionamento; o Capítulo VI sobre a resolução pacífica de disputas; o Capítulo VII sobre ameaças à paz, quebra da paz e atos de agressão. O Conselho atua durante todos os momentos, como dita o artigo 28(1) da Carta, ao contrário de outros órgãos da ONU, que se reúnem em momentos específicos. Para lidar com as ameaças à paz e à segurança internacional, a ONU possui órgãos subsidiários competentes para aplicar sanções, que são referidas como algo entre as palavras e a guerra (DAWS; SIEVERS, 2014, p. 519). O artigo 41 da Carta afirma que:

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

O Conselho de Segurança instituiu regimes de sanções duas vezes entre 1946 e 1990, e mais de vinte vezes após 1990 (DAWS; SIEVERS, 2014, p. 519). Antes dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, houve três casos de aplicação de sanções, todos liderados pelos Estados Unidos: Líbia, Sudão e Talibã e al-Qaeda. Apesar dessa liderança, o fato era que havia um maior consenso entre os países na luta contra o terrorismo, no caso, entre os cinco países membros permanentes do CSNU (CHESTERMAN; JOHNSTONE; MALONE, 2016, p. 288). Com essa maior cooperação entre os P5, os cinco membros

permanentes do Conselho, iniciaram-se ações de "quase-legislação" no Conselho, que resultaram na criação dos órgãos subsidiários descritos mais adiante.

As sanções já foram tidas como voluntárias, mas atualmente são mandamentais e têm sua aplicação fiscalizada por um comitê de sanções, um para cada regime específico:

Os propósitos principais dos comitês de sanções são examinar relatórios dos Estados sobre como eles estão implementando sanções e, quando necessário, requisitar maiores detalhes deles; considerar informações sobre possíveis violações; considerar pedidos de exceções; e fazer recomendações ao Conselho de Segurança sobre formas de aumentar a efetividade das sanções. (DAWS; SIEVERS, 2014, p. 520, tradução nossa¹¹).

Nos anos 90, observou-se que as sanções econômicas impostas de forma ampla, sobre um país inteiro, tinham consequências drásticas para os mais pobres e para a oposição política, enquanto que o governo sofria pouco constrangimento. Além disso, com o crescimento da ameaça de atores não estatais, tornava-se mais difícil aplicar as sanções. Por isso, as sanções começaram a ser dirigidas a indivíduos e grupos específicos, em vez de serem abrangentes:

Sanções dirigidas pretendem restringir a liberdade de movimento, finanças, venda abusiva de recursos naturais, ou transferências ilícitas de armas de indivíduos ou grupos que o Conselho de Segurança considera responsável por uma situação de conflito ou outra situação que ameaça a paz e a segurança internacional. (DAWS; SIEVERS, 2014, p. 520, tradução nossa¹²).

O primeiro comitê de sanções estabelecido pelo CSNU foi com relação à Rodésia do Sul, em 1968 (DAWS; SIEVERS, 2014, p. 521). Após a Declaração Unilateral de Independência de Ian Smith, o Conselho iniciou um embargo de armas e petróleo contra a Rodésia do Sul em 20 de novembro de 1965, pela resolução 217 (1965). Em 15 de setembro de 1993, pela resolução 864 (1993), foi estabelecido o primeiro comitê de sanções contra um ator não estatal, a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA). Esse caso serviu de precedente para a aplicação de sanções contra grupos terroristas e contra a al-Qaeda.

Nos anos 80 e 90, o Conselho começa a aplicar sanções contra países acusados de apoiar atividades terroristas, até culminar no estabelecimento do Comitê 1267. Note-se que, se

¹¹ "The principal purposes of sanctions committees are to examine reports from States on how they are implementing sanctions and, where necessary, to seek further details from them; to consider information about possible violations; to consider requests for exemptions; and to make recommendations to the Security Council on ways of increasing the effectiveness of sanctions"

¹² "Targeted sanctions are aimed at restricting the freedom of movement, finances, exploitative sale of natural resources, or illicit arms transfers of individuals or groups that the Security Council deems responsible for a conflict situation or other situation threatening international peace and security"

na Assembleia Geral, havia debate sobre a definição de terrorismo e o problema em relação a movimentos libertários, o Conselho de forma inequívoca começa a condenar atos de terrorismo deixando claro que são injustificáveis independentemente da motivação, como dito na Resolução 1269 (1999). Além disso, a partir da resolução 1373 (2001), o Conselho muda a linguagem de suas resoluções, saindo da fórmula “conclama os Estados a” para o modelo “decide que os Estados devem”, o que implica uma maior coercitividade (DAWS; SIEVERS, 2014, p. 620). Em 1991, pouco depois da ação de coalizão contra o Iraque para reverter a invasão ao Kuwait, o Conselho, pela primeira vez, tornou a renúncia ao terrorismo uma condição para a suspensão de sanções, pela resolução 687 (1991) (DAWS; SIEVERS, 2014, p. 535).

Com o crescimento da al-Qaeda, o Conselho de Segurança começa a desenvolver iniciativas para combater o terrorismo. Assim como em outros assuntos de paz e segurança internacional, a ação do Conselho de Segurança sobre terrorismo consiste, em última instância, em facilitar e apoiar a ação estatal, não sendo um substituto a esta. Assim, sua habilidade de ter impacto sobre o terrorismo está vinculada à habilidade dos Estados membros de desenvolver uma estratégia efetiva e funcional de contraterrorismo baseada em um entendimento profundo e acurado de suas causas e de sua natureza (LOWE; ROBERTS; WELSH; ZAUM, 2008, p. 623). Uma vez que não há um regime hegemônico contra o terrorismo no nível da ONU, subsistem trabalhos de cooperação no nível regional e/ou ações desenvolvidas no nível nacional, como nos acordos Europol-EUA e União Europeia-EUA sobre cooperação judicial (HERSCHINGER, 2011, p. 129). O comitê 1267 será descrito no próximo tópico. Nesta seção, vamos apresentar outros órgãos de combate ao terrorismo.

5.2 O Comitê de Contraterrorismo (CTC)

Em 2001, logo após os ataques terroristas de 11 de setembro nos Estados Unidos, criou-se o Comitê de Contraterrorismo (CTC), pela resolução 1373, em 28 de setembro de 2001, para coordenar os esforços da ONU de combate ao terrorismo, em cooperação com organizações regionais e de outros tipos. Esse comitê tem como principal papel dar assistência aos Estados para que desenvolvam e apliquem estratégias de contraterrorismo nos níveis técnico, financeiro, regulatório e legislativo.

No dia dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, o Conselho de Segurança lançou uma declaração para a imprensa, pela qual os membros do Conselho chamavam a comunidade internacional a redobrar seus esforços para prevenir e suprimir o terrorismo. No

dia seguinte, o Conselho de Segurança adotou a resolução 1368 (2001), expressando sua prontidão para tomar as medidas necessárias para combater o terrorismo. No dia 28 de setembro, o Conselho adotou a resolução 1373 (2001), estabelecendo o Comitê de Contraterrorismo (CTC).

A Resolução 1373 é vinculante para todos os Estados membros (diferentemente das convenções da Assembleia Geral, que dependem de assinatura) e também inicia uma linguagem distinta na atuação do Conselho: em vez de chamar e requerer que os Estados ajam de certa forma, começa a decidir e exigir a implementação de medidas (LOWE; ROBERTS; WELSH; ZAUM, 2008, p. 612). A Resolução 1373 obriga os Estados a tomarem medidas para prevenir futuros atos terroristas. Ela impôs uma obrigação vinculante aos Estados para criminalizarem o fornecimento de assistência financeira e de outros tipos para todos os terroristas e seus apoiadores, e procurou aumentar a capacidade dos Estados de lidar com o terrorismo, assim como promover a cooperação entre eles.

O conteúdo da resolução 1373 vem principalmente das Convenções de Supressão de Bombardeios Terroristas e de Supressão do Financiamento do Terrorismo. O efeito dessa resolução é tornar as obrigações dessas convenções vinculativas mesmo para os países que não as assinaram ou ratificaram. O Comitê de Contraterrorismo (CTC) foi criado para fiscalizar sua aplicação.

O CTC submete um programa de trabalho anual, incluindo medidas para monitorar e promover a implementação da resolução 1373 (2001), facilitar assistência técnica aos Estados, manter o diálogo com os Estados na implementação da resolução 1624 (2005) relacionado ao incitamento de atos terroristas motivados por extremismo e intolerância, implementar a Estratégia Global de Contraterrorismo da ONU e melhorar os métodos de trabalho do comitê em cooperação com outras organizações (DAWS; SIEVERS, 2014, p. 539).

Na sua prática contemporânea, o CTC realiza visitas a países para monitorar o progresso e avaliar as necessidades técnicas do país visitado (DAWS; SIEVERS, 2014, p. 540). A ajuda é relativa a programas de assistência técnica, financeira, regulatória e legislativa. Há também uma função educativa no sentido de informar os Estados quanto às práticas, códigos e padrões mais aplicáveis.

O CTC estabeleceu três fases de trabalho para os Estados. Na primeira, os Estados devem desenvolver uma legislação apropriada para implementar a resolução 1373, atender a todas as convenções e ter um maquinário efetivo para suprimir o financiamento do terrorismo. Na segunda fase, os Estados devem ter um maquinário para atender a todos os aspectos da resolução 1373, especialmente aqueles relacionados a estruturas de policiamento e

inteligência, controles de imigração e fronteira, e medidas para prevenir o acesso a armas. Por último, o CTC leva em conta os requisitos de cooperação da resolução 1373 (LOWE; ROBERTS; WELSH; ZAUM, 2008, p. 614).

O CTC começou a perder folego em 2003. Por isso, no começo de 2004, foi adotada a Resolução 1535 para revitalizá-lo. As reformas pretendiam melhorar o diálogo entre os governos através de visitas e facilitar a assistência técnica aos países, para que pudessem ser mais efetivas na elaboração de leis contra o terrorismo (CHESTERMAN; JOHNSTONE; MALONE, 2016, p. 289). O Comitê continua ativo e, em janeiro de 2016, o Secretário-Geral da ONU apresentou um Plano de Ação para Prevenir o Extremismo Violento (PVE), que consta no documento A/70/674, o qual versa sobre a necessidade de melhorar as medidas de contraterrorismo e dispõe sobre as causas do extremismo violento e processos de radicalização, com foco na elaboração de planos nacionais e regionais de combate ao terrorismo.

5.3 O Comitê 1540

Em 2004, um comitê foi criado pela resolução 1540 para abordar o risco de terroristas adquirirem e usarem armas de destruição em massa, conclamando os Estados a adotarem medidas de proteção nas fronteiras e controle de exportação, por exemplo. A resolução 1540 aludia à relação entre as armas de destruição em massa e o terrorismo internacional. Ela conseguiu ser adotada como medida de contraterrorismo, não como medida de não proliferação de armas nucleares.

A resolução decidiu que todos os Estados devem evitar fornecer suporte a atores não estatais que tentem desenvolver, adquirir, obter, transportar, transferir ou usar armas nucleares, químicas ou biológicas e seus meios de entrega; adotar e aplicar leis efetivas e apropriadas que proíbam qualquer ator não estatal de manufaturar, adquirir, obter, desenvolver, transportar, transferir ou usar armas nucleares, químicas ou biológicas e seus meios de entrega, em particular para propósitos terroristas; e tomar as medidas efetivas para estabelecer controles domésticos para prevenir a proliferação de armas nucleares, químicas ou biológicas e seus meios de entrega. Ela chamou os Estados para estabelecerem leis e regulações para o controle de exportação e trânsito de armas de destruição em massa, além de adotarem penas civis e criminais para a violação dos itens da resolução. Alguns membros do Conselho consideraram tais medidas como uma função legislativa do Conselho que iria além do estabelecido pela Carta da ONU (DAWS; SIEVERS, 2014, p. 541).

Para resolver essa contenda, um debate aberto envolvendo países não membros do Conselho foi realizado. Apesar da existência de diferentes visões, a votação no Conselho foi unânime no sentido da aprovação da resolução, mas os países membros fizeram explicações e adendos nos seus votos, para levar em conta as repercussões do debate. A resolução 1540 (2004) estabeleceu um comitê para supervisionar a implementação da resolução. Ele teve um período fixo de funcionamento, que já foi renovado várias vezes. Atualmente, seu mandato deve expirar em 2021.

5.4 O Grupo de Trabalho 1566

Em 2006, em reação ao ataque terrorista em Beslan, o Grupo de Trabalho 1566 foi criado para desenvolver medidas práticas a serem impostas sobre grupos terroristas não incluídos no regime de sanções contra a al-Qaeda e o Talibã, além de avaliar a possibilidade de criar um fundo para compensar vítimas de terrorismo e suas famílias (LOWE; ROBERTS; WELSH; ZAUM, 2008, p. 617). Falta consenso, no entanto, na identificação desses indivíduos e grupos, o que é um indicativo das diferenças de prioridades entre os membros do Conselho, assim como as dificuldades de determinar os critérios dessa identificação.

Esse Grupo de Trabalho tem a tarefa de examinar medidas práticas a serem impostas sobre outros indivíduos, grupos ou entidades envolvidos ou associados com atividades terroristas que não os designados pelo Comitê de Sanções al-Qaeda/Talibã, além da possibilidade de criar um fundo para compensar vítimas do terrorismo e suas famílias. O Grupo determinou que bastaria haver fundos de compensação nacionais e não tomou providências para criar um fundo internacional. Sua atenção está dirigida para apoiar o trabalho prático da Força-Tarefa de Implementação de Contraterrorismo das Nações Unidas (DAWS; SIEVERS, 2014, p. 542).

6 O COMITÊ 1267 E O CONSENSO INTERNACIONAL

Durante os anos 90, os serviços de inteligência de vários países já tinham conhecimento sobre a evolução da al-Qaeda, mas foram os bombardeios coordenados contra as embaixadas dos Estados Unidos em Dar es Salaam e Nairóbi, em 7 de agosto de 1998, que levaram o tema do terrorismo internacional relacionado ao grupo à agenda do Conselho de Segurança da ONU (DAWS; SIEVERS, 2014, p. 536). Após condenar os ataques, o Conselho editou a resolução 1267 (1999) e insistiu para que o Talibã tomasse as medidas necessárias

para assegurar que o território sob seu controle não fosse refúgio para terroristas e que entregasse Osama bin Laden, tido como responsável pelos ataques. Um mês de período de graça foi concedido, após o qual as sanções começaram a ser impostas.

Em 17 de junho de 2011, o Conselho de Segurança decidiu reestruturar o comitê de sanções. Pela resolução 1988 (2011), o Conselho criou um novo comitê de sanções para supervisionar as sanções impostas sobre indivíduos associados com o Talibã. Um motivo para isso foi o desenvolvimento de negociações entre o governo afegão e representantes mais moderados do Talibã. Pela resolução 1989 (2011), adotada no mesmo dia, o Conselho decidiu que a Lista de Sanções al-Qaeda deve incluir apenas os nomes dos indivíduos, grupos, iniciativas e entidades associados com a al-Qaeda. O comitê original foi renomeado para “Comitê de acordo com as resoluções 1267 (1999) e 1989 (2011)”.

Em 2015, pela resolução 2253, o Conselho de Segurança decidiu expandir o escopo de lista de sanções, para incluir o grupo terrorista Estado Islâmico e indivíduos e grupos associados a ele. Após acusações de listagens irregulares, o Conselho de Segurança e o Comitê adotaram medidas para maior transparência e acurácia. Foi criado um grupo para exclusão da lista, além do desenvolvimento de breves narrativas sobre o motivo de inclusão de cada indivíduo ou entidade presente na lista (DAWS; SIEVERS, 2014, p. 737).

O Comitê 1267 foi um dos primeiros corpos subsidiários a ser assistido por um grupo de especialistas. Em 19 de dezembro de 2000, pela resolução 1333 (2000), o Conselho de Segurança estabeleceu um Comitê de Especialistas para fazer recomendações ao Conselho sobre o monitoramento do embargo de armas e o fechamento dos campos de treinamento de terroristas.

Um relatório do Comitê de Especialistas sugeriu estabelecer um novo mecanismo de monitoramento que fortaleceria a infraestrutura de contraterrorismo através de uma organização de auxílio, do desenvolvimento de legislação nacional e internacional para lidar com a violação de sanções e o provimento de equipamentos e expertise para os Estados vizinhos.

Em 30 de julho de 2001, pela resolução 1363 (2001), o Conselho de Segurança estabeleceu um Grupo de Monitoramento (MG), responsável por monitorar as medidas impostas pelas resoluções 1267 (1999) e 1333 (2000). Ainda, o Grupo teve a tarefa de oferecer assistência aos Estados, sobretudo os que fazem fronteira com o território do Afeganistão sob controle do Talibã, para aumentar a capacidade de implementar as sanções. Infelizmente, a al-Qaeda realizou os ataques de 11 de setembro de 2001 semanas antes dos estágios preliminares para os novos arranjos. Segundo Barak Mendelsohn (2015, p. 4), o MG

foi dissolvido, na verdade, após ultrapassar seus limites de competência quando se inseriu no debate sobre a conexão entre Saddam Hussein e a al-Qaeda, em 2003.

6.1 As sanções

O Comitê 1267 tem caráter punitivo, sendo notável a criação de uma Lista contendo indivíduos e entidades relacionados à al-Qaeda e ao Talibã, sobre os quais as sanções são aplicadas. Dentre elas, incluem-se congelamento de ativos, proibição de viajar e embargo de armas. O primeiro relatório se deteve principalmente no pano de fundo da criação do comitê 1267 e do surgimento e evolução da al-Qaeda, mas, no segundo, o Time abordou brevemente como as sanções eram utilizadas para combater grupos terroristas.

O congelamento de ativos foi considerado a sanção mais implementada, constituindo o mecanismo mais efetivo de prevenção de operações terroristas de larga escala (CSNU, 2005c, p. 5). A importância do congelamento de ativos é central porque toda organização terrorista depende de recursos para se estruturar. Ainda que o extremismo ideológico seja frequentemente ressaltado, o pagamento de salários e os demais incentivos financeiros possuem um papel central no surgimento e manutenção de grupos terroristas. Além disso, recursos financeiros são necessários para a aquisição de armas e materiais para fabricação de dispositivos explosivos improvisados. O Time afirmou, no décimo-primeiro relatório, que o principal impacto das sanções era dissuadir os financiadores potenciais da al-Qaeda ou do Talibã (CSNU, 2011a, p. 9).

O Time trabalha com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e com a Organização Mundial das Alfândegas. O congelamento de ativos se aplica de forma ampla a qualquer tipo de recurso econômico, incluindo bens sujeitos ao comércio internacional. Ele se aplica a transações diretas e indiretas. Agências alfandegárias devem estar atentas não apenas ao envio de bens para ou partindo de indivíduos ou entidades da lista, mas também àqueles envios dirigidos para um intermediário não listado (CSNU, 2017s, p. 19).

Um dos problemas relatados pelo Time é que algumas agências alfandegárias, especialmente aquelas não integradas a um sistema nacional para combate à lavagem de dinheiro e ao terrorismo, não teriam a preocupação de cooperar com o regime de sanções, verificando se o fluxo de bens envolvia indivíduos ou entidades presentes na lista de grupos terroristas do comitê (CSNU, 2017s, p. 20). Outra fonte de preocupação é o pagamento de resgates devido a sequestros. Esses pagamentos são ou foram uma importante fonte de renda

para grupos como Grupo Abu Sayyaf (ASG), al-Qaeda no Magreb Islâmico (AQIM), al-Qaeda central, Boko Haram, Frente al-Nusra (ANF), al-Qaeda na Península Arábica (AQAP), Al-Shabaab e Estado Islâmico (ISIL).

Sobre o embargo de armas, o Time considerou que a comunidade mundial era, em certo sentido, vítima de seu próprio sucesso. Os embargos de armas de estilo militar podem ter impedido os terroristas de adquiri-las, mas não interromperam os ataques, seja com armamentos menores ou materiais comumente disponíveis que podem ser transformados — via informação amplamente disponível na Internet — em instrumentos capazes de infligir grandes danos (CSNU, 2005c, p. 5).

O contínuo fluxo de armas e munição para grupos listados permanece uma preocupação séria para Estados membros e para a comunidade internacional (CSNU, 2017s, p. 22). A situação é causada por fronteiras porosas, pelo desvio inadvertido de armas e pelas dificuldades que os Estados membros em zonas de conflito enfrentam no que tange ao controle de armas usadas por suas forças militares. Por exemplo, de acordo com vários Estados membros, armas e munições roubadas na Líbia continuam sendo uma das fontes principais para os afiliados da al-Qaeda e do ISIL no norte e oeste da África e no Sahel. Além disso, o Time mostrou preocupação quanto ao uso de drones por membros do ISIL.

A proibição de viajar possuiria um caráter ambivalente. Poderia ser vista como um sucesso, uma vez que nenhum Estado membro havia relatado qualquer violação. Ao mesmo tempo, a não existência de indivíduos cruzando fronteiras nacionais desde a implementação das sanções parecia improvável (CSNU, 2005c, p. 5).

O Time trabalha com a Organização da Aviação Civil Internacional, a Associação Internacional de Transporte Aéreo, o Escritório da Força-Tarefa de Implementação do Contraterrorismo (CTITF) e a INTERPOL. A INTERPOL sublinhou o desenvolvimento de um novo mecanismo de reconhecimento facial que pode ser utilizado como ferramenta investigativa pelos Estados membros (CSNU, 2017s, p. 21).

6.2 Consenso internacional

Após os ataques de 11 de setembro, o Comitê continuou a ser assistido por um Time de Monitoramento, mas com responsabilidades mais tradicionais. O Comitê relativo às resoluções 1267 (1999) e 1989 (2011) é único dentre os corpos subsidiários do Conselho por ser tanto um comitê de sanções quanto um comitê de contraterrorismo (DAWS; SIEVERS, 2014, p. 538).

No período logo após os ataques terroristas, a Resolução 1390 (2002), de janeiro de 2002, estendeu as medidas financeiras, a proibição de viajar e o embargo de armas. Os Estados foram impelidos a fortalecer suas leis e procedimentos para prevenir e punir violações das medidas e foram requisitados para relatar sobre os passos tomados para implementá-las. Pela Resolução 1455 (2003), clamou que os Estados relatassem o progresso e melhorassem o papel de monitoramento do Comitê 1267. Pela Resolução 1526 (2004), o Conselho estabeleceu o Time de Monitoramento para relatar em intervalos definidos sobre a implementação das medidas pelos Estados e recomendar ações para consideração do Conselho de Segurança.

O MT aponta os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 como um evento que estimulou uma maior unidade dentro da comunidade internacional e uma ideia mais compartilhada sobre a necessidade de agir contra o terrorismo internacional. Apesar da falta de um consenso sobre a definição de terrorismo, a Lista do Comitê 1267 refletiria um acordo internacional sobre os grupos que representam o maior perigo à comunidade internacional (CSNU, 2004a, p. 4).

Para o MT, a Lista só poderá ser verdadeiramente útil se alcançar aceitação internacional enquanto registro dos componentes principais da rede al-Qaeda (CSNU, 2004a, p. 10). Ela deve refletir as visões de um espectro amplo de Estados contra os quais indivíduos e grupos representam a ameaça mais imediata. A adição de novos nomes, sujeita à concordância do Comitê 1267, atualizaria a consciência internacional sobre a natureza da ameaça e aumentaria o impulso dos esforços internacionais para combatê-la. Para o MT, mais Estados deveriam submeter nomes para inclusão na Lista, para promover maior relevância, engajamento mais profundo e aceitação mais ampla em relação ao regime de sanções, e também como um componente crítico do processo de aumento da participação e da cooperação dos Estados (CSNU, 2005c, p. 12).

O sétimo relatório observa certo desânimo entre as autoridades dos Estados responsáveis pela formulação da estratégia de combate ao terrorismo. O Time relatou que, apesar das melhoras, oficiais seniores de programas de contraterrorismo estavam menos entusiasmados com o regime de sanções (CSNU, 2007a, p. 6). O apoio permanecia, mas as esperanças de que as medidas pudessem fazer mais para lidar com problemas locais e regionais e promover um crescimento qualitativo na cooperação internacional estavam sendo desapontadas. Os maiores problemas diziam respeito ao pouco progresso em áreas onde a cooperação através das fronteiras é essencial, tal como a resposta ao uso terrorista da Internet. Havia também um chamado persistente para maiores melhorias na qualidade da Lista

Consolidada de indivíduos e entidades sujeitos às sanções, e dos processos referentes à adição e remoção de nomes.

Ao lidar com os Estados, o Time frequentemente considerou fácil gerar interesse no regime de sanções, mas difícil de sustentá-lo (CSNU, 2007a., p. 6). Em alguns casos, isso se dá porque os Estados não enxergam o contraterrorismo como uma prioridade nacional; em outros, porque consideram a implementação do regime de sanções como menos importante do que outro trabalho de contraterrorismo, ou porque questionam a justiça de sua aplicação. Apesar disso, mesmo em Estados que prestam pouca atenção ao regime de sanções, o Time não encontrou uma falta de comprometimento em agir contra a al-Qaeda e o Talibã, ou em cooperar internacionalmente.

Os cinco primeiros relatórios do Time mencionam expressamente a existência de um consenso internacional entre os países no combate ao terrorismo internacional. Nos demais relatórios, esse tipo de menção não é mais feita, com exceção do oitavo relatório, onde o Time afirma que não via redução na decisão da comunidade internacional de lidar com a ameaça da al-Qaeda e de seus associados ou qualquer dúvida de que a ONU deve ter um papel de liderança nesse cenário (CSNU, 2008a, p. 5). Desde o primeiro relatório, o Time se esforça em promover o Comitê 1267, realizando visitas aos países para conversar com autoridades nacionais e participando de congressos ao redor do mundo.

O Time se mostrava otimista e considerava que os problemas relativos às sanções ocorriam mais por falta de capacidade dos Estados do que por falta de vontade (CSNU, 2005c, p. 8). Entre janeiro e junho de 2017, o Time conduziu 19 visitas a países e de caráter técnico. Ele continua a promover o regime de sanções através de participação em conferências internacionais, encontros e workshops. Uma vez que o regime de sanções depende, na sua essência, da cooperação dos países, o Time se mantém esforçado em convencer os Estados a adotarem a lista de grupos terroristas como ferramenta de combate ao terrorismo e a participarem mais ativamente no fornecimento de informações para o Time.

7 OS TRABALHOS DO TIME DE MONITORAMENTO (MT)

A avaliação de ameaça é explicitamente notada entre as responsabilidades do time de monitoramento nas resoluções do CSNU, na admissão do próprio time e, na prática, nos relatórios periódicos do time de monitoramento. No anexo à resolução 1617 de 2005 do CSNU, o Conselho afirma que dentre as responsabilidades do Time de Monitoramento de

Sanções e Apoio Analítico (MT) está o estudo e relato ao Comitê sobre a natureza em transformação da ameaça da al-Qaeda e do Talibã e das melhores medidas para confrontá-la.

O Grupo de Monitoramento (MG) tomou uma visão mais ampla de quem deveria ser parte da al-Qaeda. Cercou todos os voluntários que treinaram no Afeganistão durante os anos 90, o que se mostrou um equívoco por representar mal a natureza das atividades jihadistas antes do 9/11, ao incluir pessoas e grupos contrárias aos ataques, o que levou a uma confrontação com a comunidade internacional (MENDELSON, 2015, p. 7). A posição do MG reflete um padrão mais amplo compartilhado por vários Estados (e especialmente os EUA), que compensaram o julgamento errado sobre a al-Qaeda antes do 9/11 superestimando seu poder nos momentos subsequentes.

O MG nunca se desviou de ligar a al-Qaeda ao Islã. O MT, por outro lado, tenta dissociar os dois. No quarto relatório do MG, afirma-se que “jovens muçulmanos, de vários países, que têm sido sujeitados aos ensinamentos de uma forma extrema do Islã” continuam a ser recrutados como homens-bomba. Tal alegação liga a al-Qaeda a uma interpretação radical do Islã. A al-Qaeda e seus seguidores são vistos como uma nova geração de extremismo fundamental islâmico (MENDELSON, 2015, p. 10).

Entender o que é a al-Qaeda se mostrou uma tarefa difícil tanto para o Grupo de Monitoramento quanto para o Time de Monitoramento. Na época do MG, tomou-se uma visão mais ampla de quem deveria ser considerado parte da al-Qaeda. Consideraram-se todos os voluntários que treinaram no Afeganistão nos anos 90, o que foi um erro, uma vez que incluiu pessoas e grupos contra o ataques de 11 de setembro, por exemplo (MENDELSON, 2015, p. 7). Na resolução 1617 (2005) (CSNU, 2005a, p. 3, tradução nossa¹³), considera-se que um indivíduo, grupo, iniciativa ou entidade estão associados à al-Qaeda, a bin Laden ou ao Talibã, quando seus atos incluem:

- participar no financiamento, planejamento, facilitação, preparação ou cometimento de atos ou atividades através de, junto a, em nome de, ou em apoio a;
 - suprir, vender ou transferir armas e materiais relacionados a;
 - recrutar para; ou
 - apoiar de outra forma atos ou atividades de;
- Al-Qaeda, Usama bin Laden ou o Talibã, ou qualquer célula, afiliado, grupos dissidentes ou derivados.

¹³ “– participating in the financing, planning, facilitating, preparing, or perpetrating of acts or activities by, in conjunction with, under the name of, on behalf of, or in support of;
 – supplying, selling or transferring arms and related materiel to;
 – recruiting for; or
 – otherwise supporting acts or activities of;
 Al-Qaida, Usama bin Laden or the Taliban, or any cell, affiliate, splinter group or derivative thereof”

A definição segue as diretrizes do Conselho de Segurança e foi reafirmada na resolução 2253 (2015). Não há disposição sobre a natureza ou definição de terrorismo, nem sobre as motivações dos atores, mas apenas indica, de forma mais técnica, os atos que ensejariam associação com os grupos terroristas mencionados. O Time de Monitoramento, no entanto, tenta identificar as motivações e objetivos dos grupos. Por exemplo, é possível observar a dificuldade em relacionar a atividade terrorista ao discurso religioso. Durante o período do MG, a ligação entre a al-Qaeda e o Islã era tomada como clara. O MT, por outro lado, tenta dissociar os dois, apresentando os grupos terroristas como aqueles que encampam uma visão extremista do Islã (MENDELSON, 2015, p. 10).

Na elaboração da Lista do Comitê 1267, os 15 membros são os responsáveis pela tomada de decisão, enquanto o Time de Monitoramento, responsável, dentre outras coisas, por avaliar e identificar a ameaça terrorista internacional, tem um papel consultivo. Nesta seção, vamos conhecer como o Time de Monitoramento avaliou o terrorismo internacional de 2004 a 2017. O papel deste capítulo é fazer com que o leitor conheça a evolução do terrorismo internacional a partir dos olhos do MT e começar a se familiarizar com alguns nomes de grupos que irão aparecer na nossa análise de perfis que será realizada no capítulo seguinte. O intuito, portanto, é mais informativo do que analítico.

7.1 Al-Qaeda

O décimo-sexto relatório retrata as origens da al-Qaeda. Nos anos 80 e 90, vários indivíduos que mais tarde forjariam o núcleo da al-Qaeda e outros associados se reuniram no Afeganistão. Laços sociais foram estabelecidos e mais tarde desenvolvidos em uma rede imbricada de atividades e simpatizantes da al-Qaeda em vários países (CSNU, 2014e, p. 8).

No primeiro relatório, o Time de Monitoramento (MT) aponta uma mudança na estrutura da al-Qaeda. Ela teria se tornado uma rede global de grupos desvinculados de qualquer estrutura organizacional, mas unidos por um conjunto de objetivos comuns (CSNU, 2004a, p. 4). Os ataques em Madri, em março de 2004, mostraram que os terroristas não necessariamente precisariam de ligações organizacionais com a liderança da al-Qaeda (CSNU, 2004a, p. 7).

Apesar desse diagnóstico, a liderança ainda existia e oferecia direção estratégica mesmo que a tomada de decisão no nível tático ficasse nas mãos de seus apoiadores. O uso sofisticado da mídia assegurava que a al-Qaeda fosse capaz de preservar um núcleo ideológico claro e que Osama bin Laden mantivesse sua posição de líder inspirador, pairando

em algum lugar entre o mito e a realidade (CSNU, 2004a, p. 6). A morte de Al-Zarqawi, membro sênior da al-Qaeda no Iraque, em 2006, foi vista como benéfica a Osama bin Laden e à al-Qaeda, pois seu perfil violento era visto como fator que impedia novos membros de ingressarem no grupo (CSNU, 2006a, p. 8).

Sobre a estrutura organizacional da al-Qaeda, o MT identifica três grupos distintos: a velha liderança, os combatentes que estiveram no Afeganistão e se graduaram como terroristas experientes e uma nova geração de apoiadores que não necessariamente deixaram seus lares, mas abraçaram a mensagem do grupo (CSNU, 2005d, p. 7).

No quarto relatório, o Time identifica dois centros de influência da al-Qaeda: na fronteira entre Afeganistão e Paquistão e no Iraque (CSNU, 2006b, p. 6). Os dois países são citados também como regiões críticas no nono relatório (CSNU, 2009a, p. 5).

A liderança central e a liderança no Iraque possuíam várias divergências, como sobre os ataques feitos contra xiitas no Iraque, mas procuravam manter a aparência de unidade, para que Osama bin Laden mantivesse sua relevância no Iraque e para que a al-Qaeda no Iraque passasse a ideia de legitimidade para seus membros e grupos menores. No quinto relatório, é sugerido que o fluxo de combatentes estrangeiros se dirigindo ao Iraque teria diminuído. São citadas como áreas de atuação as regiões do Afeganistão, dos territórios palestinos, da Somália e do Sudão (CSNU, 2006a, p. 9).

O sexto relatório continua o diagnóstico do quinto. A al-Qaeda teve uma queda da sua influência no Iraque. Estimativas sugeriam que ela era responsável por 2 a 5 por cento da violência no Iraque. A al-Qaeda era cada vez mais irrelevante para a violência sectária crescente no Iraque e parecia mais improvável do que nunca de adquirir apoio significativo para seu programa político (CSNU, 2007b, p. 7). Do sexto para o sétimo relatório, porém, indica-se não ter havido diminuição da influência do grupo (CSNU, 2007a, p. 7).

O décimo relatório volta a apontar um enfraquecimento da al-Qaeda, devido aos esforços das campanhas internacionais de contraterrorismo (CSNU, 2009d, p. 5). A atuação americana mudou seu foco do Iraque para o Afeganistão e acentuou a campanha contra o Talibã no Paquistão (CSNU, 2009d, p. 7).

O Time enxerga um número menor de combatentes estrangeiros ingressando na al-Qaeda e no Talibã, além de um menor apoio popular, expresso em pesquisas de opinião no Egito, na Indonésia e no Paquistão. A conclusão era que havia entre os indivíduos uma distância grande entre o apoio a alguns dos objetivos básicos da al-Qaeda, como a unificação dos países islâmicos, e o apoio a suas táticas. Essa tendência se acentuaria com a mudança de administração nos Estados Unidos, no caso, o início do governo Obama (CSNU, 2009d, p. 7).

O décimo-primeiro relatório chega a afirmar que a al-Qaeda estaria mais enfraquecida do que em qualquer época desde seu ressurgimento em 2005. A Primavera Árabe do ano de 2011 pareceu evidenciar a irrelevância do grupo, que não teve apoio da grande massa das populações em protesto. A ideia é que a al-Qaeda permanecia uma ameaça residual, ainda com alguns apoiadores e capaz de inspirar ataques (CSNU, 2011a, p. 8).

Os afiliados da al-Qaeda é que tiveram sucesso em recrutamentos e realização de ataques, como é o caso da al-Qaeda na Península Arábica (AQAP) e do Lashkar-e-Tayyiba (CSNU, 2011a, p. 8). Teríamos então uma al-Qaeda central com baixa autoridade e baixa capacidade de administração, restrita à região do Paquistão e do Afeganistão. Seus afiliados seguiam com maior autonomia e perseguindo agendas locais e regionais, em vez do engajamento em uma campanha global (CSNU, 2012e, p. 4). A relativa fraqueza do núcleo da al-Qaeda permitiu que afiliados operassem mais livremente, com alguns operando quase completamente independentes. (CSNU, 2014a, p. 6).

Até 2012, as maiores mudanças da al-Qaeda foram o enfraquecimento de sua liderança central e o surgimento de seus afiliados regionais (CSNU, 2012d, p. 5). O décimo-terceiro relatório chega a afirmar que a al-Qaeda responsável pelos ataques de 11 de setembro de 2001 desapareceu, tendo se tornado um movimento com núcleo fraco e uma estrutura mais fraturada (CSNU, 2012d, p. 5). O décimo-quarto relatório segue esse entendimento, apontando o declínio da al-Qaeda enquanto movimento global e o crescimento de seus afiliados (CSNU, 2013a, p. 5). O desafio era lidar com a capacidade ainda persistente do grupo de inspirar ataques isolados e de caráter mais autônomo, exemplificados no décimo-quarto relatório pelos ataques em Boston, Londres e Paris (CSNU, 2013a, p. 6).

Em 2014, há quatro centros particulares de contínua e intensa interação social: Síria, Iraque, Líbia e Iêmen. Ainda, a falta de governança efetiva em algumas áreas levou a um fortalecimento significativo de redes de combatentes terroristas estrangeiros com fácil acesso a suprimentos de munições militares (CSNU, 2014e, p. 8).

O grupo Estado Islâmico (ISIL) impôs um novo desafio à capacidade de organização da al-Qaeda, mesmo que o grupo ainda mantivesse múltiplas redes que dificilmente estariam dispostas a servir a um líder global (CSNU, 2014e, p. 12). De qualquer forma, as atenções estavam cada vez mais voltadas ao ISIL. Um grande ataque como o realizado contra o jornal Charlie Hebdo foi reivindicado pela al-Qaeda na Península Arábica (AQAP), mas não houve evidências de que a al-Qaeda central esteve envolvida na coordenação e no planejamento (CSNU, 2015c, p. 4).

O Time afirmou que a al-Qaeda e o ISIL, e suas entidades associadas, continuavam sua competição no nível estratégico. A al-Qaeda e seus seguidores priorizam ataques globais contra o "inimigo distante", enquanto se alinham com o assim chamado "emirado" do Talibã. Apesar da competição no nível estratégico e de conflitos relacionados a recursos e território, membros do ISIL se utilizam de relações pessoais com indivíduos da al-Qaeda para apoiar a preparação de ataques, tal como ocorreu em Paris, em novembro de 2015, e em Bruxelas, em março de 2016 (CSNU, 2016r, p. 5).

No último relatório, retrata-se como a al-Qaeda e seus afiliados em particular têm demonstrado resiliência significativa em algumas áreas, tais como a África Ocidental, África Oriental e Península Arábica, com redes mais fortes em suas regiões respectivas quando comparados com os afiliados do ISIL operando em outras áreas. Enquanto a competição estratégica entre o ISIL e a al-Qaeda continua, as alianças mutáveis dos combatentes e a cooperação no nível tático em várias regiões também permitem o deslocamento entre os vários grupos (CSNU, 2017s, p.4).

Ao longo dos relatórios, o MT se esforçou em separar a presumida conexão entre religião e terrorismo, afirmando que a ideologia da al-Qaeda distorce a religião islâmica para justificar suas campanhas de violência extrema contra muçulmanos e não muçulmanos, qualificando qualquer um que discorda do grupo de infiel (CSNU, 2004a, p.4; CSNU, 2005d, p. 7). Os especialistas destacaram a falta de formação religiosa entre os membros do grupo e aponta como alguns deliberadamente interpretam mal o Islã para atrair membros desinformados (CSNU, 2005c, p.6; CSNU, 2006b, p.7).

A mensagem de Osama bin Laden mencionava a defesa de valores como liberdade, igualdade, humanidade e justiça, com críticas ao capitalismo, à democracia e ao comércio global, que seriam as causas dos problemas das dívidas e da exclusão política (CSNU, 2007a, p. 7). Principalmente após críticas feitas por autoridades do meio radical, a mensagem começou a apelar para indivíduos que sofrem de privação social e econômica, mesclando assuntos locais e regionais com uma visão global mais ampla (CSNU, 2009a, p. 6). Mesmo radicais violentos consideraram a al-Qaeda ilegítima e líderes religiosos condenaram o grupo, incluindo a maior autoridade religiosa da Arábia Saudita, Sheikh Abd al-‘Aziz bin Abdallah Aal al-Sheikh, em outubro de 2007 (CSNU, 2008a, p. 6). De forma geral, os afiliados da al-Qaeda perseguem agendas autônomas. A ideologia do grupo se mostra mais eficaz a partir de sua propaganda digital, conseguindo mobilizar radicais violentos em qualquer parte do mundo (CSNU, 2013a, p. 6).

7.2 Talibã

O primeiro relatório trata de maneira mais extensa sobre a al-Qaeda. A atenção dada ao Talibã se devia principalmente ao fato de o grupo fornecer uma base territorial para o núcleo da al-Qaeda. A estrutura da al-Qaeda forneceu coordenação e apoio para grupos de combatentes com certos objetivos em comum e forneceu tropas para o Talibã (CSNU, 2004a, p. 6). O grupo ainda era considerado uma ameaça ativa, mas sua influência diminuiu após ter sido retirado do poder no Afeganistão, em novembro de 2001.

No terceiro relatório, o MT identificou uma renovação na ameaça do Talibã. A violência no Afeganistão crescia na medida em que se aproximavam as eleições parlamentares em setembro de 2005 (CSNU, 2005d, p. 6). Apesar desse cenário, o Programa para Fortalecer a Paz forneceu uma oportunidade de reconciliação entre o governo afegão e os membros do Talibã, que teria como consequência um enfraquecimento da liderança central do grupo (CSNU, 2005d, p. 9).

O quarto relatório afirma que o grupo não adquiriu grande apoio popular, tendo as eleições parlamentares sido realizadas com sucesso. Além disso, em torno de 640 talibãs foram aceitos no programa de reconciliação do governo (CSNU, 2006b, p. 8). A partir de então, o Time começa a observar um ressurgimento da ameaça do Talibã. Na época do quinto relatório, o Talibã continuava com grandes ataques no Afeganistão, com mais de 2000 mortes entre janeiro e julho de 2006, minando os progressos feitos até então (CSNU, 2006a, p. 7).

O sexto relatório ressalta como a situação no Afeganistão evoluiu de uma paz após a derrubada do regime Talibã em 2001, para uma pequena, mas crescente, campanha terrorista em 2003, e então para uma robusta ameaça militar em 2007 (CSNU, 2007b, p. 5). O número de combatentes no Talibã não seria necessariamente um sinal de apoio ideológico, mas um sinal dos recursos em posse do Talibã, que seriam destinados para contratar combatentes e fornecer armas (CSNU, 2007b, p. 6).

Os relatórios 7 e 8 continuam sublinhando o ressurgimento do Talibã (CSNU, 2007a, p.9; CSNU, 2008a, p. 10). O grupo cruzava facilmente a fronteira com o Paquistão e buscava apoio de formas diversas, incluindo o tráfico de drogas. O Time julgou que as sanções até então tiveram impacto limitado para enfraquecer o Talibã, por motivos como a falta de sistema financeiro no Afeganistão, a existência de fronteiras porosas e os limites da autoridade governamental. Os comandantes do Talibã capturados ou mortos desde outubro de 2007 não estavam listados, o que demonstra a fraqueza da lista do Comitê (CSNU, 2008a, p.

10). O Tehrik-e-Talibã aparece como grupo estrangeiro que auxilia no sucesso do Talibã (CSNU, 2008a, p. 12).

O nono relatório começa a observar um enfraquecimento do grupo. As ligações entre a al-Qaeda e o Talibã estariam menos sólidas e o grupo estava se esforçando para negar os rumos de diálogos de paz, o que seria um sinal de que alguns membros estariam tentados a ingressar neles, caso se mostrassem um mecanismo confiável (CSNU, 2009a, p. 8).

No décimo relatório, vemos como o Talibã é uma ameaça internacional principalmente na medida em que está ligado à al-Qaeda. O Time afirmou que o principal objetivo da comunidade internacional no Afeganistão seria neutralizar a al-Qaeda, e não destruir o Talibã, pois, embora a al-Qaeda tenha estabelecido profundas raízes na área nos últimos 20 anos, sua influência era apenas um dos fatores que os membros de tribos locais levavam em conta quando pesavam suas opções. O Time sublinhou que o Talibã não possuía ambições globais e havia chances de reconciliação entre alguns comandantes do Talibã e autoridades do governo (CSNU, 2009d, p. 9).

O décimo-primeiro relatório foi o último antes da criação de um regime de sanções específico para o Talibã. Na época, o Time sublinhou como os problemas no Afeganistão não poderiam ser resolvidos apenas por meios militares. Na época, o Presidente Karzai estava convidando o Talibã para conversar sobre o futuro do país e apontando membros do Alto Conselho de Paz, retirados de todos os setores da sociedade afegã, para conduzir os esforços de reconciliação nacional (CSNU, 2011a, p. 5).

Sobre a eficácia das sanções, o Time se mostrou ambivalente. Para ele, em certos casos, as medidas não tiveram efeito material sobre os membros listados do Talibã: eles tinham dinheiro e seus ativos não estavam congelados; relata-se que eles viajavam entre o Afeganistão e o Paquistão; e eles não tinham carência de armas ou de outro equipamento de estilo militar. Do outro lado, a remoção de seus nomes da Lista Consolidada era uma das demandas centrais do Talibã, junto com a libertação de prisioneiros e a retirada de tropas estrangeiras (CSNU, 2011a, p. 7). O Time afirmou que estava se esforçando para utilizar a Lista para promover a estabilidade no Afeganistão (CSNU, 2011a, p. 5).

O Time alegou que uma das condições para a paz no Afeganistão era que o Talibã cortasse laços com a al-Qaeda. A maior dificuldade era a existência de laços de amizade de mais de 20 anos entre as membros da al-Qaeda e do Talibã. No entanto, os comandantes mais novos não teriam essa relação tão profunda e estariam mais dispostos a cortar laços com a al-Qaeda, cujo impacto no Afeganistão se devia mais a um envolvimento individual do que institucional (CSNU 2011a, p. 7).

A partir do décimo-segundo relatório, as menções ao Talibã diminuíram devido à divisão do regime de sanções. As observações feitas ao grupo se referiam à continuidade do apoio do Talibã à al-Qaeda, fornecendo-lhe base no território afegão. Na época, al-Zawahiri tinha descrito o Afeganistão como nascedouro da al-Qaeda (CSNU, 2013a, p. 9). O vigésimo relatório continuou a observar o Talibã, ressaltando que o grupo ainda exerce influência sobre os afiliados da al-Qaeda e continua representando uma ameaça ativa, apesar dos conflitos recentes com membros do ISIL, que procuram se estabelecer no Afeganistão (CSNU, 2017s, p. 14).

7.3 O Estado Islâmico

O Time aborda a al-Qaeda no Iraque desde muito cedo, no quarto relatório, e o aponta como o afiliado mais ativo da al-Qaeda (CSNU, 2006b, p. 6). É citada a denominação “Estado Islâmico do Iraque” e o grupo é descrito como tendo pretensões internacionais, mas que no tempo do relatório 8 parecia estar se desintegrando em grupos desconexos e não havia evidência de contatos consistentes com a liderança da al-Qaeda. Em dezembro de 2007, Abu Omar al-Baghdadi, líder do Estado Islâmico do Iraque, afirmou que o grupo havia se juntado com o al-Qaeda no Iraque. No entanto, em 16/12/2007, Zawahiri afirmou que não havia algo como a al-Qaeda no Iraque e que o Estado Islâmico do Iraque era o único afiliado no Iraque (CSNU, 2008a, p. 7).

Na época do décimo-segundo relatório, a al-Qaeda no Iraque continuava com foco em minar a autoridade do governo do Iraque e impulsionar o combate sectário entre sunitas e xiitas. O grupo crescia desde 2012, mas lhe faltava apoio popular. A al-Qaeda no Iraque declarou apoio aos oponentes do presidente Bashar al-Assad na Síria, mas a influência do grupo no conflito ainda era baixa (CSNU, 2012e, p. 6).

O décimo-terceiro relatório apontou que o grupo já estava mandando pessoas para lutar na Síria, mas os grupos ativos na região, como a Frente al-Nusra, estariam apenas perifericamente associados com a al-Qaeda, que ainda não teria condições de montar uma base no país (CSNU, 2012d, p. 7). O décimo-quarto relatório já indica que a Frente al-Nusra é um afiliado da al-Qaeda no Iraque e que os grupos mantêm uma agenda focada na redistribuição local de poder no conflito sírio (CSNU, 2013a, p. 8).

É no décimo-quinto relatório, de 23 de janeiro de 2014, que vemos a primeira citação do Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIL). O grupo se constituiu como uma evolução da al-Qaeda no Iraque, com atuação dividida entre o Iraque e a Síria e com forte propaganda

(CSNU, 2014a, p. 9). Mais tarde naquele ano, o décimo-sexto relatório observou o crescimento do ISIL, que na época controlava um território significativo e uma população de 5 a 6 milhões de pessoas (CSNU, 2014e, p. 4).

O Time não considera que o ISIL é a nova al-Qaeda, mas um grupo que faz parte do movimento da al-Qaeda, apesar de haver diferenças quanto a quem deve liderar o movimento ou quais objetivos devem ser perseguidos primeiro (CSNU, 2014e, p. 6). Em 3 de fevereiro de 2014, al-Zawahiri declarou que a al-Qaeda não tem conexão com o ISIL, mas o Time considera que os dois grupos comungam da mesma ideologia, de modo que o ISIL deve ser considerado uma facção da al-Qaeda. As diferenças pessoais evidentes entre Abu Bakr al-Baghdadi e Al-Zawahiri não poderiam ser mal interpretadas como um sinal de que o ISIL repudia a ideologia da al-Qaeda. O núcleo da al-Qaeda e o ISIL teriam objetivos estratégicos similares, embora com diferenças táticas quanto à sequência e diferenças substantivas sobre a liderança pessoal (CSNU, 2014e, p. 6). Em termos de capacidade, o Time observa que o ISIL possui maior habilidade em disseminar sua mensagem nos meios de comunicação do que a al-Qaeda (CSNU, 2014e, p. 9).

O décimo-sétimo relatório observou a primeira derrota do ISIL: a perda da cidade simbólica de Kobani, na Síria, em janeiro de 2015, após uma campanha de 4 meses para conquistá-la. Os recursos financeiros estariam diminuindo, mas os territórios mantidos ainda garantiam a sustentação do grupo (CSNU, 2015c, p. 4).

O décimo-oitavo relatório continua observando um enfraquecimento do ISIL, mas notou também o crescimento dos afiliados do grupo (CSNU, 2016r, p. 7). De fato, é a partir desse relatório que o Time começa a distinguir um núcleo do ISIL e seus afiliados, o que demonstra que a evolução do grupo seguiu uma direção parecida com a da al-Qaeda. A expressão “ISIL affiliate”, ou seja, afiliado do ISIL, não havia sido usada até então pelo Time, e o número de citações cresceu de 5, nesse relatório, para 22, no vigésimo relatório.

O Time também mapeia o fluxo de recursos que chega até o ISIL. Dispositivos explosivos improvisados são as armas mais escolhidas pelo ISIL e pela ANF. Um Estado membro relatou que mais de 19.000 desses dispositivos foram desativados pelas forças russas após a retomada de Tadmur (Palmira), na Síria. Os componentes desses dispositivos são comerciais, como detonadores e fertilizantes. Estados membros informaram ao Time que esses fertilizantes entravam no território sírio ilicitamente através da Turquia. Em resposta, o governo turco banuiu a transferência de fertilizantes e detonadores para a Síria em março de 2016 (CSNU, 2016r, p. 7).

Na época do décimo-oitavo relatório, o ISIL teria mais de 30.000 combatentes na região do Levante. No entanto, o número de indivíduos deixando o grupo estaria aumentando. Essa tendência se explicaria, em parte, pelo recrutamento forçado nas tribos e pelo uso de crianças soldados, o que estaria gerando ressentimento na população local (CSNU, 2016r, p. 8). Também a situação financeira do grupo se deteriorou nesse período, com a produção de petróleo nos territórios controlados tendo caído cerca de 30% a 50% desde 2015, devido aos ataques aéreos das forças de contraterrorismo. Consequentemente, os salários dos combatentes sofreram cortes, mitigando uma das causas para o ingresso no grupo. O ISIL, no entanto, continuou a obter renda significativa a partir da taxação e da extorsão, cobrando a população por água e eletricidade, por exemplo. Em sinal de desespero, em fevereiro de 2016, o ISIL começou a taxar os civis mais pobres, que tinham sido excluídos anteriormente.

No Afeganistão, o ISIL é formado por grupos dissidentes do TTP, ex-membros do Talibã afegão e alguns antigos membros da Rede Haqqani, do Movimento Islâmico do Uzbequistão (IMU) e do Jamaat Ansarullah (CSNU, 2016r, p. 9). A presença do grupo no território é um desafio para a posição da al-Qaeda (CSNU, 2016r, p. 10). Em Bangladesh, o ISIL entra em choques com a al-Qaeda no Subcontinente Indiano.

No décimo-nono relatório, o ISIL continuou sofrendo pressão militar no Iraque, na Síria, na Líbia, na Nigéria e no Afeganistão (CSNU, 2017g, p.3). No entanto, o grupo e os afiliados da al-Qaeda continuaram a apresentar um desafio complexo e diversificado à segurança internacional. Enquanto membros do ISIL e simpatizantes conduziram vários ataques fora das zonas imediatas de conflito como reação à pressão sobre a organização, os afiliados da al-Qaeda também mantiveram um nível significativo de operações terroristas em suas respectivas regiões.

Durante o período do décimo-nono relatório, o ISIL falhou em dirigir qualquer ataque de larga escala na Europa (CSNU, 2017g, p.6). Isso provavelmente se deve a uma combinação de fatores, incluindo a maior dificuldade para combatentes viajarem para a Europa, uma vez que a fronteira com a Turquia tem sido controlada firmemente, a pressão sobre combatentes em áreas de conflito, a perda de território, o que absorveu recursos consideráveis, e medidas de segurança de larga escala em vários países, o que tem quebrado tramas e células pela Europa. Apesar disso, a ameaça de larga escala de ataques dirigidos continua. Um Estado membro relatou que o ISIL enviou entre 60 e 90 agentes para a Europa para conduzir os ataques em Paris e Bruxelas. Nem todos foram identificados e presos.

Um Estado membro europeu relatou que, enquanto alguns ainda tentavam viajar para a zona de conflito, o fluxo reduziu bastante, de 100 indivíduos por mês em 2013 e 2014 para

menos de 5 por mês em 2016. Para outros Estados membros, a taxa caiu de 20% a 50% em 2016 (CSNU, 2017g, p.7). O conteúdo das mensagens do ISIL tem focado mais em engajamento militar do que na ideia de construir um Estado (CSNU, 2017g, p.8).

Desde o Relatório 18 do Time, o ISIL continua em declínio financeiro e está operando com um orçamento em crise. Consequentemente, está tendo dificuldade em encontrar novos recrutas, a taxa de deserção aumentou, continua a cobrar multas e taxas arbitrárias, e a corrupção e o roubo internos permanecem um problema significativo (CSNU, 2017g, p.9).

O ISIL falhou em se alavancar a partir de seus sucessos anteriores no Iêmen e atualmente compreende entre 400 e 500 combatentes. Ainda, está em risco de se dividir em vários subgrupos devido a conflitos contínuos com tribos (CSNU, 2017g, p.12). O período relatado viu um crescimento na pressão sobre o ISIL na Líbia, forçando vários combatentes para fora de Sirte. Isso removeu uma das fortalezas mais significativas da organização fora do Iraque e da Síria. Esse recuo, no entanto, foi contra-atacado pela maior presença e atividade do ISIL no Sahel, embora atualmente sem controle territorial (CSNU, 2017g, p.12). A derrota em Sirte levou os combatentes a se dispersarem, tornando difusa a ameaça no país e fora dele (CSNU, 2017g, p.13). Esses últimos desenvolvimentos podem levar também o ISIL a adotar um *modus operandi* clássico no estilo da al-Qaeda, na Líbia. Nesse contexto, um Estado membro relatou uma aproximação e coordenação iniciais entre o ISIL e o Ansar Al Charia Benghazi, um afiliado da al-Qaeda (CSNU, 2017g, p.13).

O Ansar Bayt al-Maqdis jurou lealdade ao ISIL no fim de 2014. Segundo Estados membros, a declaração permitiu ao ISIL tomar crédito pelas operações do Ansar Bayt al-Maqdis e permitiu a este levantar sua fama (CSNU, 2017g, p.14). De acordo com vários Estados membros, o ISIL está desenvolvendo sua imagem na África Ocidental e no Sahel, como demonstrado por ataques recentes relacionados ao ISIL em Burkina Faso e Níger. Destaque-se o juramento de lealdade de uma facção do Al Mourabitoun em relação ao ISIL (CSNU, 2017g, p.15).

Uma preocupação do décimo-nono relatório é o papel de combatentes terroristas estrangeiros na Síria e no Iraque dirigindo e financiando ataques terroristas no sudeste asiático. Ataques foram realizados na Indonésia e na Malásia com fundos partindo da Síria (CSNU, 2017g, p.19). À medida que o ISIL continua a perder território na Síria e no Iraque e vários combatentes terroristas estrangeiros não pertencentes ao sudeste asiático escolhem não retornar a seus países de origem, o sudeste asiático pode se tornar um destino de realocação preferido, tendo como resultado uma exportação do conflito para a região. De acordo com um Estado membro (CSNU, 2017g, p.20), já existe uma tendência de combatentes terroristas

estrangeiros não pertencentes ao sudeste asiático pedirem para serem deportados para países dessa região para os quais não precisam obter um visto.

O vigésimo relatório observa que a ameaça do ISIL continua a evoluir. Apesar da pressão militar imposta sobre o grupo no Iraque e na Síria, assim como em outras regiões do globo, o núcleo do ISIL ainda é capaz de mandar fundos para fora da zona de conflito e seus apoiadores. Somado a isso, a organização continua a motivar e permitir ataques externos, tal como demonstrado pelo maior ritmo dos ataques na Europa (CSNU, 2017s, p.4). Apesar disso, o número de combatentes terroristas estrangeiros viajando para o Iraque e para a Síria continua a cair, e a situação financeira do ISIL continua a se deteriorar (CSNU, 2017s, p. 4). A preocupação é com a transferência de fundos do ISIL para seus afiliados ao redor do mundo e mesmo para lugares onde não possui afiliados, o que, segundo um Estado membro, seria uma tentativa de se preparar para a eventual derrota do grupo na Síria e no Iraque (CSNU, 2017s, p. 5).

Vários Estados membros explicaram que aqueles que retornaram se encaixam em três categorias amplas (CSNU, 2017s, p.5). A primeira categoria inclui aqueles desencantados pelo ISIL enquanto grupo e pelo terrorismo enquanto ideologia, os quais podem ser reintegrados. A segunda categoria, bem menor, inclui indivíduos que retornam com o objetivo específico de conduzir ataques terroristas, apresentando um risco alto aos Estados membros. A terceira categoria é a mais difícil de identificar, pois inclui indivíduos que claramente cortaram laços com o ISIL após terem se desiludido pelo ISIL enquanto organização. No entanto, tais indivíduos permanecem radicalizados e estão prontos para ingressar em outro grupo terrorista assim que houver oportunidade. Tais indivíduos apresentam um desafio particular na medida em que constituem uma ameaça sem indicações concretas de conexões atuais com grupos terroristas.

Durante o período relatado, o núcleo do ISIL continuou a permitir e inspirar ataques na Europa (CSNU, 2017s, p.6). Na primeira metade de 2017, o ISIL publicamente reivindicou vários ataques na Europa, demonstrando que a Europa permaneceu uma prioridade para ataques externos pelos apoiadores do ISIL. No entanto, até o final de 2017, o ISIL não conduziu ataques de larga escala na Europa.

A resistência do ISIL em Mosul indica que sua estrutura de comando e controle não foi completamente desmontada e que o grupo permanece uma ameaça militar significativa. Estados membros esperam que o grupo também continue a adaptar sua estrutura de comando e controle. De acordo com um Estado membro, um cenário em potencial é que o território

controlado pelo ISIL se esfaça em áreas menores e eventualmente o grupo irá se reestruturar em células sem uma estrutura de comando mais abrangente (CSNU, 2017s, p.7).

O grupo continua com grande presença no ciberespaço, mas a pressão militar teve um impacto mesmo nesse domínio. Por exemplo, a habilidade do ISIL de traduzir sua propaganda está diminuindo. Um Estado membro enfatizou que a qualidade e a quantidade da propaganda produzida declinaram, especialmente em inglês (CSNU, 2017s, p.8).

Em um vídeo lançado em 23 de abril de 2017, Al-Zawahiri tentou injetar a ideologia da al-Qaeda no combate em curso na Síria, com o objetivo de expandir sua base de apoio e reconstruir sua rede regional na sequência de um potencial colapso do ISIL no Iraque e na Síria. No vídeo, ele se dirigiu aos combatentes na Síria, pintando o conflito sírio como parte de uma luta global contra o “inimigo cruzadista” e clamando para que rejeitem o sentimento nacionalista e iniciem uma guerra contra o governo da Síria (CSNU, 2017s, p.15).

7.4 Tendências Regionais

Com o passar do tempo, a al-Qaeda se tornou um grupo mais fragmentado, com uma liderança central mais fraca e maior autonomia entre seus afiliados. O Time de Monitoramento notou essa tendência e começou a analisar de maneira mais minuciosa a atividade dos grupos afiliados a partir do oitavo relatório.

Nos lugares onde afiliados regionais ou nacionais conseguiram adquirir controle de território, eles enfrentaram o desafio de se tornar mais do que grupos terroristas e, ao dar expressão prática a suas ideias, perderam apoio popular (CSNU, 2012d, p. 5). Os relatórios apontaram mais de uma vez a capacidade de afiliados da al-Qaeda de tirar vantagem de conflitos locais, como os do Iêmen, da Síria, da Líbia, do Iraque e do Afeganistão (CSNU, 2013a, p. 6; CSNU, 2014a, p. 6).

7.4.1 Ásia Sul e Central

No nono relatório, o grupo Lashkar-e-Tayyiba é citado como um associado da al-Qaeda, mas cuja atuação permaneceria restrita à Índia e sem coordenação do núcleo da al-Qaeda (CSNU, 2009a, p. 7). No décimo-quarto relatório é que vemos uma preocupação maior com o grupo, além da AQAP e da AQIM (CSNU, 2013a, p. 7). O grupo ainda estaria com foco maior no território indiano, onde demonstrou capacidade alta de inspirar um radicalismo violento, mas também com ramificações no Paquistão e no Afeganistão (CSNU, 2013a, p. 8).

O décimo-nono relatório descreve a participação do grupo na insurgência contra as autoridades afegãs, principalmente após a Operação Zarb-e-Azab, realizada pelo governo paquistanês, que forçou o grupo a se mover para o Afeganistão (CSNU, 2017g, p. 18).

No Afeganistão, são os seguintes grupos que causam maior preocupação às autoridades: Tehrik-e Talibã Paquistão (TTP), Lashkar-e-Tayyiba, Harakat ul-Mujahidin, Movimento Islâmico do Turquestão Oriental (ETIM), Jaish-i-Mohammed, Lashkar i Jhangvi e Movimento Islâmico do Uzbequistão. Eles fornecem apoio ao Talibã e à Rede Haqqani (CSNU, 2013a, p. 9). O Movimento Islâmico do Uzbequistão, inclusive, chegou a causar mais preocupação do que o próprio Talibã no Afeganistão, mas foi tido como esgotado na época do vigésimo relatório (CSNU, 2017s, p. 15).

O surgimento da al-Qaeda no Subcontinente Indiano (AQIS) é descrito no décimo-sexto relatório (CSNU, 2014e, p. 11). O Time, no entanto, afirmou, no décimo-sétimo relatório, que o grupo não teve sucesso evidente em se estabelecer (CSNU, 2015c, p. 7).

Apesar de ter sido degradado por operações militares internacionais e afegãs, o ISIL no Afeganistão tem intensificado sua competição com o Talibã e objetiva se expandir. O núcleo do ISIL instruiu especificamente o grupo a se dirigir ao norte do Afeganistão. No entanto, apesar de seus esforços de recrutamento ao longo dos últimos três anos, o grupo ainda não se estabeleceu como uma força de combate viável. O Talibã, através do núcleo da al-Qaeda, continua tendo influência substancial sobre os afiliados da al-Qaeda (CSNU, 2017s, p.14).

No sul da Ásia, o núcleo da al-Qaeda continua a competir com o ISIL por dominância sobre grupos terroristas na região. O ISIL no Afeganistão tende a reunir parceiros de conveniência e “terceiriza” ataques terroristas para outros grupos, tais como o Lashkar i Jhangvi e o Jamaat-ul-Ahrar, que é uma facção do Tehrik-e Talibã Paquistão (TTP) (CSNU, 2017s, p.15).

7.4.2 Sudeste Asiático

O grupo Jemaah Islamiyah (JI) esteve envolvido nos ataques terroristas em Bali, em outubro de 2002. As autoridades reagiram executando membros do grupo, mas não houve reação negativa da população, o que demonstrou que o JI possuía menos influência local do que aparentava (CSNU, 2009a, p. 8). Na época em que o Movimento Rajah Solaiman foi adicionado à lista, o MT ressaltou que o Grupo Abu Sayyaf representava um perigo maior no sudeste asiático (CSNU, 2009a, p. 8).

O JI e o Grupo Abu Sayyaf foram combatidos no sudeste asiático, mas ainda possuíam capacidade de realizar ataques na época do décimo-primeiro relatório (CSNU, 2011a, p. 9). Já na época do décimo-segundo relatório, ressaltou-se que grupos como Emirado do Cáucaso, Jemaah Islamiyah, Movimento Rajah Solaiman e Grupo Abu Sayyaf estavam enfraquecendo, sendo que os três últimos estariam quase inoperantes (CSNU, 2012e, p. 7). No décimo-sexto relatório, o Grupo Abu Sayyaf e o Movimento Rajah Solaiman ainda eram vistos como grupos enfraquecidos, havendo preocupações renovadas sobre o Jemaah Islamiyah e sobre o Timor Mujahidin Indonésia (MIT) (CSNU, 2014e, p. 5; CSNU, 2015c, p. 12).

Na época do décimo-sétimo relatório, a ameaça posta pelos associados da al-Qaeda diminuiu no sudeste asiático ao longo da última década, devido às operações bem-sucedidas de contraterrorismo dos governos da região, que resultaram na morte ou encarceramento de vários membros centrais do Jemaah Islamiyah (JI), Grupo Abu Sayyaf (ASG), Movimento Rajah Solaiman (RSM) e Jemmah Anshorut Tauhid. No entanto, a ideologia global da al-Qaeda tem persistido na região e tem sido energizada pelos conflitos no Iraque e na Síria, o que pode resultar em um renascimento de associados da al-Qaeda (CSNU, 2015c, p. 11).

Nessa dinâmica de renovação, vê-se com preocupação o surgimento de um novo grupo, chamado Khalifah Islamiyah ou Movimento Bandeira Negra, formado por vários membros jovens e dissidentes do Grupo Abu Sayyaf, do Combatentes Bangsamoro para Liberdade Islâmica e do Jemaah Islamiyah (CSNU, 2015c, p. 12). O Grupo Maute surgiu como uma força dominante entre as várias facções que juraram lealdade ao ISIL. O cerco à cidade de Marawi por militantes ligados ao ISIL, que resultou em dezenas de milhares de residentes deslocados, várias fatalidades e na declaração de lei marcial, começou após a possível prisão de Isnilo Totoni Hapilon, líder de uma facção do Abu Sayyaf Group (ASG) que é leal ao ISIL (CSNU, 2017s, p.16).

A ameaça do ISIL na Indonésia emana de vários grupos, mais notavelmente da organização guarda-chuva Jamaah Ansharut Daulah (JAD), constituída de grupos leais ao ISIL e implicada em vários ataques na Indonésia desde janeiro de 2016 (CSNU, 2017s, p.17). Com o passar dos últimos anos, o ISIL substituiu o grupo ligado à al-Qaeda, o Jemaah Islamiyah (JI), como fonte primária do extremismo violento na região. A rede JI não tem mais o mesmo alcance ao longo do sudeste asiático tal como no começo dos anos 2000 e regrediu de um grupo terrorista regional para um nacional. No entanto, ele pode estar tirando vantagem do foco primário das autoridades de segurança sobre o ISIL para se reorganizar (CSNU, 2017s, p.17). Outro fluxo de combatentes terroristas que preocupou o Time no décimo-oitavo

relatório é o que vai do sudeste asiático (por exemplo, das Filipinas e da Indonésia) para a Síria e o Iraque (CSNU, 2016r, p. 17).

7.4.3 Norte e Oeste da África

Os afiliados da al-Qaeda no Magreb Islâmico e o Grupo de Combate Islâmico Líbio (LIFG) são citados, mas as conexões com a al-Qaeda central são consideradas fracas e inclusive geraram controvérsias, pois alguns membros afirmavam a necessidade de um movimento exclusivamente regional, enquanto outros demandavam uma campanha global (CSNU, 2008a, p. 8). O LIFG é visto como um grupo sem capacidade marcante de realizar ataques na Líbia ou na Europa Ocidental (CSNU, 2009a, p. 8).

Na época do décimo-primeiro relatório, a al-Qaeda no Magreb Islâmico (AQIM) é vista como uma ameaça presente, mas ainda sem capacidade de lançar ataques fora da região do Sahel (CSNU 2011a, p. 9). A situação do grupo se agravou após a Operação Serval, liderada pela França, que desalojou o AQIM e seus afiliados, Ansar Eddine e MUJAO, das principais cidades do norte do Mali. Após a operação francesa, a autoridade governamental foi restaurada e os grupos foram degradados (CSNU, 2013a, p. 7).

Entre o décimo-quinto e o vigésimo relatório, o MT retrata o AQIM como um grupo ainda perigoso, que tira vantagem da instabilidade política no Mali, mas com dificuldades de se reestruturar (CSNU, 2014a, p. 8). O grupo não se comunicou entre os meses de novembro de 2013 e janeiro de 2014 (CSNU, 2014e, p. 5).

O grupo Ansar Eddine foi tido como desaparecido e figuras associadas com o grupo foram localizadas dentro da liderança do Alto Comitê para Unidade de Azawad em negociações políticas em Tuareg com o governo do Mali. (CSNU, 2014a, p. 8). A falta de apoio popular levou o Ansar Eddine e também o MUJAO a procurar outras comunidades para restaurar suas bases (CSNU, 2015c, p. 9).

Durante o período do vigésimo relatório, os afiliados da al-Qaeda ainda representam perigo para o Mali. Em março de 2017, surgiu o Grupo para Apoio do Islã e dos Muçulmanos (GSIM), resultado da fusão entre AQIM, Al-Mourabitoun, Ansar Eddine e Frente de Liberação de Macina (CSNU, 2017s, p. 12).

O Boko Haram foi citado pela primeira vez no décimo-segundo relatório e foi acompanhado pelo Time mesmo antes de ser incluído na lista. O décimo-quarto relatório aponta o desafio crescente de grupos como Ansaru e Boko Haram no norte da Nigéria (CSNU, 2013a, p. 8). O décimo-quinto relatório observou uma nova geração de militantes do

Boko Haram, mais propensos a atos de violência e com menos tolerância religiosa (CSNU, 2014a, p. 6). O Boko Haram foi visto mais como uma ameaça local, apesar dos ataques contra alvos internacionais (CSNU, 2014e, p. 10). Na época do décimo-sétimo relatório, no entanto, observou-se que o grupo expandiu sua área de atuação, controlando uma área de cerca de 20.000 quilômetros quadrados no nordeste nigeriano e atingindo países vizinhos da Nigéria (CSNU, 2015c, p. 10).

Sob pressão das forças nigerianas e de outras forças armadas, o Boko Haram teve dificuldades em manter seus territórios. As autoridades nigerianas anunciaram em setembro de 2015 que as ações do grupo têm se limitado à floresta Sambisa no nordeste da Nigéria. Em junho de 2016, no entanto, o grupo conquistou a cidade de Bosso, em Níger, e continuou a atacar civis em Camarões, no Chade e na Nigéria (CSNU, 2016r, p. 13).

Um primeiro enfraquecimento é notado no décimo-nono relatório. Vários Estados membros explicaram que o Boko Haram se dividiu em duas facções. Devido a clivagens internas e à pressão militar, alguns combatentes decidiram deixar o grupo, uma vez que seus líderes não eram mais capazes de pagar seus salários (CSNU, 2017g, p.15). O vigésimo relatório apenas ressalta o perigo ainda existente do Boko Haram na Nigéria, onde começou a operar também uma província do Estado Islâmico (CSNU, 2017s, p. 13).

O Time notou a presença do Bait Al-Maqdis (ABM) no Egito e seu juramento de lealdade ao ISIL, tornando-se o ISIL na Província do Sinai. (CSNU, 2015c, p. 10). Estados membros relataram que o Ansar Bayt al-Maqdis tem recebido apoio do ISIL na Líbia (CSNU, 2016r, p. 13). Os últimos 12 meses viram o ISIL na Líbia intensificar sua campanha de terror ao combinar ataques suicidas, execuções e combate convencional. (CSNU, 2016r, p. 12)

No ano de 2017, afiliados da al-Qaeda ainda demonstravam resistência no norte da África, apesar da competição com o ISIL e dos esforços de contraterrorismo (CSNU, 2017g, p. 13). Na África Ocidental, o ISIL permaneceu relativamente fraco, com apenas cerca de 100 combatentes operando no local. Os Estados membros alertam, no entanto, que o ISIL pode se beneficiar do apoio de simpatizantes na região (CSNU, 2017s, p. 13).

7.4.4 Leste da África

O grupo Al-Shabaab, apesar de proeminente, demorou a ser incluído em um regime de sanções, como notou o próprio MT (CSNU, 2009d, p. 8). Ele não foi incluído na lista do Comitê 1267, mas foi acompanhado pelo Time.

Na época do décimo-quarto relatório, o grupo perdeu território na África Oriental, onde atua, mas continua representando uma ameaça capaz de lançar ataques contra governos regionais e contra toda a comunidade internacional (CSNU, 2013a, p. 8). O grupo foi especialmente um grande alvo de preocupação por parte dos especialistas nos últimos quatro relatórios. Nesse período, observou-se que o Estado Islâmico começou a se instalar na Somália e atrair membros do Al-Shabaab, que é um associado da al-Qaeda.

O Al-Shabaab proibiu a deserção e executou simpatizantes do ISIL. Apesar disso, um membro sênior do grupo, Abdulqader Mu'min, jurou lealdade a al-Baghdadi, líder do ISIL, num esforço para conseguir apoio material, o que levou a choques entre o ISIL e o Al-Shabaab (CSNU, 2016r, p. 14). Enquanto o ISIL advoga por uma expansão global, líderes do Al-Shabaab se concentram em uma agenda nacional e regional. O grupo foca em conduzir ataques contra os países que contribuem com tropas para a missão da ONU na Somália, como Canadá, Reino Unido e Estados Unidos (CSNU, 2016r, p. 14).

O décimo-novo relatório descreve a resistência do Al-Shabaab e a continuação da perseguição contra desertores que se juntam ao ISIL (CSNU, 2017g, p. 16). Esse movimento de deserção ocorre principalmente pela busca por maiores salários (CSNU, 2017g, p. 16). O vigésimo relatório mantém a preocupação e aponta o Al-Shabaab como o grupo mais perigoso da Somália (CSNU, 2017s, p. 13). Ele desenvolveu alta capacidade na elaboração de explosivos, inclusive utilizando caminhões pesados como carros-bomba, e mantém uma estrutura de financiamento baseada em taxações forçadas, impostos, negócios escusos e doações (CSNU, 2017s, p. 13).

Na Tunísia, o ISIL e a al-Qaeda continuam sendo fontes de preocupação, junto com a ameaça posta pelos tunisianos que retornaram da Líbia, após recuos do ISIL (CSNU, 2017s, p. 11). Na Somália, o ISIL cresceu ao ponto de ser reconhecido localmente como um grupo terrorista de peso, com capacidade de conduzir ataques na Somália e em países vizinhos. Apesar dos esforços do Al-Shabaab para eliminar apoiadores do ISIL, cada vez mais atividades, planos e propaganda têm sido relatados por Estados membros. Cerca de 70% dos combatentes do ISIL são desertores do Al-Shabaab (CSNU, 2017s, p.14).

7.4.5 Península Arábica

A al-Qaeda na Península Arábica (AQAP) foi citada pela primeira vez no nono relatório (CSNU, 2009a, p. 8) e foi ganhando atenção ao longo do tempo. O décimo-quarto

relatório observou um enfraquecimento do grupo no Iêmen, mas ressaltou que a ameaça do grupo ainda estava viva (CSNU, 2013a, p. 8).

No décimo-oitavo relatório, o Time descreve como a instabilidade causada pelo conflito contínuo no Iêmen tem permitido à AQAP adquirir o controle de territórios no país e ganhar acesso a novos fundos. (CSNU, 2016r, p. 10). A AQAP mantinha sua intenção de atacar o Ocidente e continuava a encorajar ataques de lobos solitários através de sua revista “Inspire”, mas estava focada em consolidar sua influência e sua habilidade de realizar ataques no Iêmen (CSNU, 2016r, p. 11).

O surgimento do ISIL no Iêmen poderia implicar um conflito com a AQAP, mas, apesar da forte competição no nível da propaganda, não houve relatos de choques entre os dois grupos (CSNU, 2016r, p. 11). A AQAP permaneceu o grupo mais influente no Iêmen e desenvolveu laços profundos com tribos locais, apesar dos golpes sofridos pelo grupo no sul e no leste do Iêmen, devido às campanhas militares ocorridas em agosto de 2016 (CSNU, 2017g, p. 11). O vigésimo relatório descreveu como esse enfraquecimento se acentuou, com o grupo perdendo territórios e experimentando desafios na procura de recursos financeiros para pagar os salários de seus combatentes (CSNU, 2017s, p. 10). Na península arábica, prevalece a força da AQAP em relação ao ISIL, que não possui apoio entre as tribos locais (CSNU, 2017s, p. 11).

7.4.6 Europa

O Emirado do Cáucaso foi citado pela primeira vez no décimo-segundo relatório, onde foi descrito como um grupo quase inoperante (CSNU, 2012e, p. 7). A preocupação do Time se renovou no décimo-quinto relatório, em virtude da aproximação dos jogos de inverno em Sochi, na Rússia, em 2014, que foram ameaçados pelo líder do grupo (CSNU, 2014a, p.10). O décimo-oitavo relatório volta a apontar a inoperância do grupo, cujo líder, Doku Khamatovich Umarov, foi morto, e cujos membros e apoiadores se deslocaram para a Síria (CSNU, 2016r, p. 15). A província do Estado Islâmico no Cáucaso não tem conseguido ganhar adeptos e funciona mais como uma base propaganda do ISIL. Ataques planejados pelo grupo não ocorreram devido às ações das forças de segurança russas (CSNU, 2016r, p. 15).

O fluxo de combatentes terroristas estrangeiros da Europa para as áreas de conflito na Síria e, em menor quantidade, no Iraque, continua, embora os números tenham reduzido desde 2014 e 2015. Os Estados membros atribuem a diminuição à perda territorial do ISIL e também à fiscalização de viajantes (CSNU, 2016r, p. 15). O décimo-oitavo relatório observa

justamente o fluxo inverso. Estados membros europeus relataram que um número significativo de combatentes terroristas estrangeiros que viajou para zonas de conflito retornou, com percentuais que variam entre 10 e 30 por cento. Alguns dos que retornaram deixaram a zona de conflito após terem se desiludido com o ISIL e com o conflito e representariam menor risco. Alguns indivíduos, no entanto, teriam retornado com o intuito específico e a capacidade de conduzir ataques terroristas, como se demonstrou pelos ataques em Paris e Bruxelas (CSNU, 2016r, p. 15). O relatório prossegue afirmando que vários dos que retornam são presos quando chegam, tendo um Estado membro afirmado que investigações estavam sendo realizadas em relação a centenas de indivíduos recém-chegados (CSNU, 2016r, p. 15).

8 A LISTA 1267

O Comitê 1267, órgão subsidiário do Conselho de Segurança da ONU instituído em 1999, possui uma lista de indivíduos e grupos considerados terroristas. Na verdade, mais propriamente, a lista se refere a indivíduos e grupos associados à al-Qaeda e ao Estado Islâmico. Até 2011, o Comitê considerava também o Talibã, que após esse ano foi transferido para um regime de sanções próprio. A inclusão de grupos e indivíduos na lista é feita a partir de decisão tomada pelos membros do Comitê 1267, que são os mesmos países que compõem o Conselho de Segurança: 5 membros permanentes (Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, China e França) e 10 membros rotativos. Cada grupo listado possui um “sumário narrativo”, com a descrição do grupo e a indicação de alguns ataques cometidos.

O Comitê é assistido por um grupo de especialistas, que elabora relatórios com fatos considerados relevantes sobre a atividade terrorista internacional. De 2001 a 2003, esse grupo de especialistas era chamado de “Grupo de Monitoramento (MG)”. Seu mandato terminou, e, a partir de 2004, foi criado o “Time de Monitoramento (MT)”. Analisaremos os relatórios produzidos pelo MT, pois possuem, de maneira mais organizada, uma seção própria para a avaliação da atividade terrorista internacional.

Um exame da Lista e dos sumários narrativos que acompanham cada entidade ou indivíduo designado indica que o valor da Lista como representação da ameaça é bem limitado. A Lista dificilmente poderia servir como reflexo objetivo da ameaça porque as considerações políticas e o poder de barganha de interesses particulares levaram à presença na Lista de alguns autores com, se muito, ligações marginais com a al-Qaeda, enquanto outros com relações bem mais fortes estão ausentes (MENDELSON, 2015, p. 5).

A Lista Consolidada de indivíduos e entidades sujeitos às medidas de sanções precisa ser uma expressão digna de confiança dos elementos principais da ameaça e permitir uma identificação acurada das pessoas listadas. Caso contrário, aqueles que estejam aplicando as medidas o farão apenas pela metade. Com a ajuda de vários Estados membros, a Lista continua a melhorar, mas ainda contém entradas vagas ou datadas. O Time de Monitoramento recomenda que o Comitê desenvolva padrões mínimos de identificação para as entradas e facilite seus procedimentos para remoção de entradas onde haja suficiente evidência para considerá-las mortas ou extintas. Uma Lista mais enxuta, composta em um novo formato feito para torná-la mais fácil de usar, irá revigorar o regime de sanções e encorajar seu maior uso (CSNU, 2009d, p. 5).

O Comitê realiza as listagens com base na avaliação das informações fornecidas pelos Estados, com o consenso de todos os 15 membros do Comitê (CSNU, 2005d, p. 17). Apesar do consenso internacional observado pelo Time, ele notou que vários Estados têm problemas de capacidade ou coordenação nacional para elaboração de relatórios. Outros Estados possuem capacidade, mas diminuem a importância dos relatórios ao Comitê 1267 (CSNU, 2006b, p. 38). Alguns países mantêm postura de desconfiança em relação ao processo de listagem do Comitê 1267. Para promover maior transparência, o MT explicou o processo de listagem no sexto relatório (CSNU, 2007b, p. 17).

O Comitê considera todas as propostas de listagem da mesma forma, não importando se foi um membro do Comitê ou outro Estado que tenha feito o pedido. Recebida a submissão, ela é circulada para todos os 15 membros do Comitê, que têm 5 dias úteis para levantar uma objeção. Se não houver objeção, a listagem é aprovada, mas um membro do Comitê pode pedir mais tempo para considerar a submissão. Nesse caso, a decisão é suspensa até o membro estar pronto para proceder. Isso geralmente ocorre quando um membro acredita que mais informação é necessária para justificar a listagem, ou quando requer mais tempo para avaliar a submissão. Um membro pode pedir ao Presidente que seja requerida informação adicional ao Estado que fez a submissão, ou isso pode ser feito de forma bilateral. A decisão é feita por consenso, bastando que um membro do Conselho se oponha para barrar a listagem. Na prática, o Comitê não costuma atingir uma decisão em cinco dias, mas algumas semanas depois da circulação da submissão.

Pedidos para retirada da lista ocorrem substancialmente da mesma forma, embora os Estados sejam instruídos a consultar antecipadamente o Estado que realizou a listagem para tentar alcançar um consenso. Na prática, isso significa que são necessárias algumas semanas ou alguns meses para que haja uma retirada da lista. Uma proposta frequente é a de que as

listagens expirem após um período delimitado, possivelmente no tempo da revisão anual definida pelo Conselho no parágrafo 26 da resolução 1822 (2008). Isso ajudaria a eliminar o fator de inércia na manutenção da lista, passando da necessidade de consenso a fim de remover uma listagem para a necessidade de consenso a fim de mantê-la (CSNU, 2009d, p. 20). Além disso, os países que costumam manter opiniões semelhantes propuseram que o Comitê mude seu processo de tomada de decisão para permitir um voto majoritário, em vez de um consenso. O MT se mostrou contrário e afirmou que um dos pontos fortes do Comitê é justamente a necessidade de consenso (CSNU, 2009d, p. 21).

Os questionamentos em relação à lista diziam respeito principalmente à ausência de mecanismos de defesa para aqueles que eram listados. Apenas em novembro de 2002 foi possível a retirada de nomes da lista e, em dezembro de 2009, com a Resolução 1904, estabeleceu-se um Escritório de Ouvidoria para proceder aos pedidos de retirada.

Herschinger afirma que, como não há uma definição comum de terrorismo e de terroristas, é possível dizer que a lista segue as preferências dos Estados membros (HERSCHINGER, 2011, p. 127). Que preferências seriam essas? Uma análise mais aprofundada sobre os perfis dos grupos listados nos dará pistas sobre fatores que podem influenciar a classificação de uma entidade como terrorista.

8.1 Atualização da Lista 1267

Na Lista 1267, temos 80 grupos listados, no tempo da escrita deste trabalho. 29 são entidades como fundações e ONGs, que não praticam atos de violência, mas financiam o terrorismo. 8 grupos não foram encontrados no banco de dados. A análise, então, foi feita sobre os 43 grupos restantes. Com o “Global Terrorism Database (GTD)”, que possui inclusive uma plataforma interativa¹⁴, foram realizadas buscas sobre o número de incidentes e os locais de atuação, utilizando os filtros dispostos no arquivo “Lista GTD – Completa”. Nosso objetivo nesta seção é conhecer os grupos terroristas listados, analisando o número de incidentes terroristas em que participaram e o número de países em que atuaram. Com isso, poderemos indicar quais são os grupos que ainda estão realizando ataques terroristas, apontando os grupos mais ativos.

Os grupos não encontrados no GTD não são um obstáculo para nossa pesquisa. O sumário narrativo indica que o Al Mourabitoun foi formado através da fusão entre o Al

¹⁴ Disponível em: <<http://www.start.umd.edu/gtd/search/>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2018.

Moulathamoun e o Movimento pela Unidade e a Jihad na África Ocidental (MUJAO). Cita-se um ataque realizado em maio de 2013, na região de Agadez, em Níger. O evento está registrado no GTD, mas com a indicação dos grupos Brigada Al-Mua'qi'oon Biddam (Aqueles que Assinam com Sangue) e MUJAO¹⁵. Como os quatro grupos estão associados uns aos outros, além da fusão ocorrida, contamos apenas com o MUJAO e com o Al-Mua'qi'oon.

Os grupos Ansar Al Chari Derna e Ansar Al Charia Bengasi são tratados pelo GTD como um só grupo, o Ansar al-Sharia (Líbia). O grupo Harakat Sham al-Islam aparece como parte da Frente Ansar al-Din, fundada em 2014. Este aparece com o nome “Ansar al-Din Front” no GTD, com 9 incidentes ocorridos entre 14 de dezembro de 2014 e 3 de novembro de 2016, todos na Síria. Como não houve uma referência mais forte na narrativa da Lista 1267, decidimos não incluir o grupo na análise.

O grupo Jam'yah Ta'awun al-islamia, conhecido também como Sociedade de Cooperação Islâmica, foi fundado por Osama bin Laden em 2001, mas não constam ataques terroristas do grupo no sumário narrativo, nem o nome aparece no GTD. O Grupo Combatente Islâmico Líbio possui ataques citados na narrativa, mas que não lhe são atribuídos no GTD. No incidente de 16 de maio de 2003, em Casablanca, no Marrocos, apenas o nome Salafia Jihadia consta no GTD, ligado ao Grupo Combatente Islâmico Marroquino. O “Mapping Militant Organizations” afirma que o grupo oficialmente foi desfeito em 2010¹⁶ e removido da lista de organizações terroristas do Departamento de Estado dos Estados Unidos, em 9 de dezembro de 2015. O ataque em Casablanca também é atribuído ao Grupo Combatente Islâmico Marroquino. Esse grupo não aparece no GTD, e outros ataques não são citados na narrativa.

O grupo Rede Muhammad Jamal (MJN) foi formado pelo egípcio Muhammad Jamal, após saída da prisão, em 2011, estabelecendo vários campos de treinamento para terroristas no Egito e na Líbia. Indivíduos associados aos ataques realizados contra o Consulado americano em Bengasi, Líbia, em 11 e 12 de setembro de 2012, foram identificados como membros da rede. Muhammad Jamal foi preso em novembro de 2012. Não há ataques atribuídos diretamente à rede no GTD. O Grupo Combatente Tunisiano aparece na Lista 1267, mas sua narrativa não cita ataques realizados pelo grupo e seu nome não consta no GTD.

Finalmente, vamos analisar a Lista 1267. Ela é tratada como sendo a lista de grupos terroristas da ONU, mas existem grupos terroristas listados em outros comitês: Exército de

¹⁵ Disponível em: <<http://www.start.umd.edu/gtd/search/IncidentSummary.aspx?gtdid=201305230003>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2018.

¹⁶ Disponível em: <<http://web.stanford.edu/group/mappingmilitants/cgi-bin/groups/view/675>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2018.

Resistência do Senhor (LRA), Rede Haqqani (HQN), Forças Democráticas de Libertação de Ruanda (FDLR), Al-Shabaab, Forças Democráticas Aliadas (ADF), M23 e Janjaweed. Destaque-se a importância do Al-Shabaab e da Rede Haqqani (HQN), citados com frequência nos relatórios do Time de Monitoramento (MT), principalmente o primeiro.

Já vimos que, em 2006, em reação ao ataque terrorista em Beslan, o Grupo de Trabalho 1566 foi criado pelo Conselho de Segurança da ONU para desenvolver medidas práticas a serem impostas sobre grupos terroristas não incluídos no regime de sanções contra a al-Qaeda e o Talibã, além de avaliar a possibilidade de criar um fundo para compensar vítimas de terrorismo e suas famílias. Esse grupo não teve maior desenvolvimento e, inclusive, o grupo responsável pelo ataque em Beslan, o Batalhão de Reconhecimento e Sabotagem dos Mártires Chechenos Riyadus-Salikhin, está na Lista 1267.

Primeira pergunta: a lista está atualizada? Essa é uma preocupação do próprio MT. A lista precisa estar atualizada e precisa conter grupos que realmente sejam um perigo à paz e à segurança internacional. No entanto, é possível notar a presença de grupos que, há muito tempo, não realizam um ataque terrorista ou que ocasionaram ao longo de sua história poucos incidentes.

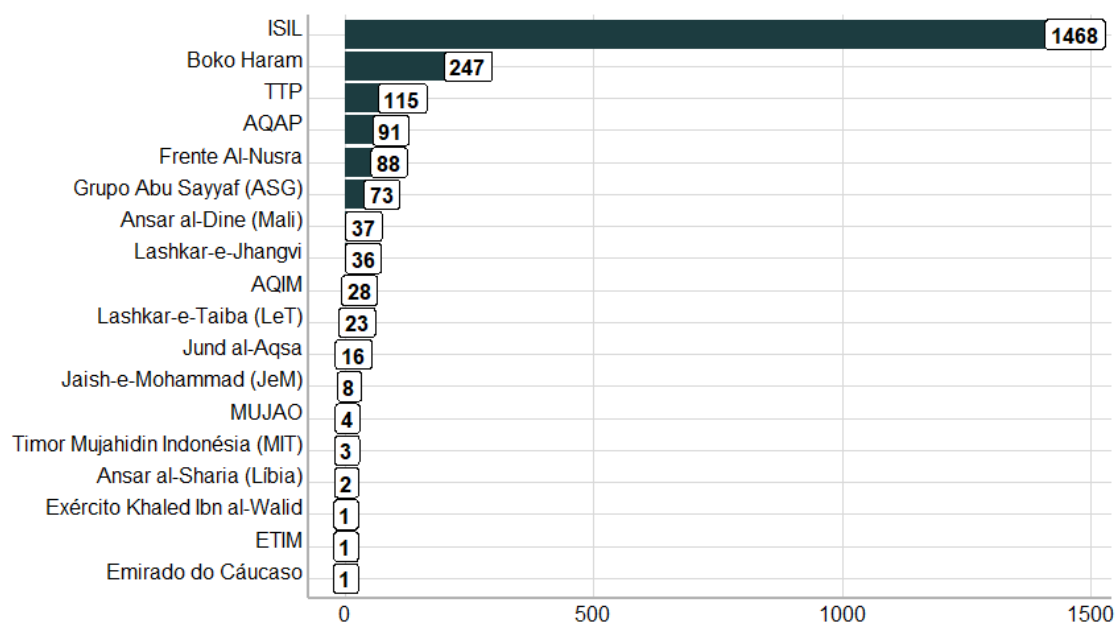
A Lista 1267 possui 43 grupos terroristas. Utilizei o “Global Terrorism Database (GTD)” para contar o número de incidentes. 11 grupos pararam suas atividades antes de 2010 ou nesse mesmo ano.

Tabela 1 - Grupos sem atividade após 2010

Grupos	Último Ano de Atividade
Al-Ittihaad al-Islami (AIAI)	2005
Al-Jihad	1995
Grupo Islâmico Armado (GIA)	2005
Asbat al-Ansar	2010
Harakat ul-Mujahidin (HuM)	2004
Brigada Islâmica Internacional (IIPB)	2002
Grupo da Jihad Islâmica (IJG)	2009
Movimento Revolucionário Rajah Solaiman	2005
Regimento Islâmico de Operações Especiais (SPIR)	2002
Esquadrões do Terror (Katibat El Ahoual)	2000
Organização da Jihad Islâmica (Iêmen)	1998

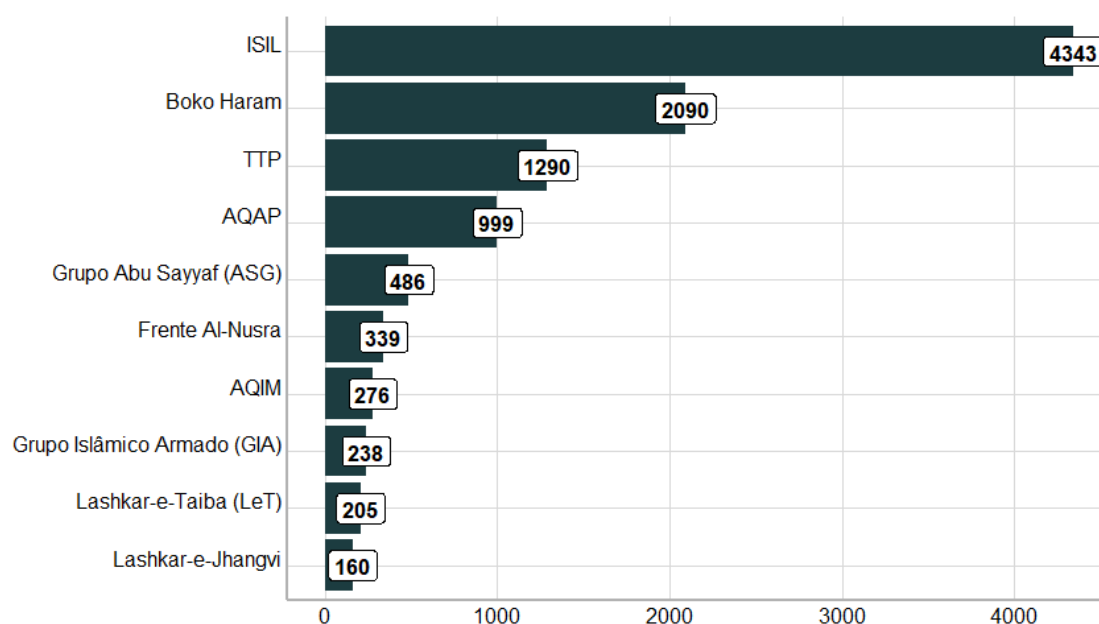
Fonte: Elaborado pelo autor

Alguns dos grupos acima serão descritos brevemente quando falarmos dos grupos terroristas menos ativos. Agora, para termos uma noção dos grupos mais ativos recentemente, consideremos os grupos listados atuantes em 2016. Foram 18 grupos:

Gráfico 1 - Número de incidentes terroristas em 2016 - Grupos listados

Fonte: Elaborado pelo autor

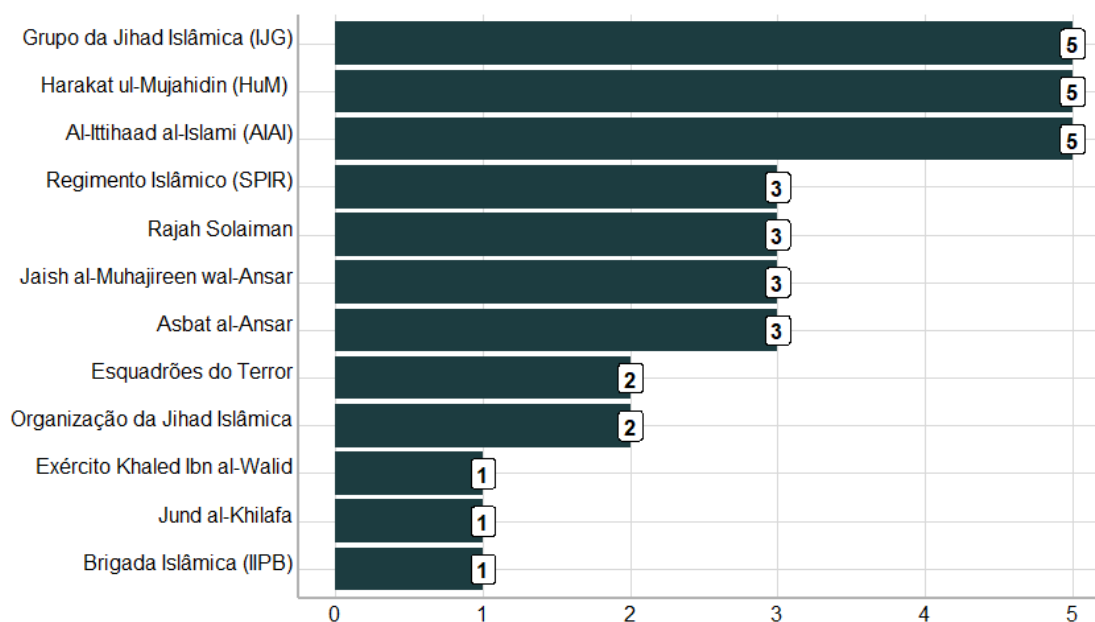
Podemos ver que o número de incidentes dos grupos listados varia bastante. Um dos focos desta pesquisa é analisar se um grupo é incluído por causa do seu nível de atividade, o qual é verificado pela quantidade de incidentes terroristas em que está envolvido. A partir dos dados coletados, observamos que o nível de atividade não é um critério de listagem com muito impacto, já que há grupos com baixíssima atividade listados junto aos grupos mais perigosos atualmente, como o Estado Islâmico. Dentre os 10 grupos com maior número de incidentes em toda a história desses grupos, o Estado Islâmico aparece com 4343 incidentes, mesmo tendo começado a atuar apenas em 2013. O Estado Islâmico teve outras denominações no passado [Tawhid e Jihad (2002-2004), al-Qaeda no Iraque (2004-2013), Estado Islâmico do Iraque (ISI) (2007-2011)], mas os dados relativos a sua formação mais recente bastam para mostrar a gravidade do caso. O décimo grupo é o Lashkar-e-Jhangvi, com 160 ataques, que atua no Paquistão. O que é importante observar é como o número diminui brutalmente do primeiro para o décimo lugar.

Gráfico 2 - Número de incidentes terroristas na história - Grupos listados mais ativos

Fonte: Elaborado pelo autor

Dentre os grupos menos ativos, temos um empate entre o Jund al-Khilafah, a Brigada Islâmica Internacional (IIPB) e o Exército Khaled Ibn al-Walid, cada um envolvido em apenas 1 incidente. E por que foram incluídos? O IIPB participou do segundo maior ataque terrorista na história da Rússia, no Teatro Dubrovka, em Moscou, com 170 fatalidades e número de feridos desconhecido. O Jund al-Khilafah, por sua vez, sequestrou e decapitou o turista francês Herve Gourdel, afirmando que o acontecimento se deu em retaliação aos ataques aéreos franceses contra o Estado Islâmico. O Exército Khaled Ibn al-Walid tem apenas 1 ataque registrado no GTD, mas só foi listado em julho de 2017. Informações apontam que sua formação se deu em maio de 2016¹⁷ e que o grupo ainda atua na Síria.

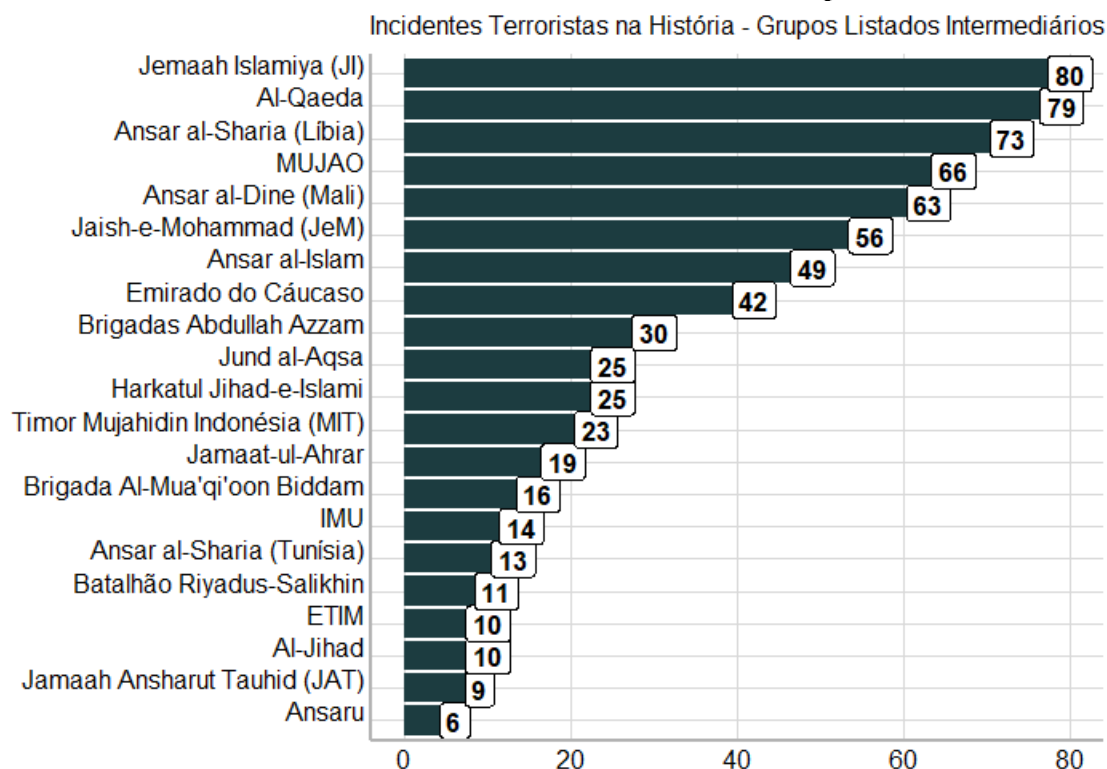
¹⁷ Disponível em: <<https://www.trackingterrorism.org/group/khalid-bin-walid-army-jaysh-khalid-bin-al-waleed-islamic-state-isis>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2018.

Gráfico 3 - Número de incidentes terroristas na história - Grupos listados menos ativos

Fonte: Elaborado pelo autor

Isso nos dá uma pista sobre possíveis critérios de inclusão. É possível que um grande ataque que chame muita atenção seja capaz de alertar o Conselho de Segurança da ONU. Além disso, o ataque a alvos ocidentais, especialmente europeus e americanos, também deve influenciar na listagem. Isso pode ser constatado também a partir das narrativas de justificação de listagem dos grupos, que, com certa frequência, citam ataques a alvos americanos e europeus. Essas hipóteses merecem ser testadas em trabalhos futuros.

Continuando, podemos buscar até mesmo para além do décimo grupo menos ativo. Isso porque temos 12 casos com número de incidentes menor ou igual a 5. Ficamos então com 21 grupos restantes, cujos números de incidentes variam entre 6 e 80.

Gráfico 4 - Número de incidentes terroristas na história - Grupos listados intermediários

Fonte: Elaborado pelo autor

Dentre os grupos acima, é preciso salientar que, com 79 ataques, temos a al-Qaeda central. O Comitê 1267 faz a distinção entre a al-Qaeda núcleo e seus afiliados. Os grupos listados, durante toda a sua história, responderam por 11.179 ataques terroristas, com uma média de 259,976 ataques, sendo que o Estado Islâmico e o Boko Haram representam mais da metade dos ataques dos grupos listados.

E quanto ao local de atuação? É difícil definir o que seria um perigo internacional. Um grupo que ameaça a ordem internacional é aquele que atua em mais de um país? Ou basta que ele ponha em risco de maneira grave uma ordem doméstica? Parece que a segunda proposição é verdadeira. Isso porque dos 43 grupos, 17 possuem atuação em apenas um país, considerando-se todo o histórico de atividade¹⁸.

¹⁸ Como já dissemos, o grupo Exército Kahled Ibn al-Walid é muito recente. No GTD, seu ataque foi realizado em Israel, mas já há informações de que o grupo atua também na Síria.

Tabela 2 - Grupos listados com atuação em um só país

Grupos	País
Organização da Jihad Islâmica (Iêmen)	Iêmen
Ansar al-Sharia (Líbia)	Líbia
Ansaru (Jama'atu Ansarul Muslimina Fi Biladis Sudan)	Nigéria
Asbat al-Ansar	Líbano
Emirado do Cáucaso	Rússia
Brigada Islâmica Internacional (IIPB)	Rússia
Grupo da Jihad Islâmica (IJG)	Uzbequistão
Jaish al-Muhajireen wal-Ansar	Síria
Jamaah Ansharut Tauhid (JAT)	Indonésia
Jamaat-ul-Ahrar	Paquistão
Jund al-Aqsa	Síria
Jund al-Khilafa	Argélia
Timor Mujahidin Indonésia (MIT)	Indonésia
Movimento Revolucionário Rajah Solaiman	Filipinas
Batalhão de Reconhecimento e Sabotagem dos Mártires Chechenos Riyadus-Salikhin	Rússia
Regimento Islâmico de Operações Especiais (SPIR)	Rússia
Esquadrões do Terror (Katibat El Ahoual)	Argélia

Fonte: Elaborado pelo autor

Sabendo que, ao longo das suas histórias, os grupos mudam seus locais de atuação, poderíamos incluir mais 5 que, em 2016, atuaram em apenas um país. Temos então, na Lista 1267, uma metade que atua transnacionalmente e outra metade que atua localmente.

Tabela 3 - Grupos listados com atuação em um só país (2016)

Grupos	País
Frente Al-Nusra	Síria
Al-Qaeda na Península Arábica (AQAP)	Iêmen
Movimento Islâmico do Turquestão Oriental	Quirguistão
Lashkar-e-Jhangvi	Paquistão
Movimento pela Unidade e a Jihad na África Ocidental (MUJAO)	Níger

Fonte: Elaborado pelo autor

8.2 A atitude do Conselho em relação ao número de incidentes

Não foram realizados testes estatísticos para analisar se o número de incidentes influencia a classificação de grupos terroristas. Devido à complexidade de se elaborar modelos para organizar os grupos em classes e levantar possíveis variáveis de impacto, nosso trabalho se coloca de modo exploratório e pretende levantar algumas pistas sobre o que pode influenciar o trabalho do Conselho. Em primeiro lugar, podemos dizer que o Conselho, de

fato, lista os grupos com maior número de ataques, mas não há essa tendência nas faixas intermediárias e baixas.

Os grupos que realizaram ataques em 2016 foram separados em três classes: Baixa (de 1 a 10), Intermediária (de 11 a 100) e Alta (Acima de 100). Temos 255 grupos na classe baixa, 59 na classe intermediária e 11 na classe alta. Esses números foram definidos após terem sido retiradas as designações genéricas. O GTD lista como autores grupos que não possuem uma unidade organizacional, ou seja, não formam um grupo coeso, como “Extremistas Fulani” e “Extremistas Protestantes”. Na classe alta, por exemplo, foram excluídos “Maoistas”, “Extremistas Fulani” e “Extremistas Palestinos”, restando 11 grupos. Foram incluídos como grupos listados também aqueles presentes em outros comitês.

Os grupos listados utilizados para análise foram apenas aqueles que atuaram em 2016, realizando pelo menos 1 ataque. Para afirmar que grupos ativos atualmente têm as características para serem listados hoje, precisamos compará-los com os grupos ativos hoje. Isso faz com que nossa análise se detenha em uma versão atualizada da lista do Comitê 1267, excluindo grupos que já não estão mais operantes. Os grupos inativos não estão na lista necessariamente porque os países desejam que eles permaneçam e porque existe uma mobilização de forças para combatê-los, mas simplesmente por inércia. Os grupos que estavam ativos ainda em 2016 é que podem de fato representar a ameaça terrorista internacional atualmente. Os grupos inativos representaram essa ameaça, mas em outro momento, e só estão listados ainda porque o Conselho precisa se mobilizar, realizar um encontro para retirada da lista e decidir de forma unânime. A seguinte tabela resume os dados coletados:

Tabela 4 - Grupos ativos em 2016 (separados por faixas)

Faixa	Número de Incidentes	Média	Número de Grupos em 2016	Grupos Listados	Grupos Considerados
Baixa	1 a 10	2,45	255	8	18
Média	11 a 100	31,41	59	11	15
Alta	Acima de 100	436,36	11	5	8

Fonte: Elaborado pelo autor

5 grupos da classe alta estão listados. No entanto, se incluirmos os associados do Estado Islâmico em Trípoli, no Sinai e em Khorasan, o número sobe para 8. A não listagem desses grupos deve indicar a falta de atualização do Conselho, em vez da não consideração desses grupos como terroristas. Temos, então, 8 grupos considerados listados de 11 (72,73%).

A média de incidentes nessa classe é 436,36. Os 3 únicos grupos que estão acima dessa média estão listados.

11 grupos da classe intermediária estão listados. 3 associados do ISIL e 1 da al-Qaeda não estão listados: ISIL em Barqa, Bangladesh e Adan-Abyan; al-Qaeda no Subcontinente Indiano. Assim, temos 15 grupos considerados listados de 59 (25,42%). A média de incidentes nessa classe é 31,41. 8 grupos listados estão acima dessa média e 7 estão abaixo.

8 grupos da classe baixa estão listados. Podemos excluir o Exército Khaled Ibn al-Walid, já que é muito recente (só foi listado em 2017) e provavelmente pertence à classe intermediária. O Jund al-Aqsa também foi listado em 2017, mas, pela sua atividade, parece adequado estar na classe intermediária. Há 11 associados do ISIL não listados. Temos, então, 18 grupos considerados listados de 255 (7,06%). A média de incidentes nessa classe é 2,45. 10 grupos estão acima dessa média e 8 estão abaixo.

A possibilidade de relacionar o número de incidentes com a listagem surgiu no decorrer da pesquisa. Ela precisa de maiores testes para fornecer resultados robustos. É possível que tal relação seja espúria, sendo necessário controlar por outros fatores. O propósito desta pesquisa foi dar o primeiro passo para realizar esta análise, que em um primeiro momento, de forma incipiente, indica que grupos com alto nível de atividade dificilmente serão ignorados pelos países ou alvo de questionamentos profundos. A baixa porcentagem de listagem nas classes intermediária e baixa indica que outros fatores além dos impactos concretos dos grupos influenciam a classificação. Nessas faixas é que podemos observar melhor o peso do caráter político da definição de terrorismo.

8.3 Os grupos citados pelo Time de Monitoramento (MT)

Seguindo com a ideia de separar aqueles grupos sem muita relevância, podemos observar também os relatórios do Time de Monitoramento (MT). O MT realiza periodicamente uma avaliação da ameaça terrorista, descrevendo a estrutura organizacional dos grupos terroristas, o surgimento de afiliados, áreas de atuação, dentre outros fatores. Foram 20 relatórios de 2004 a 2017. Fizemos uma contagem dos grupos citados pelo MT ao longo de sua história. Foram analisadas apenas as partes referentes ao sumário e à avaliação de ameaça, que estão no começo dos relatórios. As partes restantes, referentes aos melhoramentos na lista e à aplicação das sanções, além de eventuais anexos, não foram analisadas. Os seguintes grupos não foram citados pelo MT:

Tabela 5 - Grupos não citados pelo MT

Grupos	Último Ano de Atividade
Brigadas Abdullah Azzam	2015
Organização da Jihad Islâmica (Iêmen)	1998
Al-Jihad	1995
Asbat al-Ansar	2010
Brigada Islâmica Internacional (IIPB)	2002
Jaish al-Muhajireen wal-Ansar	2013
Esquadrões do Terror (Katibat El Ahoual)	2000
Regimento Islâmico de Operações Especiais (SPIR)	2002
Batalhão de Reconhecimento e Sabotagem dos Mártires Chechenos Riyadus-Salikhin	2011
Exército Kahled Ibn al-Walid ¹⁹	
Jund al-Aqsa	2016

Fonte: Elaborado pelo autor

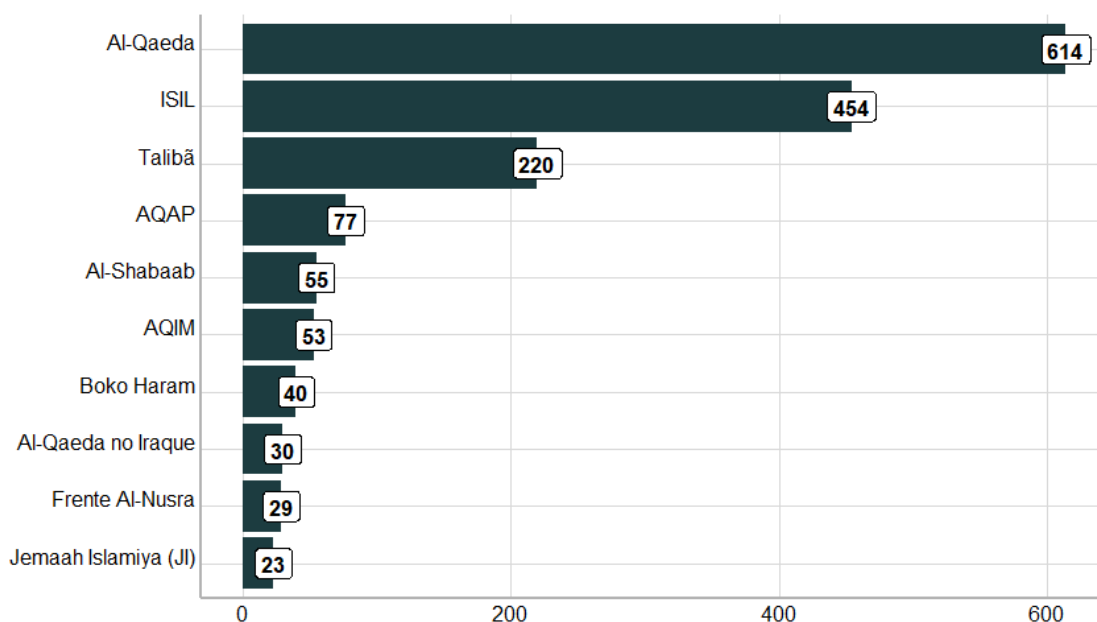
Como podemos ver, alguns grupos tiveram sua última atuação antes de 2004, que é o ano em que o MT começa seus relatórios. Talvez por isso não tenham sido citados. Vale notar que o Relatório 7 contém um anexo com a seguinte observação sobre a atualização da lista:

As entradas para Abu Sayyaf Group (QE.A.1.01), Al-Itihaad Al-Islamiya, (QE.A.2.01), Al-Jihad/Egyptian Islamic Movement (QE.A.3.01), the Armed Islamic Group a.k.a. GIA (QE.A.6.01), Asbat Al-Ansar (QE.A.7.01), Eastern Turkistan Islamic Movement (QE.E.88.02), Harakat Ul-Mujahidin (QE.H.08.01), the Islamic Army of Aden (QE.I.9.01), Islamic International Brigade (IIB) (QE.I.99.03), the Islamic Movement of Uzbekistan (IMU) (QE.I.10.01), Jaish-I-Mohammed (QE.J.19.01), Jemaah Islamiyah (QE.J.92.02), Lashkar I Jhangvi (QE.L.96.03), the Libyan Islamic Fighting Group (QE.L.11.01), and the Moroccan Islamic Combatant Group (GICM) (QE.M.89.02) não foram atualizadas há mais de 4 anos. Eles não contêm muitas informações, particularmente sobre seus locais ou zonas de operações, nem há qualquer menção sobre seus líderes. (CSNU, 2007a, p. 43, tradução nossa²⁰).

Isso nos mostra como o Time já prestava atenção nos grupos cuja informação já estava defasada. Vejamos os 10 grupos mais citados desde o primeiro relatório do Time, em 2004, até seu relatório mais recente, de 2017.

¹⁹ O GTD ainda não possui registro de ataques em 2017, estando atualizado até 2016. O grupo foi listado em 2017 e talvez sua atuação seja muito recente.

²⁰ “Entries for the Abu Sayyaf Group (QE.A.1.01), Al-Itihaad Al-Islamiya, (QE.A.2.01), Al-Jihad/Egyptian Islamic Movement (QE.A.3.01), the Armed Islamic Group a.k.a. GIA (QE.A.6.01), Asbat Al-Ansar (QE.A.7.01), Eastern Turkistan Islamic Movement (QE.E.88.02), Harakat Ul-Mujahidin (QE.H.08.01), the Islamic Army of Aden (QE.I.9.01), Islamic International Brigade (IIB) (QE.I.99.03), the Islamic Movement of Uzbekistan (IMU) (QE.I.10.01), Jaish-I-Mohammed (QE.J.19.01), Jemaah Islamiyah (QE.J.92.02), Lashkar I Jhangvi (QE.L.96.03), the Libyan Islamic Fighting Group (QE.L.11.01), and the Moroccan Islamic Combatant Group (GICM) (QE.M.89.02) have not been updated for more than four years. They do not contain much information, in particular about their location(s) or zone(s) of operation, nor is there any mention of their leaders”

Gráfico 5 - Número de citações pelo MT - Grupos mais citados

Fonte: Elaborado pelo autor

O grupo mais citado, por motivos óbvios, é a al-Qaeda, com 614 menções. O Estado Islâmico aparece com 454 citações, e poderíamos somar ainda as 30 citações feitas à al-Qaeda no Iraque, nome antigo do grupo. O Estado Islâmico só aparece no Relatório 15, com 2 citações, sendo o foco maior das atenções nos relatórios seguintes. A al-Qaeda no Iraque já vinha sendo monitorada desde o Relatório 4.

O Talibã aparece em segundo, mas, a partir do Relatório 12, suas citações diminuíram muito, uma vez que foi movido para um regime de sanções próprio. Depois temos a al-Qaeda na Península Arábica (AQAP), com 76²¹ e a al-Qaeda no Maghreb Islâmico (AQIM), com 48²². Vemos que o Al-Shabaab, listado pelo Comitê relativo às resoluções 751 (1992) e 1907 (2009) concernente à Somália e à Eritreia, também é grande fonte de preocupação para o MT, que aponta relações do grupo com a al-Qaeda e com o Estado Islâmico. É preciso frisar que, com o passar do tempo, o Time cada vez mais mostrou preocupação quanto aos afiliados da al-Qaeda. Isso porque, segundo o Time, a al-Qaeda se tornou menos uma organização com uma estrutura centralizada e mais um símbolo ou uma marca compartilhada por outros grupos.

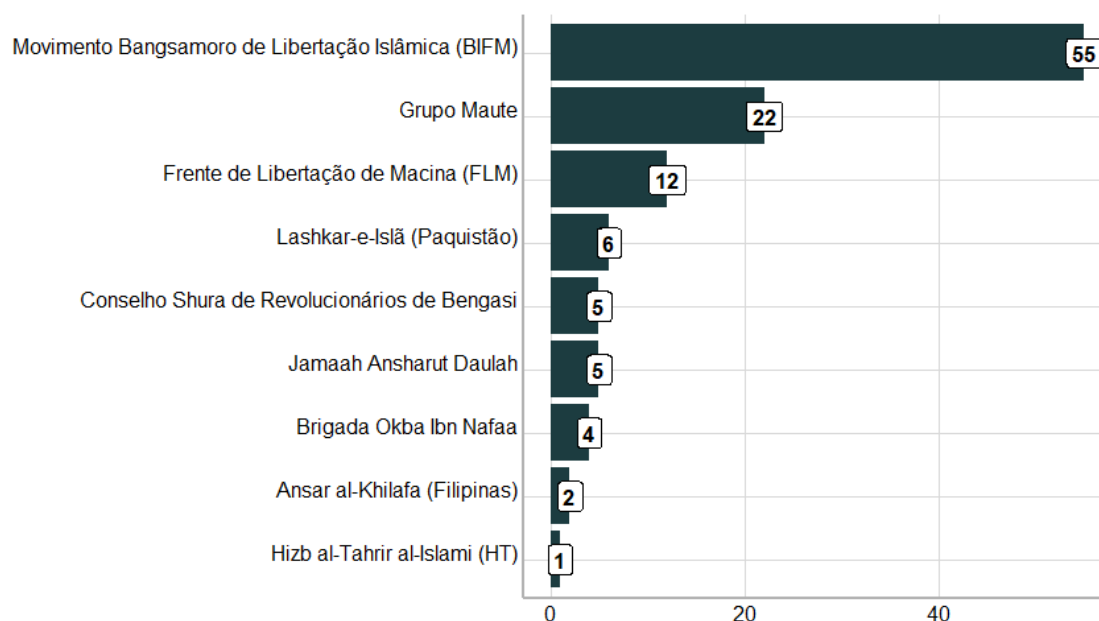
As citações feitas pelo Time de Monitoramento (MT) foram contadas manualmente a partir da leitura dos tópicos referentes à avaliação da ameaça terrorista presentes nos 20

²¹ Incluí a única citação feita à al-Qaeda no Iêmen, nome antigo do grupo.

²² Incluí as 4 citações feitas ao Salafist Group for Preaching and Fighting (GSPC), que era o nome antigo do grupo.

relatórios produzidos pelo órgão. Dos grupos citados pelo MT, mas não listados pelo Comitê 1267, encontramos 12 no GTD. 3 deles são a al-Qaeda no Subcontinente Indiano e dois associados do ISIL, em Khorasan e no Sinai. Restam os seguintes grupos:

Gráfico 6 - Número de incidentes dos grupos não listados citados pelo MT



Fonte: Elaborado pelo autor

Antes de 2017, o BIFM e o HT foram citados apenas uma vez, em 2016, no relatório 17. A Brigada Okba Ibn Nafaa foi citada duas vezes, nos relatórios 14 e 17. Os demais grupos só foram citados a partir de 2017 e suas existências podem ser muito recentes para terem sido captadas pelo GTD. Dentre os grupos, podemos ver como apenas o BIFM está acima da média na faixa intermediária. Como esses grupos foram recentemente avaliados como ameaças perigosas pelo MT, podem ser listados pelos países em um futuro próximo.

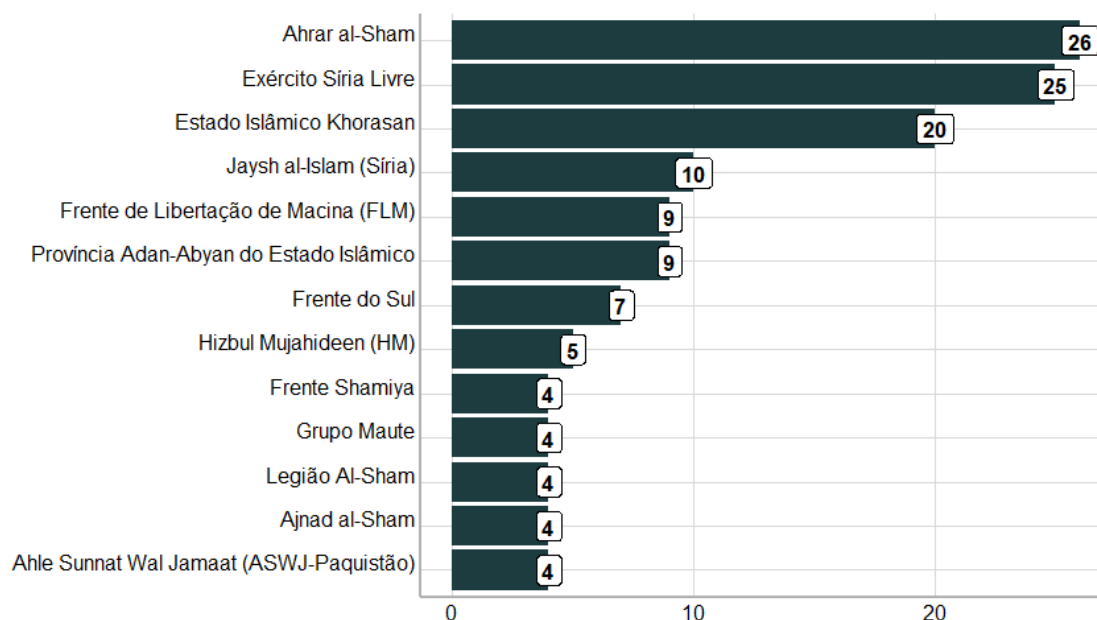
8.4 Os grupos coautores

Em alguns incidentes, é possível observar mais de um grupo como autor. Os grupos podem de fato ter realizado o ataque em conjunto ou podem estar disputando a autoria de um ataque, para fazer crescer sua fama. É de se esperar que não haja diferença em termos de impacto entre grupos que atuam juntos.

Em 2016, 46 grupos foram coautores ou disputaram autoria com grupos listados pelo Comitê 1267. Desses, 7 são associados do ISIL e 1 é associado da al-Qaeda. Ficamos então

com 38 coautores. Se excluirmos os Extremistas Fulani, ficamos com 37. Dentre esses grupos, os que mais aparecem como coautores são:

Gráfico 7 - Número de coautorias com grupos listados



Fonte: Elaborado pelo autor

A média de incidentes da faixa intermediária dos grupos ativos em 2016 é, como já vimos, 31,41. Dessa forma, podemos ver como o Exército Síria Livre e o Ahrar al-Sham aparecem acima da média, enquanto o Jaysh al-Islam aparece praticamente na média.

O Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK), um grupo não listado presente na faixa alta de grupos ativos em 2016, aparece 3 vezes como coautor. O BIFM, o Grupo Maute, o FLM, o Jamaah Ansharut Daulah e o Lashkar-e-Islam, grupos citados pelo MT, aparecem como coautores. É interessante notar que 16 dos grupos indicados como coautores possuem atuação na Síria, alguns inclusive com atuação exclusiva nesse país. Isso mostra como a região possui uma grande variedade de grupos. Por último, outra ferramenta de análise da Lista 1267 são as narrativas que o Conselho elabora para cada grupo, contando sobre sua origem e citando alguns ataques. O Ahrar al-Sham aparece na narrativa de um dos grupos listados como coautor.

8.5 Listagens nacionais

No CSNU, não há registro dos diálogos em torno da inclusão de grupos na lista. Não é possível saber quem foi o país que indicou tal grupo. O documento S/2017/615 contém a

resolução rascunho que se tornou a Resolução 2368 (2017), a qual listou grupos como Jaysh Khalid Ibn al Waleed e Jund al Aqsa. Foi a primeira vez que a listagem foi feita através de uma resolução, sendo possível verificar os países que a patrocinaram. Nesse caso, trata-se dos seguintes países: Etiópia, França, Itália, Japão, Cazaquistão, Senegal, Suécia, Ucrânia, Reino Unido e Estados Unidos.

As listagens nacionais podem ser instrumentos fortes para indicar a influência dos países sobre a listagem do Comitê 1267, considerando apenas as listas dos membros permanentes, que possuem o poder de veto. Podemos comparar as datas de inclusão em cada lista de grupos terroristas, para verificar quem listou primeiro e então inferir uma liderança. Os Estados Unidos possuem a lista de “Nacionais Especialmente Designados e Pessoas Bloqueadas (Lista SDN)”²³, que contém também grupos terroristas, a lista feita a partir da “Executive Order 13224”²⁴ e a lista “Organizações Terroristas Estrangeiras (FTO)”²⁵. As mais importantes são as duas últimas. A Rússia²⁶ e o Reino Unido²⁷ possuem apenas uma lista nacional de grupos terroristas. A China não possui uma lista, mas declarações oficiais de classificação de grupos como terroristas²⁸. A França não possui uma lista própria, mas a União Europeia tem uma lista de grupos terroristas²⁹, a qual, por sua vez, tem como base a lista da ONU, de modo que é difícil dizer quem influencia quem.

Os Estados Unidos listaram todos os grupos do Comitê 1267. Na lista britânica, faltam 10 grupos, enquanto a Rússia listou 9 grupos do Comitê e a China apenas 1, que é o ETIM, que atua em território chinês. Podemos observar o seguinte:

- A. Dos 43 grupos da Lista 1267, 39 foram listados pelos Estados Unidos antes do Comitê 1267. 20 grupos foram listados previamente pelo Reino Unido, 7 pela Rússia e 1 pela China.
- B. 26 listagens foram lideradas pelos americanos, 13 listagens foram lideradas pelos britânicos, 1 listagem foi liderada pela Rússia (o Emirado do Cáucaso, que atua em

²³ Disponível em: <<https://www.treasury.gov/ofac/downloads/sdnlist.pdf>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2018.

²⁴ Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20130228090201/http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/terror.pdf>>; <<https://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/143210.htm>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2018.

²⁵ Disponível em: <<https://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2018.

²⁶ Disponível em: <<http://www.fsb.ru/fsb/npd/terror.htm>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2018.

²⁷ Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/670599/20171222_Proscription.pdf>. Acesso em: 18 de janeiro de 2018.

²⁸ Disponível em: <<http://www.china-embassy.org/eng/xw/t56257.htm>>; <<https://web.archive.org/web/20140531105604/http://www.mps.gov.cn/n16/n983040/n1988498/1988553.html>>; <<https://www.dawn.com/news/1051477/three-groups-active-in-xinjiang-banned>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2018.

²⁹ Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/terrorist-list/>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2018.

seu território), e nenhuma listagem foi liderada pela China. Juntos, Estados Unidos e Reino Unido listaram antecipadamente 40 grupos (93,02%).

De acordo com essas informações, podemos ver como Estados Unidos e Reino Unido são muito mais engajados do que Rússia e China no combate ao terrorismo internacional. Rússia e China tendem a se concentrar nos grupos que ameaçam seus países, enquanto Estados Unidos e Reino Unido se projetam com mais força em direção a conflitos em outras regiões. Se verificarmos as datas de listagem, podemos ver como alguns grupos foram listados em um dia pelos Estados Unidos e no dia seguinte foram listados no Comitê 1267. Isso nos dá pistas sobre a já tão mencionada força e influência americana na classificação de grupos terroristas.

8.6 Grupos mais controversos

Da faixa alta, os grupos PKK, Novo Exército Popular (NPA) e Extremistas Houthi (Ansar Allah) não foram listados pelo Comitê 1267. Na Síria, temos a controvérsia já conhecida em torno dos grupos Jaysh al-Islam e Ahrar al-Sham. Esses dois grupos e o Exército Síria Livre estão na faixa intermediária, acima da média e, no caso do Jaysh al-Islam, próximo dela. Dentre os grupos citados pelo MT, apenas o BIFM está acima da média. Por que esses grupos não foram listados?

Dentre os grupos presentes na faixa intermediária, vimos que é esperado haver polêmica sobre a inclusão na Lista 1267. Os grupos Jaysh al-Islam e Ahrar al-Sham já foram indicados pela Rússia para entrarem na Lista 1267 e aparecem como os grupos mais ativos na Síria e com maior número de frequência de coautorias. Os dados mostraram como os dois grupos são bastante ativos e bastante próximos de grupos já listados. O grupo Ahrar al-Sham inclusive aparece em uma das narrativas do Comitê 1267. Vimos como mais da metade dos grupos que aparecem como coautores são ativos na Síria. Podemos dizer, então, que a neblina da guerra na região é bastante espessa. Sabemos também que o conflito sírio é marcado pelas divergências entre Estados Unidos e Rússia quanto à legitimidade do regime sírio.

Os dois grupos, então, possuem grande peso no conflito, estão próximos dos grupos listados e são mais violentos do que vários grupos listados pelo Comitê 1267, inclusive mais violentos do que grupos listados que atuam no conflito sírio, como o Jund al-Aqsa. No entanto, permanecem na faixa intermediária de grupos terroristas ativos em 2016, onde há maior possibilidade de um grupo não ser listado. Os dados mostram como os dois grupos orbitam muito próximo dos grupos listados, em termos de número de incidentes e de local de atuação, estando presentes até mesmo em incidentes cometidos por grupo listados. Isso

mostra como as questões políticas conseguem se sobrepor a vários indicativos concretos. Entendendo melhor o fator político das divergências entre Estados Unidos e Rússia, podemos compreender porque os dois grupos não foram listados.

O BIFM atua nas Filipinas, é citado pelo MT, está acima da média dos grupos da faixa intermediária e possui ligações com o Grupo Abu Sayyaf (ASG) e o Jemaah Islamiya (JI), mas não foi listado pelo Comitê 1267. Os três grupos possuem a intenção de criar um Estado Islâmico nas Filipinas. O BIFM realizou 55 ataques em 2016, enquanto o Jemaah Islamiya (JI) não realizou nenhum. Parece, então, ser uma ameaça maior do que o JI. O ASG realizou 73 ataques em 2016, o que não é muito mais do que o BIFM.

Duas diferenças talvez nos expliquem o motivo de o grupo não ser listado. Em primeiro lugar, apesar de ter jurado lealdade ao Estado Islâmico em agosto de 2014, segundo o Mapping Militants, a declaração não foi levada a sério pelas autoridades filipinas, que viram o ato como uma tentativa de explorar a reputação do Estado Islâmico, ganhando maior fama regional. Os outros dois grupos possuem ligações mais próximas com o Estado Islâmico, o que é um critério formal para inclusão na lista. Em segundo lugar, o BIFM não é listado pelos Estados Unidos, enquanto os outros dois grupos são.

O PKK atua na Turquia, onde almeja a criação de um Estado independente ou, ao menos, maior autonomia e mais direitos dentro do território turco. O grupo é listado pelos Estados Unidos na “Foreign Terrorist Organizations” desde 1997. Mais recentemente, os curdos apareceram como uma força de combate contra o Estado Islâmico. Ainda, sua ideologia é marcadamente marxista, distanciando-se da fonte islâmica dos grupos associados à al-Qaeda e ao ISIL. Dessa forma, apesar de o grupo estar na faixa alta, sua identidade é muito diferente dos grupos mirados pelo Comitê 1267. Poderia existir um regime de sanções específico para a questão curda, mas o fato é que a questão curda ainda é resolvida a partir de paradigmas nacionais.

O Novo Exército Popular (NPA) atua nas Filipinas e, assim como o PKK, tem ideologia marxista, diferenciando-se do foco do Comitê 1267. O grupo é listado pelos Estados Unidos na Foreign Terrorist Organizations desde 2002. O Mapping Militants inclusive afirma que não há ligações entre o NPA e outros grupos atuantes nas Filipinas³⁰.

O NPA e o PKK são casos interessantes que mostram como a violência política inspirada por ideais revolucionários ainda está presente em nosso mundo. Os dois grupos são os únicos presentes na faixa alta que não são listados. Talvez eu deva considerar os

³⁰ Disponível em: <<http://web.stanford.edu/group/mappingmilitants/cgi-bin/groups/view/149?highlight=new+people>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2018.

Extremistas Houthi como uma designação genérica, uma vez que não encontramos o grupo no Mapping Militants ou em outra plataforma de perfis de grupos extremistas. Podemos ver então como a preocupação com a investida revolucionária de matriz islâmica se sobrepõe a outros movimentos militantes. Uma das explicações é o foco local e regional de grupos como o NPA e o PKK, enquanto grupos de fonte islâmica geralmente são interpretados como organizações que pretendem espalhar seu fundamentalismo religioso para o mundo inteiro. Dessa forma, grupos como o NPA e o PKK permanecem preocupações locais, não demandando esforços multilaterais e a atenção de organizações internacionais.

8.7 Considerações sobre o capítulo

A análise da Lista 1267 nos mostrou como a identidade da ameaça terrorista internacional o resultado de práticas articulatórias que tentam construir uma imagem coesa do Outro a ser combatido. De início, já podemos ver como a imagem do terrorismo internacional é ancorada nos grupos al-Qaeda e Estado Islâmico. São os grupos que dão nome ao órgão que identifica terroristas.

Vimos também que a identificação do terrorismo internacional com grupos de fundamentação extremista islâmica é resultado de uma construção discursiva. Grupos de inspiração marxista ainda têm níveis altos de atividade, mas são considerados problemas locais e específicos. O consenso não é simplesmente sobre quem devemos combater, mas também sobre o que constitui uma ameaça. Uma leitura possível é a de que os grupos de inspiração marxista não são associados com uma empreitada global e com o objetivo de mudar o mundo, enquanto que os grupos de raiz islâmica são mais facilmente associados a uma revolução global. Por outro lado, é possível também que tais grupos simplesmente não sejam mesmo capazes de produzir medo o bastante nos países ocidentais a ponto de fazer com que estes se mobilizem multilateralmente. Eles continuam sendo perseguidos, como é possível ver na política turca e mesmo no fato de que o PKK é listado pelos Estados Unidos, mas não geram a necessidade de grandes esforços internacionais. Agir unilateralmente e fora do ambiente dos órgãos internacionais confere inclusive maior liberdade de ação.

Concordar sobre o perigo dos dois grupos, no entanto, não basta. São muitos os grupos terroristas existentes e o combate ao terrorismo internacional é feito por associação. Vimos como o critério formal de ligação com a al-Qaeda e com o Estado Islâmico importa para listagem de um grupo. A tentativa de inclusão dos grupos Ahrar al-Sham e Jaysh al-Islam ocorre dentro de um discurso que os coloca em paralelo com a al-Qaeda e o Estado Islâmico,

que são os grupos sobre os quais não há discordância entre os membros permanentes do Conselho.

Nesse sentido, é interessante notar a construção do consenso global. Qual o significado de terrorismo? Onde é possível identificar um ponto de concordância sobre o que é o terrorismo, sobre sua identidade? Vimos que nos debates dos anos 70 a busca por uma definição global foi travada porque não havia base comum sobre a distinção entre terroristas e libertários. Nos anos 2000, a al-Qaeda se torna o ponto de referência de todos os países. A partir de 2014, o Estado Islâmico reforça o consenso internacional. No entanto, a distinção fundamental entre terroristas e libertários não é resolvida, mas adiada. O significado de terrorismo está sempre diferido. Quando o mundo parecia ter encontrado o significado de terrorismo nos atos e na ideologia da al-Qaeda e do Estado Islâmico, vem necessariamente à tona a pergunta sobre quem é a al-Qaeda e o Estado Islâmico. Quais grupos formam sua identidade? O significado de terrorismo, que parecia ter sido encontrado, escapa mais uma vez e o significado se torna um significante.

Retomando nossa matriz teórica, podemos ver como a pluralidade de grupos terroristas impede a fixação definitiva de um sentido para o terrorismo. Um grupo pode ser ou não associado ao Estado Islâmico e mesmo assim praticar violência política. As particularidades dos grupos inserem a contingência na tarefa de classificar terroristas e move toda a dinâmica de construção de cadeias de equivalência e de uma imagem homogênea do Outro, que tenta neutralizar as diferenças. Finalizemos este capítulo com algumas considerações breves sobre o que observamos.

1. O importante não é que os países concordem sobre um inimigo absoluto, que deve ser eliminado de uma vez por todas, mas que se mantenha uma sintonia ao se classificar certos grupos como moderados e outros como extremistas.
2. Os grupos que realizam mais ataques são mais passíveis de serem listados pelo Conselho. Grupos das faixas intermediária e baixa geram maiores discussões.
3. As listas nacionais nos fornecem pistas sobre os fatores políticos que influenciam a classificação de grupos terroristas. Como já é senso comum, os Estados Unidos parecem liderar os trabalhos do Conselho.
4. A influência da lista americana é vista nos casos Jaysh al-Islam, Ahrar al-Sham e BIFM. Ainda, não é possível descartar o papel do critério formal de inclusão na Lista 1267, qual seja, a ligação com o ISIL. Vimos como as diferenças ideológicas e táticas (no caso do BIFM) participam do processo de classificação.

5. A ausência dos grupos Jaysh al-Islam, Ahrar al-Sham e Exército Síria Livre da Lista 1267 mostra como a política da violência não se dá de forma maniqueísta. Não há um embate entre os pacíficos e dialógicos contra os violentos. O que importa é o sentido construído sobre a violência, que depende da capacidade dos Estados mais poderosos de construir alianças que criem uma fronteira estável entre o Eu e o Outro. A polêmica em torno dos grupos Jaysh al-Islam e Ahrar al-Sham é um episódio de fratura na aliança formada e de obscurecimento das fronteiras antes estabelecidas.
6. A violência política baseada em fontes marxistas ainda existe e realiza muitos ataques, mas grupos como o PKK e o NPA são considerados problemas locais.

9 O CASO SÍRIO

Protestos começaram em 2011 contra o regime sírio, que foi liderado pelo Partido Ba'ath, de 1971 a 2000, representado pelo comandante da Força Aérea Hafez al-Assad e, desde então, é conduzido pelo seu filho, Bashar al-Assad. A Síria é o único aliado da Rússia no mundo árabe, de modo que o governo russo se mostrou avesso à possibilidade de derrubada do regime (CHESTERMAN; JOHNSTONE; MALONE, 2016, p. 56).

O décimo-segundo relatório, de 2 outubro de 2012, descreveu a dinâmica da atividade terrorista após a Primavera Árabe. O Time considerou que os protestos de massa não violentos e a resposta falha de Al-Zawahiri mostraram a irrelevância da al-Qaeda e de suas ideias para a nova geração de ativistas (CSNU, 2012e, p. 5). No entanto, em 2013, o conflito sírio viu surgir uma forte presença da al-Qaeda, refletida no grupo al-Qaeda no Iraque (CSNU, 2013a, p. 6), que era considerado um grupo de pouca influência pelo Time, em 2011 (CSNU, 2011a, p. 9). O fato de combatentes estrangeiros estarem se dirigindo à Síria para se afiliarem à al-Qaeda e à Frente al-Nusra levantou a possibilidade de criação de novas redes pan-arábicas e pan-europeias (CSNU, 2014a, p. 7). A existência da Frente al-Nusra foi observada pela primeira vez no décimo-terceiro relatório. No décimo-quinto relatório, o grupo possuía uma forte base de atividades na Síria, com presença também no Líbano e no Iraque. A maior preocupação desse período era com o fluxo de combatentes não sírios para se juntar ao grupo (CSNU, 2014a, p. 9).

O décimo-sexto relatório observa com surpresa a forma como os associados da al-Qaeda no Oriente Médio se utilizaram dos acontecimentos da Primavera Árabe. No Iêmen, a al-Qaeda na Península Arábica (AQAP) procurou se capitalizar sobre a preocupação do

governo com múltiplas crises políticas. O Ansar al-Shari'a na Tunísia foi fortalecido durante um período de mudança política. No Sinai, Egito, o Ansar Bayt-al-Maqdis se beneficiou do fluxo de armas emanado da Líbia. Na Síria e no Iraque, a Frente al-Nusra e o ISIL estiveram à frente de uma exploração pela al-Qaeda da crise síria e das divisões internas no Iraque. À medida que ganharam território, utilizaram técnicas de combate convencionais e urbanas junto a táticas terroristas. Com acesso a armas pesadas e veículos blindados, os grupos adquiriram técnicas de combate desenvolvidas (CSNU, 2014e, p. 11).

Com o desenvolvimento do conflito sírio e o enfraquecimento do ISIL, o perigo atual é o fluxo de terroristas da Síria e do Iraque em direção a outras regiões em conflito, como o sudeste asiático. Em certos casos, combatentes terroristas estrangeiros apreendidos perto da Síria pediram especificamente para serem deportados para o sudeste asiático. Uma vez que os combatentes chegam a um dos países do sudeste asiático, a natureza porosa das fronteiras marítimas na região permite o movimento entre as Filipinas, a Indonésia e a Malásia sem serem detectados (CSNU, 2017s, p.17).

No Conselho de Segurança, o consenso se mostrou difícil, e algumas resoluções sobre a situação na Síria foram vetadas. Em 4 de outubro de 2011, Rússia e China vetaram uma resolução circulada por Reino Unido, França e Estados Unidos, o documento S/2011/612, condenando a violência contra os protestantes. O mesmo ocorreu em 4 de fevereiro de 2012, com o documento S/2012/77, e em 19 de julho, com o documento S/2012/538. Já em abril de 2012, a Resolução 2042 foi adotada com uma abordagem focada em assuntos humanitários, autorizando um contingente de observadores militares da ONU desarmados para monitorar uma tentativa de cessar-fogo. Esse contingente foi retirado meses depois por questões de segurança. Quanto às resoluções seguintes que diziam respeito à Síria: em 2014, a resolução rascunho S/2013/348 foi vetada por China e Rússia; em 2016, as resoluções rascunhos S/2016/846 e S/2016/1026 foram vetadas, sendo a primeira apenas pela Rússia e a última por Rússia e China; em 2017, as resoluções rascunhos S/2017/970, S/2017/962, S/2017/884, S/2017/315 foram vetadas pela Rússia, a resolução rascunho S/2017/172 foi vetada por Rússia e China e a resolução S/2017/968 foi vetada por França, Reino Unido e Estados Unidos.

Uma suspeita de ataque com armas químicas contra rebeldes em agosto de 2013 impulsionou o Conselho. Estados Unidos e Rússia aceitaram trabalhar juntos para lidar com a ameaça das armas químicas na Síria e a Resolução 2118 foi adotada em setembro de 2013 (CHESTERMAN; JOHNSTONE; MALONE, 2016, p. 58). Em julho de 2014, o Conselho adotou a Resolução 2165, que demandava a facilitação do acesso da ajuda humanitária na

Síria, autorizando acesso a ONU e seus parceiros, mesmo sem consentimento do governo sírio (CHESTERMAN; JOHNSTONE; MALONE, 2016, p. 60). Em agosto de 2014, a atenção do Conselho se volta ao Estado Islâmico, mostrando preocupação através da Resolução 2170 (CHESTERMAN; JOHNSTONE; MALONE, 2016, p. 63). Já com a Resolução 2178, a preocupação se expandiu para a ameaça dos combatentes terroristas estrangeiros atuando na Síria e no Iraque.

Nos idos de 2014, o assunto da crise síria foi objeto de três anos de paralisia do Conselho, devido aos vetos de China e Rússia a quatro resoluções (CHESTERMAN; JOHNSTONE; MALONE, 2016, p. 291). O surgimento do ISIS mudou a equação e, em agosto de 2014, o Conselho adotou a Resolução 2170, que impôs sanções a grupos extremistas no Iraque e na Síria. Após isso, a Resolução 2178 ampliou o escopo da resolução anterior, para atingir combatentes terroristas estrangeiros de todas as partes. Não houve estabelecimento de comitê para a Resolução 2178. Os comitês 1267 e 1373 assumiram o papel de monitoramento.

A tentativa que chegou mais perto de estabelecer uma regulação global sobre o conflito sírio foi o rascunho de uma lista de grupos terroristas na Síria. Em 2016, a Agência Reuters publicou o rascunho da lista, um documento que representaria o consenso internacional sobre a classificação das organizações ativas no país³¹. Para termos noção da complexidade do conflito, o GTD detectou 30 grupos ativos em 2016, enquanto o rascunho possui 163 grupos passíveis de listagem. A lista não foi adotada por falta de consenso, e nela podemos ver o posicionamento dos seguintes países em relação aos grupos sírios: Estados Unidos, Emirados Árabes Unidos, Turquia, Rússia, Catar, Líbano, Arábia Saudita, Jordânia, Itália, Irã, Iraque, Alemanha, França, Egito, China e Reino Unido. Os cinco membros permanentes do Conselho estão presentes, mas a própria Síria não está. Como é de se esperar, todo grupo que ameace o Estado sírio é considerado grupo terrorista pelo regime.

Reino Unido, Omã e Irã não se posicionaram em relação a nenhum grupo. A Turquia, como veremos, coloca-se como ponto de apoio dos rebeldes sírios, e, nessa lista, marcou apenas o ISIL, a Frente al-Nusra, o PKK, a União das Comunidades Curdas (KCK) e o Unidades de Proteção Popular (YPG). Estes três últimos grupos são formados pelos curdos, com quem a Turquia tem um conflito histórico. Apenas a Turquia marcou o PKK e o KCK e apenas o Catar marcou também o YPG. A China marcou apenas três grupos: ISIL, Frente al-Nusra e ETIM, que é o grupo que possui influência sobre o território chinês.

³¹ Disponível em: <https://static.reuters.com/resources/media/editorial/20180116/armed_groups_list.pdf>. Acesso em: 18 de janeiro de 2018.

Tom Miles e John Irish notaram que a listagem americana está alinhada com as lista da Jordânia. Diplomatas ocidentais afirmaram que não havia chances de estabelecer uma lista que agradasse a todos, citando o velho ditado sobre o terrorista de um ser o guerreiro da liberdade de outro.

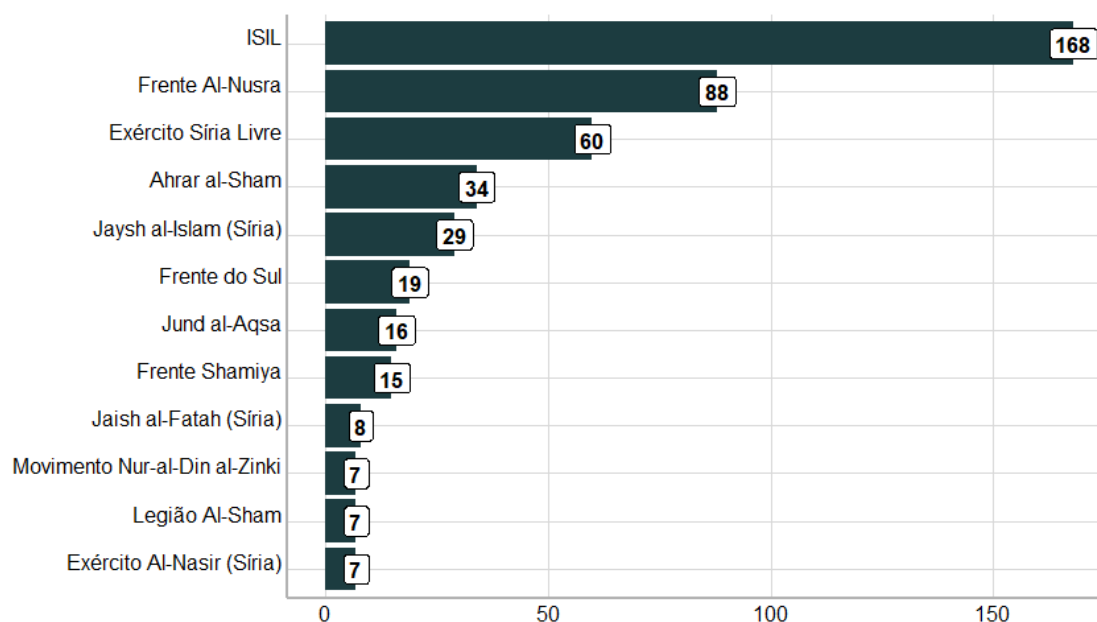
Podemos ver a posição dos países em relação àqueles grupos já incluídos na Lista 1267. Houve ampla concordância sobre o ISIL e a Frente al-Nusra. O Jund al-Aqsa, que na época não estava na Lista, foi apontado por Estados Unidos e França como grupo terrorista, mas não por Rússia e China. A Alemanha julgou que a classificação desse grupo mereceria maiores discussões. O Jaysh al-Muhajirin Wal Ansar, que, pelo GTD, é inativo, foi marcado por Estados Unidos e Rússia, mas não pela França. O Harakat Sham al-Islam, listado em 29 de fevereiro de 2016, foi marcado como grupo terrorista pelos Estados Unidos e pela França, mas não por Rússia e China. A Alemanha afirmou que o grupo merecia ser discutido.

Os exemplos do Jund al-Aqsa e do Harakat Sham al-Islam são bons para mostrar quem os considerava terroristas antes da listagem no Comitê 1267. Mais uma vez, parece haver uma liderança americana no processo de classificação. O Ahrar al-Sham aparece com o nome Ahrar Asham. Os Estados Unidos, a Jordânia e a Itália consideraram que o grupo merecia ser discutido. A França não se posicionou e a Rússia classificou o grupo como terrorista. Sobre o Jaysh al-Islam, Estados Unidos, Emirados Árabes Unidos, Jordânia e Itália consideraram que o grupo merecia ser discutido, enquanto a Rússia o qualificou como terrorista.

9.2 Grupos ativos

Para analisarmos os grupos atuantes na Síria, utilizamos o GTD para filtrar os grupos envolvidos em incidentes terroristas de 2011 a 2016. Partimos de 2011, pois é o ano em que os incidentes realmente começam a ocorrer. Entre 2000 e 2010, houve apenas 3 incidentes terroristas, nos anos de 2008, 2006 e 2004. Procuramos pelos grupos ativos na Síria nos relatórios do MT e nos encontros entre os países no CSNU em 2016.

Vejamos agora a relação entre grupos listados e não listados atuantes na Síria, levando em conta o número de incidentes realizados no país. Por que levar apenas em conta os incidentes realizados em território sírio? Porque conseguiremos analisar o peso dos grupos exclusivamente no conflito sírio. Se o Conselho está trabalhando para resolver o conflito nesse país, seria razoável pensar que ele deve listar os grupos mais violentos, promovendo diálogo com os mais pacíficos. A tabela seguinte revela os incidentes terroristas realizados na Síria, em 2016, expondo apenas os grupos mais ativos:

Gráfico 8 - Número de incidentes terroristas na Síria em 2016 - Grupos mais ativos

Fonte: Elaborado pelo autor

Tivemos, na verdade, 30 grupos ativos na Síria. A média de incidentes desses grupos é 17,36. Dos grupos acima dessa média, apenas o ISIL e a Frente al-Nusra, os dois grupos mais violentos, estão listados. Abaixo dessa média está o Jund al-Aqsa, com 16 ataques realizados em 2016. O grupo Ansar al-Islam, listado pelo Comitê 1267 e inativo desde 2014, realizou 2 ataques na Síria e 47 no Iraque. O Jaish al-Muhajireen wal-Ansar, também listado e inativo desde 2013, realizou apenas 3 ataques durante sua existência, todos na Síria.

Os polêmicos grupos Ahrar al-Sham e Jaysh al-Islam são, respectivamente, o quarto e o quinto grupo com maior número de incidentes na Síria em 2016: 34 e 29. Em terceiro, temos o Exército Síria Livre, com 60. A Frente al-Nusra realizou 88 ataques e o ISIL realizou 168 ataques em 2016, na Síria. Se levarmos em conta o peso que os grupos polêmicos possuem na Síria e o fato de eles serem mais violentos que o Jund al-Aqsa, listado em 2017, que atua exclusivamente na Síria, vemos que eles poderiam facilmente ser incluídos na lista.

No GTD, o grupo Ahrar al-Sham aparece com 64 incidentes, enquanto o Jaysh al-Islam aparece com 45. Ambos os grupos tiveram atuação no ano de 2016. Se considerarmos o número total de incidentes, os grupos apareceriam respectivamente nas posições 21 e 24. Se considerarmos o número de incidentes apenas em 2016, os grupos apareceriam respectivamente nas posições 10 e 12. Interessante notar que 26 grupos, dos 43, não realizaram ataques em 2016, e 2 realizaram apenas 1 ataque. O ataque mais grave do Jaysh al-Islam teve 76 mortos, e 16 grupos da lista realizaram ataques mais danosos. O Ahrar al-Sham cometeu um ataque com 57 fatalidades, e 19 grupos da lista foram mais letais em um só ataque. Interessante notar,

porém, que o grupo Jund al-Aqsa, listado em 20/07/2017, atua na Síria, com 25 incidentes totais e 16 em 2016, com seu ataque mais grave tendo 57 fatalidades. Trata-se do incidente de número 201509180051 no GTD, onde constam os nomes dos grupos Ahrar al-Sham, Frente al-Nusra e Jund al-Aqsa, pois os três reivindicaram responsabilidade pelo ataque. Isso quer dizer que o ataque mais grave de um grupo listado tem sua autoria compartilhada ou, no mínimo, disputada por um grupo não listado de características semelhantes quanto à atuação.

Comparando as atuações materiais dos grupos Ahrar al-Sham e Jaysh al-Islam, vemos como o número de incidentes realizados e o número de vítimas em um só ataque nos diz pouco sobre os critérios de inclusão de grupos armados não estatais na Lista 1267. As relações de poder, como no exemplo dos conflitos entre Rússia e Estados Unidos, mostram-se mais importantes. Isso porque a classificação de um grupo como terrorista não diz respeito simplesmente a uma constatação de um perigo extremo, mas envolve a dinâmica do conflito em questão e suas possíveis formas de resolução.

Vimos que a Lista 1267 não se pauta simplesmente por questões de intensidade de atividade terrorista. O fato de grupos como Jaysh al-Islam e Ahrar al-Sham não serem incluídos na Lista, apesar de serem um dos grupos mais ativos na Síria, junto com o Exército Síria Livre, também não incluído, demonstra o peso da política na classificação de terroristas. Interessante notar também como esses três aparecem com frequência no GTD. Na narrativa do Jaish al-Muhajireen wal-Ansar, elaborada pelo próprio Comitê, o Ahrar al-Sham aparece na lista de autores de um dos ataques citados.

9.3 As controvérsias em torno do caso sírio

Vamos conhecer um pouco sobre a história dos grupos Jaysh al-Islam e Ahrar al-Sham. Os dois grupos são peças centrais para entender o desenvolvimento do conflito sírio e as tentativas de solução pacífica, com o início de um processo de transição política. O “Mapping Militants”, iniciativa da Universidade de Stanford, irá nos ajudar a apresentar os perfis dos dois grupos.

Em 26 de março de 2011, o presidente Bashar al-Assad anistiou aproximadamente 260 prisioneiros de Sednayya. A maioria seria de indivíduos islamistas de um tipo ou de outro, enquanto outros eram membros da oposição política e da minoria curda. O interessante é que esse evento está ligado ao nascimento dos grupos Ahrar al-Sham e Jaysh al-Islam, cujos membros pertencentes a lideranças haviam sido presos políticos. O ato pareceu ter sido uma tentativa de acalmar o sentimento antigoverno, porém é mais provável, segundo Charles

Lister (2015, p. 53), que tenha sido uma tentativa do regime Assad de manipular seu adversário, liberando aqueles que ele poderiam facilmente nomear como "jihadistas" ou "extremistas". Segundo Abu Mustafa, chefe das relações exteriores do Ahrar al-Sham, citado por Lister, a estratégia do regime era distorcer e falsear a revolução, e por isso vários dos anistiados tinham pensamentos de extremismo e militância.

Uma segunda anistia foi feita em 30 de maio de 2011, quando Assad libertou todos os membros da Irmandade Muçulmana e outros detentos pertencentes a movimentos políticos (LISTER, 2015, p. 54). Dentre os indivíduos soltos, estavam Hassan Abboud, que ajudou a fundar o Ahrar al-Sham, e Zahran Alloush, que fundou o Liwa al-Islam (LISTER, 2015, p. 55). Zahran Alloush, inclusive, chegou a liderar o Jaysh al-Islam de 2013 a 2015.

A controvérsia em torno dos dois grupos se dá essencialmente pelo fato de que os Estados Unidos e seus aliados consideraram possível distinguir grupos e indivíduos moderados dentre as organização não estatais armadas dentro da Síria, enquanto a Rússia e a Síria são mais céticas quanto a essa possibilidade.

Uma frente de combate contra o ISIL, formada no norte da Síria, foi encorajada pelos Estados Unidos, pela Arábia Saudita e pelo Catar, que incentivaram e financiaram os rebeldes, segundo relatou uma matéria do “The Daily Telegraph” citada por Charles Lister (LISTER, 2015, p. 189). O movimento é plausível, uma vez que esses países enxergam no ISIL e na al-Qaeda uma forte ameaça contra seus interesses na região.

Uma matéria de Charles Lister (2017) para o jornal “Foreign Policy” de março de 2017 afirmou que a oposição síria esteve em sua pior fase desde 2012. Os Estados Unidos se distanciaram da narrativa do "Assad deve sair" e direcionou sua atenção para as eleições americanas. A Europa está distraída com os refugiados e com o Brexit. A Turquia mudou sua postura radicalmente e vendeu Aleppo à Rússia. Enquanto isso, Moscou, Tebrã e o Hezbollah têm melhorado seus compromissos militares com o regime Assad, garantindo sua sobrevivência.

A Frente al-Nusra mudou seu nome para Jabhat Fateh al-Sham (JFS) em julho de 2016 e depois, em janeiro de 2017, para Hayat Tahrir al-Sham (HTS), procurando ganhar adeptos com uma narrativa mais nacionalista.

9.3.1 Jaysh al-Islam

O Jaysh al-Islam³² é um grupo sírio que faz oposição ao regime Assad, ao Estado Islâmico e a algumas forças curdas. Ele se formou em 2013 após a fusão de cerca de 50 grupos de oposição da cidade de Damasco, incluindo o grupo Liwa al-Islam, que permanece o mais poderoso dentre os membros. Em novembro de 2013, o grupo ajudou a fundar a Frente Islâmica, uma organização guarda-chuva com cerca de 40.000 a 70.000 combatentes que procurou substituir o regime Assad por um governo islâmico. O grupo também sempre combateu o ISIL, considerado o principal inimigo da revolução síria.

Houve cooperação com a Frente al-Nusra, mas surgiram tensões entre os dois grupos após o Jaysh al-Islam assinar uma declaração, junto com outros grupos opositores, em uma conferência na Arábia Saudita, comprometendo-se a começar negociações de paz com o regime Assad.

Em abril de 2016, o Jaysh al-Islam foi acusado de utilizar armas químicas contra curdos, o que foi negado pelo grupo. Em janeiro de 2017, o líder Mohammad Alloush anunciou que lideraria uma delegação de oposição nos diálogos de paz com o regime Assad, no Cazaquistão. A Frente al-Nusra foi excluída devido a sua associação anterior com a al-Qaeda. Por isso, a Frente começou a atacar grupos militantes que tinham representantes no Cazaquistão. Houve vários conflitos em Idlib que levaram os combatentes do Jaysh al-Islam nesse local a desertar para o Ahrar al-Sham. Em julho de 2017, o Egito mediou um cessar-fogo entre o Jaysh al-Islam e as forças russas.

O objetivo do Jaysh al-Islam é derrubar o regime Assad, mas o comandante Zahran Alloush, morto em 2015 por ataques aéreos russos, afirmou que o novo governo não deve ser sectário, mas um corpo tecnocrático que represente a diversidade do povo sírio, o que contradiz um pronunciamento anterior em que afirmava o desejo de limpar Damasco de todos os xiitas e alaunitas.

O grupo é financiado por Arábia Saudita, Catar e Turquia. O objetivo dos sauditas era combater a influência da al-Qaeda em Damasco. Em 2013, a Arábia Saudita tentou, sem sucesso, convencer os Estados Unidos a fornecer mísseis antiaéreos e antitanques ao grupo. O Jaysh al-Islam manteve ligações próximas na Arábia Saudita, talvez graças ao fato de que o pai de Zahran e famoso clérigo salafista, Sheikh Abdullah Mohammed Alloush, era um residente antigo do país (LISTER, 2015, p. 344).

³² Disponível em: <<http://web.stanford.edu/group/mappingmilitants/cgi-bin/groups/view/533>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2018.

Em junho de 2015, o líder Zahran Alloush foi à Turquia para se encontrar com representantes de governos estrangeiros e com grupos insurgentes sírios. O Jaysh al-Islam lançou uma declaração de solidariedade com o governo turco, após o ataque terrorista em Ancara, em 2016.

Em 2014, o Jaysh al-Islam estabeleceu o Conselho Judiciário Unificado, um corpo formado por acadêmicos da lei islâmica que controla os assuntos legais dos grupos de oposição em Damasco, como questões criminais, familiares e civis. O grupo também participou das negociações de paz com o regime Assad desde dezembro de 2015, quando formou, em uma conferência na Arábia Saudita, o Alto Comitê de Negociações para a Revolução Síria e Forças de Oposição (HNC). O grupo se retirou dos diálogos em maio de 2016 e retornou em janeiro de 2017. As negociações ainda estão em curso na época da publicação deste texto.

9.3.2 Ahrar al-Sham

O Ahrar al-Sham³³ é um grupo salafista sunita que opera na Síria e procura substituir o regime Assad por um governo islâmico. O grupo trabalhou junto com o ISIL até janeiro de 2014, quando este grupo assassinou um combatente do Ahrar al-Sham após críticas feitas pelo líder Hassan Abboud contra Abu Bakr al-Baghdadi. Ideologicamente, não havia muita diferença entre o ISIL e o Ahrar al-Sham, que também pretendia criar um Estado teocrático sunita. Os membros do Ahrar foram bem recebidos pelo povo local depois de restaurarem a lei e a ordem, após os ataques do Exército Síria Livre. Cockburn aponta esse apoio popular como uma semelhança entre o Ahrar al-Sham e o Talibã dos anos 90 no Afeganistão (COCKBURN, 2015, p. 121).

Steinberg (2016, p. 5) chega a considerar o grupo como o Talibã sírio. A posição do Ahrar al-Sham em relação à Frente al-Nusra é similar à posição do Talibã em relação à al-Qaeda. Como o Talibã, o Ahrar é a formação numericamente mais forte e se beneficia da expertise da Frente al-Nusra. O Ahrar também é um grupo nacionalista, mas com uma ala religiosa forte em direção ao jihadismo internacional. Outra característica compartilhada é o ódio em relação aos muçulmanos não sunitas. As diferenças são o menor uso da violência contra adversários civis e militares (deixando ataques suicidas para os membros da Frente al-

³³ Disponível em: <<http://web.stanford.edu/group/mappingmilitants/cgi-bin/groups/view/523>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2018.

Nusra) e o menor ímpeto em impor uma interpretação salafista do Islã, tentando ganhar os civis ao oferecer proteção contra as forças do regime.

Uma peculiaridade do Ahrar al-Sham é que seus argumentos são, em larga medida, nacionalistas, e suas atividades militares sugerem que não há ameaças aos Estados vizinhos à Síria (STEINBERG, 2016, p. 2).

O grupo teve papel importante na negociação de acordos de cessar-fogo com o regime Assad em 2015 e participou dos diálogos de paz. Em dezembro de 2015, o grupo se retirou dos diálogos sediados por seu aliado, a Arábia Saudita, após citar preocupações de que as partes estariam sendo muito simpáticas ao regime Assad. O grupo lançou uma declaração afirmando que seria possível negociar termos de paz em 2016 com o governo sírio, mas afirmou que não permitiria a permanência de Bashar al-Assad no poder por um período de transição após a guerra.

Nas negociações de paz, o grupo mostrou uma divisão entre apoiadores das negociações e cooperações com a oposição não islâmica e os jihadistas mais sectários que apoiam a aliança com a Frente al-Nusra. Apesar dos esforços em obter reconhecimento internacional, os mais sectários se mostraram uma força significativa em 2015 e 2016, o que se expressa na contínua aliança com a Frente al-Nusra (STEINBERG, 2016, p. 6).

Embora os grupos se digladiem, tanto o Ahrar al-Sham quanto o Hay'at Tahrir al-Sham, a nova configuração da Frente al-Nusra, colaboraram com outros grupos sunitas em março de 2017, numa ofensiva para capturar território em Hama. Em abril de 2017, os dois grupos ofereceram proteção a jornalistas que desejavam cobrir o desenrolar do ataque químico realizado pelo governo Assad em Khan Sheikhoun.

Charles Lister (2015, p. 109) aponta que não é possível dizer que houve uma relação oficial, mas que pelo menos houve ligações indiretas entre o Ahrar al-Sham e a al-Qaeda, que facilitaram o crescimento da Frente al-Nusra e de outras facções jihadistas menores cuja ideologia era semelhante à da al-Qaeda. Apesar disso, o Ahrar al-Sham permaneceu uma organização determinada a ser inclusiva e a ganhar popularidade, ao mesmo tempo estando comprometida com um conservadorismo salafista.

Os primeiros sinais de moderação do grupo vieram em 2014, com o processo acelerado pela perda de quase toda liderança em setembro de 2014 e o surgimento de novas figuras para substituí-los. Em uma entrevista a al-Jazeera, em abril de 2015, o novo líder Hashim al-Shaikh criticou a Frente al-Nusra, afirmando que os laços desta com a al-Qaeda feriam o povo sírio, porque forneciam à comunidade internacional uma desculpa para rotular

a revolução síria como terrorismo. Prometeu ainda proteger os direitos das minorias religiosas em um futuro estado islâmico (STEINBERG, 2016, p. 6).

Com a ajuda da Turquia, o grupo tentou convencer os Estados Unidos de que seria uma opção melhor do que o Estado Islâmico para o período após a guerra. Em 10 de julho de 2015, o chefe das relações políticas exteriores do Ahrar al-Sham, Labib Al Nahhas, lançou um pronunciamento no “The Washington Post” (NAHHAS, 2015). Ele criticou a visão americana sobre os grupos atuantes na Síria. Afirmou que o grupo luta pela justiça para o povo sírio e que estava sendo falsamente acusado de ligações organizacionais com a al-Qaeda e de expressar a ideologia da al-Qaeda: “Os sírios nos consideram um elemento integral e de valor da revolução, e mesmo assim temos sido injustamente vilanizados pela administração Obama desde o primeiro dia”, disse Labib na matéria.

Apesar de afirmar que tolera as minorias religiosas do país, os pronunciamentos do Ahrar revelam a intolerância contra cristãos, alauitas e xiitas. Por exemplo, o termo negativo “nasrani” (nazarenos), popular entre os salafistas, é usado para descrever os cristãos, em vez do termo árabe “masihi” (STEINBERG, 2016, p. 2). Além disso, o grupo foi acusado pelo Human Rights Watch, junto com a Frente al-Nusra e com o ISIL, de participar do massacre de agosto de 2013 e sequestro de civis alauitas na província de Lattakia, o primeiro ataque sectário de grande escala documentado por sunitas. O Ahrar negou envolvimento (AL-SHAMI; YASSIN-KASSAB, 2016, p. 123).

Em 2016, o Ahrar al-Sham começou a expressar desejo por maiores laços com a Frente al-Nusra. Desde 2017, o Ahrar al-Sham tem tido problemas em confrontos com a nova formação da Frente al-Nusra (HAID, 2017). No começo de 2018, o Ahrar al-Sham se negou a participar da nova sala de operações dos rebeldes em Hama e Idlib enquanto a Frente al-Nusra for um membro (FADEL, 2017).

9.3.3 Reações internacionais

Em 2016, a Rússia tentou incluir os grupos Jaysh al-Islam e Ahrar al-Sham na Lista 1267, sendo vetada por Estados Unidos, França e Reino Unido (NICHOLS, 2016). A Agência Reuters citou uma declaração do Ministério das Relações Exteriores da Rússia na agência de notícias RIA, em 29 de janeiro de 2016, que afirmava que a participação dos grupos Jaysh al-Islam e Ahrar al-Sham era inaceitável (REUTERS, 2016). Os americanos consideram que os dois grupos são importantes para a cessação das hostilidades na Síria e afirmam que não são

aliados, nem fazem parte da Frente al-Nusra³⁴. A tentativa de listagem ocorreu nos encontros de formulação do rascunho da resolução 2254(2015) (CSNU, 2016k, p.7).

Uma matéria de uma agência de notícias russa criticou o veto dos Estados Unidos, do Reino Unido e da França contra a inclusão do Ahrar al-Sham e do Jaysh al-Islam no regime de sanções 1267, por causa de ligações com a Frente al-Nusra. Maria Zakharova, porta-voz do Ministério de Relações Exteriores da Rússia, afirmou que o fato demonstra como os países ocidentais são seletivos quanto ao conflito sírio (TASS, 2016).

Os Estados Unidos chegaram a se complicar quanto a sua posição em relação aos dois grupos. O Secretário de Estado dos Estados Unidos, John Kerry, chegou a apontar os grupos Ahrar al-Sham e Jaysh al-Islam como subgrupos do Estado Islâmico e da Frente al-Nusra. Após essa declaração, oficiais do Departamento de Estado americano tentaram esclarecer a posição americana sobre o assunto (BERTRAND, 2016). Um oficial americano reiterou o esforço dos Estados Unidos em não permitir que a Rússia e o regime sírio igualem todos os grupos citados como terroristas. Ainda, John Kirby, porta-voz do Departamento de Estado, afirmou que não houve mudanças na política americana de considerar como terroristas apenas aqueles designados pela ONU. O interesse russo em nomear os dois grupos como terroristas está em legitimar a campanha de bombardeios na Síria. Se os americanos também considerassem os dois grupos como terroristas, estariam apoiando a campanha russa no país. Em outra ocasião, o Enviado Especial dos Estados Unidos para a Síria, Michael Ratney, chegou a afirmar que o Ahrar al-Sham e os demais grupos de oposição seriam os defensores leais da revolução síria, enquanto a al-Qaeda seria a inimiga da revolução (LISTER, 2017).

Para Steinberg (2016, p. 7), a principal razão para permitir que o Ahrar participe dos diálogos é sua oposição em relação ao ISIL, sendo um fator problemático a aliança do grupo com a Frente al-Nusra. O autor considera um passo correto Alemanha criminalizar o ingresso e o apoio ao Ahrar enquanto grupo terrorista, mantendo-se aberta para reverter essa classificação de acordo com o comportamento do grupo. A Alemanha chegou a prender três indivíduos por suspeita de apoio ao Ahrar al-Sham, em novembro de 2016 (DEUTSCHE WELLE, 2016).

Nos encontros do Conselho de Segurança de 2016, os dois grupos foram citados frequentemente³⁵, mas na maioria das vezes pela Rússia e pela Síria. Houve 2 citações do

³⁴ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=jkylzJNHrvQ&t>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2018.

³⁵ Os encontros onde houve citação aos dois grupos estão transcritos nos documentos oficiais registrados com os seguintes símbolos: S/PV.7605, S/PV.7621, S/PV.7634, S/PV.7687, S/PV.7690, S/PV.7701, S/PV.7704, S/PV.7708, S/PV.7744, S/PV.7757, S/PV.7774, S/PV.7777, S/PV.7793, S/PV.7795, S/PV.7815, S/PV.7817, S/PV.7822.

Jaysh al-Islam pelo representante venezuelano, quando citava grupos terroristas perigosos na Síria (CSNU, 2016h, p. 23; CSNU, 2016m, p. 16). Stephen O'Brien, Sub-Secretário-Geral para Assuntos Humanitários, citou o grupo Ahrar al-Sham uma vez, chamando-o de oposição armada não estatal (CSNU, 2016n, p. 3).

O Ahrar al-Sham foi citado pela Rússia 12 vezes e pela Síria 9 vezes em 2016. O Jaysh al-Islam foi citado pela Rússia e pela Síria 7 vezes cada. Os demais membros não citaram os dois grupos. Em geral, Rússia e Síria citam o grupo em tom de preocupação e, normalmente, em meio a citações a outros grupos, como a Frente al-Nusra e o Estado Islâmico.

A Rússia reclamou do bloqueio à proposta de colocar os dois grupos na lista de sanções e os associou à Frente al-Nusra (CSNU, 2016q, p. 16; CSNU, 2016g, p. 5). O representante sírio apontou a Frente al-Nusra como parte do Ahrar al-Sham e que este grupo teria sido criado pelo serviço de inteligência da Turquia (CSNU, 2016, p. 18). A Síria também criticou o veto à listagem feito por Estados Unidos, França e Reino Unido, afirmando que alguns no Conselho de Segurança o transformaram em um teatro de extorsão política e de polarização, esquivando-se da responsabilidade de combater o terrorismo (CSNU, 2016, p. 25). É comum se utilizar de linguagem evasiva ao se fazer acusações nos encontros do Conselho. Por exemplo, o representante sírio afirmou que alguns Estados protegem entidades terroristas, inclusive dentro do Conselho de Segurança. Exemplo disso teria sido a recusa de alguns em nomear o Jaysh al-Islam como grupo terrorista. Sabemos, no entanto, que o representante sírio está se referindo aos Estados Unidos, à França e ao Reino Unido. De maneira direta, o representante criticou a recepção que alguns países fizeram a líderes de grupos como Frente al-Nusra e Ahrar al-Sham, como a visita feita pelo chefe de relações exteriores deste grupo para lançar declarações no “The Washington Post”, em 2015 (CSNU, 2016f, p. 5).

Síria e Rússia acusaram o Ahrar al-Sham e outros grupos de terem violado o acordo de cessar-fogo realizado por Estados Unidos e Rússia 300 vezes antes de sua expiração (CSNU, 2016k, p. 7; CSNU, 2016l, p. 22). A Rússia insistiu na inclusão dos dois grupos na lista de sanções, inclusive como etapa seguinte à inclusão do grupo Jund al-Aqsa, que, como já vimos, possui características muito parecidas com o Ahrar e o Jaysh (CSNU, 2016k, p. 7).

A Síria acusou os Estados Unidos de não se referirem ao Jaysh al-Islam como um grupo terrorista e demandou que Turquia, Catar e Arábia Saudita parassem de apoiar os grupos terroristas sírios. O representante sírio citou que os Estados Unidos mencionaram o assassinato de um refugiado palestino, cometido pelo grupo Harakat Nour al-Din al-Zenki, que opera na Síria. Ele deu ênfase ao fato de que o grupo foi chamado de rebelde, em vez de terrorista. O representante utilizou esse caso para enfatizar que os chamados grupos de

oposição sírios são, na verdade, grupos terroristas que atacam civis injustamente (CSNU, 2016i, p. 8).

Uma mudança de paradigma ocorreu em 30/12/2016, com o acordo de cessar-fogo entre regime e oposição, garantido por Rússia e Turquia. Em primeiro lugar, destaque-se a ausência dos Estados Unidos nesse acordo. Em segundo lugar, foi nesse momento que a Rússia listou os grupos Ahrar al-Sham e Jaysh al-Islam como partes da chamada oposição moderada (MINISTÉRIO DA DEFESA DA FEDERAÇÃO RUSSA, 2016).

A resolução 2336(2016) foi adotada para endossar o regime de cessar-fogo liderado por Rússia e Turquia. O documento S/2016/1133 contém os termos do acordo, que exclui áreas de operações de combate contra os grupos terroristas Estado Islâmico e Frente al-Nusra e permite o uso da força em caso de legítima defesa. São essas duas exceções que fazem com que os acordos de cessar-fogo na região sejam seguidos rapidamente por violações. Menos de duas horas após esse cessar-fogo, ocorreram conflitos em Hama (VOA NEWS, 2016).

Em maio de 2017, 4 zonas de desescalada foram criadas na Síria, após acordo entre Rússia, Irã e Turquia, mas sem assinaturas do governo e da oposição (BARNARD; GLADSTONE, 2017). Outro cessar-fogo foi firmado em julho de 2017, entre Estados Unidos, Rússia e Jordânia (HARRIS, 2017). Em 2017, os encontros do Conselho de Segurança da ONU não registraram menções dos Estados membros ao Ahrar al-Sham e ao Jaysh al-Islam.

9.4 Considerações sobre o capítulo

Quando alegamos que há motivos materiais para a inclusão dos grupos Jaysh al-Islam e Ahrar al-Sham na Lista 1267, não pretendemos afirmar que isso deve ser feito. Não é possível dizer se se trata de interesses escusos e de hipocrisia, mas o fato é que, como já dissemos, a forma como o inimigo é nomeado tem impacto direto nas formas de resolução do conflito. Escolher não classificar esses dois grupos como terroristas é apostar no diálogo e na negociação. Pelo menos esse é o argumento americano.

O interesse deste trabalho, após toda a nossa exposição dos dados, é, em primeiro lugar, entender como a definição de terrorismo se mostra um problema político. Com a exclusão dos grupos Jaysh al-Islam e Ahrar al-Sham não queremos dizer simplesmente que o combate ao terrorismo é seletivo, mas inclusive que atribuir o “extremismo” ou a “moderação” a grupos igualmente violentos faz parte da dinâmica dos conflitos. Em muitos casos, podemos dizer que é incoerente afirmar que um grupo violento é moderado, enquanto outro grupo igualmente violento é tratado como terrorista, mas, por outro ponto de vista, é apenas quando

se trata o inimigo como um ator moderado que é possível iniciar diálogos e vislumbrar o fim do conflito.

Os casos dos grupos Ahrar al-Sham e Jaysh al-Islam mostram a trajetória de debates para construção de uma fronteira de antagonismo. Estados Unidos e Rússia concordam que não é possível iniciar diálogos com grupos terroristas, e por isso eles são excluídos dos acordos de cessar-fogo. A partir do momento em que os russos tentam incluir os dois grupos na Lista 1267 e não conseguem fazer isso devido à obstrução americana, uma crise nas cadeias de equivalências formadas se instala. A imagem que a Rússia possuía do Outro a ser combatido diferia da imagem formada pelos Estados Unidos. A partir de então, os Estados Unidos passaram a ser vistos por russos e sírios como um ator sem legitimidade para representar a comunidade internacional.

No desenrolar da situação, os americanos reforçaram seu compromisso com o combate ao terrorismo e com o dever de unir forças apenas com os moderados, jamais com terroristas. Os próprios grupos procuraram passar uma imagem moderada, como vimos nas declarações do Ahrar al-Sham. Dito de outro modo, esses agentes começaram então a realizar práticas articulatórias capazes de produzir uma imagem compatível com o equivalente geral, no caso, o combate ao terrorismo internacional.

Em dezembro de 2016, quando a Rússia lista os dois grupos como partes de um acordo de cessar-fogo, o conflito anterior é apaziguado. Os dois países passam a convergir em relação à classificação das duas organizações, considerando-as moderadas o suficiente para participarem de negociações.

O conflito sírio é atravessado por várias polêmicas que envolvem basicamente a distinção entre aqueles que realmente combatem o terrorismo e querem ajudar o povo sírio e aqueles que, na verdade, são movidos por interesses políticos que nada têm a ver com a promoção da paz na região. Os debates sobre o Jaysh al-Islam e o Ahrar al-Sham são apenas uma pequena parte da dinâmica do conflito, mas bons o bastante para apresentar os caminhos tortuosos na elaboração de uma estrutura hegemônica e na demarcação de fronteiras antagonísticas.

9.5 Os recentes debates no Conselho

A resolução 2254(2015) é a única iniciativa do Conselho que aponta de maneira direta para um processo político que implique o fim do conflito na Síria. Nela é reiterado que a solução da crise depende de um processo político liderado pelos próprios sírios, com o estabelecimento de um governo de transição inclusivo. A resolução menciona a necessidade

de uma nova constituição e a realização de eleições livres e justas, encorajando ainda a participação das mulheres. Trata-se do documento que serve de base, até o momento de escrita deste texto, para os diálogos de paz.

Os discursos americanos no Conselho sobre o combate ao ISIL e à al-Qaeda mencionam a necessidade de coesão internacional e apelam para um envolvimento maior da comunidade internacional (CSNU, 2017c, p. 9). Tanto os Estados Unidos quanto a Rússia lamentam o ritmo lento com o qual as resoluções do Conselho são adotadas por outros países, sem mencionar nomes, indicando a dificuldade com que esses países adotam legislações nacionais e mecanismos de combate ao terrorismo (CSNU, 2017c, p. 9, p. 20).

Em novembro de 2017, a Rússia chegou a mencionar a importância do uso do Comitê 1267 e mencionou preocupação com a relutância de alguns países em concordar com o pedido russo de listar dois indivíduos que participaram de atividades terroristas na al-Qaeda e no ISIL. Esse tipo de politização é o que mina a efetividade do Comitê, segundo o representante russo (CSNU, 2017c, p. 20). No encontro 8116, é possível observar como Rússia e Estados Unidos concordam em relação aos meios de combater o terrorismo. Ambos falam que o combate não pode depender apenas de aparatos militares e apontam a importância de medidas de prevenção, da contranarrativa e dos programas de reabilitação. Os encontros 8146 e 8148 ocorreram sem maiores discussões e a com adoção de duas resoluções sobre contraterrorismo. Os países demonstram como é mais fácil convergir em relação a temas mais gerais, digladiando-se quando se trata de assuntos específicos. No fim de 2017, debates intensos foram travados entre os dois países sobre a investigação de uso de armas químicas na Síria e sobre a ajuda humanitária enviada ao país.

O encontro S/PV.8105, sobre a situação no Oriente Médio, foi conturbado por discussões intensas entre Estados Unidos e Rússia. Os debates inclusive continuaram nos dias seguintes a essa reunião. Na ocasião, tratou-se da renovação do Mecanismo Investigativo Conjunto das Nações Unidas sobre Proibição de Armas Químicas (JIM). Os Estados Unidos patrocinaram uma resolução que estendia seu mandato, enquanto a Rússia patrocinou uma resolução que implica mudanças nos trabalhos do órgão. A resolução apoiada pelos americanos foi vetada pelos russos, enquanto a resolução apoiada pelos russos foi vetada pelos americanos, pelos britânicos e pelos franceses.

A representante americana chegou a afirmar que o veto russo estaria eliminando a habilidade de identificar perpetradores e que não haveria mais notícia do uso de armas químicas pelo regime al-Assad e pelo ISIL. Para ela, a Rússia estava legitimando o uso de armas químicas pela Síria. O apoio russo à paz síria não seria, portanto, confiável (CSNU,

2017a, p. 3). No seu discurso, a representante americana afirmou que outros mecanismos ainda estavam ativos para processar criminalmente aqueles que cometem atrocidades na Síria. Em seguida, disse que “se e quando necessário, há os Estados Unidos” (CSNU, 2017a, p. 4). Ela prometeu que os americanos não aceitam o uso de armas químicas pela Síria e que, como fizeram em abril, em referência aos ataques aéreos americanos contra uma base síria, fariam de novo se necessário.

Para os Estados Unidos, a Rússia estava gastando o tempo do Conselho, o que era inaceitável em uma situação de conflito crescente, Estados fora-da-lei adquirindo armas nucleares, violação da dignidade humana e uso de armas químicas por regimes brutais contra seu próprio povo (CSNU, 2017b, p. 2). Para a representante, o interesse russo é impedir que seu aliado, o regime sírio, possa ser acusado de uso de armas químicas. Ela ainda afirmou que a resolução não adotada havia sido a última e a melhor chance de união entre os países, mostrando ao mundo que o Conselho pode superar suas diferenças em prol do combate contra a mais séria ameaça à paz e à segurança (CSNU, 2017b, p. 3). Prometeu, por fim, lutar por justiça com a unidade do Conselho ou solitariamente e sem a obstrução da Rússia (CSNU, 2017b, p. 3).

O representante britânico afirmou que a Rússia falhou em seu dever como membro permanente do Conselho, enquanto parte da Convenção de Armas Químicas e enquanto apoiador da paz na Síria (CSNU, 2017a, p. 7). Disse ainda que a Rússia não tem crédito para ocupar um papel de liderança no processo político sírio (CSNU, 2017a, p. 7). A Rússia agradeceu ironicamente essa fala específica do representante britânico, afirmando que todo o “espetáculo” em torno do veto russo tinha como objetivo a exclusão do país do processo político na Síria (CSNU, 2017a, p. 12). A representante americana também afirmou que a Rússia não é confiável enquanto parte do processo político na Síria (CSNU, 2017a, p. 18).

O representante russo afirmou que se esforça para manter o JIM, mas que não poderia aceitar as demandas dos demais países e não poderia aceitar a renovação do órgão enquanto suas falhas não forem resolvidas (CSNU, 2017a, p. 13). Para o representante russo, os trabalhos do JIM estavam impregnados de conteúdo político, especialmente acusações infundadas sobre o uso de armas químicas pelo governo sírio (CSNU, 2017b, p. 7). Para ele, o veto estaria mostrando ao mundo que o Conselho não seria cúmplice de uma fraude. Lembrou ainda do ato de agressão americano contra a Síria, no episódio dos mísseis lançados contra a base aérea de Shayrat e o veto contra uma resolução submetida por Rússia, China e Bolívia no dia anterior, que tratava de melhorias no JIM. Por fim, pediu que os membros do Conselho

incomodados com o veto se envolvessem em um trabalho significativo e parassem com a propaganda política (CSNU, 2017b, p. 8).

A Síria sublinhou a importância do Conselho de Segurança na manutenção da paz e da segurança internacional, mas apontou que haveria três membros permanentes que adotaram políticas agressivas e hegemônicas e tratam a ONU e o Conselho como escritórios administrativos ou entidades comerciais a serviço de seus objetivos. Esses três países seriam responsáveis pela criação da Frente al-Nusra, a partir do momento em que decidiram financiar o terrorismo e usá-lo como arma contra todos aqueles que se opõem a suas políticas intervencionistas. Os outros dois membros permanentes seriam responsáveis por impedir tais práticas e atenuar a hegemonia e a agressão, protegendo os princípios de direito internacional e os propósitos da Carta da ONU (CSNU, 2017a, p. 14).

Os três membros permanentes mencionados pela Síria e seus representantes na região estariam conspirando com grupos terroristas armados. Estes utilizariam armas químicas e depois acusariam o governo sírio de ter cometido os ataques (CSNU, 2017a, p. 15). O representante sírio reiterou ainda seu compromisso histórico com o combate ao uso de armas químicas. A Rússia reafirmou esse mesmo compromisso.

O representante sírio mencionou uma carta enviada por ele no dia 15 de novembro de 2017, o dia anterior ao encontro 8105, onde constava um pedido de abertura de investigação do suposto apoio das forças da coalizão internacional liderada pelos Estados Unidos ao ISIL. A carta está no documento S/2017/960 e se baseia em uma reportagem feita pela rede britânica de notícias, a BBC. Nela, o representante sírio afirma que a reportagem aponta aquilo que seu governo sempre repetiu: a verdadeira agenda da coalizão internacional não é o combate ao terrorismo, mas minar as operações militares da Rússia e da Síria contra o ISIL.

Em encontros do Conselho, os Estados Unidos frequentemente se reportam à péssima situação do povo sírio, citando histórias específicas de pessoas sofrendo com a crise e condenando as ações do governo sírio e dos russos. O encontro S/PV.8817 tratou da renovação da ajuda humanitária transfronteiriça para a Síria. O debate se estendeu para outros encontros e teve troca de acusações entre Estados Unidos e Rússia, sobre quem de fato ajuda o povo sírio e quem estaria levando a população a uma situação degradante.

A representante chega a qualificar de irônica a situação de Ghouta, que é uma zona de desescalada, mas onde frequentemente civis morrem em decorrência de ataques aéreos realizados pelo regime al-Assad, com apoio da Rússia. Os Estados Unidos afirmaram que a Síria se utiliza de uma “desprezível estratégia de fome e rendição” (CSNU, 2017d, p. 6), pois o governo se utilizaria de cercamentos aos civis que lhe fazem oposição, impedindo a entrega

de ajuda humanitária. Os Estados Unidos chegam a afirmar que países que têm influência sobre o regime, como a Rússia, devem fazer com que o governo interrompa os cercamentos e permita o acesso da ajuda humanitária. O representante sírio se defendeu afirmando que a expressão “áreas cercadas” seria um exagero (CSNU, 2017d, p. 12). O cercamento estaria sendo provocado por grupos armados ilegais que utilizam os civis como escudos humanos.

No mesmo encontro, a Rússia criticou a campanha militar da coalizão, que é liderada pelos Estados Unidos, e a catástrofe deixada em Raqqa (CSNU, 2017d, p. 8). A presença estrangeira na Síria é considerada ilegal pelos russos, ainda que os americanos procurem por razões legais. A Rússia cita uma preocupação com o campo de Al-Rukban, na fronteira da Jordânia. O governo sírio não possui acesso a essa região, que é controlada pelos militares americanos e que teria se tornado “um buraco negro por onde terroristas circulam livremente” (CSNU, 2017d, p. 9).

A Síria acusa o relatório da ONU sobre a situação humanitária do país de ser parcial e politizado, ignorando as confiáveis informações do governo sírio (CSNU, 2017d, p. 11). O representante sírio se incomodou com a menção feita no relatório de que existiriam impedimentos administrativos para o envio de ajuda humanitária. O governo se defendeu afirmando que, apesar da ação de grupos terroristas, sempre ofereceu toda ajuda possível para permitir a circulação de ajuda aos civis (CSNU, 2017d, p. 11). O representante sírio pede ênfase no fato de que as medidas coercitivas econômicas unilaterais impostas pelos Estados Unidos, pela União Europeia e por outros Estados estão afetando negativamente a vida dos civis e mesmo das agências da ONU e de ONGs estrangeiras (CSNU, 2017d, p. 12).

Apesar dos debates, o documento S/2017/1063, que contém o rascunho da resolução 2393, foi submetido à votação e aprovado, com abstenção de China, Rússia e Bolívia. A resolução renovou por 12 meses o envio de ajuda humanitária transfronteiriça ao território sírio. Apesar de ter sido adotada, houve protestos do representante russo. Para a Rússia, a ajuda humanitária feita dessa forma só serviu para abastecer áreas controladas por grupos armados ilegais (CSNU, 2017e, p. 2). Foi cobrada maior precisão nos relatórios sobre o envio de ajuda humanitária no que tange ao conteúdo e ao destinatário da ajuda. O grande problema seria que esse tipo de ajuda humanitária é feita sem cooperação com o governo sírio (CSNU, 2017e, p. 3). O mecanismo de ajuda humanitária transfronteiriça é considerada pela Rússia uma usurpação da soberania síria (CSNU, 2017d, p. 9).

Os Estados Unidos não responderam às críticas da Síria e da Rússia quanto à resolução 2393 (2017). A representante americana apenas frisou a importância da ajuda humanitária

para a vida do povo sírio e reafirmou o compromisso dos Estados Unidos com uma solução política para o fim do conflito (CSNU, 2017e, p. 3).

O encontro S/PV.8142 contou com a participação do Enviado Especial do Secretário-Geral para a Síria, Staffan de Mistura. Ele relatou o desfecho da oitava rodada dos diálogos intra-sírios, concluído no dia 14 de dezembro de 2017, na Suíça. O Enviado Especial afirmou que o ISIL está perto da extinção no território sírio, mas que a Frente al-Nusra permanece ativa. Ele demonstrou seu desapontamento com as conversas entre oposição e governo. O regime de Bashar al-Assad se incomodou com a ênfase da oposição na ideia de que o presidente deve se retirar assim que começar um período de transição (CSNU, 2017f, p. 3). Para o governo, enquanto o país não estiver livre do terrorismo, não há possibilidade de iniciar qualquer processo constitucional ou eleições. Staffan ressaltou a necessidade de que o processo de transição política deve ser liderado pelo povo sírio, com supervisão, mas não interferência, da ONU. Para isso, é necessário um ambiente seguro, calmo e neutro para permitir que sírios de todos os segmentos da sociedade participem, o que depende de medidas eficazes de contraterrorismo (CSNU, 2017f, p. 6).

Desde 2016, o Enviado Especial insiste nos chamados “12 pontos comuns”³⁶. Eles são expressão daquilo que Staffan de Mistura observou como consenso entre governo e oposição sobre o que deve ser a futura Síria. O documento não é um acordo firmado entre as duas partes, mas uma elaboração do próprio Enviado Especial, em um esforço de facilitar o consenso. No documento, estão expressos princípios como a integridade do território sírio, a importância dos meios democráticos, a escolha de um futuro político sem interferência externa, o pluralismo político, a inclusão das mulheres, que devem ocupar pelo menos 30% das instituições durante o período de transição e depois, uma nova constituição não sectária, a promoção dos direitos humanos e proteção da propriedade privada, a rejeição do terrorismo, a consolidação de um exército nacional, o retorno do povo sírio que emigrou do país e reparações para aqueles que sofreram com os danos causados pelo conflito.

O representante sírio não esteve presente no encontro 8141, mas pôde discursar no encontro 8142. Nele, o governo criticou os relatórios da ONU sobre a situação humanitária no país, afirmando que eles se baseavam em fontes pouco confiáveis. A realidade seria que o governo fornece todo apoio possível para assegurar a entrega de ajuda humanitária “àqueles cidadãos sírios que realmente a merecem e quando ela ocorre de acordo com as leis sírias”

36

Disponível em:
<[https://www.unog.ch/unog/website/news_media.nsf/\(httpPages\)/8E6FDF778A229D66C1257F800066B7EE?OpenDocument](https://www.unog.ch/unog/website/news_media.nsf/(httpPages)/8E6FDF778A229D66C1257F800066B7EE?OpenDocument)>. Acesso em: 18 de janeiro de 2018.

(CSNU, 2017f, p. 11). O governo criticou a renovação da ajuda humanitária transfronteiriça, pois já há condições de realizar tal ajuda com a cooperação do governo. A Síria apontou a recusa dos Estados Unidos e da Jordânia em liberar ajuda para o campo Al-Rukban e a recusa da Turquia em abrir o território de Nassibine. Além disso, criticou as medidas econômicas coercitivas impostas ao país pelos Estados Unidos, pela União Europeia e por outros países (CSNU, 2017f, p. 12).

9.6 Considerações sobre o capítulo

Retomando nosso repertório teórico e pensando o uso das estratégias hegemônicas e contra-hegemônicas, podemos entender melhor a dinâmica política do caso da Síria. Sabemos que os países conseguiram criar relações de equivalência na medida em que todos se viram como vítimas reais ou potenciais de ataques terroristas. Associado a isso, estabeleceu-se uma fronteira antagonística e podemos enxergar no terrorismo e nos grupos terroristas aqueles que impedem o mundo de ser aquilo que ele deveria ser, no caso, um lugar pacífico e com garantia dos direitos fundamentais de cada ser humano. A noção de “comunidade internacional” continua tendo seu papel como significante vazio capaz de representar as cadeias formadas. O desenvolvimento da história fez com que os países mais poderosos, aqueles que saíram vitoriosos da Segunda Guerra Mundial e conquistaram assentos permanentes no Conselho de Segurança, assumissem o papel de representar a comunidade internacional, defendendo-a do terrorismo.

As diferenças, no entanto, são irredutíveis. O desenrolar da guerra ao terror traz necessariamente o desafio constante de reafirmar as cadeias já formadas. A fronteira antagonística está sujeita a instabilidades. Os casos dos grupos Jaysh al-Islam e Ahrar al-Sham revelam um momento de crise da fronteira de antagonismo. Enquanto os russos e o regime sírio associaram rapidamente os dois grupos ao terrorismo, ou seja, ao inimigo que se deve combater, os americanos colocaram em relevo as particularidades dos grupos, associando-os a grupos moderados e à oposição política. Isso não deve gerar surpresa, afinal, os Estados Unidos consideram o regime de Bashar al-Assad autoritário e tirânico. A violência praticada contra o governo sírio passa então a poder ser interpretada como uma reação legítima diante do abuso de poder.

Como dissemos no início deste trabalho, o modo como nomeamos o Outro ditará a forma de lidar com ele. A partir do momento em que grupos violentos são tratados como opositores políticos, abrem-se vias de negociação. Estados Unidos e Rússia não deixaram de

concordar sobre a ideia de que não há como dialogar com terroristas, mas sobre quem é terrorista e quem não é. Os americanos, então, utilizaram estratégias contra-hegemônicas, dissociando os sujeitos antes reunidos na imagem do Outro. De maneira específica, podemos ver como os discursos consistem em desarticular elementos flutuantes da cadeia antagonizada, investindo na zona cinzenta de distinção entre extremistas e moderados.

Vimos como, de maneira geral, não apenas sobre os grupos terroristas, mas sobre o conflito sírio de forma ampla, os Estados Unidos e a Rússia frequentemente reafirmaram seus compromissos com o equivalente geral, no caso, a luta contra o terrorismo e a proteção dos civis. O grande problema é que os dois países procuram reduzir a cadeia de equivalências do Eu e alargar a cadeia de equivalências do Outro. Um país não vê o outro como representante legítimo da comunidade internacional, mas como parte do problema a ser resolvido.

Os exemplos estão expostos na narrativa dos debates no Conselho. Os Estados Unidos expressamente disseram não considerar a Rússia como parte legítima de um processo político sírio, enquanto Rússia e Síria associam a intervenção americana com a degradação do povo sírio e com o apoio a grupos armados ilegais. Em uma situação de dissenso, não é possível manter cadeias de equivalências, de modo que os dois países seguem no combate ao terrorismo isoladamente. Os Estados Unidos lideram uma coalizão internacional e impulsionam o Conselho para julgar o regime de Bashar al-Assad, enquanto a Rússia coopera com o governo sírio para resolução do conflito.

Por fim, é digno de nota que o significante tendencialmente vazio no caso do conflito sírio parece não ser a comunidade internacional, mas o povo sírio. Os países discursam ressaltando o dever conjunto de proteger o povo sírio e de permitir que ele seja capaz de decidir sobre seu destino. As histórias trágicas contadas pelas representantes americanas no Conselho enfatizam a crueldade do governo com seu próprio povo. Russo e sírios enfatizam a seletividade dos países ocidentais, o impacto das medidas econômicas unilaterais e a suposta associação com grupos terroristas.

A construção da hegemonia no caso sírio lida diretamente com a formação do povo sírio. Trata-se da disputa pelo direito de agir em nome dos civis e iniciar ações políticas consideradas legítimas. Vimos como Estados Unidos e Rússia ainda se mantêm em um clima de antagonismo, onde cada um enxerga o outro como parte do inimigo público internacional, ou, como é o caso, do inimigo da Síria. As campanhas militares separadas, a quantidade de vetos nos encontros do Conselho e as graves acusações demonstram como o caso sírio levantou desafios graves ao consenso internacional sobre o combate ao terrorismo, impedindo

a estabilização de uma estrutura hegemônica global. A lógica da diferença, portanto, é mais presente do que a lógica da equivalência.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nossa tarefa principal nesta dissertação foi apresentar como o Conselho de Segurança das Nações Unidas classifica grupos terroristas. A linha de raciocínio que guiou nossa narrativa foi pensar até que ponto nós podemos considerar que essa classificação é um processo político. Já é de conhecimento geral que o órgão que serviu como objeto de estudo é político. O problema é compreender como as questões políticas emergem e como elas moldam o combate ao terrorismo internacional.

Em primeiro lugar, vimos como o velho debate sobre a distinção entre o terrorista e o libertário permanece vivo até hoje. Esse fator, no entanto, não impediu o desenvolvimento de mecanismos institucionais internacionais de contraterrorismo. Órgãos como o Comitê 1267, o Comitê de Contraterrorismo, o Comitê 1540 e o Grupo de Trabalho 1544 foram criados e alguns continuam bastante ativos. O Comitê 1267, que estudamos de maneira aprofundada, é central para observar o que há de construído em termos de consenso internacional em torno do terrorismo. Os países foram capazes de concordar sobre a necessidade de criação desses mecanismos, o combate ao terrorismo internacional, a desvinculação entre religião e terrorismo, a importância das causas dos conflitos e dos programas de reabilitação e de prevenção. O que podemos dizer é que a polêmica fundamental da definição de terrorismo foi adiada e transportada para a classificação específica de grupos terroristas, no caso, a listagem no Comitê 1267. Uma coisa é concordar sobre termos gerais e outra é concordar sobre casos específicos, que podem ser grupos e até mesmo pessoas.

Conhecemos o trabalho do Time de Monitoramento (MT) e tivemos acesso à visão institucional e internacional sobre o terrorismo. Notamos o esforço em separar religião de terrorismo e em associar a al-Qaeda e o Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIL), que devem ser vistos a partir de suas ideologias extremistas e não pelas táticas e estratégias que adotam ou pelos confrontos locais que eles enfrentam. Vimos como o ISIL evoluiu de maneira parecida com a al-Qaeda, saindo de uma organização com um centro bem definido para se transformar em um conjunto de afiliados que perseguem uma agenda mais local e regional, apesar da manutenção de uma narrativa global. Isso é interessante, porque mostra a dificuldade de se distinguir entre o que é nacional e o que é internacional. Reflexo disso é a

presença na Lista 1267 de grupos que tiveram suas atividades presas a um só país, colocando em relevo o fato de que o local de atuação não é um critério forte para a listagem.

Analizamos o perfil dos grupos incluídos na Lista 1267 a partir de dados coletados no “Global Terrorism Database (GTD)”, tendo por base o número de incidentes que esses grupos realizaram. As interpretações dos dados devem ser encaradas de maneira modesta, uma vez que este trabalho realizou apenas um primeiro mergulho na Lista. É preciso construir modelos de pesquisa mais robustos, com dados mais precisos e testes específicos para gerar resultados mais sólidos. Em uma primeira impressão, vimos como a liberdade de classificação parece ser menor diante de grupos com um ritmo de intensa atividade. Aparentemente, é mais difícil ignorar a ação de um grupo quando ele se destaca muito dos demais. Os grupos das faixas intermediárias e baixa são menos visados pelo Comitê.

Não parece fácil dizer que um percentual maior de grupos da faixa alta foi listado porque o Comitê segue a ideia de que os esforços devem ser concentrados em grupos de alta relevância. Isso porque a Lista contém um bom número de grupos com baixa atividade e alguns que não atuam há bastante tempo. Podemos compreender esse quadro a partir da ideia de que os grupos das faixas intermediária e baixa, por terem pouca atuação, dificilmente constituem uma ameaça a países distantes e, mesmo localmente, outros grupos devem chamar mais atenção. Uma análise futura deve ser feita comparando grupos listados e não listados a partir de outros critérios, como o número de mortes, o número de feridos, as nacionalidades das vítimas, etc.

Vimos também como a ligação com a al-Qaeda e com o Estado Islâmico possui um papel enquanto critério formal de listagem. Dentre os grupos não listados, detectamos a presença de atores não estatais violentos inspirados por ideologias marxistas. A importância do critério formal e a presença significativa desses grupos mostram como a compreensão do que é o terrorismo é informada fortemente pelas imagens da al-Qaeda e do ISIL e, consequentemente, pelo extremismo religioso associado ao islamismo. Isso quer dizer que a ideia de que o terrorismo atualmente é caracterizado pela presença de grupos de inspiração islâmica é também construída socialmente. Grupos que se utilizam de violência política inspirados por outras narrativas ainda existem e possuem um alto nível de atividade, mas não são associados à ideia de uma transformação global, mas a conflitos e objetivos locais. Ainda que afiliados da al-Qaeda e do ISIL persigam quase que exclusivamente objetivos locais, a inspiração ideológica de tais grupos faz com que representem uma ameaça internacional.

O próximo passo do nosso percurso foi olhar mais de perto como se apresenta o debate sobre a distinção entre moderados e extremistas. Como nossa análise sobre grupos listados e

não listados foi feita de forma ainda incipiente, foram escolhidos os casos dos grupos Ahrar al-Sham e Jaysh al-Islam para compreender as implicações do processo de classificação de grupos terroristas. Nós tínhamos visto como os dois grupos orbitam de maneira muito próxima a grupos importantes listados. Têm grande relevância no conflito sírio, aparecem com frequência como coautores de grupos listados e, organizacionalmente, vislumbram-se ligações com a Frente al-Nusra, um grupo afiliado da al-Qaeda e considerado sem ressalvas um grupo terrorista.

Os conflitos entre Estados Unidos e Rússia sobre a classificação dos dois grupos serviu para mostrar como a classificação de grupos terroristas interfere diretamente no desenrolar de um conflito político. Ficou claro que a forma como nos reportamos a uma ameaça traz implicações quanto às formas de lidar com ela. Por isso, não é por mero acaso que critérios quantitativos não dizem muito sobre o processo de listagem. Nomear um grupo como terrorista limita as vias de solução do conflito, tornando possível apenas o caminho da aniquilação total. O fator político interfere no processo de listagem não apenas porque os países perseguem seus próprios interesses e procuram fazer com que eles prevaleçam sobre os demais, mas também porque nem sempre é desejável tratar um ator não estatal violento como terrorista. Os países parecem seguir sem dúvidas essa ideia, frisando a importância de um processo político para pôr fim ao conflito na Síria.

Ainda que o debate sobre o Ahrar al-Sham e o Jaysh al-Islam tenha sido apaziguado, as cadeias de equivalência possuem pouca força para dar vazão a um processo político que ponha fim ao conflito sírio. Os recentes diálogos no Conselho de Segurança da ONU, ocorridos em novembro e dezembro de 2017, mostram o prevalecimento de práticas de dissociação, em vez de associação. A coalizão internacional liderada pelos Estados Unidos e a aliança entre Rússia e Síria continuam a trocar acusações. Cada lado tenta qualificar o outro como parte da ameaça e do problema a ser combatido.

Os americanos não falam em terrorismo de Estado, mas as discussões em torno do conflito sírio continuam embasadas pelo problema da distinção entre terroristas e libertários. A Rússia e o governo da Síria associam os Estados Unidos e demais membros da coalizão internacional com grupos armados ilegais e até mesmo com o ISIL. Os americanos e seus aliados, por sua vez, associam os russos e o regime de Bashar al-Assad à barbárie, ao autoritarismo. Consideram-nos inimigos do povo sírio e Estados fora-da-lei. Poderiam sem problemas chamá-los de Estados terroristas, “Rogue States” ou Estados vadios.

Por fim, este trabalho termina com uma reflexão. Partimos de considerações teóricas que guiaram nossa forma de lidar com nosso problema de pesquisa. Diante dos dados

coletados, da informação levantada e da análise feita, podemos apresentar reflexões, em vez de resultados. Conhecer a realidade empírica traz a oportunidade de refletir mais uma vez sobre um determinado assunto ou problema.

Em primeiro lugar, a classificação de grupos terroristas tem como consequência a distinção entre violência legítima e violência ilegítima. Por isso o tema do terrorismo levanta a necessidade de pensar a política da violência. Em um mundo onde os Estados podem ser julgados de acordo com sua conduta internacional, não é óbvio identificar a violência legítima no corpo estatal. A partir do momento em que os Estados Unidos consideram que o regime sírio é abusivo e autoritário, a violência dos rebeldes passa a poder ser interpretada como uma reação legítima e, assim, podem não ser considerados como terroristas.

Em segundo lugar, não podemos perder de vista que a forma como apresentamos o caso da Síria mostra que o conflito do país se insere em uma dinâmica global. Se Eva Herschinger analisou a construção da hegemonia do ponto de vista de países que realizam práticas articulatórias e desenvolvem cadeias de equivalência representadas por um significante tendencialmente vazio identificado na noção de “comunidade internacional”, o que vimos neste trabalho foram países se articulando e entrando em conflito uns com os outros na procura por ocupar o lugar de representante legítimo do povo sírio.

Como se forma um povo? Laclau e Mouffe já nos explicaram o processo de formação da identidade. O que o caso sírio nos revela é como a formação de um povo e consequentemente a criação de um Estado é atravessada globalmente. Poderia ser uma citação de Carl Schmitt, mas foi Staffan de Mistura que sublinhou a importância da criação de um estado de coisas seguro e calmo para a realização do processo político necessário para o fim do conflito, que resultaria em novas eleições e numa nova constituição.

A criação de um ambiente seguro ou de uma situação de normalidade é precisamente a neutralização dos agentes que promovem o caos e a barbárie, ou seja, dos terroristas. E grupos terroristas terão sido neutralizados e aniquilados quando os grupos e indivíduos restantes não forem classificados como tal. Se a classificação de grupos terroristas é um processo liderado pelos grandes poderes, podemos dizer que o ponto de partida de qualquer processo político na Síria depende da ação deles e, mais precisamente, do consenso entre eles sobre a existência ou não de grupos passíveis de serem considerados terroristas. Dessa forma, por mais que os representantes de organismos internacionais se esforcem em impedir a interferência externa no conflito e em garantir que o destino da Síria seja decidido pelo próprio povo sírio, o primeiro passo foi decidido por agentes externos. A formação da identidade do povo sírio está necessariamente ligada ao processo de filtragem que separou os moderados dos extremistas.

Quem decide sobre a distinção entre terroristas e libertários, decide sobre a distinção entre violência legítima e ilegítima e, conseqüentemente, decide quais atores estão legitimados a agir politicamente.

O que podemos ver é como a classificação de grupos terroristas se insere em debates políticos fundamentais. Conhecer a realidade atual nos dá a oportunidade de pensar mais uma vez sobre esses temas. Quem participa da construção da comunidade internacional ou de um povo? Como são estruturadas hegemonias globais e locais? Conhecer mais de perto os conflitos políticos atuais e prestar atenção à forma como se dá a distinção entre terroristas e libertários ou moderados nas relações internacionais nos permitiu responder a essas perguntas e acessar questões basilares sobre a teoria e a ação política.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. A/70/674. Plan of Action to Prevent Violent Extremism. 2015. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/674>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 3034. Measures to prevent international terrorism which endangers or takes innocent human lives or jeopardizes fundamental freedoms, and study of the underlying causes of those forms of terrorism and acts of violence which lie in misery, frustration, grievance and despair and which cause some people to sacrifice human lives, including their own, in an attempt to effect radical changes. 1972. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/270/64/IMG/NR027064.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 51/210. Measures to eliminate international terrorism. 1996. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r210.htm>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

AL-SHAMI, Leila; YASSIN-KASSAB, Robin. Burning country: Syrians in revolution and war. London: Pluto Press, 2016.

BARNARD, Anne; GLADSTONE, Rick. Russia Reaches Deal for Syria Safe Zones, but Some Rebels Scoff. The New York Times. 4 maio 2017. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2017/05/04/world/middleeast/russia-iran-turkey-syria-de-escalation-zones.html?smpr&r=0>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BECK, Colin J.; MINER, Emily. Who gets designated a terrorist and why? Social Forces, Volume 91, Número 3, 2013.

BERTRAND, Natasha. State Department officials are 'baffled' by John Kerry's latest comments that have 'muddied the waters' in Syria. Business Insider. 12 jul. 2016. Disponível em: <<http://www.businessinsider.com/john-kerry-jaysh-al-islam-ahrar-al-sham-syria-2016-7>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

CHESTERMAN, Simon; JOHNSTONE, Ian; MALONE, David M. Law and Practice of the United Nations. Oxford: Oxford University Press, 2016.

COCKBURN, Patrick. A origem do Estado Islâmico: o fracasso da guerra ao terror e a ascensão jihadista. São Paulo: Autonomia Literária, 2015.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS (CSNU). 7605th meeting. The situation in the Middle East. 2016a. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7605>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. 7621th meeting. Maintenance of international peace and security. 2016b. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7621>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. 7634th meeting. The situation in the Middle East. 2016c. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7634>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. 7687th meeting. The situation in the Middle East. 2016d. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7687>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. 7690th meeting. Threats to international peace and security caused by terrorist acts. 2016e. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7690>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. 7701th meeting. The situation in the Middle East. 2016f. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7701>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. 7708th meeting. Threats to international peace and security caused by terrorist acts. 2016g. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7708>. Acesso em: 18 de janeiro de 2018.

_____. 7704th meeting. Women and peace and security. 2016h. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7704>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. 7744th meeting. The situation in the Middle East. 2016i. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7744>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. 7757th meeting. The situation in the Middle East. 2016j. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7757>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. 7774th meeting. The situation in the Middle East. 2016k. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7774>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. 7777th meeting. The situation in the Middle East. 2016l. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7777>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. 7793th meeting. Women and peace and security. 2016m. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7793>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. 7795th meeting. The situation in the Middle East. 2016n. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7795>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. 7815th meeting. The situation in the Middle East. 2016o. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7815>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. 7817th meeting. The situation in the Middle East. 2016p. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7817>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. 7822th meeting. The situation in the Middle East. 2016q. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7822>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. 8105th meeting. The situation in the Middle East. 2017a. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.8105>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. 8107th meeting. The situation in the Middle East. 2017b. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.8107>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. 8116th meeting. Threats to international peace and security caused by terrorist acts. 2017c. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.8116>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. 8117th meeting. The situation in the Middle East. 2017d. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.8117>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. 8141th meeting. The situation in the Middle East. 2017e. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.8141>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. 8142th meeting. The situation in the Middle East. 2017f. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.8142>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Eighteenth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2253 (2015) concerning Islamic State in Iraq and the Levant (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals and entities. 2016r. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2016/62>. Acesso em 17 de janeiro de 2018.

_____. Eleventh Report of the Analytical Support and Sanctions Implementation Monitoring Team established pursuant to Security Council resolution 1526 (2004) and extended by resolution 1904 (2009) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities. 2011a. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2011/245>. Acesso em 17 de janeiro de 2018.

_____. Fifteenth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2083 (2012) concerning Al-Qaida and associated individuals and entities. 2014a. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2014/41>. Acesso em 17 de janeiro de 2018.

_____. Fifth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team appointed pursuant to Security Council resolutions 1526 (2004) and 1617 (2005) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities. 2006a. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2006/750>. Acesso em 17 de janeiro de 2018.

_____. First report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team appointed pursuant to resolution 1526 (2004) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities. 2004a. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/679>. Acesso em 17 de janeiro de 2018.

_____. Fourteenth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2083 (2012) concerning Al-Qaida and associated individuals and entities. 2013a. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/467>. Acesso em 17 de janeiro de 2018.

_____. Fourth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team appointed pursuant to Security Council resolutions 1526 (2004) and 1617 (2005) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities. 2006b. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2006/154>. Acesso em 17 de janeiro de 2018.

_____. Identical letters dated 1 December 2016 from the Permanent Representative of the Syrian Arab Republic to the United Nations addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council. 2016s. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2016/1012>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. S/2016/1133. Letter dated 29 December 2016 from the Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations and the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of Turkey to the United Nations addressed to the President of the Security Council. 2016t. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/471/14/PDF/N1647114.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Nineteenth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2253 (2015) concerning ISIL (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals and entities. 2017g. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2017/35>. Acesso em 17 de janeiro de 2018.

_____. Ninth Report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, submitted pursuant to Security Council resolution 1822 (2008) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities. 2009a. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2009/245>. Acesso em 17 de janeiro de 2018.

_____. Report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team appointed pursuant to Security Council resolutions 1617 (2005) and 1735 (2006) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities. 2007a. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2007/677>. Acesso em 17 de janeiro de 2018.

_____. Report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team pursuant resolution 1735 (2006) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities. 2008a. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2008/324>. Acesso em 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 217 (1965). Southern Rhodesia. 1965. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/217\(1965\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/217(1965))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 286 (1970). The situation created by increasing incidents involving the hijacking of commercial aircraft. 1970. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/286\(1970\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/286(1970))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 687 (1991). Iraq-Kuwait. 1991. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/unmovic/documents/687.pdf>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 751 (1992). Somalia. 1992. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/751\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/751(1992))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 864 (1993). Angola. 1993. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/864\(1993\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/864(1993))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 1267 (1999). Afghanistan. 1999a. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267%20\(1999\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267%20(1999))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 1269 (1999). On the responsibility of the Security Council in the maintenance of international peace and security. 1999b. Disponível em: <<https://daccess-ods.un.org/TMP/1600247.91955948.html>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 1333 (2000). Afghanistan. 2000. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1333%20\(2000\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1333%20(2000))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 1363 (2001). Afghanistan. 2001a. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1363\(2001\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1363(2001))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 1368 (2001). Peace and security – terrorista acts committed in the United States. 2001b. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1368\(2001\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1368(2001))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 1373 (2001). Peace and security – terrorist acts. 2001c. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373\(2001\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373(2001))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 1390 (2002). Afghanistan. 2002. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1390\(2002\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1390(2002))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 1455 (2003). Peace and security – terrorista acts. 2003. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1455\(2003\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1455(2003))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 1526 (2004). Peace and security – terrorista acts. 2004b. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1526%20\(2004\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1526%20(2004))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 1535 (2004). Peace and security – terrorista acts. 2004c. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1535%20\(2004\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1535%20(2004))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 1540 (2004). Non-proliferation of weapons of mass destruction. 2004d. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1540%20\(2004\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1540%20(2004))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 1617 (2005). Peace and security – terrorista acts. 2005a. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1617%20\(2005\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1617%20(2005))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 1624 (2005). Peace and security – terrorista acts. 2005b. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1624%20\(2005\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1624%20(2005))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 1822 (2008). Peace and security – terrorista acts. 2008b. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1822\(2008\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1822(2008))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 1904 (2009). Peace and security – terrorista acts. 2009b. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1904\(2009\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1904(2009))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 1907 (2009). Peace and security in Africa. 2009c. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1907\(2009\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1907(2009))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 1988 (2011). Threats to international peace and security caused by terrorist acts. 2011b. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1988%20\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1988%20(2011))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 1989 (2011). Threats to international peace and security caused by terrorist acts. 2011c. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1989%20\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1989%20(2011))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 2042 (2012). Middle East. 2012a. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2042%20\(2012\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2042%20(2012))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 2118 (2013). The situation in Middle East. 2013b. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2118%20\(2013\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2118%20(2013))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 2165 (2014). The situation in the Middle East. 2014b. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2165%20\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2165%20(2014))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 2170 (2014). Threats to international peace and security caused by terrorist acts. 2014c. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2170%20\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2170%20(2014))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 2178 (2014). Threats to international peace and security caused by terrorist acts. 2014d. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2178%20\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2178%20(2014))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 2336 (2016). The situation in the Middle East. 2016u. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2336\(2016\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2336(2016))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 2253 (2015). Threats to international peace and security caused by terrorist acts. 2015a. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2253\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2253(2015))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 2254 (2015). The situation in the Middle East. 2015b. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2254\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2254(2015))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 2368 (2017). Threats to international peace and security caused by terrorist acts. 2017h. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2368\(2017\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2368(2017))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Resolution 2393 (2017). The situation in the Middle East. 2017i. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2393\(2017\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2393(2017))>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. S/2011/612. Draft resolution [on situation of human rights in the Syrian Arab Republic]. 2011d. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/531/31/PDF/N1153131.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. S/2012/77. Draft resolution [on the situation of human rights in the Syrian Arab Republic]. 2012b. Disponível em: <<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/2012/77&Lang=E>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. S/2012/538. Draft resolution [on cessation of violence and implementation of the six-point plan of the Joint Special Envoy of the United Nations and the League of Arab States on the Syrian Arab Republic crisis]. 2012c. Disponível em: <<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/2012/538&Lang=E>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. S/2013/348. Identical letters dated 13 June 2013 from the Permanent Representative of the Syrian Arab Republic to the United Nations addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council. 2013c. Disponível em: <<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/67/893&Lang=E>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. S/2016/846. Draft resolution [on cessation of hostilities in the Syrian Arab Republic]. 2016v. Disponível em: <<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/2016/846&Lang=E>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. S/2016/1026. Draft resolution [on cessation of hostilities in the Syrian Arab Republic]. 2016w. Disponível em: <<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/2016/1026&Lang=E>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. S/2017/172. Draft resolution [on use of chemical weapons in the Syrian Arab Republic]. 2017j. Disponível em: <<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/2017/172&Lang=E>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. S/2017/315. Draft resolution [on use of chemical weapons in the Syrian Arab Republic]. 2017k. Disponível em: <<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/2017/315&Lang=E>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. S/2017/615. Draft resolution [on reviewing and extending sanctions against Islamic State in Iraq and the Levant (Da'esh) and Al-Qaida]. 2017l. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/223/40/PDF/N1722340.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. S/2017/884. Draft resolution [on renewal of the mandate of the OPCW-UN Joint Investigative Mechanism to identify the use of chemical weapons in the Syrian Arab Republic for one additional year]. 2017m. Disponível em: <<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/2017/884&Lang=E>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. S/2017/960. Identical letters dated 15 November 2017 from the Permanent Representative of the Syrian Arab Republic to the United Nations addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council. 2017n. Disponível em: <<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/2017/960&Lang=E>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. S/2017/962. Draft resolution [on renewal of the mandate of the OPCW-UN Joint Investigative Mechanism to identify the use of chemical weapons in the Syrian Arab Republic for one additional year]. 2017o. Disponível em: <<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/2017/962&Lang=E>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. S/2017/968. Draft resolution [on renewal of the mandate of the OPCW-UN Joint Investigative Mechanism to identify the use of chemical weapons in the Syrian Arab Republic for one additional year]. 2017p. Disponível em: <<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/2017/968&Lang=E>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. S/2017/970. Draft resolution [on renewal of the mandate of the OPCW-UN Joint Investigative Mechanism to identify the use of chemical weapons in the Syrian Arab Republic for a period of 30 days]. 2017q. Disponível em: <<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/2017/970&Lang=E>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. S/2017/1063. Draft resolution [on humanitarian situation in the Syrian Arab Republic and renewal of authorization of relief delivery and monitoring mechanism until 10 Jan. 2019]. 2017r. Disponível em: <<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/2017/1063&Lang=E>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Second report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team appointed pursuant to resolution 1526 (2004) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities. 2005c. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2005/83>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. Seventeenth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2161 (2014) concerning Al-Qaida and associated individuals and entities. 2015c. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/441>. Acesso em 17 de janeiro de 2018.

_____. Sixteenth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2161 (2014) concerning Al-Qaida and associated individuals and entities. 2014e. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2014/770>. Acesso em 17 de janeiro de 2018.

_____. Sixth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team appointed pursuant to Security Council resolutions 1526 (2004) and 1617 (2005) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities. 2007b. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2007/132>. Acesso em 17 de janeiro de 2018.

_____. Tenth Report of the Analytical Support and Sanctions Implementation Monitoring Team submitted pursuant to resolution 1822 (2008) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities. 2009d. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2009/502>. Acesso em 17 de janeiro de 2018.

_____. Third report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team appointed pursuant to resolution 1526 (2004) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities. 2005d. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2005/572>. Acesso em 17 de janeiro de 2018.

_____. Thirteenth report of the Analytical Support and Sanctions Implementation Monitoring Team submitted pursuant to resolution 1989 (2011) concerning Al-Qaida and associated individuals and entities. 2012d. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/968>. Acesso em 17 de janeiro de 2018.

_____. Twelfth Report of the Analytical Support and Sanctions Implementation Monitoring Team, submitted pursuant to resolution 1989 (2011) concerning Al-Qaida and associated individuals and entities. 2012e. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/729>. Acesso em 17 de janeiro de 2018.

_____. Twentieth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2253 (2015) concerning Islamic State in Iraq and the Levant (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals and entities. 2017s. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2017/573>. Acesso em 17 de janeiro de 2018.

COX, Robert W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millenium – Journal of International Studies*, Volume 10, Número 2, 1981.

DAWS, Sam; SIEVERS, Loraine. The procedure of the UN Security Council. Oxford: Oxford University Press, 2014.

DEUTSCHE WELLE. Three men arrested in Germany for links to Syrian terror group. Deutsche Welle. 22 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.dw.com/en/three-men-arrested-in-germany-for-links-to-syrian-terror-group/a-36480624>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

DORSCH, Christian. A new barometer for the evolution of multilateral counterterrorism: Introduction to the materials, methods and results of the UN Security Council and Terrorism Dataset (UNSC-TDS). Terrorism and political violence, Volume 27, Número 4, 2015.

FADEL, Leith. Ahrar Al-Sham will not join new rebel operations room headed by HTS. Al Masdar News. 03 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.almasdarnews.com/article/ahrar-al-sham-will-not-join-new-rebel-operations-room-headed-hts/>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

FRIEDRICHS, Jörg. Defining the international public enemy: The political struggle behind the legal debate on international terrorism. Leiden Journal of International Law, Volume 19, Número 1, 2006.

GERRING, John. Mere Description. British Journal of Political Science, Volume 42, 2012.

HAID, Haid. Why Ahrar al-Sham couldn't stand up to HTS's attack in Idlib. Chatham House: The Royal Institute of International Affairs. Londres. ago. 2017. Disponível em: <<https://syria.chathamhouse.org/research/why-ahrar-al-sham-couldnt-stand-up-to-htss-attack-in-idlib>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

HARRIS, Gardiner. U.S., Russia and Jordan Reach Deal for Cease-Fire in Part of Syria. The New York Times. 7 jul. 2017. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2017/07/07/us/politics/syria-ceasefire-agreement.html>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

HEATH-KELLY, Charlotte. Post-Structuralism and Constructivism. In: JACKSON, Richard. Routledge handbook of critical terrorism studies. New York: Routledge, 2016.

HERSCHINGER, Eva. Constructing Global Enemies: Hegemony and Identity in International Discourses on Terrorism and Drug Prohibition. London and New York: Routledge, 2011.

INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. GLOBAL TERRORISM INDEX 2017. Disponível em: < <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/11/Global-Terrorism-Index-2017.pdf>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

KRAUSE, Keith. Critical Theory and Security Studies – The Research Programme of ‘Critical Security Studies’. Cooperation and Conflict, Volume 33, 1998.

LACLAU, Ernesto. A razão populista. São Paulo: Três Estrelas, 2013.

_____, Ernesto. Emancipação e diferença. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2011.

_____, Ernesto. *New reflections on the revolution of our time*. London and New York: Verso, 1990.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. *Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical*. São Paulo: Intermeios; Brasília: CNPq, 2015.

LISTER, Charles. *Al Qaeda Is Starting to Swallow the Syrian Opposition*. *Foreign Policy*. 15 mar. 2017. Disponível em: <<http://foreignpolicy.com/2017/03/15/al-qaeda-is-swallowing-the-syrian-opposition/>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

_____. *The Syrian Jihad: Al-Qaeda, the Islamic State and the Evolution of an Insurgency*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

LOWE, Vaughan; ROBERTS, Adam; WELSH, Jennifer; ZAUM, Dominik (eds.). *The United Nations Security Council and war - The evolution of thought and practice since 1945*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

MILES, Tom; IRISH, John. *Syrian terrorist list produces 163 names and no agreement*. *Reuters*. fev. 2016. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-terrorist/syrian-terrorist-list-produces-163-names-and-no-agreement-idUSKCN0VQ25E>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2018.

MINISTÉRIO DA DEFESA DA FEDERAÇÃO RUSSA. *List of armed formations, which joined the ceasefire in the Syrian Arab Republic on December 30, 2016*. 29 dez. 2016. Disponível em: <http://eng.mil.ru/en/news_page/country/more.htm?id=12107227@egNews>. Acesso em: 17 jan. 2018.

MENDELSON, Barak. *Threat analysis and the UN's 1267 Sanctions Committee*. *Terrorism and political violence*, número 27, volume 4, 2015.

NAHHAS, Labib Al. *The deadly consequences of mislabeling Syria's revolutionaries*. *The Washington Post*. 10 jul. 2015. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/opinions/the-deadly-consequences-of-mislabeling-syrias-revolutionaries/2015/07/10/6dec139e-266e-11e5-aae2-6c4f59b050aa_story.html?utm_term=.f8d2ff612b72>. Acesso em: 17 jan. 2018.

NATIONAL CONSORTIUM FOR THE STUDY OF TERRORISM AND RESPONSES TO TERRORISM (START). *Global Terrorism Database – Codebook: Inclusion Criteria and Variables*. Junho de 2016. Disponível em: <<https://www.start.umd.edu/gtd/downloads/Codebook.pdf>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

NICHOLS, Michelle. *Russia proposes U.N. blacklist two Syrian opposition groups*. *Reuters*. 27 abr. 2016. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-sanctions/russia-proposes-u-n-blacklist-two-syrian-opposition-groups-idUSKCN0XO2BF>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Carta da ONU*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

REUTERS. Russia says Jaish al-Islam, Ahrar al-Sham must stay away from Syria talks. Reuters. 29 jan. 2016. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/mideast-crisis-russia-syria/russia-says-jaish-al-islam-ahrar-al-sham-must-stay-away-from-syria-talks-ria-idUSR4N15605I>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

SCHMID, Alex. The Routledge handbook of terrorism research. New York: Routledge, 2011.

SEXTO COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS. A/68/37. Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996 - Sixteenth session (8 to 12 April 2013). 2013. Disponível em: <<http://undocs.org/A/68/37>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

_____. A/C.6/71/SR.31. Summary record of the 31st meeting. 2016. Disponível em: <<http://legal.un.org/docs/index.asp?symbol=A/C.6/71/SR.31>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

STEINBERG, Guido. Ahrar al-Sham: The “Syrian Taliban”. German Institute for International and Security Affairs. Maio de 2016. Disponível em: <https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2016C27_sbg.pdf>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

TASS. Ahrar al-Sham, Jaysh al-Islam not put on terrorist list due to West’s position — diplomat. TASS: Russian News Agency. 24 nov. 2016. Disponível em: <<http://tass.com/politics/914402>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

VOA NEWS. Some Violations in First Hours of Syrian Cease-fire. Voa News. 30 dez. 2016. Disponível em: <<https://www.voanews.com/a/syria-says-it-has-agreed-to-nationwide-ceasefire/3655304.html>>. Acesso em: 17 jan. 2018.