

Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa

Conferencia Subregional

Retos a la Seguridad y Defensa en un Ambiente Político Complejo: Cooperación y Divergencia en Suramérica

Julio 27-31, 2009

Cartagena de Indias, Colombia

Temática 3: Factores Influyentes en la Defensa y Seguridad Terrorismo Internacional

A Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil, Paraguai) e o terrorismo internacional: a divergência de visões entre o governo brasileiro e órgãos decisórios norte-americanos em tema de defesa

Marcos Alan Fagner dos Santos Ferreira

UNICAMP (Doutorado em Ciência Política – Política Internacional) e Escola Superior de Propaganda e
Marketing - ESPM (Departamento de Relações Internacionais & Country Studies)

Rua Dr. Álvaro Alvim, 123 – Vila Mariana, São Paulo, SP, Brasil

mferreira@espm.br; marcosalan@gmail.com

A Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil, Paraguai) e o terrorismo internacional: a divergência de visões entre o governo brasileiro e órgãos decisórios norte-americanos em tema de defesa

Resumo

O trabalho procurará comparar como o governo do Brasil e órgãos decisórios dos Estados Unidos ligados ao setor de defesa percebem a Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil, Paraguai). Para alguns setores do governo dos EUA, esta região é considerada um porto seguro (“safe haven”) para o terrorismo internacional, servindo de base para o financiamento de grupos terroristas no Oriente Médio como Hizbollah e Hamas. Esta visão é percebida especialmente em diversas dissertações de mestrado defendidas na Naval Postgraduate School (Monterey, CA), em pronunciamentos no Congresso por parte do Gen. James Stavridis (USSOUTHCOM), além de alguns analistas de importantes think tanks ligados ao governo de George W. Bush. Do lado brasileiro, o Ministério das Relações Exteriores nega veementemente qualquer ligação com o terrorismo. Nosso trabalho vai comparar os documentos abertos do Departamento de Defesa e de Estado que tratam do tema, assim como do Ministério de Relações Exteriores do Brasil e outros órgãos do governo, se utilizando do referencial teórico de Laurence Bardin e tendo em mente como se dá o processo decisório em política externa, conforme Graham Allison e Robert Jervis. Nossa hipótese inicial é de que a divergência de visões entre os dois países dificulta uma maior cooperação no combate ao terrorismo internacional no Cone Sul.

Palavras-Chave: Terrorismo, Tríplice Fronteira, Estados Unidos, Brasil, Política Externa, Percepções.

Introdução

O ataque promovido pela Al Qaeda em território norte-americano no 11 de setembro de 2001 tem deflagrado uma série de políticas e ações que tem afetado todo o globo, não sendo diferente na região latino-americana. Artigos e documentos do governo norte-americano reiteradamente expressam preocupação com a presença de grupos terroristas diversas regiões da América do Sul, como é o caso da Colômbia, Venezuela, Cuba e, o foco de nosso estudo, a Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai (TF).

A chamada TF é a região geográfica que une os três países através de suas cidades Foz do Iguaçu (Brasil), Puerto Iguazu (Argentina) e Ciudad del Este (Paraguai). Dividindo os países, temos o Rio Paraná. Demograficamente, a região se tornou uma terra de imigrantes após a Guerra do Paraguai, ocorrida entre 1864 e 1870, que colocou em combate o Paraguai contra o Brasil, Uruguai e Argentina. De fato, esta guerra dizimou boa parte da população paraguaia e exigiu do governo daquele país incentivo para que imigrantes povoassem algumas regiões do país, em especial as fronteiriças.

Uma nova onda de imigração veio nos anos 60 com o aumento do investimento em infra-estrutura, especialmente por parte do Brasil, e a conseqüente maior movimentação de bens e mão-de-obra na região. Destas duas ondas migratórias para a TF, houve um grande fluxo de sírios-libaneses, em sua maioria cristãos maronitas e uma minoria muçulmana. Em geral, estes sírio-libaneses fugiam dos conflitos que freqüentemente assolam o Oriente Médio especialmente após a fundação do Estado de Israel e aproveitavam a oportunidade de migrar para uma região em considerável crescimento econômico. Apesar de ser inicialmente minoria, o número de muçulmanos cresceu sensivelmente nos últimos anos na TF. Segundo a Polícia Federal do Brasil, calcula-se que hoje morem na região 15.000 muçulmanos, a grande maioria do lado brasileiro da fronteira.

Embora seja um acontecimento com pontos até hoje pouco esclarecidos, alguns especialistas na área de segurança e defesa afirmam que o ataque terrorista à Embaixada de Israel em Buenos Aires (Argentina), em 1992, e à Asociación de Mutuales Israelitas Argentinas (AMIA), em 1994, tiveram como base operacional a TF (KITTNER, 2007, p. 322). O fato que se segue é que os ataques anti-semitas na Argentina, somado ao fato de uma comunidade muçulmana numerosa, colocaram a TF como uma área de preocupação para a segurança norte-americana.

Após os acontecimentos de 11 de setembro os EUA “(...) identificam a região da Tríplice Fronteira como um centro chave de treinamento e arrecadação de fundos – que apoiou as mais poderosas organizações terroristas (LEWIS, 2006, p. 100).” Em outro relatório, produzido para a *Federal Research Division* da Biblioteca do Congresso e com apoio de diversas agências governamentais dos EUA, a região é considerada uma base e refúgio para grupos terroristas islâmicos (HUDSON, 2003, p. 68). O fato de assim ser considerada faz da TF uma região comparável ao Afeganistão e ao Iraque no que se refere a dar infra-

estrutura para o desenvolvimento de grupos terroristas. Além disso, tais acusações fazem hoje da TF uma das regiões mais vigiadas do Cone Sul (SANÍN et. al., 2002, p.176).

Tendo em mente este contexto, objetivamos neste trabalho comparar como o governo dos EUA e do Brasil percebem a ameaça do terrorismo internacional na TF. O tema se mostra importante ao considerarmos que a grande parte dos trabalhos que estudam a TF não se detém em analisar como Argentina, Brasil ou Paraguai percebem a problemática. Neste sentido, tal artigo auxiliará a preencher uma lacuna importante nos estudos de defesa, permitindo uma análise comparativa de como Brasil e EUA vêem a questão da TF.

A estrutura do artigo compreenderá uma descrição do problema dividida em duas partes: a percepção do governo norte-americano sobre a TF e sua relação com o terrorismo e, em seguida, a visão do governo brasileiro acerca da mesma temática. Na seção seguinte, buscarei explicar o objetivo da investigação que deu base a este artigo. Depois, justificarei a pertinência de se estudar a TF sob o prisma de uma análise comparativa entre Brasil e EUA e considerando a região como um tema de importância ímpar no campo da segurança internacional no Cone Sul. Em seguida será útil entendermos como o referencial teórico de análise de política externa – em especial com os conceitos propostos por Graham Allison e Robert Jervis – pode contribuir para a compreensão na tomada de decisões no setor de segurança, defesa e relações internacionais. O marco teórico proposto por Jervis e Allison fornece um quadro que se mostra importante para o estudo aqui descrito, sendo estes pesquisados tecnicamente através da análise de conteúdo. Por fim, trataremos algumas conclusões e recomendações com base foi discutido durante o trabalho, considerando como aspecto relevante e fundamental a atual divergência de percepções entre os dois países acerca da temática.

Descrição do problema

A visão dos EUA acerca da TF

“(…) em todo caso, minha avaliação seria que a vasta maioria destas pessoas [de origem muçulmana que vivem na TF] estão vivendo em paz e estão tentando se integrar dentro da sociedade do país.”

Alm. James Stavridis, Chefe do Comando Sul das Forças Armadas dos EUA, em pronunciamento no Congresso em 2007

Após os ataques de 11 de setembro de 2001, o governo dos EUA – então governado pelo republicano George W. Bush – passou a atuar ativamente no combate ao terrorismo global. O comprometimento dos EUA em dismantelar estruturas terroristas internacionais ficou evidente nas incursões deste país em 2001 e 2003, respectivamente no Afeganistão e Iraque, e que duram até os dias atuais. Referente à questão do terror na América do Sul, os EUA “(…) anunciaram a seus governos do comprometimento de isolar e dismantelar as fundações de estruturas internacionais que apoiaram esta grave ameaça (LEWIS, 2006, p. 100)”, com foco especial na TF.

A percepção da TF como santuário do terrorismo internacional já estava bem clara nos dias seguintes ao 11 de setembro. O então Secretário de Defesa dos EUA, Donald Rumsfeld, pediu na época ao Sub-Secretário de Defesa, Douglas Feith, planos contingenciais de ataque ao terrorismo ao redor do globo. Uma das áreas levantadas por Feith foi a América do Sul, ao que tudo indica, na TF. O relatório da Comissão do 11 de Setembro diz que

Em um memorando que aparenta ser do Sub-Secretário de Defesa Douglas Feith para Rumsfeld, datado de 20 de setembro, o autor expressou desapontamento com as opções imediatamente disponíveis no Afeganistão e a falta de opções em terra. O autor sugeriu, ao invés disso, atacar terroristas fora do Oriente Médio numa ofensiva inicial, talvez deliberadamente selecionando alvos que não fossem da Al-Qaeda como o Iraque. Como ataques dos EUA eram esperados no Afeganistão, um ataque americano na América do Sul ou Sudeste Asiático poderia ser uma surpresa aos terroristas (KEAN *et. al.*, 2004, p.559-560)¹.

O jornalista Seymour Hersh – ganhador do prêmio Pulitzer e profundo conhecedor em temas de inteligência e guerra – em seu livro sobre as guerras de Bush após o 11 de setembro intitulado *Cadeia de Comando*, cita informações adicionais sobre a TF como alvo militar na Guerra ao Terror:

¹ Para evitar o repetitivo “tradução nossa”, saliento que traduzi neste texto todas as citações em que a língua original seja o inglês ou espanhol. Quaisquer erros ou inconsistências são de minha responsabilidade.

Alguns dias depois dos ataques, ele [o ex-Secretário de Defesa Donald Rumsfeld] pediu que [o general da Força Aérea, Charles] Holland compilasse uma lista de alvos terroristas para retaliação imediata. O general retornou duas semanas mais tarde com quatro possíveis alvos – fortalezas islâmicas suspeitas na Somália, Mauritânia, Filipinas e na Tríplice Fronteira, ponto onde se encontram Brasil, Paraguai e Argentina. Mas o general também disse a Rumsfeld que um ataque imediato não era possível, porque os militares não possuíam “inteligência acionável” nos alvos propostos, de acordo com um consultor de Defesa (HERSH, 2004, p. 260).

Como sabemos tal ataque não ocorreu, porém isto não impediu o governo dos EUA constantemente se preocuparem com a ameaça terrorista na TF. No campo da cooperação diplomática, o governo de George W. Bush avançou ao concretizar em 2002 a entrada no Grupo de Segurança da Área da TF, compreendendo agora os três países geograficamente participantes mais os EUA. Tal grupo almeja combater o crime na fronteira, a lavagem de dinheiro e o potencial apoio ao terrorismo. A cooperação neste grupo, conhecido também como “Grupo 3+1” se dá especialmente na área de inteligência (GREEN, 2008).

Na última reunião plenária do Grupo 3+1, ficaram estabelecidas as bases para o funcionamento de um Centro Regional de Inteligência, em Foz do Iguaçu (U.S.D.S., 2008c). Como coloca um jornalista em artigo publicado pela Embaixada dos EUA no Brasil, “um dos propósitos do centro (...) é vigiar qualquer atividade suspeita de terrorismo na região da tríplice fronteira.” (GREEN, 2008). Green (2008) ainda completa que

(...) conforme o relatório Grupos Terroristas e do Crime Organizado na Área da Tríplice Fronteira da América do Sul, apesar dessa força conjunta, os esforços dos governos da Tríplice Fronteira para conter o crime organizado e os grupos terroristas “foram prejudicados por problemas institucionais de corrupção, financiamento inadequado e recursos investigativos”, entre outros obstáculos.

É importante salientar que as ações na TF, como o “Grupo 3+1”, tem previsão de gastos nos orçamentos dos órgãos governamentais dos EUA. No caso do Departamento de Estado dos EUA, em 2007 e 2008 foram contemplados gastos para os países implicados na TF no combate ao terrorismo no valor de somente US\$ 3,3 milhões (U.S.D.S., 2008b, p. 72-77). No entanto, diversas outras rubricas prevêm mais de US\$ 160 milhões para áreas relacionadas ao combate ao terrorismo na América Latina, sem definir o destino

específico em que este valor seria gasto (U.S.D.S., 2008b, p. 649)². Cabe ilustrar que no total, analisando a rubrica “Peace and Security” – sem considerar o valor de combate ao narcotráfico – aproximadamente US\$ 243 milhões serão gastos em áreas relacionadas à segurança em 2009. Sabendo que a preocupação primária da Estratégia Nacional de Segurança dos EUA (NSC-USA, 2008, *passim*) é o combate ao terror, é de se esperar que boa parte deste montante seja alocada no contra-terrorismo, e possivelmente também na TF.

No *Country Reports on Terrorism 2006 (CRT 2006)*, documento publicado anualmente pelo Departamento de Estado que fornece um retrato da percepção dos EUA acerca da questão do terrorismo, os EUA reconhecem que os três países da TF têm se comprometido na prevenção ao terror. Porém, o Departamento de Estado não deixa de expressar sua insatisfação com a falta de estrutura jurídica e policial dos países da TF no combate à lavagem de dinheiro que poderia estar financiando o terrorismo no Oriente Médio (U.S.D.S., 2008).

No ano seguinte, o *Country Reports on Terrorism 2007 (CRT 2007)* descreve a região da seguinte maneira:

Os governos da Tríplice Fronteira, Argentina, Brasil e Paraguai, a tempo vêm se preocupando com o tráfico de armas e drogas, fraudes de documentos, lavagem de dinheiro, e manufatura e movimento de bens contrabandeados dentro da região. No início dos anos 90, eles estabeleceram um mecanismo para lidar com estas atividades ilícitas. Em 2002, sob convite deles, os EUA entraram no que se tornou o “Grupo 3+1 de Segurança da Tríplice Fronteira” para melhorar as capacidades dos três para lidar com o crime cruzando a fronteira e frustrar a lavagem de dinheiro e potenciais atividades de financiamento ao terrorismo. Os EUA continua preocupado que os simpatizantes do Hizbollah³ e do HAMAS estejam levantando fundos na Tríplice Fronteira participando em atividades ilícitas e solicitando doações de simpatizantes dentro da numerosa comunidade muçulmana na região. Não há informação concreta, porém, que estes ou outros grupos extremistas islâmicos tenham uma presença operacional na Tríplice Fronteira (U.S.D.S., 2009, p.148).

Embora em alguns pontos o *CRT 2007* tenha descrições praticamente iguais ao *CRT 2006*, percebe-se que no fundo o discurso muda sutilmente e passa a reconhecer alguns esforços dos países da região no combate a atividades ilícitas e possível financiamento ao terrorismo na TF. Os esforços do Brasil são reconhecidos, com elogios ao COAF (Conselho de Controle de Atividades Financeiras) – órgão do

² Chegamos a este valor somando a rubrica “Peace and Security” em 2007 e 2008. Não consideramos o valor no combate ao narcotráfico, por isso chegamos a este montante (U.S.D.S., 2008b, p. 649).

³ Hizbollah significa “Partido de Deus”. É uma organização política e militar apoiada pelo Irã e que obteve força após os conflitos no Líbano nos anos 1980. Esta organização (que também é um partido político) historicamente se utiliza de atos terroristas, como o famoso ataque à embaixada dos EUA em Beirute no ano de 1983. Recentemente ficou famoso por travar uma guerra em 2006 contra Israel na qual saiu vitorioso. Embora o Hizbollah tenha promovido ataques terroristas contra alvos americanos, este grupo não é considerado terrorista pelo governo do Brasil. O Itamaraty só considera grupo terrorista os que são reconhecidos pela ONU, no caso, somente a Al-Qaeda. Como o grupo é também um partido político legítimo no Líbano, nos referiremos a ele neste texto como partido/grupo. (Agradecemos aqui o auxílio da pesquisadora e professora da Gendarmería da Argentina, Cynthia Marcial, especialista em Hizbollah e questões políticas do Líbano. Eventuais erros são de total responsabilidade minha.)

Ministério da Fazenda que controla a movimentação financeira e busca rastrear remessas relacionadas a terrorismo, narcotráfico e outras atividades ilícitas – e o controle aos containeres que desembarcam no Porto de Santos. Embora haja críticas pontuais à não-aprovação da lei anti-terrorismo no Congresso brasileiro, o Departamento de Estado também reconhece que

O governo do Brasil continua a investir nas fronteiras e na infra-estrutura do reforço da lei com uma visão gradualmente controladora dos fluxos de bens, sejam legais ou ilegais, através da TF, procedimentos que possam ser desviados para o apoio de grupos terroristas. Os rígidos controles do posto de inspeção da alfândega brasileira na Ponte da Amizade na TF possibilitaram ao governo tomar medidas severas contra o contrabando que cruza a fronteira (...). Em 2007, o Centro Conjunto de Inteligência foi construído na TF em um esforço para combater organizações criminais transfronteiriças com seus vizinhos (U.S.D.S., 2009, p. 151).

No caso da Argentina, os EUA também reconhecem os avanços na legislação argentina com a aprovação da lei contra o financiamento do terrorismo e seu esforço em padronizar seu controle de atividades financeiras (U.S.D.S, 2009, p. 149). Já o Paraguai é visto como “bastante cooperativo nos esforços contra-terroristas e reforço da lei, mas seu sistema jurídico tem sido obstruído pela falta de uma forte legislação contra lavagem de dinheiro e contra-terrorismo (U.S.D.S, 2009, p. 165).” O Departamento de Estado também mostra preocupação com alguns casos de possíveis financiadores do Hizbollah na região, a saber, Kassem Hijazi e Hatim Ahmad Barakat.

No sentido de incrementar o apoio a esta região, o orçamento do Departamento de Estado dos EUA para 2009 continua a prever o apoio a iniciativas na região da TF. Como é colocado na proposta orçamentária para 2009 na rubrica referente à Argentina,

(...) o Departamento de Estado aumentará o reforço à lei, à capacidade judicial de combater o crime organizado, particularmente narcóticos, tráfico de humanos e violação da propriedade intelectual. Os programas dos Estados Unidos apoiará a operação e darão marcha na Força Tarefa da Fronteira Leste, sendo formada próxima da Tríplice Fronteira da Argentina, Paraguai e Brasil (U.S.D.S., 2008b, p.654).

Neste documento, será mais importante e ainda mais específica na questão do combate ao terrorismo a rubrica sobre o Brasil, quando coloca que

A assistência dos Estados Unidos fomentará o crescimento da operação, intercâmbio e interoperabilidade com forças militares, com o objetivo de fortalecer a habilidade do Brasil para contribuir em missões internacionais de paz, na guerra contra o terrorismo e nos esforços contra narcóticos. Isto, por sua vez, ajudará a criar profissionais militares brasileiros dedicados à regra da lei e respeito pelos direitos humanos (U.S.D.S, 2008b, p. 663).

Os valores previstos para a região são ainda pequenos comparados com os montantes previstos para Oriente Médio e mesmo comparando com outras rubricas destinadas à região como desenvolvimento social, incentivo ao crescimento econômico, entre outros. Porém, tais dados nos servem para ilustrar que a preocupação contra o terrorismo na região não é algo passageiro e remoto aos dias seguintes ao 11 de setembro.

Recentemente, foram dadas novas indicações desta preocupação. Neste sentido, cabe lembrar-se do pronunciamento da Secretária de Estado dos EUA, Condoleeza Rice, em sua visita ao Brasil em março de 2008. Na ocasião de uma entrevista coletiva com o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, Rice disse que

Nós temos que estar preocupados com relação à segurança e bem-estar das nações da região, que elas não devem ser sujeitas a atividades terroristas ou ataques terroristas que partam de dentro ou além de suas fronteiras, e esta é uma perfeita oportunidade para cooperação numa base regional que traga a certeza que terroristas não possam ameaçar civis inocentes. Há depois de tudo uma obrigação das Nações Unidas de que todos os Estados têm que se encarregar de fazer tudo que eles possam para prevenir terroristas de usar ativamente seu território, ou da qual estejam engajados em financiamento terrorista (RICE, 2008).

Já durante o governo Barack Obama, o novo Diretor Nacional de Inteligência, Dennis Blair, reafirmou a importância da TF na agenda de segurança dos EUA em audiência no Senado dos EUA no dia 12 de fevereiro de 2009, enfatizando que o “Hizbollah tem há muito mantido uma presença na região da Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai, uma região de notória presença de narcóticos e tráfico de armas (BLAIR, 2009, p. 29).”

Nos últimos anos, uma série de dissertações de mestrado foram defendidas na Naval Postgraduate School (NPS), centro acadêmico de excelência pertencente à Marinha dos EUA. Tais estudos, em geral promovidos por militares norte-americanos, costumam refletir a visão do Departamento de Defesa sobre a ligação da TF com o terrorismo. Um destes estudos, produzidos por três militares (Averett *et. al.*, 2007), retrata o receio com a TF por parte dos EUA, cristalizado com o estabelecimento de um Centro de Comando e Controle (na linguagem das Forças Armadas dos EUA, “C2”) no Cone Sul. O centro de comando e

controle existe em alguns países que sejam prioridade de segurança de Washington. Estes centros visam interromper, estabilizar e interditar qualquer ação terrorista de maneira rápida e precisa. O C2 serve como um Comando Avançado de Operações Especiais, por isso, são alocados grupos de oficiais de alta patente para a embaixada dos EUA nos países escolhidos que possam dar cabo a alguma ação conforme demanda específica. Ainda é uma incógnita o como seriam as ações e de que maneira se dá a cooperação com o país que tenha um C2, falta de informação justificada pela possível necessidade de ações secretas de inteligência. No entanto é fato conhecido que um dos centros de comando e controle do exército dos EUA está no Cone Sul, especificamente na embaixada em Assunção, Paraguai⁴.

O estabelecimento de um C2 na TF anula a dificuldade de não haver “inteligência acionável” para uma possível incursão bélica na região – fator que como dissemos acima impediu o general Holland de considerar seriamente o ataque à TF dias depois do 11 de setembro. Com a função básica de interromper qualquer atividade que possa ameaçar a segurança dos EUA, o C2 para a TF foi uma estratégia pensada dentro do Comando Sul – setor das Forças Armadas dos EUA responsáveis pela região latino-americana – no ano de 2006.

Indo além, os pesquisadores colocam que

Ele [o Comando Avançado de Operações Especiais] também será responsável em assegurar que todos os conflitos não convencionais que modelam as operações sejam concentrados e sincronizados dentro do plano da Guerra Regional ao Terror, mantendo ciência da situação regional e desenvolvendo respostas operacionais aos desafios na Tríplice Fronteira (AVERETT et. al., 2007, p. 31).

Os dados acima nos mostram que a preocupação com a TF não é algo pontual e podem gerar ações preventivas concretas por parte das Forças Armadas dos EUA. Mais do que isso, o trabalho de Averett, Cervantes e O'Hara (2007) indicam a existência de um plano regional frente a Guerra ao Terror e a presença de oficiais das forças armadas dos EUA na região com a finalidade de sufocar possíveis ameaças terroristas. Embora o número de militares na embaixada dos EUA no Paraguai não chegue a duas dezenas⁵, tal fato mostra que a região da TF é uma área de considerável preocupação para a segurança dos EUA nas Américas após o 11 de setembro.

Wishart (2002) também se debruçou em analisar a TF em seu mestrado na NPS, porém sob o ponto de vista da eficiência das redes de inteligência dos países que atuam na região. Seu estudo mostra que deficiências no controle de ilícitos transnacionais e terrorismo na TF podem ser sanados com o apoio do

⁴ Esta informação foi obtida informalmente em conversas com especialistas em assuntos militares na National Defense University (Washington DC, Estados Unidos), durante o período que o autor deste artigo passou naquela universidade como pesquisador (Junho a Julho de 2008). As pessoas que nos auxiliaram com estas informações nos solicitaram que preservassem sua identidade.

⁵ Idem nota de rodapé #4.

governo dos EUA na região, algo que vem acontecendo de maneira produtiva em especial com a Argentina (WISHART, 2002, p.57-74).

Outro estudo produzido na NPS por Pablo Halaburda (2006) mostra que a entrada dos EUA no grupo “3+1” foi importante para neutralizar a possibilidade de disseminação de ações terroristas no Hemisfério Ocidental (HALABURDA, 2006, p.75). O atual Chefe do Comando Sul das Forças Armadas dos EUA (USSouthCom), Alm. James Stavridis, parece compartilhar da percepção de Halaburda (2006) quando em 2007 afirmou em audiência no Congresso dos EUA que houve sucesso em mitigar a atividade terrorista na América do Sul tanto por apoio da Colômbia como pela implementação do Centro Regional de Inteligência da TF (STAVRIDIS, 2007a), este último fruto das consultas do grupo “3+1”. Além desta afirmativa corroborada pela posição do Alm. Stavridis – este um dos mais importantes principais oficiais do Departamento de Defesa para o Hemisfério Ocidental –, o texto de Halaburda (2006) traz uma constatação interessante: o fato de não haver evidências concretas de remessas de dinheiro ao terrorismo islâmico pela TF, faz desta última uma preocupação importante, porém de segundo plano na agenda de segurança dos EUA (HALABURDA, 2006, p. 77).

Este ponto levantado por Halaburda (2006) traz uma reflexão à temática aqui discutida. Tanto neste estudo como em muitos outros, ao se referir ao financiamento ao terrorismo via TF é comum o uso de termos como “possível financiamento”, “pode existir”, “não há evidências concretas”, “tudo indica que há”. O fato de não se conseguir afirmar categoricamente a existência de financiamento ao terrorismo na TF, enfraquece os laços de confiança na busca de cooperação entre Brasil e EUA no combate ao terror, além de gerar inferências por parte de diversos analistas sobre os reais interesses dos EUA no Cone Sul (cf. SCHULMEISTER, 2006; SANTOS, 2007).

Mesmo dentro do Departamento de Estado dos EUA há desencontro de informações sobre o financiamento ao terrorismo na TF. Em entrevistas feitas pelo autor deste artigo em julho de 2008, duas funcionárias do Departamento de Estado, Celina Realuyo (ex-Diretora do Programa de Financiamento Contra-Terrorista) e uma Assessora para Assuntos Sul-Americanos que prefere ter sua identidade preservada, afirmaram não ter dúvidas que há remessas de valores via TF que financiam o terrorismo internacional, embora não pudessem comprovar suas afirmativas por se tratar de informações classificadas. Porém a ata da reunião do Grupo 3+1 de janeiro de 2008, assinada por Virginia Palmer (Sub-Coordenadora para Contra-Terrorismo) e Christopher McMullen (Sub-Secretário Assistente para Assuntos do Hemisfério Ocidental), ambos do Departamento de Estado, mostra que a posição de Realuyo e da outra Assessora entram em contradição. O documento declara que

(...) de acordo com a informação disponível, nenhuma atividade operacional terrorista tem sido detectada na área da Tríplice Fronteira (...) e que se qualquer atividade que pudesse

contribuir diretamente ou indiretamente para a perpetração de atos terroristas fosse detectada, *incluindo o financiamento ao terrorismo* [grifo meu], os participantes do Grupo 3+1 deveriam prontamente intercambiar informações necessárias para prevenir tais crimes potenciais de se materializarem (U.S.D.S, 2008c, p. 10)

Neste sentido, pode-se considerar que no caso da TF os EUA têm percebido uma ameaça de financiamento ao terrorismo que provavelmente pode não existir de fato, dada a inexistência de provas concretas em tais considerações. Esta idéia tem sido, aliás, o argumento do atual chanceler brasileiro, como veremos a seguir.

A visão brasileira acerca da TF

Embora alguns setores das forças armadas e policiais do Brasil compartilhem da visão dos EUA acerca da ameaça que é a TF, o governo do Brasil oficialmente tem repudiado a idéia que a região sirva como base de financiamento ao terrorismo global. Celso Amorim, atual Ministro de Relações Exteriores do Brasil (MRE), baseia sua crítica dizendo que afirmar que a TF é um “celeiro de terroristas” é contraproducente e pernicioso para os esforços cooperativos contra o terrorismo global. Para ele,

Inexistem, até o momento, elementos comprobatórios da presença ou financiamento de terroristas a partir daquela região. Não podemos permitir que a Tríplice Fronteira continue sendo apontada como celeiro de terroristas. A vinculação que por vezes se faz entre atividades terroristas e a presença de comunidade de origem árabe na região é particularmente pernicioso e contraproducente. Somos uma sociedade multiétnica e multicultural - a exemplo, aliás, de todas as sociedades do hemisfério - e repudiamos acusações fundadas em preconceitos étnicos ou religiosos (AMORIM, 2004, p.154).

Aliás, este pronunciamento de Celso Amorim é um dos poucos dados por *policy-makers* brasileiros acerca da TF e sua ligação com o terror global. Entendo que este é um indicativo de que a TF não demonstra ser uma grande preocupação sob o ponto do MRE e do poder legislativo, porém sim das forças policiais e armadas – como veremos mais adiante. Como demonstra o texto de Amorim, alguns dos políticos brasileiros envolvidos com a área de segurança e defesa entendem que não se pode simplesmente concluir que a existência de uma comunidade árabe na região simbolize a possibilidade da região ser um “celeiro de terroristas.”

Segundo analistas, existem preocupações por setores do governo brasileiro que identificar a TF como uma área propícia para atividades terroristas seja somente um argumento para esconder outros interesses do governo norte-americano. Em setembro de 2005, os EUA referendaram o envio de 400 soldados para o

Paraguai para um período de serviço de um ano e meio. Como reportado na imprensa naquela ocasião, tal presença - argumentada em prol de uma ajuda humanitária, do combate ao terrorismo, ao narcotráfico e à corrupção - tem causado desconforto em setores políticos e militares brasileiros, já que esse envio de soldados poderia ser um primeiro passo para o estabelecimento da primeira base norte-americana no Cone Sul (Cf. SANTOS, 2007, p. 210; PRESENÇA, 2005). Segundo Santos (2007, p. 210), por trás do discurso que envolve a questão do terrorismo, outros interesses do governo dos EUA poderiam estar sendo mascarados, tais como se estabelecer militarmente na TF para um possível controle do Aquífero Guarani, reserva de água estimada em 37.000 quilômetros cúbicos de água que se localiza na região.

Na mesma época, o Congresso Brasileiro através da Câmara dos Deputados tratou da TF com uma postura crítica frente ao envio de tropas norte-americanas ao território paraguaio. Na ocasião, foi convocada uma reunião pela deputada federal Maninha (Partido dos Trabalhadores-DF) argumentando que “a perspectiva de criação de uma base militar dos Estados Unidos em território paraguaio deve ser vista com reservas pelo Brasil, num contexto que leve em conta nossa segurança externa como país soberano (BRASIL, 2009).” Tal reunião acabou não acontecendo por problemas de agenda da deputada proponente da reunião, fato que nos demonstra que o poder legislativo brasileiro tem uma preocupação mínima com a região. Ao que consta de nossa pesquisa, esta foi a única ocasião em que se propôs uma reunião para tratar da TF e sua possível relação com o terrorismo no Congresso brasileiro.

Outro estudo produzido por um brasileiro na NPS adota uma postura mais crítica à posição do governo dos EUA. Se referindo à TF, Barbosa (2007) considera que as idéias que relacionam o terrorismo com a região “são apresentadas porque a maioria dos analistas não conhecem realmente a área da TF, escrevendo artigos baseados em relatórios da CNN ou artigos desatualizados, bem como o senso comum (BARBOSA, 2007, p. 34).”

O que se percebe de uma maneira geral é que se torna muito mais comum uma abordagem crítica ao governo dos EUA do que uma percepção que realmente haja financiamento ao terrorismo via TF. O governo brasileiro busca tratar o problema não como uma questão estratégico-militar, porém sim policial, haja vista a preocupação maior com questões como contrabando, tráfico de armas e narcotráfico na região da TF. Para o Brasil, estes são problemas de uma envergadura muito maior do que um possível envio de remessas a grupos de terrorismo islâmico na área.

É importante esclarecer que a falta de documentação e pronunciamentos sobre a TF por parte do MRE não significa que a área fique em segundo plano pelos órgãos públicos brasileiros. Através do Ministério da Fazenda, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) se mostra eficiente em interditar remessas ilícitas relacionadas a narcotráfico, contrabando e lavagem de dinheiro. As interdições destas remessas se mostram importantes se consideramos que tais atividades estão em geral interligadas ao

terrorismo internacional. Além disso, o COAF tem se mostrado um órgão de eficiência reconhecida inclusive pelo Departamento de Estado dos EUA (cf. U.S.D.S., 2009).

O COAF tem se mostrado crítico ao poder legislativo brasileiro, deixando expostas as diferentes percepções dos órgãos decisórios do Brasil com relação ao terrorismo. Para Antonio Gustavo Rodrigues, presidente do COAF e do organismo multilateral Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro (GAFI), “a legislação que pretende combater e prevenir o financiamento do terrorismo está ultrapassada e exige atualização (FINANCIAMENTO, 2008).”

Outro órgão importante no combate ao terror é o Ministério da Justiça, através da Polícia Federal (PF). Um dos documentos que tivemos acesso e que mostram como o Ministério da Justiça tem agido com relação ao terrorismo, é uma apresentação em PowerPoint feita pela Divisão de Inteligência Policial da PF em 2004, por ocasião de uma palestra voltada a um setor das Forças Armadas brasileiras. Ali se vê que a PF tem se preocupado muito mais em outros temas que não o terrorismo. São citadas inicialmente algumas questões centrais de segurança interna que alguns membros da comunidade árabe estariam envolvidos, como centrais telefônicas clandestinas, uso de passaportes falsos, tráfico de drogas, contrabando e descaminho, evasão de divisas e contrabando de armas. Embora identifique a presença de extremistas no território brasileiro nos anos 90, ali se cita que a PF tem adotado estratégias para evitar a presença de membros de grupos terroristas no Brasil, como, por exemplo, maior controle em portos e aeroportos, intercâmbio de informações com serviços de inteligência de outros países e participação em reuniões conjuntas que vise a cooperação internacional no combate ao terror.

De diversas conversas tidas com pessoas ligadas ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República do Brasil e Oficiais de Centros de Inteligência das Forças Armadas, a percepção geral é de que o problema maior da TF não é o terrorismo – embora haja algum temor com relação à atuação do grupo Jama’at Al-Tablighi⁶ em Foz do Iguaçu. No que tange às Forças Armadas do Brasil, em entrevistas que tivemos com oficiais de alta patente da Marinha e através de documentos e artigos classificados do Exército que tivemos acesso⁷, percebe-se que não há uma visão unificada sobre a ameaça do terrorismo na TF. Enquanto alguns oficiais de alta patente do exército vêem que o terror é um fenômeno global que merece atenção especial, outros ligados a centros de inteligência das Forças Armadas se mostram descrentes quanto a uma real ameaça terrorista na TF.

Por fim, das informações acima colocadas, podemos ver que os órgãos do governo brasileiro não têm uma visão unificada sobre a real ameaça do terrorismo na TF. Embora alguns setores como o COAF e alguns

⁶ O Jama’at al Tablighi (Grupo de Pregação) é um movimento que foi criado em Mewat, Índia, em 1927 como resultado de uma dissidência sunita de uma escola de jurisprudência. Foi concebido para ser um grupo apolítico que organiza o envio de missionários para todo o mundo na busca de converter muçulmanos para práticas mais ortodoxas do Islã.

⁷ Visando preservar as informações classificadas destes documentos, esclarecemos que as percepções pessoais aqui relatadas são somente posições pessoais que tive dos documentos, sem quaisquer disseminação de dados que possam afetar a segurança destes documentos.

oficiais das Forças Armadas concordem com o governo dos EUA, outros como o Congresso e MRE tem adotado uma posição crítica a Washington sem sequer discutir ou se preocupar a problemática.

Objetivo da pesquisa

O objetivo nesta pesquisa foi comparar como o governo dos EUA e do Brasil percebem a ameaça do terrorismo internacional na TF. Para atingir este objetivo, levamos em consideração o marco teórico de análise de política externa, em especial Graham Allison e Robert Jervis. Como técnica de pesquisa para atingir este objetivo, seguimos pela análise de conteúdo proposta por Laurence Bardin.

Como visto na descrição da problemática, analisamos como órgãos decisórios do governo dos EUA e do Brasil vêem a ameaça terrorista na TF. Vimos que nos dois países há divergências sobre as evidências de financiamento ao terror na região. No Brasil, as discrepâncias são mais latentes entre MRE, PF, Forças Armadas e COAF. Nos EUA, há discordâncias e desencontro de informações dentro do Departamento de Estado.

Assim, ao objetivar a comparação entre as visões entre Brasil e EUA vimos que há não duas, mas uma enormidade de visões acerca da temática da TF. Isto implica em dificuldades na cooperação anti-terrorista entre ambos países, como veremos com mais detalhe adiante na seção “Conclusões e Recomendações”.

Justificativa da pesquisa

Após os ataques de 11 de setembro, a região da TF foi prontamente relacionada com o terrorismo internacional, cogitando-se inclusive um ataque militar visando interditar a atuação de grupos terroristas que ameaçam os EUA (cf. HERSH, 2004, p. 260; KEAN et.al., 2004, p. 559-560). A preocupação com a região por parte do governo norte-americano tem sido expressa em relatórios e documentos, assim como por parte de analistas que compartilham da idéia que a região seria um santuário terrorista.

Porém, dos diversos artigos que colocam ou pressupõem a TF como um santuário terrorista, a grande maioria se baseia em fontes da imprensa. Além disso, é fato conhecido que a possibilidade de utilizar de entrevistas, dados estatísticos, pesquisa de campo, entre outros instrumentos metodológicos que permitam análises comparativas, tem sido pouco utilizada pelos pesquisadores que tratam da Tríplice Fronteira (cf. COSTA & SCHULMEISTER, 2007, *passim*).

Buscando preencher esta lacuna, a pesquisa visa compreender através de cuidadosos procedimentos de pesquisa como a região é percebida pelo governo dos EUA e do Brasil. Embora seja um tema de importância singular – haja vista ser o único ponto em que a maior potência global implica o Brasil na Guerra Global contra o Terrorismo –, ainda não há um estudo como este no Brasil, que baseado na análise de

conteúdo permita entender a fundo como o governo americano percebe a região da TF e como o Brasil enxerga e atua frente a esta preocupação dos EUA no Cone Sul.

Cabe salientar que as bibliografias referentes ao tema têm sido produzidas principalmente nos EUA. Neste sentido, acreditamos que tal pesquisa contribui no enriquecimento dos estudos sobre o terrorismo e a TF dentro do Brasil. Além disso, a pesquisa é parte de dois projetos paralelos de maior envergadura dentro do Brasil: 1) “*O Cone Sul na “Guerra contra o Terrorismo”: percepções acerca da Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil e Paraguai) como base de apoio ao terrorismo internacional*”, coordenador pelo autor deste artigo e apoiado financeiramente pelo Núcleo de Pesquisa e Publicações da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM, São Paulo, Brasil) e 2) “*Terrorismo na América Latina: a Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil e Paraguai) como ator securitizado na Guerra Global contra o Terrorismo*”, pesquisa de doutorado em Ciência Política produzida pelo autor deste ensaio na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP, Campinas, Brasil) e orientada pelo Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto.

Espera-se assim que esta pesquisa possa abrir o caminho para que investigações na área de segurança internacional se tornem uma constante nestas importantes Instituições de Ensino Superior, fortalecendo laços acadêmicos com centros de pesquisa de grande importância como o Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS-NDU) e contribua assim para uma melhor compreensão da interdependência entre os assuntos de segurança, política e economia internacional.

Marco teórico

O estudo que aqui fizemos foi baseado no marco teórico que permite a análise de política externa. O referencial teórico sobre este tipo de análise se inicia com os estudos de Snyder *et. al.* (1963) e se consolida com o livro “*Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis*”, de Graham Allison, publicado em 1971. Tal estudo representou um marco no estudo sobre o processo de tomada de decisões em política externa.

O desenvolvimento teórico existente até os estudos de Allison se baseava principalmente na explicação das decisões estatais sob uma ótica estatocêntrica, com base no modelo de ator racional clássico (no caso o Estado-Nação). Para facilitar o entendimento, Allison se refere a esse modelo como Modelo I. Indo além dessa perspectiva, ele sugere dois novos modelos de análise do comportamento externo dos países: o Modelo do Processo Organizacional – *Organizational Process Model* (ou Modelo II) e o Modelo da Política Governamental (Burocrática) – *Governmental (Bureaucratic) Politics Model* –, ou Modelo III.

O Modelo II traz como unidade básica de análise a ação governamental como uma consequência das informações e procedimentos seguidos pelas organizações da estrutura do governo. Assim, “o comportamento do governo pode ser entendido (...) menos como escolhas deliberadas e mais como resultados [*outputs*] de grandes organizações funcionando de acordo com padrões regulares de comportamento” (ALLISON, 1971, p. 67). Nesse sentido, quando temos em conta o Modelo II numa

perspectiva de análise, os atores analisados são as organizações que sustentam o governo e suas rotinas, tais como Ministérios das Relações Exteriores, de Defesa, poder executivo, entre outras eventualmente. Sob essa ótica devemos ter em conta as prioridades de cada organização em determinado assunto da política externa do país, seus objetivos particulares, os grupos de pressão que agem nessas organizações e as recompensas que essas recebem conforme as decisões tomadas conjuntamente no núcleo de governo. Aqui, este modelo se mostra fundamental para filtrarmos os órgãos de maior importância frente a um objeto de pesquisa.

No caso deste ensaio, vimos que no governo dos EUA órgãos como o Congresso, Departamento de Defesa e de Estado se destacam em nossa análise, atuando direta ou indiretamente. No caso do Brasil, o estudo da TF exige que consideremos órgãos como Ministério da Fazenda e sua unidade de inteligência financeira (COAF), Ministério da Justiça e seu órgão policial (Polícia Federal), Congresso, Ministério de Defesa e suas Forças Armadas, e por fim, o Ministério das Relações Exteriores.

No Modelo III a unidade básica de análise é a ação governamental como resultante da burocracia estatal. Entende-se sob a ótica deste modelo que o comportamento do governo pode ser entendido não só por *outputs* organizacionais (como o é no Modelo II), mas também por resultados dos jogos de barganha entre os principais atores que dirigem e decidem politicamente no Estado-Nação. Essa terceira perspectiva de análise proposta por Allison exige do analista a obtenção de informações sobre as regras do jogo, quem joga um papel fundamental no governo, quais as habilidades e a reputação dos agentes decisores mais proeminentes, além da distribuição do jogo do poder. Em nosso objeto de estudo, percebeu-se que no caso do Brasil este jogo burocrático se cristaliza na falta de uma visão conjunta sobre a temática da TF e o terrorismo. Por outro lado, os EUA demonstra uma visão coerente desde a lançada *Guerra contra o Terrorismo*, afirmando que a TF é uma área de preocupação no combate ao terrorismo global; porém, permanece um desencontro de informações sobre as evidências de que haja financiamento ao terrorismo via TF, algo demonstrado neste ensaio quando comentamos da divergência nos dados fornecidos por funcionários do Departamento de Estado em diferentes momentos.

É relevante ressaltar que nas três proposições teóricas de Allison é que ele não considera os três modelos excludentes, mas sim complementares. O estudo deste autor sobre processo decisório em política externa nos fornece uma base importante para o estudo da política externa dos EUA e do Brasil com relação à TF no combate ao terrorismo – haja vista que este tema envolve interesses nacionais dos dois países, abarcando diversas organizações governamentais dentro de um jogo político que agrupa uma diversidade de atores envolvidos, encorpando os três modelos complementares de Allison.

Em um pós-escrito anexo ao livro aqui estudado, Allison sugere que aos três modelos se pode adicionar um paradigma que analise os processos individuais cognitivos, ou a psicologia dos atores centrais do processo decisório do Estado (ALLISON, 1971, p.271). Considerando a sugestão deste autor e a pertinência de examinar a percepção em política externa cabe aqui considerar brevemente as proposições teóricas de Robert Jervis.

O foco de Jervis são as percepções e a falta das percepções no processo decisório, e é nesse sentido que levamos em consideração as proposições desse autor. Como ele mesmo dissera, “é impossível explicar decisões e políticas cruciais sem referirmos às crenças dos agentes decisores [*decision-makers*] sobre o mundo e suas imagens dos outros”. (JERVIS, 1976, p.28). Uma escolha correta de um *decision-maker* exige prever como o outro irá se comportar, mesmo que seja com um mínimo grau de acerto. Essa predição não é algo determinístico e por isso exigirá ao agente colocar-se no lugar do outro e entender o processo interno dos atores (JERVIS, 1976, p.36).

Outra importante contribuição de Jervis é levar em conta a história no processo decisório de política externa. “Antigos eventos internacionais provêm ao homem de Estado uma amplitude de situações imagináveis e permite a ele detectar regularidades e ligações causais que podem ajudá-lo a entender seu mundo”. (JERVIS, 1976, p.217). Ainda nesse sentido, “a história internacional recente é uma fonte poderosa de crenças sobre as relações internacionais e as imagens de outras nações. Eventos que são vistos em um primeiro momento, que acontece no início da vida adulta da pessoa, e que afeta a ele e a sua nação, tem grande impacto nas suas predisposições perceptuais posteriores”. (JERVIS, 1976, p.218).

A questão das percepções introduzida por Jervis é de considerável relevância no campo de análise sobre política externa de Estados frente a determinados desafios. Os fundamentos teóricos deste autor nos auxiliam a analisar até que ponto tais percepções levam em consideração as prioridades do outro ou se é uma visão de mundo limitada pelas suas crenças arraigadas e interesses quanto ao problema. Vê-se no caso deste ensaio que as percepções dos diferentes órgãos (brasileiros e norte-americanos) afetam a possibilidade de uma visão conjunta sobre o problema, haja vista que cada um se posiciona frente ao problema da TF conforme seus interesses em questão. Além disso, o marco teórico sobre percepção em política externa nos auxilia a compreender que dificilmente os órgãos decisórios dos dois países atuarão de maneira plenamente integrada, já que as crenças dos agentes decisores envolvem uma enormidade de variáveis complexas acerca do problema que os envolvem.

Para captar as percepções dos órgãos do Brasil e EUA envolvidos na problemática do terrorismo na TF – percepções estas retratadas na descrição do problema –, utilizamos da técnica de análise de conteúdo, conforme explicaremos a seguir.

Técnica de pesquisa

Utilizamos aqui os procedimentos de análise de conteúdo descrita por Bardin (1977), haja vista que este tipo de abordagem fornece uma técnica adequada para a análise de relatórios, informes e pronunciamentos – principais documentos quando se quer analisar comparativamente o comportamento externo de dois governos acerca de determinado problema. Cabe salientar que a análise de conteúdo é

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977, p.42).

Considerando que a idéia da pesquisa foi verificar o que se fala sobre a TF e sua relação com o terrorismo por parte dos EUA e Brasil, a técnica de análise de conteúdo nos auxiliou de maneira ímpar, haja vista seu princípio ser “desmontar a estrutura e os elementos desse conteúdo para esclarecer suas diferentes características e extrair sua significação (LAVILLE & DIONNE, 1999, p. 214).”

Bardin descreve que a etapa de organização da análise de conteúdo se divide respectivamente em: 1) pré-análise; 2) exploração do material e; 3) tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação (BARDIN, 1977, p.95). Na fase de pré-análise, fizemos uma exaustiva leitura flutuante, esperando com isto que a leitura se tornasse “mais precisa, em função de hipóteses emergentes, da projeção de teorias adaptadas sobre o material e da possível aplicação de técnicas utilizadas sobre materiais análogos (BARDIN, 1977, p. 96).”

Paralelamente a entrevistas a personalidades envolvidas com o tema, anotei pontos de interesse à luz de quatro critérios (ver Quadro I), que nos auxiliou a direcionar nossa análise conforme o objetivo geral proposto para esta pesquisa, constituindo desta maneira seu *corpus* – ou seja, “a definição do conjunto de documentos a serem submetidos à análise (FONSECA Jr., 2005, p.292)”. Assim, ao coletar documentos que tratassem da TF por parte de órgãos envolvidos na temática no Brasil e EUA, consideramos alguns critérios conforme o quadro abaixo.

Quadro I: Grade de critérios de interesse nas fontes de pesquisa

- | |
|---|
| 1) Referência à Tríplice Fronteira como financiadora do terrorismo islâmico após o 11 de Setembro de 2001 |
| 2) Referência à presença de grupos tidos como terroristas (como Hizbollah e HAMAS) na Tríplice Fronteira |
| 3) Referência a ações dos governos de Argentina, Brasil e Paraguai no combate ao terrorismo na TF |

Tendo o *corpus* definido conforme os critérios acima colocados, a próxima etapa foi codificar e categorizar o conteúdo conforme os principais pontos e temas que nasceram do material coletado (BARDIN, 1977, p. 103-132). Tendo como base o conhecimento adquirido acerca da temática, considerou-se uma grade de categorias baseada em temas e dividida em duas partes conforme os objetivos específicos da pesquisa.

Quadro II: Categorias em que se dividiu o material coletado

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1) Visão dos EUA acerca da TF e o terrorismo2) Visão do Brasil acerca da TF e o terrorismo |
|---|

Foi com base nestas duas categorias que analisamos em dois momentos o material coletado (impresso e baseado nas entrevistas) e seguimos adiante nesta pesquisa, conforme relatado com mais detalhes na seção “Descrição do Problema”.

Conclusões e recomendações

Conclusões

As principais conclusões desta pesquisa ao comparar a visão dos órgãos decisórios do Brasil e EUA acerca da TF e o terrorismo são:

- Não há uma visão compartilhada entre Brasil e EUA sobre o perigo de uma ameaça terrorista na TF, com exceção de alguns setores das Forças Armadas brasileiras e de setores do COAF que agem em concordância com as posições do Departamento de Estado e de Defesa dos EUA.
- Dentro dos próprios países há divergências sobre a problemática da TF. No caso do Brasil, esta divergência se dá entre os diferentes órgãos envolvidos com a problemática, ou seja, Ministério da Justiça, Ministério da Fazenda, Forças Armadas (ligada ao Ministério da Defesa), Congresso e Ministério das Relações Exteriores. Enquanto o MRE e Congresso se abstêm de comentar com profundidade sobre o tema ou comentam de forma crítica ao governo dos EUA, o COAF (ligado ao Ministério da Fazenda) age no combate a quaisquer possibilidades de financiamento ao terrorismo. Além disso, o COAF tem criticado a fragilidade das leis brasileiras acerca do problema. A PF, ligada ao Ministério da Justiça, tem reconhecido que árabes de origem muçulmana agem contra a lei em diversas frentes, mas deixa de afirmar categoricamente que estes cidadãos apoiem o terrorismo global. As Forças Armadas tem diferentes visões acerca da temática, tendo alguns oficiais de alta patente apoiando a visão de que a TF tem indivíduos que dão suporte ao terrorismo, e outros que discordam de tal asserção.
- No caso dos EUA, embora não haja discordância quanto à periculosidade da TF, diferentes funcionários do Departamento de Estado emitem visões paradoxais: de um lado, afirmam categoricamente que há financiamento ao terrorismo na TF; de outro, assinam documentos internacionais concordando que não há evidências concretas sobre o envio de fundos a grupos fundamentalistas no Oriente Médio. Ainda, o orçamento aprovado pelo Congresso dos EUA para 2009 prevê inversões para apoio à TF e seus países.
- Diversas dissertações de mestrado defendidas em um centro acadêmico de excelência da Marinha dos EUA, a Naval Postgraduate School, mostram uma forte preocupação intelectual de entender a TF e sua relação com o terrorismo, prevalecendo ali o mesmo ponto de vista disseminado pelo Departamento de Defesa sobre a temática.

Recomendações

Percebe-se que o principal problema no relacionamento entre EUA e Brasil no tratamento do problema da TF é de coordenação interinstitucional entre os diferentes órgãos decisórios dos dois países.

Tendo em mente o estudo comparativo aqui retratado, abaixo recomendamos alguns pontos a ser considerados para enfrentamento dos problemas descritos.

- Tradicionalmente o Congresso brasileiro não se mostra interessado em discutir a fundo os problemas de segurança nacional e tem se privado de consultar sobre a importante questão da TF e o terrorismo. Urge a necessidade da Comissão de Relações Exteriores do Congresso clarificar sua posição acerca do assunto, agindo assim dentro de suas funções de legislar e monitorar as ações dos órgãos do poder executivo.
- Constata-se uma falta de uma coordenação entre o COAF, Forças Armadas e o Polícia Federal e MRE, os quatro principais órgãos governamentais brasileiros em possíveis ações contra o envio de divisas para organizações terroristas. O Congresso Nacional poderia endereçar este problema coordenando encontros no âmbito da Comissão de Relações Exteriores (do Senado e da Câmara dos Deputados) entre os quatro órgãos, unificando as visões e proporcionando ações conjuntas frente a possíveis desafios. Outro órgão que poderia promover estas mesmas reuniões seria o Departamento de Ilícitos Transnacionais do Ministério de Relações Exteriores.
- Do lado norte-americano, embora este afirme a existência e a preocupação com relação à TF, as divergências de posições do Departamento de Estado em diferentes ocasiões geram uma confusão sobre sua real percepção acerca do problema. Assim, a visão emitida no *Country Reports on Terrorism*, assim como por parte de seus funcionários, poderia ser aquela colocada oficialmente nas reuniões conjuntas do grupo “3+1”.
- O endereçamento do problema através de implementação de Centro de Comando e Controle (C2) no Paraguai como descrito por Averett *et. al.* (2007) pode criar uma situação desconfortável com setores políticos brasileiros. Caberia aos EUA envolver o Brasil no estabelecimento de C2 no Paraguai, visando evitar qualquer mal-entendido e criar laços de confiança entre os dois governos e suas Forças Armadas.
- No relacionamento entre Brasil e EUA, considero que as reuniões entre oficiais e chefes de Estado entre os dois países – que exercem, simbolicamente e positivamente, a posição de líderes naturais no Hemisfério Ocidental – fortalecem a atuação do grupo “3+1” e suas posições acerca da temática da TF. No entanto, há necessidade de disseminar através da imprensa e meios acadêmicos como funciona a atuação deste grupo e do seu Centro Regional de Inteligência. Tais informações ajudariam a eliminar subentendidos acerca dos interesses norte-americanos.
- Ainda no que tange à relação Brasil e EUA, seriam úteis reuniões de consulta anuais mais ambiciosas através do grupo “3+1” não só no nível diplomático, mas também operacional. Tais encontros teriam o objetivo de fortalecer a cooperação interinstitucional e se unir para troca de informações entre representantes brasileiros do COAF, PF, MRE, Presidente das Comissões de

Relações Exteriores da Câmara e Senado e chefes de Estado-Maior; como representantes dos EUA, caberia a participação de oficiais do Departamento de Estado, das Forças Armadas, FBI, Departamento de “Homeland Security”, Casa dos Representantes, Senado e Departamento do Tesouro. Embora seja ambicioso, tal encontro auxiliaria na construção de percepções comuns acerca dos desafios que se abrem sobre o possível apoio ao terrorismo na TF.

Bibliografia

- ALLISON, Graham. **Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis**. Boston : Harper Collins, 1971.
- AMORIM, Celso. O Brasil e os Novos Conceitos Globais e Hemisféricos de Segurança. In: ALMEIDA PINTO, J.R., ROCHA, A.J.R., SILVA, R.D.P. (orgs.). **Reflexões sobre Defesa e Segurança: Desafios para o Brasil**. Brasília : Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e Cooperação, 2004, p. 135-156.
- AVERETT, Christian, CERVANTES, Louis & O'HARA, Patrick. **An Analysis of Special Operations Command – South's Distributive Command and Control Concept**. Monterey, CA : Tese de mestrado em Análise de Defesa defendida na Naval Postgraduate School, 2007. 103 p.
- BARBOSA, Adriano. **Combating Terrorism in the Brazilian Tri-Border Area: A Necessary Law Enforcement Strategic Approach**. Newport : Tese de mestrado defendida em Análise de Defesa na Naval Postgraduate School, 2007. 77 p.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa : Edições 70, 1977
- BLAIR, Dennis C. **Annual Threat Assessment of the Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence**. Washington, D.C.: Senate Select Committee on Intelligence, February 2009. Disponível em: <http://intelligence.senate.gov/090212/blair.pdf>. Acessado em: 27 Fev. 2009.
- BRASIL – Câmara dos Deputados (Agência Câmara). **Militarização da Tríplice Fronteira será debatida**. Brasília, 5 de agosto de 2005. Disponível em: <http://anellos.multiply.com/journal/item/46>. Acessado em 13 fev. 2009.
- COSTA, Thomaz & SCHULMEISTER, Gastón. The Puzzle of the Iguazu Tri-Border Area: Many Questions and Few Answers Regarding Organised Crime and Terrorism Links, **Global Crime**, v. 8, n.1, Fev. 2007, p. 26-39.
- FINANCIAMENTO ao terrorismo: lei é ultrapassada, diz Coaf. **Terra Notícias**, 13 de outubro de 2008. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/interna/0,,OI3253767-EI306,00.html>. Acessado em: 6 abr. 2009.
- FONSECA Jr., Wilson Corrêa. Análise de Conteúdo. In: DUARTE, Jorge & BARROS, Antonio. **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação**. São Paulo : Atlas, 2005.
- GREEN, Eric. **EUA estão “satisfeitos” com a criação do Centro Sul-Americano de Inteligência**. Brasília, Embaixada dos Estados Unidos. Disponível em: <http://embaixadaamericana.org.br/index.php?action=materia&id=4586&submenu=press.inc.php&itemmenu=21>. Acessado em: 13 mar. 2008.
- HALABURDA, Pablo. **Terrorism Base Potential in the Tri-Border Area of Latin America**. Tese de mestrado defendida em Análise de Defesa na Naval Postgraduate School, 2006. 107 p.
- HERSH, Seymour. **Cadeia de Comando**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.
- HUDSON, Rex. **Terrorist and Organized Crime Groups in Tri-Border Area (TBA) of South America**. Washington, D.C. : Federal Research Division/Library of Congress, 2003.
- JERVIS, Robert. **Perception and Misperception in International Politics**. Princeton : Princeton University Press, 1976.

- KEAN, Thomas *et. al.* **The 9/11 Comission Report**. New York : W.W. Norton, 2004.
- KITTNER, Cristiana C. Brafman. The Role of Safe Havens in Islamist Terrorism. **Terrorism and Political Violence**, no. 19, Sept. 2007, p. 307-329.
- LAVILLE, Christian & DIONNE, Jean. **A Construção do Saber: Manual de Metodologia da Pesquisa em Ciências Humanas**. Belo Horizonte : Editora da UFMG/Artmed, 1999.
- LEWIS, Daniel K. **A South American Frontier: The Tri-Border Region**. New York : Chelsea House, 2006.
- NSC-USA (National Security Council-U.S.A.). **The National Security Strategy of the United States of America**, Washington, Março de 2006. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>. Acessado em: 15 mar. 2008.
- PRESENÇA militar dos EUA no Paraguai preocupa vizinhos. **Terra Notícias**, 26 de setembro de 2005. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/mundo/interna/0,,OI683177-EI294,00.html>. Acessado em: 2 jun. 2006.
- RICE, Condoleeza. **Remarks With Brazilian Foreign Minister Celso Amorim**. Brasília, 13 de março de 2008. Disponível em: <http://www.state.gov/secretary/rm/2008/03/102228.htm>. Acessado em: 14 mar. 2008.
- SANIN, Francisco G.; HERSHBERG, Eric; HIRST, Monica. Change and Continuity in Hemispheric Affairs: Latin America after September 11. In: HERSHBERG, Eric & MOORE, Kevin W. **Critical Views of September 11: Analyses from Around the World**. New York : New Press, 2002.
- SANTOS, Marcelo. **Poder Norte-Americano e a América Latina no Pós-Guerra Fria**. São Paulo : Annablume/Fapesp, 2007.
- SCHULMEISTER, Gastón. Los estigmas de la Triple Frontera, **Revista DEF. Conciencia en Defensa, Energía y Medio Ambiente**, ano 2, n. 6, fev. 2006.
- SNYDER, Richard; BRUCK, H. W. & SAPIN, Burton. La Génesis de las Decisiones como Enfoque del Estudio de La Política Internacional. In: HOFFMANN, Stanley (org.) **Teorias Contemporâneas sobre las Relaciones Internacionales**. Madrid : Tecnos, 1963.
- STAVRIDIS, James G. Capitol Hill Hearing Testimony: Fiscal 2008 Budget: Defense Department. Committee on House Armed Services, **CQ Congressional Testimony**, 21 mar. 2007a.
- _____. *et. al.* Hearing of the House Armed Services Committee; Fiscal Year 2008 National Defense Authorization Budget Request from United States Strategic Command, Northern Command, Transportation Command and Southern Command, **Federal News Service**, 21 mar. 2007b.
- U.S.D.S. (United States Department of State). **Country Reports on Terrorism 2006 (released by the Office of the Coordinator for Counterterrorism)**. Washington D.C., 30 de abril de 2007. Disponível em: <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2006/82735.htm>. Acessado em: 11 mar. 2008a.
- _____. **Country Reports on Terrorism 2007 (released by the Office of the Coordinator for Counterterrorism)**. Washington D.C. : 2008. Disponível em: <http://www.state.gov/documents/organization/105904.pdf>. Acessado em: 13 jan. 2009.
- _____. **Congressional Budget Justification: Foreign Operations. Fiscal Year 2009**. Washington : Department of State, 2008b.

_____. **Sixth Plenary of the 3 + 1 Security Mechanism in the Tri-Border Area Shared by Argentina, Brazil, and Paraguay**, Doc. # LS No. 01-2008-0160. Asunción, 10-11 jan. 2008c.

WISHART, Eric. **Intelligence Networks and the Tri Border Area of South America: The Dilemma of Efficiency versus Oversight**. Monterey, CA : Tese de Mestrado defendida na Naval Post Graduate School em Assuntos de Seguranca Nacional e Relacoes Civis-Militares, 2002. 113p.