

O Terrorismo e as Relações Internacionais

Sérgio Luiz Cruz Aguilar

Como citar: AGUILAR, S. L. C. O Terrorismo e as Relações Internacionais. *In* : SALA, J. B.; GASPAROTO, A. L. (org.). **Relações internacionais:** polaridades e novos/velhos temas emergentes. Marília: Oficina Universitária, 2010. p.93-110. DOI: <https://doi.org/10.36311/2010.978-85-60810-21-5.p93-110>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

O TERRORISMO E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Sérgio Luiz Cruz Aguilar¹

INTRODUÇÃO

O terrorismo não é um fenômeno novo na história da humanidade. Tem sido utilizado como arma através dos tempos por aqueles que não possuem poder militar baseado no preparo de efetivos militares e de armamentos, como uma forma extrema de pressão política, muitas vezes com sucesso (AGUILAR, 2004).² Inicialmente, o terrorismo apareceu no contexto de conflitos regionais, quando o desequilíbrio de forças desfavorecia determinado grupo que passava a utilizar ações dirigidas a personalidades, forças militares e populações do grupo ou grupos rivais na tentativa de reverter a situação em seu favor. Os atos contra civis que, a princípio, nada teriam a ver com as reivindicações políticas dos perpetrantes são antigos, mas a ação do terrorismo em escala mundial é mais recente.³

¹ Doutor em História (Unesp). Professor do Curso de Direito do Centro Universitário Eurípides de Marília (Univem). Marília – SP, CEP 17516460, e-mail: tcaguilar@hotmail.com.

² AGUILAR, Sérgio. Questões do terrorismo internacional. *Revista do Exército Brasileiro*, v.141. Rio de Janeiro: Bibliex, 2004, p.36 – 46.

³ As ações contra civis já eram verificadas em conflitos surgidos séculos antes de Cristo como, por exemplo, no império ateniense de Péricles, cujos crimes cometidos eram absurdos para princípios helênicos da época. TUCÍDIDES (1996).

O processo de globalização que vivemos transformou o caráter, dimensão, capacidade letal e as formas de perceber o terrorismo. O desenvolvimento da tecnologia dos meios de comunicação, o incremento da integração regional e a maior permeabilidade das fronteiras facilitou a formação de grupos terroristas com alcance transnacional, podendo-se afirmar que há uma estreita correlação entre a globalização, terrorismo e os riscos de segurança. Em consequência, o terrorismo passou a fazer parte das prioridades da agenda dos Estados em suas relações internacionais.

O texto é baseado no minicurso Terrorismo e Relações Internacionais ministrado durante a 7ª Semana de Relações Internacionais, realizada na Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho (Unesp) – Campus de Marília – SP, em agosto de 2009.

Inicialmente, abordaremos as questões relacionadas com a definição de terrorismo, suas raízes e consequências para, em seguida, apresentarmos como os Estados e organizações internacionais têm tratado o assunto em termos de tratados e resoluções aprovadas e ações desenvolvidas para a prevenção e o combate a esse fenômeno.

ALGUMAS QUESTÕES SOBRE O TERRORISMO INTERNACIONAL

A expressão “terrorismo” surgiu pela primeira vez no Dicionário da Academia Francesa de 1798, ao se referir ao período em que a França esteve governada pelos jacobinos (agosto de 1792 - julho de 1794). Anteriormente, Edmund Burke popularizou a palavra terrorista ao se referir a Robespierre e aos jacobinos durante o que chamou de período do “Regime do Terror”, um dos momentos mais sangrentos da Revolução Francesa. (BURKE, 1982). Assim, o surgimento do conceito moderno de terrorismo está ligado à política de terror praticada pelo Estado, o chamado “terrorismo de Estado”.

A partir de então se verifica seu extenso uso por agentes não estatais, como os irlandeses e russos⁴ na segunda metade do século XIX e

⁴ O primeiro atentado suicida que se tem notícia aconteceu em 1881 na Rússia, quando um rapaz chamado Grinevetsky, integrante de grupo de nihilistas, durante uma parada pública, atirou uma bomba que explodiu entre ele e o Czar Alexandre II.

os sérvios bósnios no início do século XX, com um retorno ao terrorismo estatal dos regimes nazista e soviético da década de 1930 e o não estatal dos tempos atuais. Esse vai-e-vem da expressão terrorismo é útil para entender por que atualmente há uma grande dificuldade da sociedade internacional em chegar a um consenso sobre a definição de terrorismo, determinando quando o uso da violência é legítimo e o conseqüente enquadramento de atos governamentais como atos terroristas, quando for o caso.

Decorrente da dificuldade de consenso e de diferentes visões sobre o tema há várias definições. No caso dos Estados Unidos, talvez o país mais interessado em estabelecer mecanismos de prevenção e combate ao terrorismo, diversos departamentos ou órgãos apresentam definições próprias. O Departamento de Estado define como “violência premeditada e politicamente motivada contra objetivos não combatentes, por grupos subnacionais ou agentes clandestinos”. O Bureau Federal de Investigação (FBI) entende como “uso ilegal da força ou violência contra pessoas ou propriedades para intimidar o governo, população civil ou algum outro setor buscando objetivos políticos ou sociais”.⁵

A Colômbia, define como terrorista

El que provoque o mantenga en estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella, mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices, valiéndose de medios capaces de causar estragos. (COLÔMBIA, 2000).

A Argentina, por meio do seu Código Penal de 2007, artigo 213, define terrorista como aquele que

Tomare parte de una asociación ilícita cuyo propósito sea, mediante la comisión de delitos, aterrorizar a la población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo, siempre que ella reúna las siguientes características:

- a) Tener un plan de acción destinado a la propagación del odio étnico, religioso o político;
- b) Estar organizada en redes operativas internacionales;

⁵ Definições apresentadas pelo Centro de Estudos Hemisféricos de Defesa da Universidade de Defesa Nacional, Washington, EUA, em curso frequentado pelo autor em junho de 2009.

c) Disponer de armas de guerra, explosivos, agentes químicos o bacteriológicos o cualquier otro medio idóneo para poner en peligro la vida o la integridad de un número indeterminado de personas. (ARGENTINA, 2007).

No âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), não foi possível ainda chegar a um consenso que possibilite a aprovação de uma definição comum sobre o terrorismo. No entanto, a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembleia Geral em 9 de dezembro de 1999, apresentou em seu artigo 2º que

Qualquer pessoa estará cometendo um delito, em conformidade com o disposto na presente Convenção, quando, por qualquer meio, direta ou indiretamente, ilegal e intencionalmente, prover ou receber fundos com a intenção de empregá-los, ou ciente de que os mesmos serão empregados, no todo ou em parte, para levar a cabo:

- a) Um ato que constitua delito no âmbito de e conforme definido em um dos tratados relacionados no anexo; ou
- b) Qualquer outro ato com intenção de causar a morte de ou lesões corporais graves a um civil, ou a qualquer outra pessoa que não participe ativamente das hostilidades em situação de conflito armado, quando o propósito do referido ato, por sua natureza e contexto, for intimidar uma população, ou compelir um governo ou uma organização internacional a agir ou abster-se de agir. (BRASIL, 1999).⁶

O anexo mencionado apresenta a lista dos instrumentos internacionais relacionados com o terrorismo adotados até então. Assim, a Convenção deixa bem claro o entendimento de um ato terrorista como sendo aquele em que há a intenção de causar a morte ou lesões corporais graves a um civil que não tenha relação com um conflito armado, quando o propósito do referido ato for “intimidar uma população, ou compelir um governo ou uma organização internacional a agir ou abster-se de agir”.

Alguns poucos países como os Estados Unidos da América (EUA), de maneira unilateral, passaram a apresentar listas anuais dos grupos

⁶ A Convenção entrou em vigor em 10 abr. 2002. BRASIL. Decreto nº 5.640. Promulga a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999 e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001. Brasília, 26 dez. 2005

reconhecidos como terroristas. Naquele país, a primeira lista foi publicada durante o governo do presidente Bill Clinton, em outubro de 1997, e apresentou 30 grupos. Esse número sofreu variações a cada ano e a última lista divulgada em julho de 2009 pelo Escritório do Coordenador de Contraterrorismo do Departamento de Estado apresentou 45 grupos. Os critérios utilizados pelo Departamento são: a organização tem que ser estrangeira; deve estar engajada em atividades terroristas de acordo com o Código Federal, Lei de Imigração e Naturalização e Lei de Autorização das Relações Exteriores, ou ter capacidade e intenção de se engajar nessas atividades; e a organização deve ameaçar a segurança dos EUA (defesa nacional, relações exteriores ou interesses econômicos) ou de seus nacionais (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2009).

Apesar da falta de consenso sobre uma definição, é possível identificar pontos comuns que se apresentam na maior parte das definições, seriam elas: o uso ilegal ou ameaça do uso da violência; civis ou propriedades como alvos; propósitos políticos dirigidos a uma instituição (Estado, organização) de modo a compelir seus agentes a agir ou abster-se de agir de determinada forma; provocação ou manutenção de um estado de terror em uma população ou um setor dela.

De qualquer forma, a origem desse terrorismo moderno se relaciona com as questões sociais. Os grupos de pessoas se reúnem para gerar ou rechaçar algum tipo de mudança social. Com o tempo esse grupo vai: assumir uma identidade, definindo os atores e o que o grupo representa; definir uma oposição, o ator ou grupo ao qual se opõe socialmente; e adquirir uma referência comum sobre o tema que se debate. Porta, ao analisar o terrorismo de esquerda na Itália, apresentou um interessante esquema partindo dos movimentos sociais que surgem em razão de desacordos, injustiças e petições, que, por não terem seus interesses atendidos, passam a utilizar ações violentas. Nessa situação se apresentam dois intervenientes fundamentais para a escolha do caminho que esse movimento vai seguir, a ação de uma ideologia radical e a reação do Estado às ações violentas. Nesse momento, quando o movimento opta por criar estruturas ilegais e pela clandestinidade total, tem-se a origem de um grupo terrorista (PORTA, 1995).

A partir daí apresenta-se um inimigo invisível, extremamente radical que, independente da origem social ou etnorreligiosa, coloca a luta pela causa acima de qualquer conceito, até mesmo o da preservação da vida humana,

sua ou de outrem. A radicalização apresenta como característica principal a não negociação. Para atingir seus objetivos, todos os meios são justificáveis, mesmo os imorais ou antiéticos. Há uma desumanização ao atribuir a responsabilidade às vítimas, à tentativa de uma justificação moral pelos atos praticados, como a honra para aqueles que os praticam, e a minimização das consequências com a valorizando dos atos em prol da causa.

Se for utilizado como exemplo o terrorismo islâmico, a justificação da radicalização e da opção pela violência se dá, também, pela manipulação das diferentes leituras do Corão. A Jihad (Guerra Santa), por exemplo, tem, no seu sentido original, o empenho em busca do equilíbrio a serviço do Criador e o esforço de defesa dos valores da fé islâmica. A tradição maometana prega o empenho da fé e do exemplo, a prática da devoção e meditação por meio de usos e costumes ensinados pelo Profeta como caminho da Jihad menor para a Jihad maior (BARTHOLO JR ; CAMPOS, 1990).

A manipulação desses conceitos prega a força religiosa como forma de derrotar o suposto inimigo responsável pela humilhação, marginalização e pobreza, como é o caso da Al Qaeda em relação aos EUA, ou ao ocidente em geral. No caso do terrorismo islâmico, a manipulação das diferentes leituras do Corão e a falta de perspectiva para a resolução de problemas sociais resulta no surgimento de pessoas propensas a cometerem, inclusive, atentados suicidas, como ocorreu em 11 de setembro nos EUA. O suicida seria uma pessoa que, ao não encontrar soluções exequíveis para suas expectativas, busca o reconhecimento ao matar e morrer em seu próprio nome ou em nome do grupo a que pertence.

Independente da origem, a exacerbação do radicalismo acaba gerando medo, intranquilidade e incerteza, prejudicando economias, principalmente as relacionadas com o turismo nos países considerados alvos potenciais, ou gerando o xenofobismo. Prejudica, também, a área social, na medida em que para o seu combate são destinados cada vez mais recursos que poderiam ser aplicados em projetos de desenvolvimento.

Tira a liberdade das populações por conta do necessário aumento das medidas de controle de estrangeiros e do trânsito de pessoas em aeroportos, portos e fronteiras em todo o mundo. Os EUA tiveram que alterar procedimentos em suas fronteiras após o 11 de setembro, assim como a Europa, após os atentados em Madri e Londres. Todavia, as ações

em nome da segurança acabam chocando-se com o modelo de sociedade que algumas populações escolheram para viver. Os europeus, por exemplo, escolheram um modo de vida inserido na União Europeia com uma liberdade não só comercial, mas também de trânsito de pessoas, por vezes restringida por causa das normas de segurança.

Assim, a origem do terrorismo é social e a não-resolução desses problemas permite o crescimento de grupos que optam pelo uso da violência. Não há dúvidas que a Al Qaeda intensificou a sua atuação, tanto em quantidade como na qualidade dos ataques, a partir da intransigência política que bloqueia uma possível solução para o problema no Oriente Médio e a partir da postura unilateralista, belicista e imperialista do governo norte-americano do presidente George W. Bush.

Pode-se afirmar, também, que os atos terroristas causam mais efeitos que danos. Tomando por base os ataques da Al Qaeda nos EUA, o maior atentado terrorista que se tem notícia na história, o governo norte-americano estima que aquela organização gastou entre 400 e 500 mil dólares. Os danos foram parte do Pentágono, quatro aviões privados e as torres do *World Trade Center* destruídas, e 2792 vítimas (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2004). Só por esses dados iniciais pode-se concluir que o fator custo/benefício foi altamente favorável à organização terrorista. Se forem somados o dinheiro gasto pelos EUA para modificar as instituições do Estado, o custo das guerras no Afeganistão e no Iraque e da implantação de medidas de segurança que grande parte dos países adotou ao redor do mundo, pode-se inferir que os efeitos foram muito maiores que os danos e o fator custo/benefício adquire valores incomensuráveis.

Um dos pontos fundamentais para que as ações terroristas produzam os efeitos esperados é a mídia. O desenvolvimento dos meios de comunicação permite que rapidamente as imagens dos atentados sejam transmitidas para todo o mundo, qualquer que seja o local da ação terrorista, influenciando a opinião pública e produzindo reflexos no campo político, uma vez que o apoio popular é uma fonte utilizada pelos governos como justificação contínua da sua política. Mas, enquanto os atentados buscam efeitos sobre o grupo escolhido como alvo, a maximização produzida pela mídia exerce um fator multiplicador, ao permitir que os grupos terroristas se beneficiem da cobertura dos atentados para convencer novos adeptos à sua causa, inclusive potenciais suicidas.

Por outro lado, o processo de globalização deu condições para que algumas organizações terroristas passassem a atuar em redes e adquirissem um enfoque global. Utilizando uma das célebres frases de Charles Darwin, “não é a mais forte das espécies a que sobrevive, nem a mais inteligente, mas sim a mais adaptável a mudanças”, nesse sentido as organizações terroristas se adaptaram mais rapidamente que os Estados às mudanças provocadas pela globalização e delas tiraram proveito para aumentar a qualidade e a quantidade dos atentados. Assim, as organizações terroristas, fazendo uso do ambiente globalizado da alta tecnologia, dos meios de comunicação e sistemas bancários interligados e da Internet, puderam estabelecer uma estreita relação com o crime organizado internacional, utilizando-se desses “facilitadores” (narcotráfico, tráfico de armas e pessoas, lavagem de dinheiro, contrabando, documentos falsos) para adquirir uma capacidade de atuação global.

O TERRORISMO E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Com o terrorismo internacional adquirindo esse enfoque global, os Estados se tornaram incapazes de lidar com o problema individualmente. A própria grande potência mundial percebeu que o uso da força de maneira unilateral se mostrou pouco eficiente e que a prevenção e o combate ao terrorismo só poderiam ser mais eficazes por meio da cooperação internacional. O tema ganhou, então, prioridade na agenda internacional.

Mas vale a pena salientar que a preocupação da sociedade internacional nesse sentido não é nova. No plano jurídico internacional, uma série de convenções multilaterais que tratam do assunto foi aprovada a partir do início da década de 1960, perfazendo um conjunto de instrumentos jurídicos que se encontra em vigor e que tenta prevenir e neutralizar a ação terrorista. A tabela a seguir apresenta os tratados relacionados com o terrorismo, o ano de aprovação, o ano de entrada em vigor e a quantidade de Estados-membros.⁷

⁷ Textos disponíveis em <http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp>. Entrada em vigor e número de Estados-membros disponíveis nos sites da Organização da Aviação Civil Internacional <http://www.icao.int>, da Organização Marítima Internacional <http://www.imo.org> e da ONU em <http://www.un.org>. Acesso em 21 jul. 2009.

Tratados	Aprovação	Entra da em vigor	Membros
Convenção sobre Infrações e outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves	1663	1969	165
Convenção para a Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves	1970	1971	184
Convenção para a Repressão a Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil	1971	1973	187
Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes contra Pessoas que Gozem de Proteção Internacional	1973	1977	172
Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns	1979	1983	167
Convenção sobre a Proteção Física de Materiais Nucleares	1980	1987	141
Protocolo para a Repressão a Atos Ilícitos de Violência em Aeroportos que prestem Serviços à Aviação Civil Internacional	1988	1989	168
Convenção para a Repressão a Atos Ilegais contra a Segurança Marítima	1988	1992	153
Protocolo para a Repressão a Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas Situadas na Plataforma Continental	1988	1992	141
Convenção sobre a Marcação Explosivos Plásticos com a Finalidade de Detecção	1991	1998	141
Convenção Internacional para a Repressão a Atentados Terroristas a Bomba	1997	2001	162
Convenção Internacional para a Repressão ao Financiamento do Terrorismo	1999	2002	169
Convenção Internacional para a Repressão a atos do Terrorismo Nuclear	2005	2007	54

Não se limitando a esses tratados, a própria ONU, por meio de sua Assembleia Geral adotou uma série de Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional (Res. 49/60 de 17 fev. 1995) e seu suplemento (Res 51/210 de 16 fev.1997). Foi criado, ainda, o Serviço das Nações Unidas para a Prevenção do Terrorismo integrado ao Escritório das Nações Unidas para Controle de Drogas e Prevenção do Crime, com sede em Viena, na Áustria.⁸

Em decorrência dos atentados nos EUA, o Conselho de Segurança (CS) aprovou duas resoluções para o esforço global no combate ao terrorismo (Res. 1377 de 12 nov. 2001 e Res. 1456 de 20 jan. 2003). A Resolução 1373, de 28 de setembro de 2001, criou o Comitê Contra o Terrorismo – *Counter-Terrorism Committee (CTC)* para monitorar a implementação da resolução e tentar aumentar a capacidade dos Estados

⁸ Tem por finalidade orientar pesquisas sobre o terrorismo e colaborar para o aumento da capacidade dos países em investigar e prevenir atos terroristas.

no combate ao terrorismo. Em 2004, a Resolução 1540 do CS atribuiu ao Comitê a função de monitorar as medidas que incluem a prevenção ao acesso às armas de destruição em massa por atores não estatais, incluindo grupos terroristas. A Resolução 1624 do CS, de 14 set. 2005, determinou que os Estados-membros deveriam se comprometer, por lei, com a proibição de qualquer ato terrorista ou seu incitamento, independente da motivação, à negação de asilo ou instrumento similar para aqueles considerados culpados por tais crimes. Em 2006, a ONU aprovou a Estratégia Global Contra o Terrorismo.

No âmbito regional, a OEA, em 1971, aprovou a Convenção para a Prevenção e Punição de Atos Terroristas Configurados em Delitos contra as Pessoas e Extorsão Conexa quando Tiverem eles Transcendência Internacional. O assunto foi também tratado tanto nas assembleias regulares, como nas conferências especializadas realizadas em Lima (1996) e Mar del Plata (1998). Na primeira foi aprovado o Plano de Ação de Cooperação Hemisférica para Prevenir, Combater e Eliminar o Terrorismo. Na segunda foi firmado um compromisso que fortaleceria o Plano de Ação. Em 1999 foi criado o Comitê Interamericano contra o Terrorismo (CICTE) para desenvolver, coordenar e avaliar a implementação do Plano de Ação e do Compromisso de Mar del Plata. Em 2003 entrou em vigor a Convenção Interamericana para a Repressão ao Terrorismo⁹ e na Conferência Especial sobre Segurança realizada na Cidade do México, os países membros resolveram promover o intercâmbio de informações sobre assistência legal para o combate ao terrorismo. Posteriormente, a Declaração de São Carlos, aprovada na VI Sessão do CICTE, realizada em março de 2006, na Colômbia, reafirmou o compromisso de fortalecer os mecanismos de cooperação internacional, o intercâmbio de informações e as medidas jurídicas para prevenir e combater o terrorismo.

As iniciativas regionais se deram no âmbito do Conselho Europeu com a Convenção Europeia para a Repressão ao Terrorismo de 1977; da Liga Árabe com a Convenção Árabe para a Repressão ao Terrorismo de 1998; da Organização da Conferência Islâmica com a Convenção para o Combate ao Terrorismo de 1999; da Comunidade dos Estados Independentes com o Tratado de Cooperação entre os Estados Membros

⁹ Já ratificada por 24 membros. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/english/sigs/a-66.html>>. Acesso em: 15 jul. 2009.

no Combate ao Terrorismo; da União Africana com a Convenção da Organização para Prevenção e Combate ao Terrorismo; e da Associação para a Cooperação Regional do Sul Asiático com a Convenção Regional para a Repressão ao Terrorismo; essas quatro últimas de 1999.

No Mercosul e seus associados, houve o entendimento comum de que: 1) houve a multiplicação de ameaças não convencionais e, principalmente, de atores não estatais; 2) que esses atores não balizam suas ações pela lógica do poder, mas a própria assimetria acaba sendo a causa de seu comportamento, gerando insegurança; 3) que essas novas ameaças e atores não podem ser tratados apenas em termos militares ou de segurança pública, nem conseguem ser solucionadas pela ação individual do Estado, permitiu a adoção de medidas de caráter multilateral no âmbito do bloco.

Em 1993 foi regulamentado o controle integrado de fronteiras. (MERCOSUL, 1993) Em 1996 foi estabelecida a Reunião de Ministros do Interior com o objetivo de “avançar na elaboração de mecanismos comuns, para aprofundar a cooperação nas áreas de sua competência”.¹⁰ O Plano de Cooperação e Assistência Recíproca para a Segurança Regional no Mercosul, aprovado em 1998, apresentou uma série de medidas para fazer frente às ameaças e para otimizar os meios dos organismos vinculados com segurança. A partir dele, Argentina, Brasil e Paraguai estabeleceram o Comando Tripartite, congregando órgãos dos três países responsáveis pela segurança.¹¹ Em dezembro de 2002, os três países do Comando Tripartite convidaram os Estados Unidos para se juntar ao mecanismo consultivo, criando o Mecanismo 3+1 sobre a Problemática da Tríplice Fronteira com a finalidade de discutir os problemas da região no campo dos ilícitos transnacionais e sua possível vinculação com o terror e seu financiamento.

O Acordo sobre Extradicação firmado em 1998 enquadrou, em seu capítulo III, o terrorismo como não sendo crime político e, portanto, passível de extradicação, além de enumerar diversos delitos considerados terroristas e prever a possibilidade de extradicação também pela tentativa de execução desses atos (MERCOSUL, 1998).

¹⁰ No caso do Brasil, participa o Ministro da Justiça. (MERCOSUL, 1996).

¹¹ O mecanismo foi criado em 1998 e dizia respeito à chamada Tríplice Fronteira, região englobada pelas localidades de Foz do Iguaçu (Brasil), Ciudad de Leste (Paraguai) e Puerto Iguazu (Argentina).

O Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíprocas para a Segurança Regional deveria maximizar os níveis de segurança na região através do intercâmbio de informações entre os órgãos de controle e as forças de segurança e/ou policiais; cooperação e coordenação para o desenvolvimento de atividades simultâneas operacionais e de controle; estabelecimento de sistemas de informática e de comunicações necessários para o exercício da ação policial; aperfeiçoamento da capacitação dos recursos humanos disponíveis dos diferentes órgãos de controle e forças de segurança e/ou policiais, de modo a obter sua utilização racional.¹² O Plano previu ações contra o terrorismo como: criação de um foro especializado de intercâmbio de informações no âmbito da Reunião de Ministros do Interior, com reuniões semestrais entre os representantes dos Órgãos Especializados e/ou de Inteligência de cada um dos Estados-Parte e Associados; elaboração de informes bimestrais; criação de um sistema de consultas rápidas, integrado ao Sistema de Intercâmbio de Informações de Segurança do Mercosul (SISME) para agilizar pedidos de antecedentes relacionados com o terrorismo; coordenação de procedimentos que permitissem uma rápida colaboração entre os órgãos responsáveis dos Estados; intercâmbio de experiências e capacitação de técnicos e especialistas (MERCOSUL, 1999).

As diversas decisões que complementaram esse Plano previram uma maior integração dos órgãos responsáveis por diversas áreas delituais dos Estados-Membros, o intercâmbio de informações através do SISME, o estabelecimento de sistema de alerta e de comunicações permanente entre os órgãos responsáveis pelo controle de transporte de cargas e a criação de um banco de dados (MERCOSUL, 2000/2002).

Foi criado, no âmbito da Reunião de Ministros do Interior, um Grupo de Trabalho Especializado sobre Terrorismo. Em 28 de setembro de 2001, logo após os atentados nos Estados Unidos, os ministros do Interior da Argentina, Paraguai e Uruguai e da Justiça do Brasil decidiram criar um Grupo de Trabalho Permanente no Mercosul para avaliar ações conjuntas e coordenadas contra o terrorismo, o aumento de troca de informações sobre a questão, além de estudar ações a serem inseridas no

¹² O Plano substituiu o Plano de Cooperação e Assistência Recíproca para a Segurança Regional, aprovado pela decisão Nr 05/98 e o Plano de Segurança para a Tríplice Fronteira. (MERCOSUL, 1999).

Plano de Segurança Regional.¹³ Do trabalho desses grupos, foi possível chegar a acordos sobre a operação conjunta de serviços de inteligência das polícias do Mercosul, cooperação contra o tráfico aéreo ilegal conexo com atividades criminosas transfronteiriças e contra a corrupção nas fronteiras.

A Decisão 09/02 aprovou um conjunto das ações operativas em substituição ao capítulo que tratava do terrorismo no âmbito do Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional como a conformação de um foro especializado de intercâmbio e análise de informação sobre terrorismo no âmbito da Reunião de Ministros do Interior; a criação de um Sistema Integrado de Intercâmbio de Informação com dados sobre pessoas, organizações que, em forma real ou potencial, possam apoiar ou executar ações terroristas, laboratórios ou indústrias que produzam insumos e tecnologias que possam ser utilizadas na elaboração de armas químicas, além do intercâmbio de experiências ou informação preventiva para responder aos efeitos de diferentes tipos de doenças que possam ser propagadas; implementação de cursos de atualização sobre luta contra o terrorismo que permitam obter, através do intercâmbio regional e extra-regional, melhorias nos níveis de treinamento do pessoal dos Organismos de Controle (MERCOSUL, 2002).

No quadro apresentado acima, percebe-se que a maior parte dos tratados foi adotada antes dos atentados de 11 de setembro. Se for lembrado que o número de membros das Nações Unidas é de 192 Estados, é considerável a adesão a esses mecanismos internacionais. Além disso, uma série de mecanismos foi adotada nos quatro cantos do mundo por organizações internacionais regionais. No entanto, essas convenções universais ou regionais acabaram apresentando um tanto quanto limitadas e com poucos resultados práticos, sendo insuficientes para neutralizar o terrorismo.

Essa situação só foi alterada depois dos atentados nos EUA quando, até mesmo por uma pressão norte-americana, as iniciativas de prevenção e combate ao terrorismo ganharam mais fôlego. O próprio CICTE, que havia sido criado em 1999, só se tornou ativo a partir de 2002. No mesmo sentido, algumas organizações internacionais adotaram medidas relacionadas à questão com implicações a todos os seus membros. A

¹³ O grupo passou a se reunir quinzenalmente desde 2001 para trocar e analisar informações relativas à possível atuação terrorista na sub-região. (BRASIL, 2001).

Organização Marítima Mundial (OMM) adotou novas regras para aprimorar a segurança em portos e navios e a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) colocou em vigor o *Advanced Passenger Information*, um sistema de transmissão adiantada de nomes de passageiros e tripulações para as autoridades de destino dos vôos verificarem a presença de possíveis terroristas.

Outro fator importante para o combate ao terrorismo é o seu financiamento. O relatório da comissão norte-americana que avaliou os atentados de 11 de setembro concluiu que todos os terroristas ingressaram legalmente nos EUA com vistos e/ou obtiveram extensão de seus vistos, abriram contas correntes com dinheiro e cheques de viagem, utilizaram cartões de débito/crédito para financiar gastos e receberam dinheiro da rede de apoio da Al Qaeda para suas contas (ESTADOS UNIDOS DA AMERICA, 2004). Por essa razão, o combate ao financiamento e à lavagem de dinheiro ganhou prioridade e os mecanismos que já haviam sido criados com esse objetivo adquiriram maior importância.

Foi o caso do fortalecimento do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo - GAFI (*Financial Action Task Force on Money Laundering and Terrorist Financing - FATF*), organização intergovernamental criada em 1989 para desenvolver e promover políticas nacionais e internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo. As 44 recomendações aprovadas pelo Grupo, mais nove recomendações especiais de outubro de 2004, formam a estrutura básica de mecanismos para detectar, prevenir e suprimir o financiamento do terrorismo e de atos terroristas (FATF/GAFI, 2009).

Cabe salientar que, também nesse caso, as iniciativas internacionais para o combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo são anteriores aos atentados nos EUA. O Grupo de Ação Financeira do Caribe contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo foi fundado em 1992 e reúne 30 países da América Central e Caribe. O Grupo de Ação Financeira da Ásia e do Pacífico data de 1997. O Comitê de Peritos para a Avaliação de Medidas Anti-Lavagem de Dinheiro foi fundado em 1997 e congrega os Estados-membros do Conselho Europeu.

Foi o caso, também, no âmbito da América do Sul, do Grupo de Ação Financeira da América do Sul contra a Lavagem de Dinheiro e o

Financiamento do Terrorismo (GAFISUD), organismo regional criado em 2000, por iniciativa do Brasil e da Argentina com os mesmos propósitos da FAFT, composto por dez países membros, cinco associados e diversas organizações observadoras.¹⁴

Além dessas iniciativas, mais de 105 países estabeleceram suas Unidades de Inteligência Financeira (UIFs) responsáveis por receber, analisar e disseminar informações financeiras às autoridades competentes relativas a procedimentos suspeitos de crime e potencial financiamento do terrorismo ou as requeridas pelas legislações nacionais para combate à lavagem de dinheiro.¹⁵ Em 1995, formou-se o chamado Grupo de Egmont, um grupo informal para estimular a cooperação internacional por meio de encontros regulares das UIFs dos Estados para buscar formas de cooperação para o intercâmbio de informações, treinamento e troca de experiências.

CONCLUSÃO

O terrorismo é fato recorrente na história. Achar que um dia ele possa acabar é adotar uma posição por demais otimista. No entanto, pode-se admitir que se os Estados adotarem medidas para atacar sua raiz, diminuindo os problemas sociais e as intolerâncias étnicas e religiosas, e a sociedade internacional permitir o exercício do direito à autodeterminação, reivindicado por alguns povos que ainda não tiveram a oportunidade de constituir seu próprio Estado, o uso desse recurso provavelmente diminuirá.

Por outro lado, o combate ao terrorismo necessita de coordenação de esforços e de uma vasta cooperação internacional. Nesse ponto, ganha importância a inteligência como forma de levantar dados que permitam tanto ações eficazes de prevenção de atos terroristas como a captura dos perpetrantes caso esses atos ocorram. Isso implica a necessidade de

¹⁴ Os grupos similares da Eurásia, do Leste e Sul da África e do Norte da África e Oriente Médio são de criação mais recente em 2004. Disponível em: < <https://www.coaf.fazenda.gov.br/links-interessantes/organismos-internacionais> > . Acesso em: 12 ago. 2009.

¹⁵ No Brasil, a Lei 9.613, de 3 de março de 1998, criou a Unidade de Inteligência Financeira (UIF). BRASIL. Lei n. 9613 Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Brasília, 3 mar. 1998.

investimentos em material, equipamentos e formação de recursos humanos, além do estabelecimento de uma rede internacional que conduza à união de esforços na troca oportuna de informações.

Tanto no plano internacional como interno dos Estados há a necessidade de coordenação interinstitucional de modo a tornar as ações contraterrorismo mais eficientes e eficazes. Isso, por vezes, esbarra na cultura das sociedades. O compartilhamento de informações entre Estados, por vezes, ainda é visto como prejudicial à segurança nacional. Internamente, esse compartilhamento vai contra a cultura do trabalho isolado que muitas agências adotam há anos.

Enfrentar o terrorismo internacional implica resolver alguns dilemas. Primeiro, o da permeabilidade das fronteiras e maior liberdade de movimento dos indivíduos alcançados no âmbito dos blocos de integração econômica com a necessidade de um maior controle que implicaria o cerceamento dessas liberdades. Segundo, o relacionado a um maior controle das populações e a necessidade das atividades de inteligência que muitas vezes implicam a perda de liberdades civis no interior dos Estados e ferem a privacidade das pessoas. Terceiro, a necessidade de um controle adequado de estrangeiros sem ferir os dispositivos dos diversos tratados internacionais que estabelecem regras sobre o tratamento e os direitos que essas pessoas devem gozar no território do Estado em que se encontram.

Por fim, deve-se mudar a mentalidade existente em muitos países que são imunes à ação do terrorismo internacional e, em consequência, não precisam atribuir prioridade ao tema, nem fazer parte do esforço internacional para a prevenção e o combate a grupos terroristas. Basta lembrar que os atentados ocorridos em Buenos Aires, em 1992, contra a Embaixada de Israel e em 1994 que atingiu a Associação Mutual Israelita – Argentina (AMIA) não tiveram como alvo o governo, as instituições ou o povo argentino, mas a comunidade israelense. Da mesma forma, os atentados às embaixadas dos EUA no Quênia e na Tanzânia não tiveram como alvo esses países, mas os norte-americanos.

A insegurança é fruto de frustrações. O terrorismo desse século XXI tem como causa os problemas não resolvidos do século anterior e o não-atendimento às aspirações de diversos povos. Já está claro, inclusive para a maior potência mundial, que o poderio militar não é suficiente para

resolver o problema do terrorismo. Da mesma forma, o terrorismo por si só não resolverá problema algum. A possibilidade de diminuir o efeito perverso desse fenômeno está no esforço da sociedade, por meio de um tratamento político, econômico e social mais justo dos problemas geradores de insegurança.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, S. L. C. Questões do terrorismo internacional. *Revista do Exército Brasileiro*, Rio de Janeiro: Bibliex, v.141, p.36 – 46, 2004.

_____. Questões de segurança no Mercosul pós-atentados nos EUA. *A Defesa Nacional*, Rio de Janeiro: Bibliex, v. 794, p.85 – 97, 2002.

ARGENTINA. *Código Penal de la Nación Argentina*. Ley 11.179. Buenos Aires, 2007. Disponível em: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16546/texact.htm#22Idem>. Acesso em: 12 jul. 2009.

BARTHOLO Jr., R. S.; CAMPOS, A. E. (Org.). *Islã: o credo é a conduta*. Rio de Janeiro: Imago, 1990.

BRASIL. Decreto nº 5.640. Promulga a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999 e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001. Brasília, 26 dez. 2005. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJB53EDE30ITEMIDB20C926D488F448FB489CAB86D7F0233PTBRIE.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2009.

_____. Ministério da Justiça. *Declaração do Mercosul sobre o Terrorismo*. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/acs/releases/2001/setembro/RLS%20260901%20declaracao.htm>>. Acesso em: 15 nov. 2001.

_____. Lei n. 9613 Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Brasília, 3 mar. 1998. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9613.htm. Acesso em: 12 jul. 2009.

BURKE, E. *Reflexões sobre a revolução em França*. Brasília: Editora UnB, 1982.

BUZAN, B. As implicações do 11 de setembro para o estudo das Relações Internacionais. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 233 – 263, jul./dez., 2002.

COLÔMBIA. Ley 599 de 2000. *Diario Oficial*, n. 44.097. 24 de julio del 2000. Disponível em: http://equidad.presidencia.gov.co/consejeria/documentos/leyes_fav/Ley599-2000-codpenal.pdf. Acesso em: 15 jul. 2009.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Department of State. Office of the Coordinator for Counterterrorism. *Foreign Terrorist Organizations*. Disponível em: <<http://www.state.gov/s/ct/rls/other/des/123085.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2009.

_____. National Commission on Terrorist Attacks. *The 9/11 Commission Report*. Washington, 2004.

FATF/GAFI. *As nove recomendações especiais*. Disponível em: http://www.unodc.org/pdf/brazil/Nove_Recomendacoes_Especiais_do_Grupo_de_Acao_Financeira_contra_a_Lavagem_de_Dinheiro.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2009.

MEDEIROS, A. P. C. O terrorismo na agenda internacional. *Revista CEJ*, Brasília, n. 18, p. 63-66, jul./set. 2002.

MERCOSUL. CMC. Decisão n. 5/93. Acordo para a Aplicação dos Controles Integrados em Fronteira entre os Países do Mercosul, 1993.

_____. Decisão Nr 22/99 Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional. Disponível em: <<http://www.mercosur.org.uy/portugues/snor/normativa/decisiones/dec2299.htm>>. Acesso em: 22 nov. 1999.

_____. Decisão n. 7/96. Reunião de Ministros do Interior. XI CMC. Fortaleza, 17 dez. 1996.

_____. Decisão n. 14/98 Acordo sobre Extradicação entre os Estados-Partes do Mercosul. Rio de Janeiro, 10 dez. 1998.

_____. Decisão n. 22 e 23/99. Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional. XVII CMC. Montevideu, 7 dez. 1999.

_____. Decisão Nr 22/99 Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional. Disponível em: <<http://www.mercosur.org.uy/portugues/snor/normativa/decisiones/dec2299.htm>> . Acesso em: 22 nov. 1999.

_____. Decisões n. 7 e 8/00, 13 e 14/01 e 9 e 10/02 trataram da Complementação e Adequação do Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional, entre os Estados-Partes do Mercosul e entre os Mercosul, Bolívia e Chile

_____. Decisão n. 09/02. Adequação do Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional, entre os Estados Partes do Mercosul. XXII CMC. Buenos Aires, 5 jul. 2002.

PORTA, D. Left-wing terrorism in Italy. In: CRENSHAW, M.(Ed.). *Terrorism in context*. Pensilvânia: The Pennsylvania State University Press, 1995. p. 105 – 159.

TUCÍDIDES. *História da Guerra do Peloponeso*. Brasília: UnB, 1996.