

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Instituto de Relações Internacionais

TERRORISMO E CONTRA-TERRORISMO NA
AMÉRICA DO SUL:
AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA DE ARGENTINA
COLÔMBIA E PERU

Ricardo dos Santos Poletto

Brasília

2009

**TERRORISMO E CONTRA-TERRORISMO NA
AMÉRICA DO SUL:
AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA DE ARGENTINA
COLÔMBIA E PERU**

Ricardo dos Santos Poletto

Dissertação apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Alcides Costa Vaz

Brasília

2009

Ricardo dos Santos Poletto

TERRORISMO E CONTRA-TERRORISMO NA AMÉRICA DO SUL: AS
POLÍTICAS DE SEGURANÇA DE ARGENTINA, COLÔMBIA E PERU

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Relações Internacionais da
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz (Orientador)

Prof. Dr. Antônio Jorge Ramalho da Rocha

Prof. Dr. Sven Peterke

Prof. Dr. Eiiti Sato

*Dedicado às vítimas do terrorismo, cuja
memória estará sempre fora do alcance dos
estudos acadêmicos.*

AGRADECIMENTOS

A pesquisa acadêmica deve ser sempre dedicada àqueles que incutem no espírito do estudante a curiosidade crítica; que, ao provocarem a inquietação intelectual, incitam a formulação de novas perguntas e a busca de respostas próprias. Agradeço por exercer esse papel meu orientador, que me acompanhou desde o início da graduação. Sinto-me honrado de poder ter contado com sua orientação, que não se resumiu à redação deste trabalho.

Aos colegas de graduação e de mestrado, com quem tive oportunidade de crescer junto; aos professores que me motivaram academicamente e aos companheiros do Programa de Educação Tutorial (PET-REL). Mais que colegas, merecem menção os amigos André Mourão, Aline Alencar, Felipe Itaborahy, Gustavo Carvalho, Izadora Xavier, João Vargas, Marcella Campos, Marcos Paulo Ribeiro, Maria Clara de Paula, Tainá Leandro, Thais Lemos e Tiago Beckert.

Aos meus pais, irmãos e familiares que entenderam, desde o início, minha vocação para o estudo e minimizaram a distância com demonstrações de apoio e confiança.

A Taís, minha cúmplice e inspiradora, com quem compartilhei os melhores momentos de finalização deste trabalho.

RESUMO

Esta dissertação busca entender o fenômeno do terrorismo e contra-terrorismo espacialmente localizado na América do Sul por meio da análise paralela de três países: Argentina, Colômbia e Peru. Por meio do método comparado, a pesquisa se propõe a analisar as variáveis causais que incidem sobre a conformação de políticas contra-terrorismo no pós-Guerra Fria naquela região, tomando por base históricos de violência política, perfil da ameaça terrorista, aparato jurídico-institucional, opinião pública e regimes e tratados internacionais. O estudo incorre na utilização de vários conceitos operacionais para apresentar um quadro abrangente e significativo desse espaço regional sobre a temática do terrorismo.

ABSTRACT

This dissertation attempts to understand the phenomenon of terrorism and counterterrorism in South America through a guided analysis on Argentina, Colombia and Peru. Built on comparative method, the research argues that some variables – political violence background, profile of the terrorist threat, juridical and institutional framework, public opinion, and treaties and international regime - determine the formulation of counter-terrorism policies in that region in the post-Cold War. Moreover, the study relies on operational concepts in order to present a representative groundwork to think South American terrorism.

RESUMEN

Esta disertación busca entender el fenómeno del terrorismo y contra-terrorismo espacialmente localizado en América del Sur, valiéndose de un análisis paralelo entre Argentina, Colombia y Perú. Utilizando el método comparado, la investigación se propone presentar variables causales – histórico de violencia política, perfil de la amenaza terrorista, aparato jurídico-institucional, opinión pública y regímenes y tratados internacionales - que influyen en la formulación de políticas contra-terrorismo en aquella región en el pos-Guerra Fría. Asimismo, el estudio confía en conceptos operacionales con el fin de presentar un cuadro amplio y significativo del terrorismo en ese espacio regional.

O homem prudente deve fazer como o arqueiro que, desejando atingir um alvo distante, mira sempre um ponto mais alto do que aquele que realmente quer acertar.

Maquiavel (1469-1527)

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Esquema de tipologias	30
Figura 2 - Padrão geral de causalidade do terrorismo	41
Figura 3 - Relações possíveis entre grupos terroristas e organizações criminosas	47
Figura 4 - Efetividade do Contra-Terrorismo.....	52
Figura 5 - Cadeia causal da conformação de políticas contra-terrorismo	70
Figura 6 - Modelo simplificado de organização terrorista	72
Figura 7 - Objetivos estratégico do Contra-Terrorismo	92
Figura 8 - Relação entre cultivos ilícitos e grupos armados ilegais	131
Figura 9 - Divisões no Partido Comunista Peruano e Origem do Sendero Luminoso	168
Figura 10 - Incidência do regime contra-terrorismo na América do Sul.....	194

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Estatísticas dos Países Sul-Americanos	23
Tabela 2 - Frequência de elementos conceituais em 109 definições de terrorismo	27
Tabela 3 - Diferenças Terrorismo X Guerrilha	44
Tabela 4 - A questão da droga na Colômbia e Peru	48
Tabela 5 - Padrões de Relação Civil-Militares.....	71
Tabela 6 - Matriz Percepção de Ameaça X Vontade Política	76
Tabela 7 - Assistência Contra-Terrorismo das Nações Unidas	79
Tabela 8 - Tipologia básica de estratégias contra-subversivas.....	85
Tabela 9 - Terrorismo Transnacional na Argentina.....	99
Tabela 10 – Linhas de Ação, Planos e Programas da PSD	152
Tabela 11 – Hectares de coca ilícita e atos terroristas no Peru (1978-2005).....	164
Tabela 12 - Quadro comparativo Terrorismo e Contra-Terrorismo	191
Tabela 13 - Adesão às Convenções Contra-Terrorismo das Nações Unidas	195
Tabela 14 - Cronologia de adesão à Convenção Interamericana Contra-Terrorismo	195
Tabela 15 - Tipificação do Terrorismo.....	199

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFEUR – Agrupação de Forças Especiais Antiterrorismo Urbano
AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica
ALC – *Alfaro Vive !Carajo!*
ALN – Aliança Libertadora Nacional
AMIA – Associação Mutual Israelo-Argentina
ATP-DEA - *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act*
AUC – Autodefesas Unidas da Colômbia
BJL – Brigada Juvenil Lautaro
CAEM - Centro de Altos Estudos Militares
CBP – Customs and Border Protection
CGTP - *Central General de Trabajadores del Perú*
CCB - *Coordinadora Continental Bolivariana*
CDC – Comitê de Defesa Civil
CEAL – Comando Especial Antiterrorista
CEDEMA – Centro de Documentação de Movimentos Armados
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CGFM – Comando Geral das Forças Militares
CIA – Agência Central de Inteligência
CIAJ – *Colectivo de Investigación y Acción Jurídico*
CICAD - Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas
CICTE – Comissão Interamericana Contra o Terrorismo
CIN - Conselho de Inteligência Nacional
CNG – *Consejo Nacional Guerrillero*
CONADEP – Comissão Nacional sobre o Desaparecimento de Pessoas
CONASE - Conselho Nacional de Luta contra o Sequestro e demais Atentados contra a Liberdade Pessoal
CONPACCP – Confederação Nacional de Produtos Agropecuários das Bacias Cocaleiras
CONSEP – *Consejo Nacional de Controle de Substancias Estupefacientes y Psicotrópicas*
CPI – *Compañía Peruana de Estudios de Mercado y Opinión Pública S.A.C.*
CRIC - Conselho Regional Indígena de Cauca
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
CTITF – *Counter-Terrorism Implementation Task Force*
CVR – Comissão da Verdade e Reconciliação
DAIA - Delegação de Associações Israelitas da Argentina
DAS – Departamento de Segurança Administrativo
DEA – *Drug Enforcement Administration*
DEVIDA – *Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas*
DINCOTE - Direção Nacional Contra-Terrorismo
DIRCOTE – Diretório Contra-Terrorismo
DMS - Programa Departamentos e Municípios Seguros

DUIA - Departamento Unidade de Investigações Antiterroristas
EGTK - Exército Guerrilheiro Tupac Katari
ELN – Exército de Libertação Nacional
ENACO – *Empresa Nacional de Coca*
ENR - Exército Nacional Revolucionário
EPL – Exército Popular de Libertação
ERP - Exército Revolucionário Popular
ERTA – *Équipe de Recherche sur le Terrorisme et l’Antiterrorisme*
FAP - Forças Armadas Peronistas
FAR - Forças Armadas Revolucionárias
FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FATF – *Finantial Action Task Force*
FBI – *Federal Bureau of Investigation*
FLP – Frente de Libertação da Palestina
FNL – *Front de Libération Nationale*
FPMR – Frente Patriótico Manuel Rodríguez
FTICT – Força Tarefa de Implementação de Contra-Terrorismo
FTO - *Foreign Terrorist Organization*
GAFI - Grupo de Ação Financeira Internacional
GAFISUD – Grupo de Ação Financeira da América do Sul
GAULA – Grupos de Ação Unificada para a Liberdade Pessoal
GEOF - *Grupo Especial de Operaciones Federales*
GAATI – Grupo de Acompanhamento e Análise do Terrorismo Internacional
GIAT – Grupo Interinstitucional de Análise Terrorista
UHV – *Upper Huallaga Valley*
Interpol – *International Criminal Police Organization*
INCB – *International Narcotic Control Board*
IRA – Exército Republicano Irlandês
JPPPI – *Jewish People Policy Planning Institute*
LBDN – *Libro Blanco de la Defensa Nacional*
M-19 - Movimento 19 de Abril
M-26 - Movimento 26 de Julho
MAS – Morte aos Seqüestradores
MDN – *Ministerio de Defensa Nacional de Colombia*
MIPT – *Memorial Institute for the Prevention of Terrorism*
MIR – *Movimiento de Izquierda Revolucionária*
MNP - Movimento Nacionalista Peruano
MNT – Movimento Nacionalista Tacuara
Mossad – Instituto para Inteligência e Operações Especiais de Israel
MRTA – Movimento Revolucionário Túpac Amaru
MRTA – Movimento Revolucionário Túpac Amaru - Venceremos
NCTE – *National Counterterrorism Center*
OEA – Organização dos Estados Americanos
OMS – Organização Mundial da Saúde
OIAC – Organização Internacional de Aviação Civil
OLP – Organização para a Libertação da Palestina

OMI – Organização Marítima Internacional
OTT – Organização Terrorista Transnacional
PCP-BR - Partido Comunista do Peru – Bandera Roja
PCP-SL – Partido Comunista do Peru – Sendero Luminoso
PFA – Polícia Federal Argentina
PMU - Posto de Mando Unificado
PNC – Polícia Nacional da Colômbia
PPTS – *Purdue Political Terror Scale*
PRT - Partido Revolucionário dos Trabalhadores
PSD – Política de Segurança Democrática
RAF – *Rote Armee Faktion*
S/CT – *Office of the Coordinator for Counterterrorism*
SI – Secretaria de Inteligência
SIDE – Secretaria de Inteligência de Estado
SIN - Serviço de Inteligência Nacional
SINA - Sistema Nacional de Inteligência
SIJIN – Seccional da Polícia Judicial
SIPOL – Seccional da Polícia de Inteligência
SL – Sendero Luminoso
SRI – Instituto Stephen Roth
TBA – *Tri-Border Area*
Triple A – Aliança Anticomunista Argentina
TSCS - *Time-series cross-section regression analysis*
UL-ELN – *Unión Camilista – Ejército de Libertación Nacional*
UNODC – *United Nations Office on Drugs and Crime*
UNDP – *United Nations Development Programme*
USAID – *United States Agency for International Development*
VAR-Palmares – Vanguarda Armada Revolucionária-Palmares
VPR – Vanguarda Popular Revolucionária

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	11
LISTA DE TABELAS	12
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	13
SUMÁRIO	16
Introdução	21
Capítulo I: O Problema conceitual e teórico.....	26
1.1 O Conceito de Terrorismo: a abordagem acadêmica.....	26
1.2 Terrorismo e Governo	31
1.2.1 Terrorismo de Estado.....	33
1.2.2 Terrorismo e Direito	34
1.3 Terrorismo Internacional	35
1.3.1 Organizações Terroristas Transnacionais (OTTs).....	36
1.4 Causas do Terrorismo	37
1.4.1 Níveis causais	37
1.4.2 A contribuição da psicologia	38
1.4.3 A questão da injustiça.....	39
1.4.4 Modelo de habilitadores e detonadores	40
1.5 Conceitos complementares	42
1.5.1 Guerrilha.....	42
1.5.2 Narcoterrorismo.....	45
1.5.3 Política Contra-Terrorismo.....	49
1.5.3.1 Obrigação Internacional	50
1.5.3.2 O elemento motivacional.....	50
1.5.3.3 Prescrições Teóricas	51

Capítulo II: Políticas Contra-Terrorismo – Teoria e Metodologia.....	54
2.1 Objeto de Estudo	54
2.1.1 Teoria de Relações Internacionais.....	54
2.1.2 Circunscrição Espacial	56
2.1.2.1 Terrorismo na América do Sul	60
2.1.2.1.1 A Onda da Revolução Cubana.....	60
2.1.2.1.2 A Onda da Guerrilha Urbana.....	61
2.1.2.1.3 A Onda Contemporânea	62
2.1.2.1.4 O quadro atual	63
2.1.2.1.5 Causas regionais	64
2.1.3 Circunscrição Temporal	67
2.1.3.1 Fim da Guerra Fria	67
2.2 Método.....	69
2.2.1 Cadeia Causal	70
2.2.1.1 Variável Antecedente	70
2.2.1.1.1 Histórico de Violência Política.....	70
2.2.1.1.2 Variáveis Independentes.....	71
2.2.1.1.2.1 Perfil da Ameaça Terrorista.....	72
2.2.1.1.2.2 Aparato Jurídico-Institucional.....	74
2.2.1.1.3 Opinião Pública	75
2.2.1.3 Variável Interveniente	77
2.2.1.3.1 Tratados e Regimes Internacionais.....	78
2.2.1.3.1.1 Plano Internacional.....	78
2.2.1.3.1.2 Plano Hemisférico	80
2.2.1.3.1.3 Plano Regional.....	82
2.2.1.4 Variável Dependente	84
2.2.1.4.1 Política Contra-Terrorismo.....	85
2.2.1.4.1.3 Tipologias de contra-terrorismo	85
2.2.1.4.1.4 O papel das Forças Armadas	86
2.2.1.4.1.4 O papel da Polícia.....	87
2.2.1.4.1.4 O papel da Inteligência.....	88
2.2.1.4.1.5 Avaliação	89
2.2.1.4.1.7 Objetivos estratégicos.....	91
Capítulo III: República Argentina.....	94
3.1 Introdução.....	94
3.2 Histórico de Violência Política.....	95
3.2.1 Anti-semitismo	99
3.2.2 Política Externa	102
3.2.3 Tríplice Fronteira.....	105

3.3 Perfil da Ameaça Terrorista.....	107
3.3.1 Hezbollah.....	108
3.4 Aparato Jurídico-Institucional	110
3.5 Opinião Pública	114
3.6 Regimes e Tratados Internacionais.....	116
3.7 Política Contra-Terrorismo.....	119
Capítulo IV: República de Colômbia	124
4. 1 Introdução.....	124
4.2 Histórico de Violência Política.....	125
4.2.1 Território e Presença Estatal.....	127
4.2.2 Narcotráfico.....	128
4.3 Perfil da Ameaça Terrorista.....	132
4.3.1 Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC)	133
4.3.2 Exército de Libertação Nacional (ELN).....	134
4.3.3 Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC)	136
4.4 Aparato Jurídico-Institucional	137
4.5 Opinião Pública	140
4.6 Regimes e Tratados Internacionais.....	142
4.7.1 Plano Colômbia	149
4.7.2 Política de Segurança Democrática.....	151
4.7.3 Plano Patriota.....	153
Capítulo V: República do Peru	154
5.1 Introdução.....	154
5.2 Histórico de Violência Política.....	155
5.2.1 Indigenismo & Ideologia.....	160
5.2.2 Narcotráfico.....	163
5.3 Perfil da Ameaça Terrorista.....	165
5.3.1 Movimiento Revolucionario Tupac Amaru.....	166
5.3.2 Sendero Luminoso.....	168
5.4 Aparato Jurídico-Institucional	171

5.5 Opinião Pública	176
5.6 Regimes e Tratados Internacionais.....	178
5.7 Política Contra-Terrorismo.....	181
Conclusão: Quadro Sul-americano.....	190
Bibliografia.....	202

INTRODUÇÃO

A agenda contemporânea de segurança internacional reserva capítulo cativo ao terrorismo (LAQUEUR 2003). Fenômeno presente desde os primórdios da história da humanidade, o terrorismo adquire centralidade na esteira dos atentados de 11 de setembro de 2001 e impõe-se como debate necessário em espaços regionais, implicando renovação da temática nas Américas. A concepção de terrorismo na América do Sul, em geral, entretanto, é deslocada de sua acepção tradicional. A vinculação necessária entre as experiências com terrorismo na região esteve atavicamente relacionada ao contexto geopolítico da bipolaridade, na mesma medida em que alimentava uma identidade tripla entre guerrilha, narcotráfico e terrorismo.

O terrorismo, nesse contexto, era entendido como subproduto da Guerra Fria, patrocinado, em larga medida, pelos interesses geoestratégicos das superpotências no mapa terceiro-mundista. Essa interpretação não encontra sustentação diante da permanência de focos terroristas. Seria razoável supor que, finda a Guerra Fria, desapareceriam os movimentos terroristas na América Latina, cuja formação derivava da ideologia revolucionária. A persistência do fenômeno na região, entretanto, frustrou prognósticos e revelou que a Guerra Fria não era força fundacional do terrorismo na América Latina (FELDMANN & PERÄLÄ 2004: 101). Dessa maneira, é necessário discutir as causas e dinâmicas inerciais do terrorismo, no intuito de verificar suas raízes e suas correspondentes para a região estudada.

Portanto, o fim da Guerra Fria evidencia laços mais perenes de fundamentação do terrorismo na região, de maneira que a importação ideológica original, uma vez imersa em um quadro sócio-histórico particular, tendeu a adquirir feições próprias. Por outro lado, embora pouco críveis as suspeitas de instalação de células da Al-Qaeda na região da Trílice Fronteira, advoga-se a presença de grupos terroristas islâmicos e conexões com redes transnacionais, em especial no que se refere ao suporte logístico e financeiro proporcionado pelos tráficos de drogas e armas. Conclusão que merece ser ponderada dado o caráter informal e errático das suspeitas, alimentadas pelos fatos ocorridos na Argentina em passado recente.

Merece nota a ressalva de que este trabalho não advoga existência de quaisquer grupos terroristas na América do Sul, adotando orientação neutra e de cautela diante da variedade de listas nacionais e internacionais onde constam indivíduos e entidades terroristas. À luz da lista das Nações Unidas, reconhecida pela maioria dos países, inclusive sul-americanos, não existem entidades terroristas na região. Dessa forma, a definição predominante para a

compreensão do terrorismo é, em última instância, a dos Estados nacionais, que determinam parâmetros, leis e percepções próprias de acordo com suas histórias e circunstâncias sociopolíticas. Portanto, embora a discussão sobre conceitos e teorias tome as primeiras linhas deste trabalho, o esforço de definição é colocado nas mãos dos governos. Efetivamente, as FARC e o Sendero Luminoso encontram características terroristas, mas sua definição pode ser contestada em diversas instâncias. A lista do Departamento de Estado norte-americano que desenvolve um rol mais exaustivo influencia políticas nacionais de busca e sanção. Mas, neste trabalho, interessa o que Argentina, Colômbia e Peru entendem por terrorismo e qual o eco de suas opções e políticas.

As experiências sul-americanas mais evidentes são os casos das FARC na Colômbia, do Sendero Luminoso e Movimento Revolucionário Túpac Amaru (MRTA) no Peru e a memória dos atentados de 1992 contra a embaixada israelense e de 1994 contra a AMIA, na Argentina. Não por acaso, esses três países ostentam políticas mais consistentes de resposta à ameaça terrorista na América do Sul, cujas estratégias de prevenção e combate justificam-se dentro de um histórico de experiências, nas quais o terrorismo não é percebido como fenômeno alienígena desconectado das realidades internas, mas como parte inequívoca da agenda de segurança nacional.

A justificação da escolha desses países basta pela dimensão do desafio que enfrentam e das respostas institucionais que dele derivaram. Por óbvio, países como Bolívia, Chile, Equador e Venezuela que experimentam ou experimentaram manifestações de violência política encontram paralelo em alguma medida, mas não a ponto de rivalizar com o perfil de atuação de Argentina, Colômbia e Peru, onde os números e o grau de comoção pública induziram a conformação de políticas estatais específicas de maior monta. Não cabe estender a diferenciação, apenas sublinhar a relevância desses três países como significativos para a construção de um quadro geral da América do Sul na matéria. Os números clássicos de território, população e PIB são sintomáticos da importância relativa. Embora pouco relevantes para compreender o fenômeno do terrorismo, apontam para a dimensão e alcance potencial de políticas públicas. Mais do que isso, o quadro demonstra a posição cômoda do Brasil, que apesar da grandeza relativa, passa ao largo do problema, não possuindo políticas específicas de contra-terrorismo em sua agenda de prioridades da mesma maneira que se verifica nos países em estudo.

Tabela 1 - Estatísticas dos Países Sul-Americanos

País	Território		População (milhões de habitantes/2005)		PIB (milhões de US\$/2007)	
	(mil km ²)					
Brasil	8,515	1°	186,8	1°	1.177,706	1°
Argentina	2.791	2°	38,7	3°	247,096	2°
Peru	1.285	3°	27,3	4°	100,596	6°
Colômbia	1.139	4°	44,9	2°	149,375	5°
Bolívia	1.099	5°	9,2	8°	11,910	9°
Venezuela	912	6°	26,7	5°	219,372	3°
Chile	757	7°	16,3	6°	149,647	4°
Paraguai	407	8°	5,9	9°	9,206	10°
Equador	284	9°	13,1	7°	42,292	7°
Guiana	215	10°	0,7	11°	0,934	12°
Uruguai	176	11°	3,3	10°	20,725	8°
Suriname	163	12°	0,5	12°	2,234	11°

Fonte: MRE. *Estatísticas*, 2008.

Por meio de uma verificação ampla dos contextos sociopolíticos locais, pretende-se verificar as semelhanças e diferenças determinantes na formulação da política de segurança. O conhecimento prévio que alimenta os primeiros passos da pesquisa conduz à clara percepção de que há três políticas contra-terrorismo particulares definidas em grande medida pela ameaça terrorista diferenciada em cada um deles. A presença ou não das Forças Armadas no combate aos grupos considerados terroristas pelas legislações internas pode ser uma variável essencial na explicação de determinada abordagem de combate. Da mesma maneira, a conformação das políticas aos regimes e tratados internacionais pode refletir uma maior ou menor autonomia no desenho das políticas de segurança.

Estudar o terrorismo por meio do contra-terrorismo repercute a dificuldade da sedimentação conceitual e expõe a face prática do problema. O terrorismo como desafio ao Estado depende da elaboração sociopolítica da percepção da ameaça que, embora tenha contornos globais, ainda se prende a determinações de ordem doméstica para sua identificação e enfrentamento imediato. Por isso, o contra-terrorismo seria, nesse argumento, a via mais direta para acessar as dinâmicas que advém do fenômeno da violência política extra-normal.

Com o fim de apresentar um quadro ilustrativo da diversidade sul-americana sobre o tema, organiza-se o trabalho em cinco partes. O primeiro capítulo apresenta a discussão de fundo sobre o terrorismo e os desafios inerentes ao seu estudo. Trata-se, antes de mais nada, de fornecer subsídio conceitual para uma reflexão bem dirigida sobre a questão. Há alguma ironia em se contatar que, apesar da profusão de títulos e teses, não houve progresso

substantivo no que diz respeito ao repertório teórico sobre terrorismo nos últimos vinte anos (SCHMID; JOGMAN 2005: xiv). Esse fato é explicado, em grande medida, pela permanência do problema conceitual. Ao partir da abordagem acadêmica para suas vertentes mais práticas, esse capítulo inicial pretende ilustrar a transposição dos debates de segurança para o plano operacional.

O primeiro capítulo discute ainda em contornos gerais as teses da literatura sobre terrorismo, apresentando relações universais de causalidade e propostas de entendimento do fenômeno. O terrorismo é então pensado como desafio internacional, construído por meio de práticas e conceitos razoavelmente compartilhados pela comunidade de nações. Ainda assim, a discussão prepara terreno para pensar as particularidades encontradas na América do Sul. Dessa maneira, com o intuito de sofisticar os conceitos presentes ao longo do trabalho, as referências à guerrilha e ao narcoterrorismo adiantam a delimitação temático-espacial do segundo capítulo.

Logo, o capítulo seguinte, alimentado pela discussão conceitual anterior, conduz à imersão na região selecionada para a pesquisa. Para tanto, cumpre justificar as linhas do trabalho dos pontos de vista teórico-metodológico, sobre os quais se assentam as variáveis, a correspondência com a teoria de relações internacionais e o argumento ensaiado. Uma vez clara a opção pela América do Sul como espaço de reflexão e referencial ontológico de fundo, o segundo capítulo permite uma breve exposição sobre as raízes regionais de movimentos subversivos e guerrilheiros que pudessem merecer a rotulação de terroristas desde a Revolução Cubana. Além disso, a circunscrição temporal pelo pós-Guerra Fria permite uma melhor delimitação do objeto, sem que, com isso, crie um engessamento do argumento de fundo histórico que permeia o trabalho. Por fim, a metodologia aplicada esquadrinha as opções das variáveis de acordo com as linhas da cadeia causal. Uma breve explanação da função das variáveis apenas delinea a conformação dos capítulos seguintes correspondentes aos países selecionados. Com isso, o capítulo se encerra com uma discussão teórica e de levantamento de literatura sobre a variável dependente, o contra-terrorismo, assinalando elementos e questões de maior projeção para o estudo comparado.

Cumpre destacar que não há na literatura corrente uma discussão aprofundada sobre a conformação das políticas contra-terrorismo. As pesquisas tendem a buscar índices de eficiência e modelos de atuação, sem dedicar a devida atenção aos constrangimentos causais que possam incidir sobre a formulação das políticas de segurança específicas. Nesse modelo, apresenta-se um esboço de um quadro de condicionantes que vão além de modelos racionais

de tomada de decisão, cujo argumento tácito domina a literatura temática do contra-terrorismo. O argumento de fundo relativiza a existência de doutrinas e prescrições automáticas em favor de uma recuperação das circunstâncias históricas e contemporâneas que estão arraigadas no aparato estatal responsável por desenvolver uma resposta ao terrorismo.

Sob esse balizamento, os três capítulos seguintes encerram as pesquisas do contra-terrorismo na Argentina, Colômbia e Peru. Os estudos encontram paralelismo na estrutura apresentada no segundo capítulo e permitem algumas indicações para a conclusão sobre suas particularidades e distintas incidências de variáveis. Com efeito, cada país é observado com base em informações sobre seu histórico de violência política, perfil da ameaça terroristas, aparato jurídico-institucional, opinião pública, regimes e tratados internacionais e, finalmente, suas políticas contra-terrorismo, por meio de abordagem descritiva. Evidentemente, as distintas seções não encontram paralelismo perfeito entre os capítulos, em função da assimetria de informações sobre as diferentes variáveis, reflexo, em última instância, da particularidade do terrorismo em cada um dos casos. Cumpre ressaltar que a Argentina traz o elemento da diferenciação necessário à conclusão do quadro-geral, ao introduzir a questão do terrorismo na agenda de segurança do Cone Sul (BARTOLOMÉ & LLENDEROZAS 2002: 12).

A estrutura do trabalho propõe mais uma disciplina de trabalho que propriamente a regulação de variáveis passíveis de comparação científica. Note-se que as variáveis são essencialmente discursivas e, logo, a metodologia comparada é imbuída de abordagem qualitativa. Não se pretende, portanto, fornecer cenários fechados com informações e dados que permitem encadeamento de conclusões práticas. Na verdade, o exercício pretende levantar algumas características fundamentais, sem entrar em detalhes minuciosos sobre legislação interna ou complexas teias institucionais. Coube, sim, nas linhas dos capítulos três a cinco apresentar indicadores da incidência diferenciada das variáveis por meio de informações selecionadas em fontes oficiais e na literatura disponível.

Finalmente, a conclusão recolhe os elementos mais salientes do estudo comparado para lançar os alicerces de um argumento válido para pensar o terrorismo e o contra-terrorismo na América do Sul no pós-Guerra Fria.

CAPÍTULO I: O PROBLEMA CONCEITUAL E TEÓRICO

Many terrorisms exist, and their character has changed over time and from country to country. The endeavor to find a "general theory" of terrorism, one overall explanation of its roots, is a futile and misguided enterprise. [...] Terrorism has changed over time and so have the terrorists, their motives, and the causes of terrorism. (LAQUEUR 2003: 22; 28)

1.1 O Conceito de Terrorismo: a abordagem acadêmica

O primeiro requisito da pesquisa científica é o alicerce conceitual. Nesse aspecto, os estudos sobre terrorismo carecem de clareza. A princípio, pesquisadores partem de substratos muito variados, fato que dificulta a formação de um pensamento teórico. Não há surpresa em constatar que os posicionamentos céticos de Laqueur (2003) se sustentam na máxima de que conceitos e teoria são indissociáveis e, sem um conceito bem assentado, não há como avançar no caminho da teorização.

A comprehensive definition of terrorism (...) does not exist nor will it be found in the foreseeable future. To argue that terrorism cannot be studied without such a definition is manifestly absurd. (LAQUEUR apud GIBBS 1989: 239)

Apesar de seu ceticismo conceitual, o autor defende que o estudo do terrorismo pode ser empreendido com um mínimo de teoria. Com efeito, não foi possível desenvolver nada próximo de uma teoria geral do terrorismo, senão teorias de alcance restrito a alguns países e períodos históricos. Mesmo assim, a preocupação em dotar as pesquisas com definições operacionais é imperativa. Abaixo, seguem três dessas tentativas com razoável grau de aceitação.¹

Terrorism is a purposeful human political activity which is directed toward the creation of a general climate of fear, and is designed to influence, in ways desired by the protagonist, other human beings and, through them, some course of events. (HOFFMAN 1984: 181)

Terrorism is the premeditated use or threat of use of extranormal violence or brutality by subnational groups to obtain a political, religious, or ideological objective through intimidation of a huge audience, usually not directly involved with the policy making that the terrorists seek to influence. (ENDERS & SANDLER 2002: 145)

¹ Para relação de 51 definições de acadêmicos e centros de pesquisa, vide página eletrônica do ERTA – *Équipe de Recherche sur le Terrorisme et l'antiterrorisme*: <http://www.erta-tcrg.org/> (acesso em 9 de janeiro de 2009).

Terrorism is an anxiety-inspiring method of repeated violent action, employed by (semi-) clandestine individual, group or state actors, for idiosyncratic, criminal or political reasons, whereby - in contrast to assassination - the direct targets of violence are not the main targets. The immediate human victims of violence are generally chosen randomly (targets of opportunity) or selectively (representative or symbolic targets) from a target population, and serve as message generators. Threat- and violence-based communication processes between terrorist (organization), (imperilled) victims, and main targets are used to manipulate the main target (audience(s)), turning it into a target of terror, a target of demands, or a target of attention, depending on whether intimidation, coercion, or propaganda is primarily sought. (SCHMID & JONGMAN 1988: 28)

A última definição de Schmid & Jogman resulta de acurada pesquisa acerca do problema conceitual. Em consulta a acadêmicos e revisão extensiva de literatura, os pesquisadores fizeram um levantamento dos elementos constitutivos do terrorismo em meio à miríade de definições encontradas em diversas fontes.

Tabela 2 - Frequência de elementos conceituais em 109 definições de terrorismo

Elementos conceituais	Frequência (%)
Violência, uso da força	83,5
Política	65
Medo, terror	51
Ameaça	47
Efeitos e reações	41,5
Diferenciação vítima-alvo	37,5
Propósito, ação organizada	30,5
Método de combate, tática	30,5
Anormalidade, quebra de regras	30
Coerção, extorsão, indução	28
Publicidade	21,5
Arbitrariedade	21
Civis, não-combatentes	17,5
Intimidação	17

Inocência das vítimas	15
Grupo, movimento, organização	14
Aspecto simbólico	13,5
Imprevisibilidade	9
Clandestinidade	9
Reiteração, campanha sistemática	7
Crime	6

Fonte: SCHMID & JONGMAN 1988, pp. 5-6.

Para além de apontar os elementos conceituais mais recorrentes, capazes de reunir um mínimo de convergência no debate acadêmico, essa pesquisa desvela um dos maiores desafios para o avanço das pesquisas. A maioria dos acadêmicos declarou adotar as definições de sua própria autoria (SCHMID & JONGMAN 1988: 25). A ausência de um padrão conceitual impede a acumulação sistemática de um corpo de conhecimento sobre o assunto, condenando o estudo à eterna fragmentação. A questão verifica-se em estudos politológicos, sociológicos, jurídicos, psicológicos e governamentais. Outras dificuldades comumente apontadas são a natureza essencialmente prescritiva e o viés político impresso por institutos de pesquisa financiados por agências estatais (SILKE 2004).

Nesse sentido, a opção conceitual torna-se um dilema político e operacional. O conceito de Schmid e Jongman peca ao se distanciar da parcimônia exigida em estudos práticos. Uma opção razoável é o agrupamento dos principais atributos identificados na lista de elementos do terrorismo:

Uso – ou ameaça de uso – premeditado de violência ou brutalidade espetacular e indiscriminada para a consecução de um objetivo político, por meio da intimidação ou produção do medo dirigido para uma audiência maior que suas vítimas diretas.

Trata-se de uma fórmula conceitual conservadora, mas suficiente como ponto de partida para os fins do presente estudo. Embora os elementos estejam dados, a nomeação ainda depende de uma perspectiva interpretativa legal, moral ou comportamental de julgamento (RUBY 2002: 11-12). Kegley (1990: 13), finalmente, nota que a subjetividade inerente ao tema impede a consecução de uma definição precisa, uma vez que, por princípio, os enunciados refletem o desejo de condenação e afastam-se do compromisso de permitir uma análise neutra. Trata-se, em última instância, de uma questão de identidade e percepção, em

que o intérprete pode se identificar com a vítima ou com o perpetrador (HOFFMAN 1998: 31).

Ao menos, terrorismo não deve ser confundido com outras formas de violência. A diferença consiste na produção premeditada de um estado de medo e insegurança extremos, de maneira a explorar as reações emocionais para controlar comportamentos. (SCHMIED & JONGMAN 1988: 21). Terrorismo também pode ser pensado como atos cometidos em tempos de paz, que, se ocorridos em contexto de guerra, seriam considerados “crimes de guerra” (JENKINS *apud* KEGLEY 1990: 29).

Hoffman (1998: 28-49) também julga necessário contrastar o terrorismo *vis-à-vis* outras formas de violência. A diferenciação do terrorismo é balizada por cinco critérios: a) objetivos e motivos políticos; b) violência efetiva ou potencial; c) promoção intencional de repercussões psicológicas que transcendem os efeitos sobre as vítimas ou alvos imediatos; d) condução por uma organização identificável; e) perpetração por grupos subnacionais e entidades não-estatais.

Alguns autores acreditam ser impossível o consenso sobre o conceito de “terrorismo”. Em primeiro lugar, em virtude de um posicionamento cético em relação à cumulatividade do conhecimento empírico e sua sedimentação neutra em conceitos de Ciências Sociais. Em segundo, porque o próprio esforço de cunhar conceitos está imerso em um espaço de objetivos políticos, de ideologias e de discursos.

Por que, então, é tão necessário avançar nesse debate conceitual? Para um estudo prático, parte-se do princípio de que, se uma situação é definida como real, ela não é real senão em suas conseqüências. Essa reflexão é particularmente válida para pensar a formulação de políticas contra-terrorismo, as reações e impactos de construções políticas sobre a sociedade e a atuação estatal. Em síntese, a resposta à ameaça decorre de determinada interpretação da realidade, que é mediada por um conjunto de conceitos.

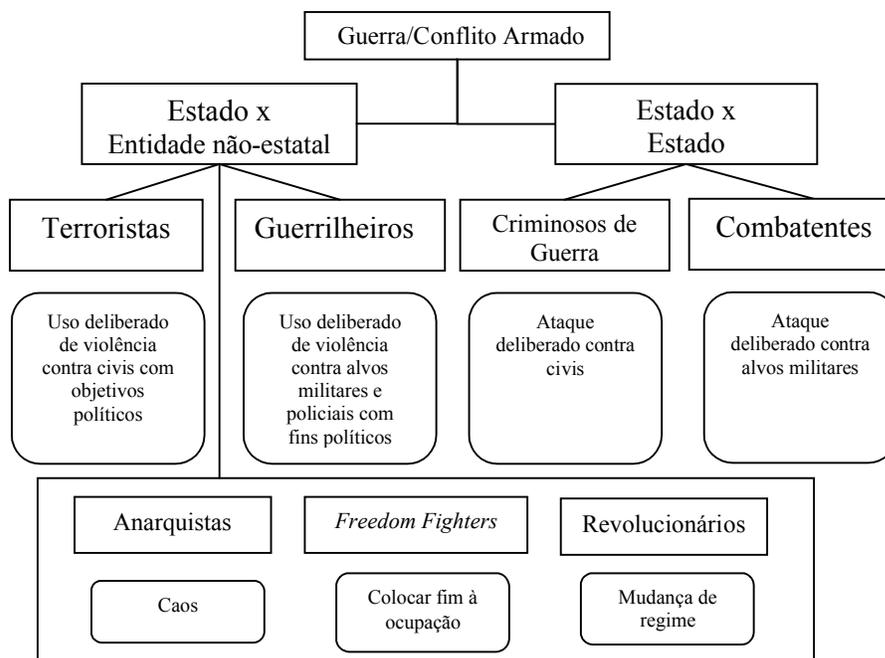
A despeito da grande quantidade de material coletado e de pesquisas realizadas, as causas e fatores constitutivos do terrorismo permanecem isolados pelas fronteiras das grandes áreas acadêmicas. Além disso, a compreensão do fenômeno sofre com a falta de um alicerce empírico e com a insistência em construir modelos causais universais.

O relatório especial das Nações Unidas *A More Secure World: Our Shared Responsibility* (2004) traz a seguinte contribuição sobre o tema, ao apresentar a seguinte definição não-vinculante:

Any action, in addition to acts already specified by the existing conventions on aspects of terrorism, the Geneva Conventions and Security Council Resolution 1566 (2004), that is intended to death or serious bodily harm to civilian non-combatants, when the purpose of such an act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or abstain from doing any act
(UNITED NATIONS 2004: 49)

A aparente dificuldade das Nações Unidas em apresentar uma definição operacional desvela a dificuldade do tratamento internacional desse desafio. Isso significa que, em larga medida, a definição é uma tarefa que recai sobre as mãos dos Estados, segundo orientações de governo e percepções particulares sobre segurança interna. Se parece insolúvel a recorrente dicotomia entre “terrorismo” e “resistência”; “freedom fighters” e “terroristas”, Schmid e Jogman (1988: 14) defendem, ao largo desse debate, que a melhor maneira de discriminação advém da constatação de que terrorismo implica extremismo de meios e não de fins. Uma variedade de rótulos é, então, utilizada, no âmbito internacional, para se referir ao mesmo grupo, desde insurgentes, rebeldes, guerrilheiros a terroristas.²

Figura 1 - Esquema de tipologias



Fonte: GANOR 2005, p. 19

² Dada a diversidade dos atores que devem ser tratados dentro do mesmo estudo, muitas vezes os termos serão utilizados de forma intercambiável. Seções posteriores sobre a complexidade interna dos grupos e suas mutações fazem com que esta opção se torne mais clara ao longo das linhas da dissertação.

O quadro explicativo de Ganor (2005) apresenta útil separação analítica com o fim de organizar as tipologias. Terroristas, guerrilheiros, criminosos de guerra e combatentes são definidos pelas circunstâncias de combate e por seus alvos. Anarquistas, *freedom fighters* e revolucionários derivam suas denominações de seus objetivos, podendo, nessa interpretação, ser enquadrados como terroristas conquanto dirijam violência política contra civis.

1.2 Terrorismo e Governo

Um quadro conceitual acadêmico fornece um pano de fundo analítico imprescindível à pesquisa do contra-terrorismo. Entretanto, a referência às políticas deve partir de conceitos instrumentais, muitas vezes distanciados da abordagem analítica em direção a formulações operativas e prescritivas.

As definições governamentais corroboram a conclusão de que “terrorismo” é um conceito descritivamente rico e analiticamente pobre (ROSS 1993: 326). A busca acadêmica por desenvolver um aparato analítico reflete-se em arquiteturas conceituais abstratas e de cuidadoso equilíbrio entre enumerações e qualificativos. Não há surpresa, portanto, em constatar que as definições governamentais são mais concisas. Tomemos alguns exemplos de agências governamentais, cujas atividades tangenciam o problema do terrorismo no corpo da administração estatal.

The use of violence for political ends.
(British Government in the Prevention of Terrorism Act)

Premeditated, politically motivated violence perpetrated against noncombatant targets by subnational groups or clandestine agents, usually intended to influence an audience.
(Title 22 of the U.S. Code - Section 2656f (d))

The unlawful use of force or violence against persons or property to intimidate or coerce a Government, the civilian population or any segment thereof, in furtherance of political or social objectives.
(Federal Bureau of Investigation)

The unlawful use of—or threatened use of force or violence against individuals or property to coerce or intimidate governments or societies, often to achieve political, religious or ideological objectives.
(Department of Defense)

Desde 1983, o Departamento de Estado dos Estados Unidos utiliza a segunda definição, com fins analíticos e estatísticos, guiando a publicação anual *Patterns of Global*

*Terrorism*³ (RHEINHEIMER 2006). Dessa forma a definição tornou-se, uma vez estabelecida como base de acompanhamento do contra-terrorismo e fonte acessível de dados, o conceito mais utilizado para a reflexão sobre medidas contra-terror de base nacional, embora haja ainda dificuldades na contabilidade dos incidentes. As definições das agências norte-americanas são ilustrativas e necessárias à reflexão sobre o espaço sul-americano, dada a influência na formulação de políticas de segurança nacional e regional, doutrinas, arranjos de cooperação e formulação de políticas.

Segundo definição do ex-primeiro-ministro de Israel, Benjamin Netanyahu, o terrorismo não seria mais do que o “assalto sistemático e deliberado contra civis para inspirar temor com fins político”. Tem-se, em síntese, na visão dos governantes, a guerra contra o Estado, cuja publicidade se dá ao custo da vida de terceiros e da ordem pública (MACLACHLAN 1997: 4).

O grande risco presente na discricionariedade governamental é a multiplicação de abordagens de dois pesos e duas medidas sobre uma questão que crescentemente exige maior coordenação internacional. Na prática, é bastante conveniente a fórmula segundo a qual o terrorismo só pode ser considerado como tal, caso a caso, conforme a máxima *we-know-it-when-we-see-it*. Essa opção não só confere um poder descomunal ao Estado para agir contra grupos de oposição legítima, como induz a formulação de más políticas.

Paul Pillar (2001), ex-funcionário do Centro Antiterrorista da CIA, destaca os quatro elementos de convergência entre as definições governamentais de terrorismo: a) Premeditação: terrorismo não deve ser interpretado como resultante de espasmos ou impulsos momentâneos, senão como forma de ação movida por intenções e decisões previamente pensadas; b) Motivação política: exclusão da violência criminal motivada por ganhos econômicos ou vingança pessoal; c) Alvos não combatentes: terroristas atacam pessoas que não podem se defender de seus ataques; d) Perpetradores: atos terroristas são cometidos por grupos subnacionais ou agentes clandestinos.

³ Lei de 1973 determina o acompanhamento anual das tendências do terrorismo internacional. Inicialmente sob responsabilidade da Agência Central de Inteligência (CIA), o relatório foi transferido para o Departamento de Estado em 1981. Nesse mesmo sentido, o *US National Counterterrorism Center* (NCTC) foi criado em 2004 para aperfeiçoamento da análise e planejamento estratégico.

1.2.1 Terrorismo de Estado

O termo “terror” adquire sentido no final do século XVIII, na Revolução Francesa, para designar uma forma de governo. A violência política executada pelos tribunais revolucionários tinha o objetivo de sedimentar a “solidariedade nacional” e afirmar a autoridade do novo Estado sob o manto de Robespierre, durante o *régime de la terreur* (PELLET 2003: 10). Só no final do século XIX, “terrorismo” adquire sentido novo, com o movimento anarquista. De toda sorte, o “terror” permaneceu como instrumento de instauração da ordem estatal, podendo também designar formas de abuso sistemático de poder. Nesse sentido original, o terror é exercido “de cima para baixo” ou por meio da “guerra vertical”, com o objetivo de assegurar o *status quo*. O terrorismo estatal é caracterizado pelo potencial de produzir mais vítimas e, tipicamente, pelo caráter ostensivo da violência.

A adoção de medidas de sanção estatal, dotadas ou não de estatuto jurídico, são indicadores do terror estatal, como tortura, deportação punitiva e destruição arbitrária de bens civis. Sob justificativa de manutenção da ordem, sustentação do regime e defesa contra ameaças externas, os agentes do terror classificam grupamentos da população conforme graus de suspeita, rejeitando limites à aplicação de medidas corretivas.

O terrorismo patrocinado pelo Estado – entendido como arma de conflito interestatal – coloca-se em outra categoria. É denominado patrocinador do terrorismo o Estado que controla, financia, treina ou oferece refúgio a terroristas. Não fosse o apoio oferecido a grupos terroristas, muitos destes estariam fadados à extinção ou nunca teriam existido (LUTZ & LUTZ 2004: 46). Isso significa que, em muitos casos, a ameaça interna do terrorismo pode ser solucionada externamente. Ocorre, entretanto, que, embora importante, a ajuda externa é prescindível para a efetivação de organizações terroristas, geralmente dotadas de agendas políticas próprias.

Cumprido destacar que os números do terrorismo de Estado em muito ultrapassam aqueles do terrorismo não-estatal na América Latina (WICKHAM-CROWLEY *apud* FELDMANN & PERÄLÄ 2004: 125; LÓPEZ 1988: 499). Embora seja um conceito relevante para refletir o espaço de segurança na América do Sul nas últimas décadas, para os fins desse estudo, “terrorismo” está sempre empregado em sua acepção prevalecente na literatura, referindo-se à violência política de atores não-estatais.⁴

⁴ Para uma discussão sobre terrorismo estatal e terrorismo patrocinado pelo Estado, vide: SPROAT 1991.

1.2.2 Terrorismo e Direito⁵

Finalmente, cumpre discutir, mesmo que brevemente, as definições legais. Os desafios colocam-se indiferenciadamente, tocando direito interno e direito internacional público.

The problem with legal definitions of terrorism is that they account for neither the social or political nature of terrorism. Violence is the result of complex social factors that range beyond narrow legal limitations and foreign policy restrictions (WHITE 1991, p. 5).

1.2.2.1 Direito Internacional

Nenhuma convenção internacional logrou ainda definir “terrorismo”. Por essa razão, os instrumentos internacionais freqüentemente abordam o terrorismo por suas conseqüências. O maior emblema dessa dificuldade está no trabalho do Comitê Especial de Terrorismo Internacional criado pela Resolução 3.034 da Assembleia Geral das Nações Unidas, cujos esforços foram frustrados pela evidente impossibilidade de obter uma posição comum. As negociações em torno de uma Convenção Geral Contra o Terrorismo, que traria em seu núcleo uma definição internacional, são obstruídas por questões principiológicas entre os Estados e dificilmente terão resultado satisfatório no médio prazo. Por isso, vige a técnica da enumeração, que, em listas exaustivas, busca determinar os tipos de atos que se enquadrariam nos termos das convenções. O prejuízo desse método é evidente, no sentido em que se perde a noção geral de terrorismo. Dessa maneira, os instrumentos internacionais ficaram limitados a condenar o terrorismo, sem desenvolver capacidade para antecipá-lo (PELLET 2003: 15).

1.2.2.2 Direito Interno

A ausência de um modelo no direito internacional contribui para a proliferação de definições no direito interno. No mais das vezes, algumas legislações nacionais tipificaram o terrorismo em razão de circunstâncias de ordem doméstica. Com a crescente necessidade de cooperação internacional, os Estados se viram obrigados a desenvolver leis sobre o tema, em especial após a edição da Resolução 1373 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que determinou a obrigação de tipificação do crime de terrorismo, sem, contudo, fixar parâmetros.

A ausência de definição universal não impede, por óbvio, que os sistemas jurídicos nacionais estabeleçam seus próprios marcos jurídico-legais. A maior parte das legislações

⁵ Não cabe neste trabalho uma discussão exaustiva sobre direito. Sobre esse tema, recomenda-se a leitura de DUFFY 2005.

internas toma os atos terroristas como infrações do direito comum que são qualificadas em função da motivação política dos perpetradores (*Idem*: 16). As diferenças no tratamento jurídico e os institutos legais específicos são indicadores da percepção de ameaça e segurança pelo Estado, bem como reação a pressões internacionais.

1.3 Terrorismo Internacional

Terrorism involving citizens or the territory of more than one country
(DEPARTMENT OF STATE 1999, pp. viii)

O Departamento de Estado norte-americano adota uma definição minimalista de terrorismo internacional. Entretanto, essa mesma definição carrega em seu bojo toda a discussão pretérita. Embora pareça trivial, o conceito de terrorismo internacional é importante para as conclusões deste estudo. A distinção nacional ou internacional do terrorismo pode muitas vezes dissipar-se por força de sua natureza difusa, mas a diferenciação é requisito para definir organizações terroristas, objetivos, métodos e respostas contra-terrorismo.

O fenômeno terrorista em nível internacional passa assim a adquirir uma relevância que não tinha o terror dentro do Estado, porque enquanto nesse último caso o terror representa senão das possíveis formas de luta, no terrorismo internacional, ele constitui, ao contrário, a única saída aberta para os que não se identificam com a estrutura da ordem internacional existente. (BOBBIO *et. al.* 2003: V. Terrorismo)

Terrorismo Internacional é também comumente dito como “terrorismo transnacional” (BERGESEN & HAN 2005: 134). Bergesen e Han (*Ibidem*: 235) apontam para a profusão de termos que buscaram, na transição do século, capturar o que se julgava ser uma nova fase do terrorismo: *new terrorism* (JENKINS 1999); *new types of post-Cold War terrorists* (HUDSON 1999: 5); *a new breed of terrorist* (STERN 1999: 8); *a new generation of terrorists* (HOFFMAN 1998); e *new wave of terrorism* (RAPOPORT 2004).

Mesmo antes de 11 de setembro de 2001, havia uma percepção entre os acadêmicos de que o terrorismo não poderia mais ser analisado sob as lentes construídas para explicar e entender as formas conhecidas nas décadas anteriores. Em contraste aos grupos tradicionais conhecidos - ETA, IRA, Brigadas Vermelhas, RAF -, as manifestações mais contemporâneas carecem de bases nacionais e operam por meio de estruturas fluidas. Se os centros de financiamento, recrutamento e treinamento deixaram de ser centralizados ou territorializados, o mesmo pode ser dito sobre os alvos, aumentando a probabilidade de ataques fora dos

cenários estritamente nacionais de disputa ideológica ou religiosa. Sob esse novo quadro, houve grande foco no componente do fundamentalismo islâmico (BERGESEN & HAN 2005: 135-136).

Colin MacLachlan (1997: 3-4) argumenta que, ao fim ao cabo, todo terrorismo é internacional. Refere-se não só aos vínculos entre grupos terroristas, mas à constituição de um desafio transnacionalizado. O argumento surgiu na esteira do impacto da tomada da embaixada japonesa em Lima, em 1996, que durante quatro meses foi alvo de atenção internacional. A ação do MRTA, longe de ser um atentado circunscrito ao Peru, afetou toda comunidade internacional. Essa interpretação certamente foi atualizada e reforçada em 2001.

O terrorismo na América do Sul, mesmo que contenha elementos de um discurso de emancipação universal, dirige-se essencialmente para as estruturas e sistema interno dos países onde se manifesta. Trata-se, pois, de ameaça mais ou menos territorializada e remonta práticas e contextos históricos. O início de estudos sobre terrorismo de cunho internacional na região, por outro lado, não possuía precedente e tampouco fazia parte, até poucos anos, dos temas do quadro de segurança regional. Por isso, o caso argentino merece especial atenção, como manifestação diferenciada de terrorismo no subcontinente.

1.3.1 Organizações Terroristas Transnacionais (OTTs)

Foreign Terrorist Organizations (FTOs) are foreign organizations that are designated by the Secretary of State [...]

- *It must be a foreign organization.*
 - *The organization must engage in terrorist activity [...]*
 - *The organization's terrorist activity or terrorism must threaten the security of U.S. nationals or the national security (national defense, foreign relations, or the economic interests) of the United States*
- (STATE DEPARTMENT 2005a)

O Departamento de Estado dos Estados Unidos conta com uma agência voltada para a cooperação contra-terrorismo e implementação das estratégias norte-americanas de combate: o S/CT – *Office of the Coordinator for Counterterrorism*, que monitora a atuação de grupos potencialmente terroristas ao redor do mundo.

Por meio da designação de organizações terroristas, tem-se por objetivo: a) fortalecer esforços de combate às OTTs e encorajar outras nações a adotar medidas nesse sentido; b) estigmatizar e isolar internacionalmente os grupos terroristas; c) provocar a interrupção de transações econômicas com essas organizações; d) dar atenção e conhecimento público do

status de entidades terroristas; e) assinalar a outros países a preocupação norte-americana sobre as atividades das OTTs designadas.

A lista de 8 de abril de 2008, enumera 44 organizações terroristas transnacionais, das quais quatro são sul-americanas: ELN, FARC, SL e AUC.⁶ Há, em adição, menção a indícios de atividade de OTTs provenientes do Oriente Médio, como Hamas, Hezbollah e Gama'a Al Islamiya, na região da tríplice fronteira. A União Européia, embora adote critérios distintos, acompanha, em larga medida, a listagem do Departamento de Estado, à exceção de alguns grupos no Oriente Médio. No âmbito das Nações Unidas, a listagem acompanhada pelo Comitê 1267 trata apenas de indivíduos e entidades associados ao Talibã e Al-Qaeda.⁷

1.4 Causas do Terrorismo

A discussão das causas do terrorismo é tão controversa quanto sua definição. Coexistem diversas teses, que enfatizam diferentes aspectos desde disposições psicológicas grupais a condições estruturais determinadas por teias sociais sedimentadas. Segue, à guisa de ilustração, algumas interpretações que privilegiam construções integradas e que tomam o problema em sua complexidade, avaliando processos e inter-relações.

Charles Kegley explora duas causas basilares. A primeira delas entende o terrorismo como conseqüência de condições socioeconômicas opressivas, nas quais os indivíduos, incapazes de satisfazer suas necessidades básicas, vêm-se obrigados a se engajar em formas violentas de protesto para forçar mudanças. A segunda interpretação entende o terrorismo como tática, com base em intenções e objetivos, que independem das condições socioeconômicas (KEGLEY 1990: 99-100).

1.4.1 Níveis causais

São três as categorias geralmente adotadas para acessar as causas do terrorismo: estrutural, psicológica e escolha racional (ROSS 1993: 317). No âmbito estrutural, há que se discutir um ambiente propício ao nascimento do terrorismo, em que se considere sociedade, cultura e economia. Ross (1993) defende o modelo estrutural como forma de desenvolver hipóteses testáveis. Para tanto, o autor busca superar a pulverização dos estudos sobre

⁶ A lista atualizada está registrada no S/CT *Fact Sheet*, disponível em: <http://www.state.gov/s/ct/rls/fs/08/103392.htm> (acesso em 12 de janeiro de 2009).

⁷ Para acesso à lista completa de indivíduos e entidades sujeitos às sanções da Resolução 1267 do CSNU, vide: <http://www.un.org/sc/committees/1267/delisting.shtml> (acesso em 23 de abril de 2009).

causalidade em favor de um modelo totalizante, que não somente apresente o elenco de variáveis independentes, mas que especifique a relação entre elas (*Idem*: 319-320).

O segundo nível analítico para compreender as causalidades do terrorismo exige o recurso ao modelo do ator racional. Ao determinar que uma organização terrorista é dotada de um conjunto consistente de crenças, valores e preferências, é possível pensar em termos de cálculos racionais e processo-decisório. Conclui-se que terrorismo não é, em si, uma forma de psicopatologia eivada de irracionalidade, senão parte de uma decisão estratégica organizacional (PAPE *apud* BONGAR *et. al.* 2007: 10-14). Com o fim de atingir determinado objetivo, um grupo politicamente orientado pondera as linhas de ação possíveis, entre elas o recurso ao terrorismo. Essa opção extrema torna-se lógica quando a parcela de poder daquele que se quer combater é muito alta em relação à própria; o terrorismo torna-se, enfim, atraente em função de seus baixos custos operacionais relativos e da recompensa potencial, quando a percepção dos cursos de ação é limitada (CRENSHAW 1981: 387).

Finalmente, no terceiro nível de análise, cabe entender as motivações individuais daqueles que comungam de um mesmo raciocínio sobre a utilidade do terrorismo como meio para consecução de fins. Estudos sobre a existência de uma “personalidade terrorista” revelam que a característica mais recorrente – e perturbadora - entre terroristas é sua normalidade.⁸ Nesse sentido, as interações que se dão no interior da organização terrorista são mais importantes do que as predisposições psicológicas dos membros (CRENSHAW 1981: 393; BONGAR *et. al.* 2007: 3-4). Algumas características pessoais podem ser identificadas, entretanto, como tolerância ao risco e ao isolamento, mediados por mecanismos psicológicos de interação em grupo.

1.4.2 A contribuição da psicologia

Nos anos 1970, notabilizou-se a máxima de que os terroristas, mais do que muitas vítimas, querem muitos espectadores (JENKINS 1975: 15). Com efeito, as conseqüências psicológicas podem afetar de maneira devastadora milhares de pessoas, haja vista que medo, ansiedade, estresse criam mais vítimas que balas e bombas (BONGAR *et. al.* 2007: 5-6). Temos, portanto, uma espécie de “efeito multiplicador” do terrorismo, capaz de criar milhares

⁸ Terroristas solitários como o Theodore Kaczynski, o Unabomber, por outro lado, são casos com grande probabilidade de sofrer de alguma psicopatologia. A mesma conclusão não pode ser estendida a terroristas que operam em grupos; estudos com membros da *Baader-Meinhof Gang*, *RAF – Rote Armee Faktion* - e Brigadas Vermelhas falseiam pressupostos sobre preexistência de traços psicopatológicos comuns (BONGER *et. al.* 2007: 14).

de vítimas indiretas e induzir sociedades inteiras a alterações comportamentais em face da percepção de insegurança.

Fica claro que psicologia não é só essencial para o tratamento das vítimas do terror por meio do desenvolvimento de respostas clínicas, mas também para a compreensão da mente terrorista e de seus alvos, contribuindo, por exemplo, para explicar dinâmicas de recrutamento, organização e adoção de técnicas de ação. Na prática, estudos da psicologia são utilizados para fundamentar políticas de dissuasão de potenciais alvos de recrutamento e na detecção de potenciais suicidas por meio de características físicas e expressões faciais quando os terroristas estão próximos de seus alvos (*Idem*: 8-9).

1.4.3 A questão da injustiça

O conceito de “percepções de privação” introduz relevante discussão sobre as causas do terrorismo. O conceito-derivado “privação relativa” – *relative deprivation* – ilumina a questão das percepções mediadas pelo aspecto econômico. Frustrações quanto a status socioeconômicos de uma parcela da população aumentam a possibilidade de recurso à violência (GURR 1970).

Esse sentimento de privação pode ser egoísta ou fraternal, por meio do qual o(s) indivíduo(s) percebe(m) o grupo do qual faz(em) parte como injustiçado e marginalizado em relação a outros grupos. A ocorrência de preconceito sistemático e negação de direitos intensificam esse sentimento. Nesse degrau inicial, nasce a percepção de injustiça, que pode ou não gerar ações coletivas politicamente dirigidas. As opções percebidas para lutar contra injustiças dependem das possibilidades de mobilidade social e participação dos processos decisórios. A crença na efetividade dos mecanismos institucionais disponíveis funciona como válvula de escape e contorno de opções mais drásticas de manifestação de insatisfações.

Na presença de condições subjetivas, basta que se encontre um culpado para os problemas e tensões detectados. As tensões podem ser classificadas em sete categorias: econômica, étnica, racial, legal, política, religiosa e social (ROSS 1993: 325). Logo, o segundo estágio é o da proclividade à agressão. Estudos de psicologia de grupo sublinham o papel desempenhado por lideranças para canalização de emoções dentro de um grupo em relação a outro. Não ocorre, nesse estágio, necessariamente manifestações de agressão física, podendo detonar agressões apenas verbais e construção de coesão grupal.

A disposição à agressão física e a busca por oportunidades de executá-la ocorrem no terceiro estágio, denominado de “engajamento moral”. Ocorre, então, por via de mecanismos

diversos (isolamento, afiliação, clandestinidade e medo) a persuasão dos recrutados a manter seu compromisso e dedicação. Em seguida, surge um pensamento categórico necessário à legitimação da organização terrorista. Por meio da socialização em unidades ou células com sistemas próprios de hierarquia, de regime disciplinar e de categorização do inimigo, a organização terrorista passa a ser considerada o caminho justo para a consecução de um ideal.

Finalmente, temos o desenvolvimento de formas de contornar mecanismos de inibição.⁹ Assim, a categorização do alvo como “inimigo” e o exagero na descrição das diferenças entre os membros do grupo e os que se encontram fora dele, mesmo que civis, possibilitam uma distância psicológica entre os terroristas e seus alvos humanos.

1.4.4 Modelo de habilitadores e detonadores

Terrorismo é veículo de uma mensagem política (CRENSHAW 1981: 379).¹⁰ Nessa perspectiva, a análise sobre as causalidades do terrorismo deve partir de três níveis: variáveis situacionais, estratégia da organização terrorista e participação individual. Para tanto, adota-se o modelo do ator racional. Categorias analíticas podem ser divididas em duas: pré-condições (*preconditions*) e detonadores (*precipitants*). As pré-condições são definidas por fatores – permissivos (*permissive*) e habilitadores (*enabling*) - que preparam terreno para a ocorrência do terrorismo no longo prazo, enquanto os detonadores são os fatores imediatos de causalidade (CRENSHAW 1981: 381; ROSS 1993: 320).

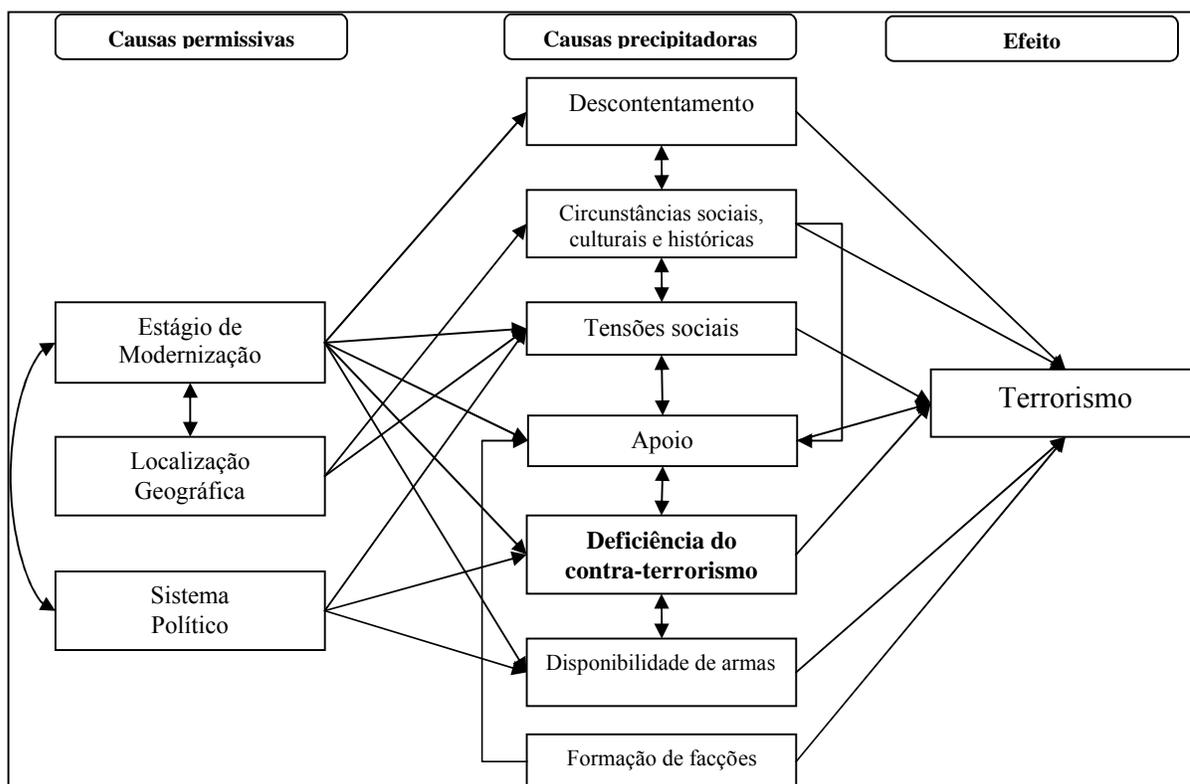
Para entender a tipologia apresentada, vale utilizar o exemplo da modernização como processo condicionante do fenômeno. Os efeitos da modernização criam vulnerabilidades e oportunidades de atuação terroristas, na medida em que a infra-estrutura de transporte e comunicação facilita meios de mobilidade e publicidade.¹¹ Da mesma maneira, invenções como a da dinamite, em 1897, e, mais recentemente, dispositivos explosivos e armas

⁹ Na terminologia da psicologia, os mecanismos de inibição limitam a vitimação provocada entre indivíduos da mesma espécie (LORENZ *apud* BONGAR *et. al.* 2007: 75). No mundo animal, em situações de conflito, sinais de submissão do mais fraco inibem o mais forte de privar o adversário de sua vida, uma vez que sua superioridade foi reconhecida e será respeitada. Entre seres humanos, mecanismos de inibição (proximidade física, contato visual, choro) são geralmente contornados por meio do uso de armas que permitam a execução a distância.

¹⁰ Para chegar a suas conclusões, Crenshaw (1981) parte dos seguintes exemplos em análise histórica: *Narodnaya Volya*, grupamentos anarquistas, Exército Republicano Irlandês (IRA), *Irgun Zvai Leumi*, *Front de Libération Nationale* (FLN), Frente de Libertação da Palestina (FLP), *Rote Armee Faktion* (RAF) e Tupamaros.

¹¹ Segundo Grabovsky (1988), as cidades são pré-condição fundamental ao terrorismo, na medida em que oferece uma miríade de alvos, permite fácil mobilidade, comunicação, anonimato e conta com audiência de massa. Ross (1993: 321-322) concorda que o ambiente urbano é mais favorável ao desenvolvimento do terrorismo do que o meio rural, graças à superioridade logística, arregimentação de apoio e recrutamento. Une-se

Figura 2 - Padrão geral de causalidade do terrorismo



Fonte: ROSS 1993, p. 321.

nucleares dão ensejo a formas potenciais de atuação terrorista. A globalização leva essas possibilidades ao extremo.

Da mesma maneira, hábitos sociais e tradições históricas, conjunto de crenças e ideologias são condicionantes importantes como fatores permissivos. Crenshaw (1981: 382-383) destaca, entretanto, a inabilidade ou leniência do governo em prevenir o terrorismo como a mais saliente das causas permissivas. Esses fatores dão a ambiência dentro da qual é possível o nascimento e amadurecimento do terrorismo, mas não são suficientes. As causas – ou habilitadores – essenciais dizem respeito à existência de rivalidades entre subgrupos de uma população, geralmente uma minoria objeto de discriminação ou um grupo que percebe determinadas circunstâncias como injustas, como a ausência de meios de participação política efetiva (*Idem*: 383).

Os detonadores, por sua vez, encerram alto grau de imprevisibilidade. Ainda assim é possível identificar algumas ações estatais que funcionam como catalisadores de ações

a isso o anonimato, a audiência, proximidade de alvos significativos, acesso à mídia, reverberação em aglomerados populacionais (*barrios*, favelas, guetos) e em universidades.

terroristas, segundo dinâmicas de ação-reação (*Idem*: 385). Medidas desproporcionais de forças de repressão são exemplos típicos de detonadores. O desejo de vingança surge como motivação essencial. Se o contexto é permissivo, o terrorismo torna-se uma opção, mas só será utilizado quando for considerada uma opção moralmente aceitável.

Os detonadores só fazem intensificar as percepções de injustiça e de ilegitimidade do Estado. Três pré-condições permissivas são assim ordenadas por ordem de importância: a) localização geográfica; b) tipo de sistema político; c) nível de modernização.¹² Em resumo, causas permissivas estruturam e facilitam a ocorrência das causas precipitadoras. O esquema da figura 2 apenas ilustra tentativa no sentido de sintetizar a complexidade das interações causais.

Interessa ao presente trabalho, explorar a quinta variável causal precipitadora. O fracasso do aparato policial, militar, serviço de inteligência, sistema carcerário, companhias de segurança privadas, e do governo em geral para detecção, prevenção e combate pode provocar, manter e encorajar o terrorismo (ROSS 1993: 324). Note que essa variável se relaciona com a facilidade de acesso a armas dada a eventual incapacidade governamental de interceptação. Sem um aparato contra-terrorista efetivo, aumentam as perspectivas de sucesso, a percepção de incompetência estatal e, logo, os prospectos de apoio a iniciativas de potencial terrorista.¹³

1.5 Conceitos complementares

1.5.1 Guerrilha

A set of military tactics utilized by a minority group within a state or an indigenous population in order to oppose the government or foreign occupying forces.
(BECKETT 1999: ix)

Distinção entre “guerrilha” e “terrorismo” apresenta-se essencial para o debate sul-americano sobre terrorismo. Notabilizou-se a expressão “guerrilha urbana”, sinônimo de terrorismo em função da experiência latino-americana (CRENSHAW 1981: 382). Na medida

¹² Por estágio de modernização entende-se acesso a uma maior variedade de alvos por meio do acesso a armas mais sofisticadas e à tecnologia, mídia, redes de transporte e infra-estrutura (ROSS 1993: 322).

¹³ Por apoio, entende-se financiamento, treinamento, inteligência, provimento de documentos falsos, doações, venda de armas e explosivos, santuários, campanhas de propaganda, justificação ideológica, opinião pública, reciclagem de recrutas ou qualquer outra ação de simpatia ativa em favor do sucesso das atividades terroristas.

em que atores terroristas descrevem suas atividades como “guerrilha”, estes buscam, por meio de um contorno semântico, o reconhecimento como parte beligerante legítima.

O conceito presente na *Encyclopedia of Guerrilla Warfare* define guerrilha como conjunto de táticas militares. Dessa forma, a guerrilha não deve ser definida em termos sociopolíticos, senão como estratégia específica de combate, em que pequenas unidades de ação distribuídas por zonas livres evitam a confrontação direta.

A essa noção, adiciona-se o elemento da assimetria de forças. A guerrilha é, necessariamente, a opção do mais fraco contra adversário superior, seja ele o aparato de defesa estatal ou destacamentos estrangeiros. Assim, os objetivos e alvos táticos da guerrilha são, em geral, forças armadas, instalações estratégicas militares e infra-estrutura estatal. Grosso modo, guerrilha e terrorismo são diferenciados em função de seus alvos, militares ou civis. Essencialmente, deve-se verificar o status de combatentes ou não-combatentes dos alvos para rotular um dado ataque como terrorista ou de outra natureza.¹⁴ É verdade, entretanto, que guerrilheiros podem lançar ofensivas contra não-combatentes por razões diversas. Nesses casos, a diferença entre guerrilha e terrorismo pode ser tênue em estágios avançados de ocorrência sistemática de atos terroristas.

To claim that guerrilla is necessarily coupled with terrorism is certainly grossly inaccurate. A number of important guerrilla movements steadily refused to resort to terrorism. [...] And yet if, in popular opinion, the terms “guerrilla” and “terrorism” are often associated or even interchanged, this is not without justification. The fact is that most of the contemporary guerrilla movements either habitually, or at various stages of their activities, use terrorism, at least as a form of revolutionary tactics.

(KOSSOY *apud* SCHMIED & JONGMAN 1988: 17)

Em primeiro lugar, é possível identificar a guerrilha como a organização ostensiva em unidades militarizadas. Em segundo lugar, enquanto o terrorismo consiste no recurso constante ao terror, as táticas terroristas ocorrem, quando utilizadas, de maneira apenas errática e inconsistente por guerrilheiros. Em terceiro, vale a distinção fundamental de que o guerrilheiro quer território e mudanças mais imediatas de governo e agenda política, exercendo alguma forma de soberania ou controle sobre parcela geográfica. Finalmente, os próprios escritos dogmáticos seguidos pelos insurretos leva em conta as naturezas distintas dessas modalidades de violência política.

¹⁴ Militares desarmados ou fora de contexto de combate são, por definição, não-combatentes.

Lenin costuma separar o terrorismo, como tal, da guerrilha propriamente dita. O terrorismo é a estratégia a que recorrem grupos de intelectuais, separados das massas, nas quais, na realidade, não confiam e às quais estão organicamente ligados, de modo que a sua ação acaba por caracterizar-se no sentido de uma desconfiança em relação à insurreição, quando faltam condições necessárias para desencadeá-la. A essa forma de luta que é definível como substancialmente individualista, Lenin contrapõe a guerrilha, que consiste em ações de tipo militar, que se caracteriza, em primeiro lugar, pelo fato de serem realizadas por proletários e, em segundo lugar, pela capacidade de formarem os quadros e prepararem os dirigentes da autêntica insurreição. (BOBBIO et. al. 2003: V. Terrorismo)

A própria palavra “guerrilha” não fazia parte do vocabulário marxista até depois da Revolução Cubana de 1959. Os bolcheviques, que tratavam tanto guerra irregular quanto regular durante a Guerra Civil, usavam o termo partisan, que se tornou padrão nos movimentos de resistência inspirados pelos soviéticos durante a Segunda Guerra Mundial. (HOBSBAWN 1995: 84)

Por outro lado, autores como Wilkinson (1974: 79-80) argumentam que o terrorismo é uma das táticas empregadas pela guerrilha. Entretanto, cumpre notar que eminentes teóricos da guerra de guerrilha objetavam o uso do terrorismo (GUEVARA 1960; TSÉ-TUNG 1968). Ernesto “Che” Guevara julgava o terrorismo “uma arma negativa que não produz em nenhum caso os efeitos desejados, podendo até induzir o povo a uma atitude contrária a um determinado movimento revolucionário” (GUEVARA 1960: Cap. 111, § 5).

Tabela 3 - Diferenças Terrorismo X Guerrilha

	Terrorismo	Guerrilha
Função da Violência	Simbólica	Militar
Apoio Social	Limitado	Inclusivo
Alvos	Indiscriminado	Discriminado
Sucesso	Pressão psíquica	Destruição física
Controle Territorial	Não	Sim

Fonte: produção própria

À luz da zona cinzenta que se estabelece entre os dois conceitos, a tabela acima concebe terrorismo e guerrilha como tipos ideais, passíveis de clara distinção, em que pese a simbologia da violência e a variedade de objetivos. Com efeito, a transformação de guerrilha em terrorismo pode ocorrer pelos dois lados, a depender de constrangimentos estratégicos e motivacionais. É inegável que alguns grupos guerrilheiros estão mais inclinados ao terrorismo que outros. São os casos do Sendero Luminoso e, conforme interpretações mais variadas, das FARC (FELDMANN 2005: 10).

Apesar das interseções no mundo real, as lógicas e naturezas do terrorismo e da guerrilha são fundamentalmente distintas, o que dificulta uma comparação. Na metalidade

guerrilheira, é possível desgastar lentamente o inimigo até a vitória de forma convencional, por meio da evolução de uma força militar crescente capaz de suplantar com apoio popular a estrutura vigente. Trata-se de uma razão territorial, de captura, controle e governo. O terrorista, concebido idealmente, ignora questões de materialidade estrita e atua no plano da psicologia coletiva como forma de induzir mudanças na opinião pública e no ambiente social que favoreçam seus ideais (BARRERO 2008: 136). Nesse plano, o terrorismo atua conforme margens muito estreitas de uso da força, uma vez que não se propõem a encarar o aparato de segurança estatal, cuja derrota não poderia ocorrer via militar. A diferença mais marcante do terrorismo em relação à guerrilha diz respeito à recusa em aceitar qualquer limitação ou convenção de combate válidas para enfrentamentos entre partes beligerantes (GANOR 2005: 20). Na medida em que um grupo guerrilheiro abandona essas regras e limites, atentando contra a vida de civis e almejando clima de terror generalizado, aproxima-se do terrorismo.

Para os fins desse trabalho, a guerrilha é considerada tática e o terrorismo, fenômeno. O Estado busca combater o fenômeno, não a tática empregada. Essa tática pode, contudo, por vezes, confundir-se com o fenômeno. A comissão de atos terroristas isolados, portanto, não configura terrorismo, que pressupõe um conjunto de atributos consistentes de intencionalidade. O tratamento menos sistemático dessa opção conceitual deriva da preponderância nos capítulos seguintes das idéias, estratégias e políticas públicas de diferentes Estados, servindo esta reflexão como baliza teórica.

1.5.2 Narcoterrorismo

O termo “narcoterrorismo” foi cunhado pelo Embaixador dos Estados Unidos em Bogotá, Lewis Tambs, na década de 1980, para descrever o uso de táticas terroristas pelos cartéis do narcotráfico. Logo, o termo passou a sintetizar o padrão de atuação dos grupos terroristas em conluio com as organizações narcotraficantes, em especial o Cartel de Medellín (WILLIAMS 2007: 127 e 132). Outra versão credita o termo ao presidente peruano Fernando Belaúnde Terry, que assim denominara as ações do Sendero Luminoso em seus primeiros anos de atividade (FELDMANN 2005: 9).

Com efeito, advoga-se uma correlação entre conflitos armados e produção e tráfico de drogas ilícitas. E, em nenhum outro lugar do mundo, essa relação entre tráfico e terrorismo ocorreu com tanto sucesso como nos Andes (STEINITZ 2002: 1). A indústria da droga é providencial para grupos insurgentes, na medida em que fortalece suas capacidades de ação ao mesmo tempo em que contribui para o enfraquecimento e desmoralização do Estado. Além

disso, atividades lastreadas pelo lucro acrescentam um novo elemento na estrutura motivacional de insurgentes, fazendo com que a continuidade do conflito seja interessante para os envolvidos (CORNELL 2007:207). Não surpreende o fato de que os grandes centros produtores de ópio e coca coincidem com zonas de conflito armado. Rastros de grupos terroristas podem ser encontrados nos pontos de rota dos ilícitos, desde a produção até o destino dos derivados.

O nexo crime-rebelião cunhado por Makarenko (2003) reflete a crescente convergência de grupos com motivações políticas e econômicas. Segundo a autora, a relação deve ser entendida por meio de um *continuum*, cujas extremidades são exatamente as formas puras de organização criminosa e terrorista. Na zona cinzenta que se encontra entre os tipos ideais, encontram-se quase todas as entidades clandestinas de matiz terrorista em atividade. Da mesma maneira, encontram-se organizações criminosas que fazem uso de práticas terroristas para atingir seus objetivos econômicos e eventualmente políticos.

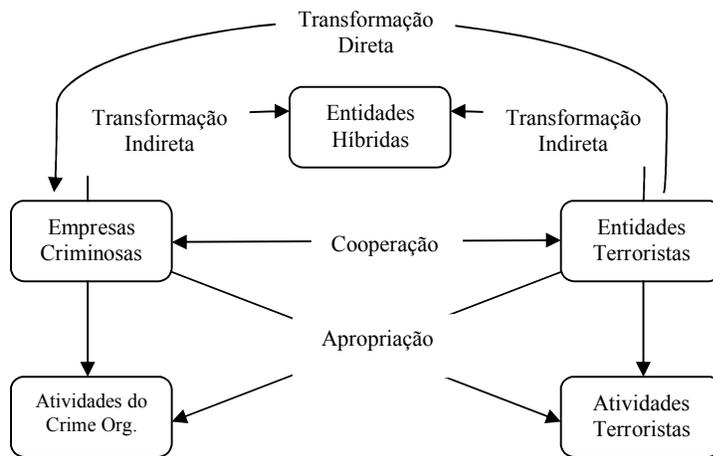
O fim da Guerra Fria é determinante para a ocorrência da aproximação entre crime e terror. Com o fim do confronto bipolar, secaram as fontes de financiamento estatal para grupos insurgentes. Logo, o crime organizado provou-se uma forma disponível eficiente de financiamento de atividades subversivas. Da mesma forma, a globalização contribuiu para que o mercado do crime alcançasse as zonas de conflito armado e respondesse às necessidades espaciais e estratégicas de grupos terroristas.

Por outro lado, a popular idéia de que existe uma aliança natural entre o tráfico e o terrorismo é enganosa (STEINITZ 2002: 2). Em uma primeira análise, há, na verdade, uma oposição, em função das naturezas motivacionais distintas. A falta de confiança, o hermetismo das organizações e a diferença de objetivos impedem uma aproximação imediata, mesmo que potencialmente benéfica. A necessidade por fontes de financiamento regular é geralmente a origem de um contato que pode atingir graus distintos de instrumentalidade e operacionalidade. De fato, observam-se casos em que o contínuo contato com grupos criminosos alteram a estrutura motivacional de grupos de fundo originalmente ideológico.

Em casos nos quais se torna impossível diferenciar as atividades criminosas ordinárias das terroristas, deve haver clara alteração nas estratégias de combate. Por exemplo, políticas de acomodação e acordo político tornam-se sem sentido quando o interesse pelo lucro possibilitado pela continuidade do conflito pesa mais do que as motivações ideológicas dos insurgentes.

Uma característica faz com que grupos insurgentes sejam essenciais para o sucesso da empresa narcotraficante: a produção da droga em larga escala requer territórios disponíveis para plantio fora do controle estatal (CORNELL 2007: 213). O vácuo político do Estado gerado pelo conflito armado oferece oportunidades para cultivos clandestinos e enseja potencial simbiose entre crime e guerrilha na América do Sul.

Figura 3 - Relações possíveis entre grupos terroristas e organizações criminosas



Fonte: WILLIAMS 2007, p. 134.

Cabe estabelecer uma clara diferença entre objetivos e atividades para nomear organizações. Uma organização terrorista pode recorrer a ações criminosas da mesma maneira que um grupo criminoso pode cometer atos terroristas. Desde que os objetivos que dirigem seus atos não se modifiquem, o estatuto da organização se mantém. Por outro lado, não só fins definem uma entidade terrorista. Deve-se observar uma particular combinação de fins – objetivos políticos – e meios – utilização de violência extra-normal (WILLIAMS 2007: 129). Com efeito, terroristas podem se apropriar de metodologias criminosas para atingir objetivos mais imediatos de levantamento de fundos.¹⁵

As entidades híbridas combinam uma agenda política explícita com atividades ilegais voltadas para o lucro por meio de elevado grau de violência (*Idem*: 132). As FARC são um caso paradigmático. Seu envolvimento com o mercado de drogas é traduzido em um poderio econômico que nem sempre é capitalizado para sua causa política. Como uma organização

¹⁵ A Colômbia foi, nos anos 1980, palco de campanhas de terror perpetrados não só pelos grupos guerrilheiros, mas também pelas empresas narcotraficantes. Sob o comando de Pablo Escobar e Carlos Lehder, uma campanha de assassinato de magistrados entre outros incidentes que incluíram a explosão de um avião comercial não se diferenciaria muito de uma campanha efetivamente terrorista, não fosse a natureza ostensivamente criminosa do Cartel de Medellín.

complexa, não é possível determinar uma alteração uniforme ou constitutiva das FARC. Na verdade, ocorre uma segmentação por meio de divisões internas provocadas por interpretações distintas sobre a missão e as práticas criminosas e revolucionárias. A 16ª Frente, por exemplo, está intimamente ligada ao narcotráfico. Outras unidades e frentes resumem-se a cobrar taxas de produtores e traficantes sem tomar parte no comércio de drogas (*Ibidem*).

A transformação constitutiva de um grupo terrorista em uma entidade criminosa pode ocorrer por ocasião de uma dramática perda de importância de sua bandeira política. O fim da Guerra Fria ofereceu essa ocasião e grupos revolucionários tiveram que fazer uma opção entre abandonar, adaptar ou manter seus projetos políticos. A desilusão com o progresso do confronto não só dissuadiu a expansão dos quadros, como aumentou incentivos para a desmobilização. Ou, alternativamente, a importância relativa do lucro acaba por colocar os objetivos políticos no plano secundário.

Tabela 4 - A questão da droga na Colômbia e Peru

País	Droga	Tradição do Cultivo	Conflito	Grupo Insurgente	Alteração Motivacional
Colômbia	Coca; Ópio	Coca, sim; Ópio, não	Guerra Civil em curso	FARC; ELN; AUC	Significativa Baixa Significativa
Peru	Coca	Coca, sim	Guerra Civil interrompida	SL	Indeterminada

Fonte: CORNELL 2007, p. 215 adaptado.

A principal conclusão do estudo de Cornell (2007) revela que os conflitos raramente são iniciados em razão do cultivo de produtos ilícitos que, entretanto, desempenham papel importante na continuidade e prolongamento de guerras de baixa intensidade.¹⁶ A constatação mais interessante para o presente trabalho, entretanto, diz respeito ao tipo de relação que se estabelece entre insurgentes e criminosos e a possibilidade de mutação motivacional de grupos originalmente movidos por ideologias políticas. Nesse caso, Cornell afirma taxativamente que o SL estabeleceu relação meramente instrumental e, logo, não sofreu tal alteração (*Idem*: 215), o que pode ser questionado à luz de novas investigações sobre o renascimento do grupo terrorista nos últimos cinco anos. A correlação pode ser inferida pelo

¹⁶ Os casos estudados incluem grupos insurgentes do Afeganistão, Bolívia, Mianmar, Colômbia, México, Laos, Paquistão, Peru e Tailândia, em diversos períodos.

concomitante crescimento do cultivo de drogas ao conflito armado. No Peru, por exemplo, a produção de coca dobrou entre os biênios 1981-1982 e 1984-1985.

As FARC e ELN experimentaram períodos de aliança com os grandes cartéis de droga e, com o colapso de Cali e Medellín no final dos anos 1990, aumentaram seu envolvimento com o comércio de ilícitos sem intermediários. Se muitos insurgentes permaneceram fiéis aos objetivos ideológicos, FARC e ELN sofreram golpes em sua coesão interna, na medida em que facções passaram a ter como principal motivação o lucro. O caráter dogmático do SL motiva interpretações de que o controle sobre cultivo de coca se deu por razões pragmáticas, sem prejuízo dos cânones do movimento maoísta. A Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai oferece terreno para especulações sobre potenciais filiações entre crime e terrorismo. Alimentam-se suspeitas de que a região oferece infra-estrutura propícia de apoio a organizações terroristas, uma vez que, supostamente, os lucros das atividades criminosas seriam enviadas ao Oriente Médio para financiar esses grupos.

A questão da droga também deve ser observada do outro lado do conflito. Os agentes estatais tendem a exagerar o componente criminoso dos grupos insurgentes, ao passo que esses grupos buscam negar envolvimento com atividades criminosas ordinárias. A corrupção de autoridades governamentais e militares diminui a eficiência do combate estatal e cria incentivos para a continuidade do conflito e grupos paramilitares criados para combater os insurgentes terminam por valer-se da mesma fonte de financiamento da indústria do crime.

1.5.3 Política Contra-Terrorismo

Conjunto de práticas e técnicas de intervenção emergencial utilizadas por organizações estatais com vistas a neutralizar agentes terroristas em ação ou mitigar os efeitos dos atentados realizados por tais agressores. Comumente, as contramedidas de enfretamento direto são operadas por unidade especiais das Forças Armadas e/ou dos Departamentos de Polícia do Estado-alvo. Outros setores do aparelho estatal, como bombeiros e paramédicos especializados, atuam de forma indireta, ajudando a minimizar os danos humanos e materiais conseqüentes dos atentados.

(GAATI, V. Contraterrorismo)

Contra-terrorismo é tão antigo quanto o próprio terrorismo. Agentes governamentais sempre tiveram que desenvolver políticas, operações e programas de combate de opositores radicais dispostos a lançar mão da violência indiscriminada (SPENCER 2006: 180). Existe, no entanto, alguma dificuldade em identificar as políticas que se inscrevam sob o título de

contra-terrorismo.¹⁷ Entre as políticas atinentes, segurança em aeroportos, em embaixadas, implementação de leis anti-terror, investimento em tecnologia específica, reestruturação de serviços de segurança e criação de departamentos específicos no corpo governamental são as mais salientes, porém não esgotam a gama de opções nas mãos do Estado para combater o terrorismo (GRAHEME & ROHAN 2004: 99-134). Assim, políticas contra-terrorismo estão inseridas em uma lógica de excepcionalidade e que depende de decisão política em defesa da ordem institucional por meio de um jogo de linguagem que justifica e opera essas opções (MAKARYCHEV 2006: 58-61).

1.5.3.1 Obrigação Internacional

Em 12 de setembro de 2001, o Conselho de Segurança das Nações Unidas determinou que o terrorismo constitui ameaça à segurança e paz internacionais (S/RES/1368). Em 28 de setembro, em resolução subsequente, criou-se uma obrigação internacional para a adoção de medidas específicas de combate ao terrorismo. Os Estados foram conclamados a responder à nova ameaça internacional por meio de medidas de prevenção e supressão, como a investigação dos demandantes antes da concessão de asilo e criminalização do financiamento de organizações terroristas (S/RES/1373). As determinações do Conselho de Segurança fazem com que a implementação de políticas contra-terrorismo não seja mais matéria exclusivamente doméstica. O contra-terrorismo tornou-se, efetivamente, uma obrigação perante o direito internacional (REDRESS 2004: 15).

1.5.3.2 O elemento motivacional

Para fins de formulação do contra-terrorismo, o elemento “motivação” ou “propósito” da organização que se pretende combater é determinante. Valendo-se da analogia de que é difícil diferenciar “cirurgia”, de “mutilação” ou “tortura” sem mencionar o propósito da execução do ato, temos que o terrorismo só pode ser caracterizado como tal conquanto sejam identificadas motivações (SCHMID & JONGMAN: 11).

Do ponto de vista estratégico, é também a motivação a variável central no desenho de

¹⁷ Cumpre, inicialmente, diferenciar contra-terrorismo de anti-terrorismo. Grosso modo, contra-terrorismo reveste-se de caráter ofensivo, enquanto o anti-terrorismo enfatiza a prevenção. O anti-terrorismo, portanto, define políticas em áreas que não são necessariamente operacionais, mas tocam questões legislativas e orientações públicas em temas como controles migratórios, que se inserem em um quadro estratégico de contenção. O contra-terrorismo, por sua vez, entendido como conjunto de práticas e técnicas reativas, trata de operações de emergência, desde a suspeita à mitigação dos efeitos eventuais de atentados terroristas. De forma geral, e para os fins desse trabalho, contra-terrorismo compreende todas as políticas concebidas para responder ofensiva e defensivamente o fenômeno do terrorismo, de forma a diluir a distinção conceitual apresentada.

políticas de prevenção, punição e erradicação. Somente com base na compreensão das razões subjacentes ao terrorismo é possível articular formas de responder à ameaça. Uma ilustração desse raciocínio é apresentada em linhas gerais para dois dos casos e estudo:

El caso peruano es, sin embargo, distinto al colombiano debido a la naturaleza ideológica de los dos grupos terroristas: maoísta en Sendero Luminoso (SL) y guevarista en el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA). La estrategia aplicada por El gobierno peruano para enfrentarlos ha sido también diferente a la utilizada por el gobierno colombiano (VELARDE 2007b: 197).

Apesar da dimensão alcançada pelo tema após o ataque às torres gêmeas, muito pouco foi estudado sobre as políticas que foram ou que têm sido adotadas, no sentido da construção de um manual de boas práticas com base em estudos comparados. Uma análise científica sobre terrorismo contribui para a avaliação das estratégias contra-terrorismo adotadas (TOSINI 2007: 675). Uma resposta adequada depende da coleta e processamento de informações sobre operações e motivações dos grupos.

As motivações do grupo terrorista dizem muito sobre as escolhas de políticas de segurança e sua efetividade relativa de combate (MILLER 2007: 331). Evidentemente, pode haver uma matização das estratégias de atuação conforme as circunstâncias do enfrentamento. Além disso, a postura adotada depende da relação de forças estabelecidas e, portanto, da capacidade de barganha dos atores estatal e não-estatal. Ocorre, entretanto, que a falta de consistência na adoção de práticas de coerção e de conciliação podem minar a credibilidade e a estratégia permanente do Estado, de onde decorre o conceito de “reputação do Estado”, que diz respeito às práticas e perspectivas consolidadas.

1.5.3.3 Prescrições Teóricas

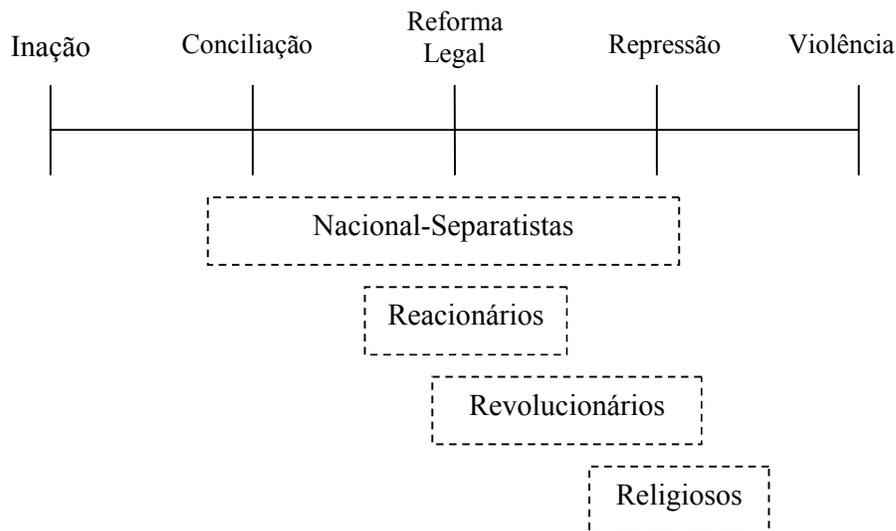
O presente estudo parte da concordância com algumas proposições de Miller: 1) algumas políticas contra-terrorismo são mais efetivas que outras, sendo passíveis de verificação por meio de padrões estabelecidos em casos de sucessos e fracassos; 2) políticas que são ou foram efetivas contra um determinado grupo podem não sê-lo com relação a outros (*Idem*: 332).

Logo, pressupõe-se que a cada tipo de terrorismo corresponde uma política ideal de combate. Não há, portanto, uma fórmula universal contra-terrorismo; uma Guerra contra o Terror não pode sugerir uma receita, mas apenas um guia para um tratamento cooperativo e internacionalizado de uma ameaça global. Essa conclusão preliminar coaduna-se com a idéia

de que características e atributos da ameaça devem ser determinantes para a implementação de políticas de segurança, cuja formulação não pode prescindir de um diagnóstico caso a caso. Ademais, subsiste a necessidade eventual de ajustes, na medida em que as ameaças não são estáticas, conclusão particularmente válida para responder ao terrorismo moderno.

As opções contra-terrorismo dos Estados são, basicamente, inação, conciliação, reforma legal, restrição e violência. Para cada “tipo” de terrorismo, pode-se, idealmente, prescrever uma linha de ação com maiores chances de sucesso, uma vez avaliados os exemplos empíricos disponíveis. Miller (2007: 339-340) aponta a combinação entre reforma legal e restrição como a fórmula ideal para o combate do terrorismo com raízes revolucionárias, apontando a Itália contra as Brigadas Vermelhas nos anos 1980, Alemanha contra a RAF e a política recente da Grécia contra o grupo de 17 de Novembro após décadas de fracasso. O Peru é considerado um caso anômalo. O sucesso no combate, cujo maior símbolo foi a captura de Abimael Guzmán em 1992, como resultado de uma combinação tripla de reforma legal, restrição e violência, teve custos democráticos muito altos, colocando em questão a qualidade da estratégia. Os casos envolvendo violência estatal na Colômbia e África do Sul são também classificados como fracassos estratégicos.

Figura 4 - Efetividade do Contra-Terrorismo



Fonte: MILLER, Gregory D. 2007

Outros autores postulam quatro opções de resposta: ataque, barganha, concessão e postergação (OCHBERG *apud* QUANTON 1983: 172). Verifica-se claro contraste entre a estratégia adotada pelo Estado e aquela manejada pelo setor privado, que invariavelmente

opta pela oferta de concessões. O Estado, por sua vez, encontra-se no dilema fundamental entre princípios estratégicos e salvar vidas. Nesse contínuo, as políticas de postergação apresentam-se como tática intermediária, por meio da qual se evita a debilitação da credibilidade do Estado ou a escalada da violência. A cristalização de uma postura contrária a negociações, na mesma medida em que restringe a margem de manobra do Estado, restringe as táticas e alvos dos terroristas.

CAPÍTULO II: POLÍTICAS CONTRA-TERRORISMO – TEORIA E METODOLOGIA

As we have entered the twenty-first century, terrorism remains a vital threat to national and global security interests. Thus, scores of countries have experienced sporadic and relentless subnational and government-sponsored terrorism. Epitomizing the state of anarchy in contemporary life [...]
(ALEXANDER 2005: 1)

2.1 Objeto de Estudo

2.1.1 Teoria de Relações Internacionais

Terrorismo é tema ainda à margem das perspectivas teóricas em Relações Internacionais. Há algum consenso quando se afirma que o mundo contemporâneo está diante de ameaças assimétricas e difusas. Parece, entretanto, que o terrorismo como alvo teórico foi eclipsado pela onda da segurança multidimensional, que inclui desde mudança climática a ameaças tradicionais. Além disso, nenhuma disciplina advoga para si o monopólio em estudos sobre terrorismo. Os periódicos especializados no tema – *Terrorism and Political Violence* e *Studies in Conflict and Terrorism* – revelam pouco tratamento por parte do campo acadêmico de Relações Internacionais, em favor de abordagens da Ciência Política, Sociologia e Psicologia (SPENCER 2006: 181).

O foco no Estado e em questões materiais de defesa tornaria o realismo crescentemente obsoleto, uma vez que a tendência dos conflitos sofreu mudanças significativas, em que pesem as guerras intra-estatais. Os neoliberais oferecem alguma contribuição para pensar a constituição de um regime anti-terrorismo, a partir da cooperação possível no contexto de anarquia internacional, e por meio da concessão analítica a alguns entes internacionais que não os Estados nacionais. Ainda assim, neoliberais foram acusados de se aproximarem de seus antagonistas teóricos, em função de amarras racionalistas.

Ao contrário do que ditavam as profecias cétricas sobre o declínio dos estudos de segurança, o fim da Guerra Fria significou uma libertação do campo de estudos. Ontologia e metodologia alternativas possibilitaram a construção de uma nova e vibrante agenda de pesquisa. Pelo menos três avanços podem ser destacados: o reconhecimento do impacto dos discursos e de novos atores; a constatação de que as políticas de segurança não mais podiam

explicadas fora do contexto de processos políticos e de processos de tomada de decisão; e a crescente importância conferida à questão das percepções dando forma à política internacional. A Escola de Copenhague, nesse sentido, inovou ao conjugar elementos realistas e construtivistas para pensar segurança internacional, com grande influência na renovação teórica em segurança.

O estatocentrismo realista afasta essa corrente teórica de estudos sobre o terrorismo. Sem o inimigo soviético, a introdução de um inimigo não-estatal exige nova interpretação sobre segurança internacional. A construção social das ameaças e as percepções de (in)segurança tornaram-se elementos centrais para oferecer respostas aos desafios da nova agenda, que, entretanto, perde coerência com seu alargamento. A hierarquia na agenda de segurança pode ter se tornado menos nítida, se considerada em seu aspecto multidimensional. Há, entretanto, autores que não vacilam em apontar que os dois maiores desafios de segurança para os Estados no mundo atual são: 1) terrorismo internacional; 2) expansão das organizações do crime organizado no mundo globalizado (VELARDE 2007a: 156; HAMANN 2008: 372).

Segurança não pode ser entendida como ausência de ameaças, uma vez que o risco é parte inerente da vida dos Estados e das sociedades. Ao trabalhar o conceito moderno, temos segurança internacional, nacional e humana (CASTILLO 2004: 19-20). O argumento que encontra maior respaldo é o de que a segurança nacional filtra as possibilidades da segurança internacional e da segurança humana. Está, portanto, o Estado a desempenhar a função primordial de promoção da segurança em seu sentido essencial, seja para ameaças localizadas ou globais.

Novos atores e a relevância analítica de elementos ideacionais como papéis, identidades e expectativas podem iluminar aspectos do terrorismo, ainda pouco estudados sob as grandes lentes teóricas. Graus variados de histeria ilustram as possibilidades da repercussão pública do terrorismo. Na ausência de um adversário ou de uma ideologia alternativa, o foco de alarme migrou para outras ameaças. A percepção – repetida à exaustão nos círculos políticos e acadêmicos – é de que as relações internacionais tornaram-se mais tumultuadas, instáveis, complexas e imprevisíveis (MUELLER 2005: 215). Entre as ameaças que ganharam relevo na escala de percepções de ameaça, Mueller aponta quatro: conflitos étnicos, *rogue states*, armas de destruição em massa, e terrorismo internacional (*Idem*: 216-220).

Cumprir notar que alguns autores preferem conceber o terrorismo como um processo, além de um fenômeno concreto. Nessa abordagem, cabe reconhecer o traço de subjetividade

das comunidades afetadas, dos formadores de opinião e do aparelho estatal na construção do terrorismo.¹⁸ Dessa forma, os resultados do terrorismo bem como sua concepção combinam fatores sociais, políticos, culturais e psicológicos, que mudam de uma sociedade para outra. Não se trata de propor o relativismo, até porque, apesar das dificuldades conceituais, a existência e a necessidade do combate do terrorismo é algo aceito pela comunidade internacional. Ocorre, pois, que essas diferenças de percepções podem explicar as dificuldades na convergência do julgamento moral e da categorização de grupos.

Nesse sentido, o conceito de “securitização” é útil, na medida em que toma por base o discurso auto-referenciado do Estado para justificar a adoção de medidas emergenciais, a depender da percepção do grau de ameaça representado pelo terrorismo.

“Security” is the move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue either as a special kind of politics or as above politics. [...] securitization is constituted by the intersubjective establishment of an existential threat with a saliency sufficient to have substantial political effects.
(BUZAN et. al. 1997: 23-25).

O terrorismo atingiu tal grau de securitização, que já se fala em macro-securitização, envolvendo esforços excepcionais ao redor do mundo de forma concertada sob a égide do discurso da “Guerra contra o Terrorismo” propagada pelos Estados Unidos (BUZAN 2007). A securitização não necessariamente parte do corpo estatal, mas pode ser originária de atores sociais capazes de mobilizar os agentes públicos e internacionais para a formulação de agendas e políticas.

2.1.2 Circunscrição Espacial

2.1.2.1 Complexos Regionais de Segurança

RSCT [Regional Security Complex Theory] is useful for three reasons. First tells us something about the appropriate level of analysis in security studies, second it can organize empirical studies, and, third, theory-based scenarios can be established on the basis of the known possible forms of, and alternatives to, RSCs. (BUZAN 2003: 45)

¹⁸ Ao tomar em conta os números, pode parecer absurda a tese de que vivemos a “Era do Terror”. Descargas elétricas atmosféricas fizeram mais vítimas nos Estados Unidos do que o terrorismo internacional nos últimos quarenta anos (MUELLER 2005: 220). Afinal a criação de um sentimento generalizado de insegurança é um objetivo definidor do terrorismo, para o qual parece estar logrando sucesso. A resistência do FBI e dos meios de comunicação em imputar o rótulo a atos de bomba, assassinatos e incêndios criminosos praticados por grupos radicais anti-aborto ilustra a construção social de percepções e categorias (JENKINS 1999).

A regionalização dos estudos sobre segurança é mais que a conformação de um quadro referencial isolado, mas, sim, um importante passo analítico. O ruir do bloco soviético e a globalização também trouxeram uma ascensão do plano regional como espaço por excelência para pensar segurança. Relações globais, regionais e locais interpõem-se e se complementam, por meio de tensões e contradições, formando uma rede complexa de relações de segurança. A pós-bipolaridade joga luz sobre espaços regionais antes analisados por meio de uma lente de abrangência simplificadora.

Na prática, não há uma dinâmica unidirecional de regionalização do mundo que possa parecer contraditória à globalização. Ocorre a consolidação de um quadro analítico para pensar com maior clareza segurança internacional, por meio de padrões vicejados pela variável inescapável da territorialidade das ameaças. Os efeitos do fim da Guerra Fria foram menos dramáticos no terceiro mundo do que na Europa e Leste Asiático; isso permitiu que, com o afastamento da superpotência, houvesse maior espaço para dinâmicas de segurança localizadas, adquirindo formato próprio conforme recursos, questões e percepções diferenciadas (BUZAN *et. al.* 1998: 66-67).

O terrorismo desafia, em larga medida, o critério da territorialidade, mas ainda assim se submete às lógicas particulares de divisões geopolíticas. Isso ocorre, porque, em última instância, os Estados nacionais são referenciais de primeira ordem do terrorismo, restringendo e determinando a ocorrência de atos terroristas senão por razões da vida política interna, em função de (in)capacidade de prevenir ou responder às ameaças que ocorram em seu território. Portanto, o terrorismo não escapa a determinantes históricas, civilizacionais e políticas que estão encerradas em porções regionais, com maior ou menor proclividade à eclosão de manifestações de violência dessa natureza.

Muitos autores preferem utilizar critérios analíticos derivados das tipologias de terrorismo, como terrorismo religioso, revolucionário, etno-nacionalista e outros. Entretanto, essa abordagem temática sofre com as dificuldades inerentes de definição e simplifica a realidade de grupos terroristas que não podem ser devidamente encaixados nas categorias.¹⁹ Há enorme discordância sobre os tipos de terrorismo categorizáveis e, além disso, os rótulos falham em suas tentativas de capturar características como *modi operandi* de difícil

¹⁹ O IRA, por exemplo, cumpre requisitos de organização de cunho religioso, ideológico e nacionalista. Uma solução para esse problema seria a criação de categorias *ad hoc* como “terrorismo multicausal” (LUTZ & LUTZ 2004: 165-186).

generalização.²⁰ A abordagem é, entretanto, útil para estudos de caso e observação de padrões entre grupos movidos pelos mesmos objetivos. Cabe notar, entretanto, que os padrões motivacionais podem se estabelecer de modo desigual em regiões distintas, como ocorre com a associação entre terrorismo religioso e Oriente Médio. Além disso, a evolução de capacidades e opções táticas dos grupos terroristas pode estar tão vinculada a uma realidade geoespacial quanto a correspondências universais de motivação de violência política.

Cumprido, portanto, justificar o quadro analítico regional à luz de um interesse voltado para mecanismos de contra-terrorismo nacionais e regional na América do Sul, observando, em adição, a incidência de um regime anti-terrorismo internacional. A maior inovação deste trabalho, entretanto, é o deslocamento da reflexão da América Latina para a América do Sul. Indubitavelmente, os padrões de terrorismo estabelecidos na América Latina encontram semelhanças derivadas de um passado histórico comum e realidades sociopolíticas semelhantes. Assim, há décadas os estudos regionais sobre terrorismo tomam a América Latina como quadro de análise (HALPERIN 1976; LÓPEZ 1988; WICKHAM-CROWLEY 1992; FELDMANN 2005). Paradoxalmente, os estudos sobre segurança regional, notavelmente após o fim da Guerra-Fria, destacaram a América do Sul como um contexto espacial de segurança particular (HURRELL 1998; BUZAN 2003; CASTILLO 2004).

Uma vez que os estudos sobre segurança adotaram padrões de regionalização, esse trabalho parte da premissa de que o mesmo espaço pode ser adotado para estudar terrorismo. Note-se que a regionalização não exclui a inclusão de *inputs* exógenos ao espaço em questão, ao reconhecer a complementaridade da globalização, da atuação destacada dos Estados Unidos e a influência, embora bastante reduzida contemporaneamente, de Cuba sobre as dinâmicas insurgentes na América do Sul. Ou mesmo, a externalização de efeitos, como o *spillover* do terrorismo da guerrilha colombiana sobre o Panamá. Vale também refletir sobre a internalização de elementos originalmente externos, como a migração de comunidades árabes no Cone Sul e a potencial atuação de grupos como o Hezbollah. Nada disso compromete a opção pela circunscrição sul-americana, que oferece, por si só, elementos para avaliar riscos e desafios comuns de uma agenda regional de segurança que lhe é particular, bem como canais de interlocução e contigüidade espacial.

²⁰ Para um panorama sobre diferentes propostas de tipologia, vide WHITE 1991, pp. 10-20.

A security complex is defined as a set of units whose processes of securitization, desecuritization, or both are so interlinked that their security problems cannot be reasonably analyzed or resolved apart from one another. (BUZAN et. al. 1998: 201)

Segundo divisão estabelecida na obra *Regions and Powers*, a macro-região “Américas” é dividida em: a) complexo de segurança norte-americano, compreendendo os países da América do Norte, Caribe e sub-complexo da América Central; b) complexo de segurança sul-americano, formado pelo complexo andino setentrional (Venezuela, Colômbia, Equador, Guiana e Peru) e sub-complexo do Cone Sul (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai). (BUZAN 2003: 263-339), além de Surinamee Guiana Francesa. A aplicação do modelo seria menos controversa, não fosse sua construção calcada na organização da segurança interestatal, voltada para padrões de amizade e inimizade entre Estados vizinhos. No entanto, a ascensão de novas ameaças como crime organizado, narcotráfico e terrorismo (KALDOR 1999) e a diminuta possibilidade de guerras tradicionais na América da Sul justificam a importação do modelo para analisar o terrorismo na região.

The Andean subcomplex is not easily understood in terms of State-to-State security relations, but the complicated ‘transregional’ security dynamics that tie together domestic and international (intermestic) issues dos not produce total deterritorialization. (BUZAN 2003: 331)

Se a opção analítica encontra guarida no campo teórico, também possui respaldo em fontes de acompanhamento estatal. O Departamento de Estado americano utiliza divisões regionais para avaliar a ameaça terrorista ao redor do mundo. Sob o título de “hemisfério ocidental”, o continente americano é apresentado, em princípio, de maneira uniforme.²¹ Porém, as descrições sobre terrorismo e contra-terrorismo deixam clara uma diferenciação de grupamentos regionais, que destaca o caráter diferenciado da América do Sul. Especialmente em se tratando de medidas contra-terrorismo, países da América Central e Caribe encontram-se muito dependentes de iniciativas, incentivos e cooperação norte-americanas, como regulamentação de infra-estrutura aérea e marítima para prevenir atentados terroristas.²²

²¹ Vide *Terrorism/Counterterrorism Worldwide* em: <http://www.state.gov/s/ct/index.htm> (acesso em 14 de janeiro de 2009).

²² Como ilustração, segue descrição correspondente presente na página eletrônica do Departamento de Estado: “Caribbean and Central American nations, recognizing their vulnerability to attack or transit by terrorists, took steps to improve their border controls and to secure key infrastructure, especially air and maritime ports. The CARICOM nations have an on-going relationship with U.S. Customs and Border Protection (CBP) for the review of passengers traveling in the region which enables the United States to screen passengers against the terrorist screening database and review them for other suspected travel patterns”.

2.1.2.1 Terrorismo na América do Sul

A história do terrorismo moderno na América do Sul provavelmente tem início com os conflitos políticos das novas repúblicas no mundo hispânico (FELDMANN 2005: 10). O período que nos interessa, entretanto, remonta à segunda metade do século XX, com a eclosão de levantes e insurgências revolucionárias. O catalisador do que seria chamado de primeira onda insurrecional latino-americana seria a Revolução Cubana, em 1959. O exemplo do sucesso cubano teve grandes repercussões na agenda política de esquerda de diversos países da região. O novo regime de Havana não mediu esforços para promover a doutrina revolucionária. A perspectiva de derrubar os regimes opressores e instaurar governos populares seduziu jovens e intelectuais por toda América do Sul. Várias guerrilhas rurais foram organizadas com patrocínio cubano em países tais como Bolívia, Colômbia, Peru e Venezuela, ao longo dos anos 1960.

2.1.2.1.1 A Onda da Revolução Cubana

A primeira manifestação de terrorismo na América do Sul teria ocorrido na Venezuela, em 1962, em uma campanha levada a cabo pelo *Movimiento de Izquierda Revolucionária* (MIR) contra o governo do presidente Rómulo Betancourt (FELDMANN; PERÄLÄ 2004: 107). A ação do MIR desencadeou uma campanha de terror baseada em assaltos, seqüestros e ataques a bomba. Surgiram, poucos anos mais tarde, na Colômbia, o ELN, o EPL e as FARC. Embora as FARC tenham ganhado maior notoriedade, foi o M-19 o primeiro grupo a combinar práticas de guerrilha com terrorismo (*Ibidem*: 108). Ocorre, portanto, no caso colombiano uma evolução do que seriam grupos guerrilheiros que combatiam o governo para, desde os anos 1990, grupos terroristas aos olhos da comunidade internacional (VELARDE 2007: 196).

Embora a estratégia de *el foco* e a guerrilha rural tenha seu fracasso subscrito pela captura e morte de Ernesto “Che” Guevara, na Bolívia, em 1967, diversos grupos insurgentes continuaram a emergir no cenário sul-americano (HALPERIN 1988: 43-45).²³ A percepção de um *momentum* histórico para a revolução e resistência teve na resistência das tropas do Vietnã

²³ A estratégia do *el foco* ou foquismo consiste em tática de mobilização em pequenos grupos de vanguarda, que seriam capazes de alastrar a mensagem revolucionária para levante das massas. Defendido por Ernesto Guevara, o foquismo era concebido para a aplicação em países onde as condições subjetivas para o advento do socialismo ainda não haviam aflorado. Deveriam, portanto, ser fomentadas por meio de focos armados que teriam por base o campo.

do Norte um elemento de estímulo à onda de reações anti-imperialistas emergente a partir de 1968 (CRENSHAW 1981: 388).

Os primeiros grupos, surgidos no Peru, Venezuela e Colômbia foram prontamente neutralizados pelas forças de segurança nacionais e alguns poucos focos ficaram restritos a regiões remotas desses países (FELDMANN 2005: 11). A solidariedade continental ecoada em discursos revolucionários facilitou o efeito contágio em vários países da região (CRENSHAW 1981: 389).

2.1.2.1.2 A Onda da Guerrilha Urbana

A segunda onda insurrecional que varreu a América do Sul ocorre no final dos anos 1960, em resposta ao esgotamento do modelo anterior. O fracasso pretérito exigia a configuração de uma nova estratégia de combate. Abraham Guillén, militante anarquista espanhol exilado no Uruguai e Argentina, chamou atenção para as desvantagens logísticas da mobilização rural.²⁴ O revisionismo revolucionário levou a violência política para o espaço urbano. Os atos terroristas ganharam maior visibilidade e relevância na estratégia de militantes radicais de esquerda. Destacaram-se os grupos de guerrilha urbana, que tiveram campos de ação no Cone Sul, Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, movidos por quadros educados e da classe média.²⁵

O embaixador norte-americano Michael Sheehan defende uma posição assertiva com relação à preexistência do terrorismo no continente. Segundo ele, em seu discurso de abertura dos trabalhos do Comitê Interamericano Contra Terrorismo,

International terrorism actually originated in our hemisphere. We date the advent of modern terrorism from 1968, four years before Munich, when revolutionary movements began forming throughout the Americas. The following year, in 1969, the first terrorist kidnapping of an American ambassador took place when Ambassador Burke Elbrick was taken hostage in Brazil by members of two revolutionary groups.²⁶

²⁴ O ecletismo ideológico de Abraham Guillén justificaria a coexistência de vários movimentos guerrilheiros na América Latina, que deveriam ocorrer simultaneamente como forma de superar a chamada “Estratégia do Pentágono”. Os movimentos insurgentes surgiram no mesmo período, mas a ausência de contatos entre eles, fez com que os desafios fossem tratados nacionalmente, o que facilitou a reação dos regimes militares, mais organizados entre si, a exemplo da Operação Condor, que reunia os governos de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile Paraguai e Uruguai na coordenação da repressão.

²⁵ Na Argentina, operavam a FAR, FAP, ERP e os Montoneros. No Brasil, destacaram-se a ALN, VPR e Var Palmares. No Chile, o MIR e no Uruguai, os Tupamaros.

²⁶ Discurso disponível em: <http://www.summit-americas.org/Terrorism/Sheehan-CICTEL.htm> (acesso em 21 de abril de 2008).

Carlos Marighela, líder da ALN, teorizou sobre técnicas de ação revolucionária para a exposição das fraquezas dos regimes de exceção. O principal objetivo era demonstrar a incapacidade dos governos militares de proteger a população civil.

Os golpes militares na Argentina e Uruguai foram justificados como medida necessária para enfrentar a ameaça da esquerda. Em pouco tempo, os grupos de esquerda nesses países foram erradicados, sem chance de esboçarem reação. No Brasil, embora a justificativa do golpe tenha sido semelhante, os grupos insurrecionais surgiram no decurso do regime, sendo eliminados mais tarde.

Diferentemente do Cone Sul, no caso colombiano não houve uma campanha de repressão à altura das forças de oposição armada e teve início processo de negociação de paz, que culminou na absorção do M-19 ao sistema político nacional (FELDMANN 2005: 12). No Chile, o Partido Comunista criou um braço armado, em 1983, a Frente Patriótica Manuel Rodríguez (FPMR), cuja estratégia de desafio do regime militar consistiu em ataques contra militares e civis (FELDMANN 2005: 12).

2.1.2.1.3 A Onda Contemporânea

A década de 1980 testemunhou uma reação política diferenciada com a restauração democrática na maioria dos países da América do Sul. Na Argentina, organizações ultranacionalistas tentaram desestabilizar o governo de Raúl Alfonsín (1984-1989) por meio de uma campanha de violência com bombas (FELDMANN & PERÄLÄ 2004: 108-109). O mais importante movimento da década, contudo, ocorreria no Peru. Mesmo com a redemocratização, surgiriam dois grupos com alto poder de destruição: o maoísta Sendero Luminoso e o marxista-leninista MRTA. No Equador, *Alfaro Vive !Carajo!* (ALC) praticou uma série de atos terroristas com o intuito de enfraquecer o recém-eleito governo de Jaime Roldós (1979-1981).

O fim da confrontação ideológica bipolar seria pretensamente o divisor de águas da violência política em todo o mundo. Na medida em que a União Soviética – por intermédio de Cuba – ou que os Estados Unidos retirassem seu apoio – financiamento, armas, treinamento, assistência logística - a organizações latino-americanas, esses grupos estariam condenados à

extinção.²⁷ As previsões provaram-se equivocadas em seu simplismo.

Embora efetivamente o terrorismo tenha se retraído na região, houve permanência de alguns grupos e um aumento da violência em alguns países, notavelmente na Colômbia. Um dos casos mais distintos foi o Chile da transição. Entre 1986 e 1992, houve um substancial aumento na violência política. O Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR) e a Brigada Juvenil Lautaro (BJL) realizaram diversos ataques de caráter terrorista em Santiago e outras cidades chilenas (FELDMANN 2005: 18). As ações, que incluíam ataques a alvos norte-americanos, continuaram mesmo após a democratização em 1990. Em 1994, a BJL foi extinta, com a captura de sua principal liderança, Guillermo Ossandón. A FPMR permanece ativa, porém extremamente fragilizada após a captura de vários líderes e anos de disputas internas.

No Peru, o SL experimentou seguidos golpes, com a prisão do sucessor de Abimael Guzmán, Comandante Feliciano, em 1999, que reiniciara as atividades nos departamentos ocidentais amazônicos. Três dias antes da visita oficial do presidente norte-americano George W. Bush, em 2002, um atentado a bomba chamou atenção para o renascimento do grupo sob o comando do Camarada Artemio. O MRTA teve destaque com a tomada da embaixada japonesa em Lima, em 1996-1997. O desfecho do episódio, contudo, praticamente selou o fim da organização.

2.1.2.1.4 O quadro atual

De acordo com *Contry Reports on Terrorism*, a principal ameaça terrorista na América do Sul são os grupos andinos de Colômbia e Peru classificados como OTTs. O relatório afirma, ainda, não ter detectado células de terrorismo islâmico, embora chame atenção para a presença de simpatizantes e fontes de financiamento terrorista no Cone Sul. Outras fontes de preocupação para o governo americano são a permanência de Cuba classificada como Estado patrocinador do terrorismo desde 1982 (SULLIVAN 2007: 1). Havia a expectativa de que a Venezuela fosse taxada sob a mesma categoria, mas o Departamento de Estado declarou apenas que o país “não tem cooperado completamente” com os esforços contra-terrorismo no hemisfério, promovendo espaços permissivos para operações do narcotráfico e estabelecendo laços de interlocução privilegiada com as FARC (STATE DEPARTMENT 2008: 146).

²⁷ Os Estados Unidos tiveram atuação mais direta na América Central, apoiando esquadrões da morte em El Salvador e os Contras na Nicarágua. A contenção do comunismo na América do Sul foi manejada ao lado dos regimes de exceção, sem que houvesse apoio direto a grupos de direita. Do lado soviético-cubano, receberam apoio os Montoneros, na Argentina, o MIR e o FPMR, no Chile, as FARC e o ELN, na Colômbia, o MRTA, no Peru e os Tupamaros, no Uruguai (FELDMANN 2005: 13).

Movimentos terroristas transnacionais permanecem como ameaça improvável na América do Sul. O relatório indica que os países da América Latina em particular tomaram medidas apenas modestas para melhorarem suas capacidades contra-terrorismo, afetadas pela corrupção, fragilidade institucional, ausência de legislação apropriada e dotação orçamentária insuficiente. Dos países sul-americanos, apenas mereceram menção no sentido da melhora Argentina e Paraguai (*Idem*: 148). Ademais, merece atenção o reconhecimento de possíveis conexões do crime organizado transnacional e grupos terroristas, a exemplo da estratégia de segurança democrática em curso na Colômbia.

Entre 2000 e 2004, 83% dos incidentes terroristas da América Latina ocorreram na Colômbia. Venezuela e Equador experimentaram um aumento de atividades terroristas em seus territórios, mas ambos são entendidos como transbordamento do conflito colombiano (MIPT *apud* FELDMANN). Nos últimos anos, Argentina, Bolívia, Brasil e Chile registraram incidentes esporádicos. A avaliação geral concorre para a avaliação de uma retração do terrorismo sul-americano. Existem, entretanto, razões para alarme, dados a imprevisibilidade da ameaça e o sentimento de vulnerabilidade.

Sustenta-se o argumento de que houve uma mudança do repertório cultural de grupos revolucionários e anti-sistêmicos já no início dos anos 1990 (WICKHAM-CROWLEY 1992: 32). As razões para essa mudança seriam: a) associação histórica de reações autoritárias nos anos 1970 e 1980; b) desenvolvimento de uma atitude mais pragmática sobre estratégia política a ser adotada em contextos democráticos, como acomodação e diálogo; c) intolerância crescente da população, de maneira a deslegitimar o uso do terror e marginalizar grupos violentos.

2.1.2.1.5 Causas regionais

Com o fim de determinar a particularidade do terrorismo na América do Sul, cabe buscar causalidades específicas dessa região. Cumpre identificar, no contexto sul-americano, ponderadas suas condicionantes internas e externas, quais causas oferecem melhores explicações para o fenômeno analisado regionalmente.

A vigorous reaction against economic stagnation and social putrefaction by the most energetic members of the administrative class, a bid for absolute power in order to give another class the challenging task of totally transforming society

(HALPERIN *apud* FELDMANN & PERÄLÄ 2004: 115)

É notável que a instauração de regimes de exceção na América do Sul foi fator de formação de grupos insurgentes. Os regimes latino-americanos em geral não ficaram conhecidos pela tolerância em seu trato com a oposição. A cultura política derivada de um sistema de consenso forçado tende a privilegiar formas de coerção, segundo o entendimento de que a violência confere maior influência política que o voto (LÓPEZ 1988: 506). Essa afirmação pode conter seu fundo de verdade, mas não é suficiente. Basta lembrar que o terrorismo no Peru surgiu no contexto de democratização e os Tupamaros surgiram em uma das mais estáveis e prósperas democracias da região, embora no início de grave crise econômica: o Uruguai dos anos 1960.

A percepção de injustiça é mais importante que o contexto de privação (CRENSHAW 1981:383). Realidades de pobreza absoluta na América do Sul comprovam que a opção pelo terrorismo ou outras formas de reação política radical é mais exceção que regra para a superação de condições estruturais de miséria. O correspondente pragmático é a incapacidade de organização, que requer recursos impeditivos de uma ação coletiva de massa. Por isso, geralmente a percepção de injustiça, alimentada por um contexto de privação, nasce de um grupo restrito que não necessariamente se enquadra no grupo de privação, mas que assume a causa para si, ao pressupor atributos de esclarecimento político-ideológicos inacessíveis à totalidade do universo de oprimidos.

Andreas Feldmann e Maiju Perälä testam a validade das diferentes hipóteses causais levantadas pela literatura para a América Latina.²⁸ Para tanto, os autores trabalham quatro variáveis: 1) condições socioeconômicas: desemprego, níveis de crescimento, taxas de inflação; 2) desigualdade econômica estrutural; 3) nível de repressão estatal; 4) natureza do sistema político. Valendo-se de indicadores da CEPAL, cálculos do índice de Gini, do histórico de respeito aos direitos humanos medido pelo *Purdue Political Terror Scale* (PPTS)²⁹ e os indicadores da *Freedom House*, os autores esboçaram algumas conclusões.

A hipótese causal é a de que a ocorrência presente de terrorismo tende a ser mais prevalente e deve-se em alguma medida à atividade pregressa de atividades terroristas. A tautologia do estudo daqueles autores se justifica como afirmação da tese segundo a qual problemas logísticos de recrutamento e financiamento de atividades são centrais para explicar

²⁸ Os resultados encontrados são baseados em análise estatística TSCS (*Time-series cross-section regression analysis*). A pesquisa inclui dados de 17 países da América Latina, selecionados com base na disponibilidade de dados confiáveis entre 1980-1995: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Os dados foram retirados da obra de referência MICKOLUS 1980; MICKOLUS 1993; MICKOLUS & SIMMONS 1997; MICKOLUS; SANDLER; MURDOCK 1989; MICKOLUS; SANDLER; MURDOCK 1989a.

²⁹ Vide <http://www.politicalterroryscale.org/>

surgimento e continuidade de grupos terroristas. Sustenta-se, portanto, a tese de que grupos terroristas demandam um tempo relativamente longo para organizar e solidificar suas operações (FELDMANN & PERÄLÄ 2004: 101). Nesse raciocínio, o terrorismo na América do Sul tenderia a se manifestar sob o lastro dos movimentos pretéritos, o que parece ser razoável para o caso do Sendero Luminoso que se reconstrói sob uma bandeira pré-existente, embora adaptada.

Não há, logo, surpresa em constatar que, quando um determinado grupo sofre resposta efetiva por parte da estrutura de segurança pública, as atividades terroristas podem demorar meses ou mesmo anos para se recompor. Cabe uma crítica ao poder explicativo da hipótese, na medida em que Feldmann e Perälä omitem o papel análogo da estruturação do aparato estatal de combate que, uma vez estabelecido, também pode retardar ou mesmo erradicar manifestações futuras de terrorismo, com evidente impacto para a observação de uma série temporal de incidentes. Da mesma maneira que os terroristas precisam de tempo para mobilização efetiva, as forças de segurança também enfrentam desafios operacionais que não se resolvem de um dia para o outro. Além disso, essa interpretação parece ignorar o caráter do terrorismo em rede e as possibilidades de operação internacional que independem de raízes profundas de recrutamento e capital em determinado território.

Os resultados comprovam que há correlação entre o histórico de desrespeito aos direitos humanos e incidência de terrorismo. Além disso, uma melhora anual nos índices de liberdade civil e política também pode conduzir a um incremento na incidência de atos terroristas no ano seguinte, o que alenta a tese de que regimes de vigilância dificultam o empreendimento de atividades clandestinas insurgentes, em contradição à visão predominante na literatura.³⁰ Com efeito, Colômbia, Venezuela e Peru (1980-1992), na mesma medida em que apresentavam regimes democráticos, estavam mais sujeitos ao terrorismo do que ditaduras vizinhas, como Argentina, Chile e Uruguai nos anos 1970. Justamente nos períodos de transição democrática, observaram-se ondas de atividades terroristas na Argentina (1984-86), Peru (1980-84), Chile (1990-92), Equador (1980-87) (FELDMANN & PERÄLÄ 2004: 120-121). O terrorismo também tende a ser mais intenso onde grupos possuem um histórico de atuação mais duradouro. No entanto, não houve correlação com base nos dados de

³⁰ Quando um cidadão pode se fazer ouvir por meio da livre manifestação política e pelo sufrágio, as opções mais drásticas de atuação no meio sociopolítico tornam-se menos auspiciosas. Nesse sentido, a ocorrência de terrorismo deve ser mais provável no seio de sistemas políticos que restringem as liberdades civis e políticas dos cidadãos (CRENSHAW 1990: 115-124). Note-se que, para registro do terrorismo, a vigilância do Estado repressor não pode ser absoluta de maneira a inviabilizar a formação de quaisquer grupos clandestinos de contestação, como de fato ocorreu na imunização das ditaduras de ferro (LAQUEUR 1987: 171).

performance econômica, a não ser alguma associação com os níveis de desemprego. Tampouco foi encontrada correlação significativa com relação aos índices de desigualdade estrutural.

2.1.3 Circunscrição Temporal

2.1.3.1 Fim da Guerra Fria

La caída de la Unión Soviética y del eje La Habana-Moscú ha significado que las guerrillas latinoamericanas requieran de fuentes independientes de financiamiento. De esta manera, tanto en los casos peruano como colombiano, los rebeldes han visto al narcotráfico y a otras actividades criminales como una fuente lucrativa de financiamiento. (ROCHLIN apud VELARDE 2007: 198)

Novos parâmetros para pensar o terrorismo são resultado direto do fim da Guerra Fria. Até então, terrorismo era pensado como subproduto da bipolaridade, do conflito ideológico ou como reflexo da revolução islâmica no Irã. Com a queda do muro e a integração paulatina do Leste Europeu, secaram fontes de terrorismo patrocinado pelo Estado para desestabilizar o Ocidente capitalista. Para a América Latina, soma-se a dificuldade econômica cubana, que impediu o regime de Fidel Castro de continuar a oferecer apoio a grupos na região. Portanto, o fim da Guerra Fria não teria somente um impacto simbólico, embora esse ainda possa ser apontado como essencial do prisma das motivações. As conseqüências práticas levam à reestruturação das formas de operar os grupos, ao custo de uma presumível pureza ideológica.

Em adição, a Guerra do Golfo é duplamente importante. Primeiro como sintoma do fim da bipolaridade; segundo, porque deu origem a uma nova onda terrorista em resposta à intervenção militar no Golfo Pérsico. Concomitantemente aos tortuosos caminhos das negociações de paz no Oriente Médio para a questão da Palestina, tomam forma novas iniciativas que se somariam ao repertório do terrorismo internacional. Observou-se, por outro lado, também um incremento nos esforços de combate.

Durante a Guerra Fria, já havia fatores indicativos de mudança: instalação de detectores de metal nos aeroportos, em 1973, melhora da segurança nas embaixadas americanas, em 1976 e em 1985, e ação de retaliação contra a Líbia, em 1983 (ENDERS; SANDLER 1999: 162). A análise estatística aponta para associação entre a diminuição de incidentes com bomba e seqüestros com os anos pós-Guerra Fria. Ao contrário do que parece ser sugerido pelos meios midiáticos, houve redução dos índices de terrorismo internacional a

partir do segundo semestre de 1994.³¹ Isso não significa que tenhamos chegado a algum ponto de inflexão, uma vez que não há nenhum padrão linear observado nas séries temporais, indicativo da existência de ciclos regulares (*Idem*: 165).

Araujo (2004) sintetiza o impacto da queda do muro sobre o terrorismo internacional, apontando os novos eixos de relação que se estabeleceram no sentido de preencher o vazio ideológico deixado pela ex-União Soviética.

O fim da Guerra Fria, em consequência da débâcle que se abateu sobre o Império Soviético, cujo marco mais expressivo foi a queda do muro de Berlim, trouxe em seus corolários, no tocante ao Terrorismo Internacional, não apenas certa nostalgia, pelo fim do apoio, qualquer que fosse, dado por Moscou aos movimentos nacionais ou de expressão transnacional. Criou, com efeito, uma emulação que consiste na reunificação de forças diversas - aqui, incluindo-se todos os envolvimento com a criminalidade internacional, desde a lavagem de dinheiro, passando pelos tráficos de drogas e armas, acesso a alta tecnologia com fins políticos, e as organizações terroristas propriamente ditas - visando a estabelecer paradigmas de enfrentamento ao establishment mundial. (ARAUJO 2004: 78)

O aparato do terror enfraqueceu em sua dimensão ideológica; o impacto se deu no plano dos modelos e das idéias, uma vez que o apoio a grupos terroristas na América do Sul se tornou, paulatinamente, pouco expressiva, haja vista o diagnóstico soviético da falência da guerrilha rural quando do fiasco das operações de Guevara na Bolívia e a transferência de interesses para o Oriente Médio e para a causa palestina (ARAUJO 2004: 74-76). No entanto, longe de significar simplificação, os novos elementos e possibilidades que se aglutinaram à ameaça original, transformaram aquela ameaça em um fenômeno ainda mais complexo. Razão pela qual a face do terrorismo sob a luz da globalização é outra, com mais possibilidades do que aquela observada nos anos da Guerra Fria.

A avaliação percorre quase duas décadas, chegando até os dias atuais. Com o fito de apresentar o quadro contemporâneo do terrorismo e contra-terrorismo na América do Sul, adotou-se o ponto final de abril de 2009, para fins de observação de evoluções e involuções da

³¹ Há evidências empíricas de que o fim da Guerra Fria tenha sido acompanhado de uma redução do terrorismo transnacional, ao analisar o padrão de ocorrência de incidentes com bomba e tomada de reféns (ENDERS; SANDLER 1999: 145). Um argumento refere-se aos ciclos de terrorismo, que correspondem à sobrevivência de uma determinada logística ou padrão de atuação de organizações terroristas em âmbito global (RAPOPORT 2004). A espiral de violência pode ser explicada pelo evento de operações terroristas localizadas com grau de sucesso, outros grupos passam a adotar os mesmos métodos e estratégias de atuação como resultado de um “efeito contágio”. O Estado é obrigado a responder à espiral de violência, pressionado pela opinião pública e diante da escalada da ação repressiva estatal, os terroristas tendem a submergir, evitando detecção à espera de novo método ou estratégia que se provem eficientes (FELDMANN & PERÄLÄ 2004: 119; ENDERS & SANDLER 1999: 150-162; CRENSHAW 1981: 389).

política interna e internacional, ratificação de instrumentos internacionais, estatísticas e literatura atinente.³²

2.2 Método

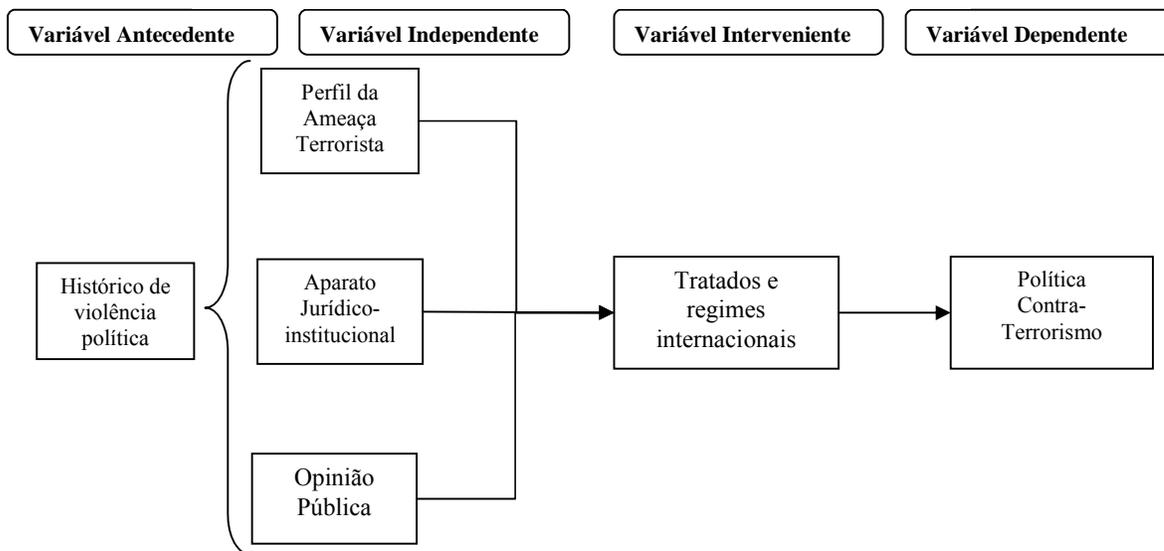
O recurso ao método comparativo se faz evidente nesta proposta de pesquisa. Uma vez advogado o pano de fundo da América do Sul, Argentina, Colômbia e Peru determinam as linhas de ação estatal contra-terrorismo mais consistentes, de maneira a exemplificar casos diferenciados dentro da tipologia dos grupos terroristas, bem como experiências não necessariamente convergentes de sucessos e fracassos em seu combate. O método comparado oportuniza, por exemplo, o isolamento de variáveis para verificação posterior de seus efeitos sobre a construção ou averiguação de eficácia das políticas de segurança. Os casos de Argentina, Colômbia e Peru contêm elementos bastante particulares e cabe analisar em que casos o narcotráfico, as ideologias, os elementos políticos ou religiosos afloram, com que intensidade e com que efeitos sobre a conformação e evolução da resposta estatal. Superficialmente, vale citar o maoísmo e o indigenismo, no Peru, a simbiose do narcotráfico e do crime organizado na Colômbia e a população judia como alvo de anti-semitismo na Argentina.

Análises sobre causas e conseqüências do terrorismo bebem, na maioria das vezes, da fonte dos estudos de caso (ROSS 1993: 317). Nesse estudo comparado, o principal objetivo é oferecer um panorama amplo do contra-terrorismo na América do Sul, por meio da observação em paralelo dos três casos mais salientes, que possam revelar algumas conclusões sobre a incidência de variáveis sobre a conformação de políticas específicas de segurança. A cadeia causal que estabelece os parâmetros do estudo comparado carece de indicadores e depende, em larga medida, de argumentos teóricos e interpretativos presentes na literatura temática.

³² A opção temporal se justifica pela data da edição do *Country Reports on Terrorism 2008*, por meio do qual foi possível observar as últimas tendências na interpretação do fenômeno do terrorismo por parte do Departamento de Estado com um matiz regional.

2.2.1 Cadeia Causal

Figura 5 - Cadeia causal da conformação de políticas contra-terrorismo



2.2.1.1 Variável Antecedente

A cadeia causal não pode perder de vista as razões históricas que necessariamente definem os contornos da ameaça terrorista nos contextos nacionais, bem como as experiências que moldaram os sistemas político e de segurança. A variável antecedente de Histórico de Violência Política incide sobre as variáveis independentes e desvela particularidades locais como forma de garantir um tratamento em perspectiva que não limite a compreensão do fenômeno apenas ao período pós-Guerra Fria em foco.

2.2.1.1.1 Histórico de Violência Política

A relação entre condições antecedentes e emergência do terrorismo é uma das mais instigantes do estudo sobre terrorismo (PILLAR 2001: 31). Se no século XIX, um histórico de repressão pudesse permitir a previsão do terrorismo como resposta, atualmente não é mais possível estabelecer correlações muito claras, em razão da densidade institucional e de controle da violência na contemporaneidade. Nesse trabalho, parte-se do pressuposto de que esses antecedentes também determinam as linhas de variáveis que, por sua vez, darão origem às formas com que o Estado combate o terrorismo. Cumpre observar, sobretudo, a construção das relações entre governo e sociedade, a tolerância a manifestações políticas e a consolidação das instituições.

A título ilustrativo, um elemento de relevante presença nas narrativas históricas é a sucessão de governos civis e militares, cuja orientação sobre questões de segurança e defesa impactam decisivamente nos rumos do cenário político. As relações entre civis e militares são mediadas pelas percepções de ameaça presentes na sociedade. Um ambiente de ameaça externa é muitas vezes utilizado como fórmula de uma comunhão em torno de uma solidariedade nacional. Por outro lado, um ambiente de ameaça interna pode ser deletério nesse sentido. O esvaziamento da ameaça comunista, que esvaece com o fim da Guerra Fria, poderia, em tese, ter sido o prelúdio da deterioração na relação civis-militares na América Latina (DESCH 1998: 256-257). O terrorismo como ameaça interna – e, em alguns casos, externa – potencializa a tipologia do quadro.

Tabela 5 - Padrões de Relação Civil-Militares

	Elevada Ameaça Interna	Baixa Ameaça Interna
Elevada Ameaça Externa	Relações sem coesão (França – Crise da Argélia)	Melhor padrão (EUA – Guerra Fria)
Baixa Ameaça Externa	Pior padrão (América Latina – Guerra Fria)	Relações justas (EUA – pós-Guerra Fria)

Fonte: DESCH 1998, p. 257.

É desnecessário discutir longamente ou justificar o papel da história para a compreensão de qualquer fenômeno de natureza sociopolítica. Dessa maneira, seria contraprodutiva uma descrição exaustiva das razões dessa variável antecedente. O apanhado histórico, em síntese, não somente alicerça a cadeia causal, como permite a necessária contextualização do problema.

2.2.1.2 Variáveis Independentes

O contra-terrorismo adotado é formatado a partir de três variáveis independentes. As variáveis foram selecionadas a partir de conhecimento elementar sobre os desafios de segurança na América do Sul e os aspectos mais evidentes que, a princípio, são capazes de influenciar as linhas de ação do Estado em temas sensíveis. Embora haja grande assimetria de informações sobre os países nos diferentes quesitos, buscou-se construir o argumento com base em alguns indicadores qualitativos.

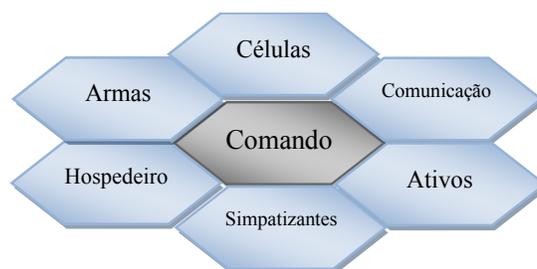
2.2.1.2.1 Perfil da Ameaça Terrorista

A primeira característica de um grupo terrorista é seu número limitado e, geralmente, reduzido de membros (ZAWODNY 1983: 61). Ao contrário dos padrões organizacionais rígidos e hierarquizados comuns em movimentos revolucionários de meados do século XX, o arranjo do terrorismo contemporâneo se aproximaria mais do modelo centrífugo, segundo o qual o líder está no centro em torno do qual orbitam os demais membros. Tal modelo traz o inconveniente da exposição da figura central. Por outro lado, aumenta a flexibilidade de ação e facilita a comunicação (*Idem*: 63-67).

O caráter político do terrorismo sublinha que as ações terroristas pretendem, em última instância, guiar e influenciar as políticas governamentais (RUBY 2002: 10). Dessa forma, as táticas, armas e alvos terroristas têm um impacto decisivo sobre a forma como os agentes do Estado formulam estratégias de prevenção e combate.

Maclachlan (1997), com base em estudos sobre 41 grupos terroristas, afirma que é possível identificar em cada grupamento um comportamento consistente.³³ Embora crescentemente flexíveis, há estabilização de atividades e padrões identificáveis de atentados, pelo menos no médio prazo.

Figura 6 - Modelo simplificado de organização terrorista



Fonte: SMITH 2002, p. 2.

Cada peça da organização merece atenção especial para a formulação de contramedidas. Se, por um lado, a comunicação pode melhor ser atingida por meio de operações de inteligência, por outro, as células operativas devem ser alvo de intervenções

³³ Os grupos que constam do estudo são: Al-Fatah, Brigadas Vermelhas, Chukaku-Ha, Devrimci Sol, Exército de Libertação Nacional, Exército Guerrilheiro Tupac Katari, Exército Republicano Irlandês, Exército Vermelho Japonês, Exército Secreto Armênio, Facção do Exército Vermelho, Frente de Luta Popular, Frente Democrática para Libertação da Palestina, Frente Islâmica da Salvação, Frente Morazanista, Frente para Libertação Palestina (FLP), Comando Especial da FLP, Comando Geral da FLP, FARC, Abu Sayyaf, Gam'a Al Islamiya, Jihad, Hamas, Harakat Ul-Ansar, Hizbollah, Jamaat Ul Fuqra, Jihad Islâmica Palestina, Kach y Kahane Chai, MRTA, Novo Exército do Povo, Abu Nidal, Mujahedin-e-Khalq, Organização 15 de maio, Organização Revolucionária 17 de novembro, Organizações terroristas Sikh, Sendero Luminoso, Partido de Kampuchea Democrático, Partido dos Trabalhadores do Kurdistão, ETA e Tamil Eelan.

policiais e militares tradicionais. Por isso, Smith (2002) argumenta que o combate a uma organização terrorista depende de estratégias informacional, física, cultural, financeira, política e jurídica. Não está claro, entretanto, até que ponto cada um desses componentes afeta a organização como um todo, o que, evidentemente, depende do perfil e do grau de coesão e institucionalização dos grupamentos terroristas.

O modelo de Smith, embora elusivo, subestima a importância do modelo do terrorismo em rede, que torna difusa e complexa a relação entre unidades operativas e de apoio. Dessa forma, as células e os componentes da organização em rede obedecem a regras de funcionamento bastante distintas, em que pesem sua distribuição geográfica e atuação especializada de células. O fato é que organizações fechadas em blocos fortemente hierarquizados como o caso clássico do Sendero Luminoso e organizações em rede como diversos grupos islâmicos radicais pan-arabistas e pan-islamistas não prescindem de um instrumental mínimo com raízes em determinados espaços territoriais. Em suma, comunicação, acesso a armas, simpatizantes, território hospedeiro, ativos e comando podem obedecer lógicas mais ou menos centralizadas, a depender do modelo de atuação.

O chamado “novo terrorismo” é ilustrativo, na medida em que exigiu uma adaptação do contra-terrorismo para uma ameaça mais imprevisível e difusa. Esse conceito relaciona o terrorismo à globalização econômica e à intensificação dos conflitos religiosos (HOFFMAN 1998, CREENSHAW 2000). Embora o conceito reflita uma visão de mundo exacerbada pelo ambiente internacional pós-11 de setembro, ele ainda pode ser útil para entender operacionalmente o terrorismo internacional, que se diferencia sobremaneira das manifestações baseadas territorialmente de Colômbia e Peru. O “novo terrorismo” diferencia-se do terrorismo tradicional em termos de objetivos, métodos operacionais, processo de tomada de decisão e estrutura organizacional. O terror gerado por esse terrorismo contemporâneo caracteriza-se por seu maior alcance, letalidade e publicidade (GARRISON 2004). A dispersão geográfica derivada torna relevante a distinção sobre a sede da organização terrorista e o local onde o ataque é lançado. Isso exige, segundo diversos autores, uma reconceitualização do terrorismo e das práticas governamentais de prevenção e combate. Portanto, os métodos contra-terrorismo tradicionais estariam fadados ao fracasso se aplicados para o combate do chamado “novo terrorismo”.

Na lista do manual de MacLachlan (1997), das 41 organizações terroristas mencionadas, 6 são sul-americanas.³⁴ Os grupos descritos nessa seção foram selecionados de acordo com a sua denominação internacional. Em setembro de 2001, a AUC se juntou às FARC e ELN à lista de OTTs presentes na Colômbia (STEINITZ 2002: 10). No Peru, será analisado em maiores detalhes o Sendero Luminoso, uma vez que o MRTA não está mais presente nas principais listas. Para a Argentina, cabe entender um pouco o Hezbollah, que, embora não tenha células operando no país, foi capaz de perpetrar o ataque terrorista com maior número de vítimas da história da América do Sul.

2.2.1.2.2 Aparato Jurídico-Institucional

Conforme o argumento metodológico de Bruce Bueno de Mesquita (1981), na presença de ameaças externas, os Estados podem ser tratados como atores unitários. A ameaça terrorista é ambígua, como fenômeno doméstico ou internacional. Quando tratamos de terrorismo, a opção mais acurada é o modelo pluralista. Para os fins do estudo do contra-terrorismo de fundo nacional, é imperativa a opção pela abertura da caixa preta do Estado para entender seu funcionamento e particularidades.

Parte essencial dessa variável é, sem dúvida, o papel institucional da inteligência e das Forças Armadas. Nos anos 1990, os defensores da intervenção militar em questões regionais e domésticas aumentaram o tom para se referirem às chamadas “novas ameaças”, entre as quais se destacam o narcotráfico, o terrorismo, conflitos étnicos e outras manifestações internas (SAÍN 2002: 263). O aparato jurídico, bem como a rigidez das instituições e circunstâncias do conflito, ao determinarem o grau de presença dos diferentes agentes estatais, naturalmente determinam os rumos e opções do contra-terrorismo. Nesse sentido, cumprem notar as legislações, as instituições e aparato burocrático, policial e de inteligência atinentes, bem como apontar, quando possível, suas dinâmicas internas e sistêmicas.

Os mandatos presidenciais figuram como cortes analíticos inescapáveis, na medida em que interpretações particulares sobre ameaça e papéis institucionais são alteradas em maior ou menor escala, afetando sobremaneira a consistência e os rumos das políticas interna e externa dos países sobre os mais distintos assuntos. Por meio dessa variável, será possível esboçar algumas conclusões sobre a força das instituições políticas nacionais, especialmente em se

³⁴ A saber: ELN - *Ejército de Liberación Nacional* (Colômbia), EGTK - *Ejército Guerrillero Tupac Katari* (Bolívia), FPMR - *Frente Patriótico Manuel Rodríguez* (Chile), FARC - *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (Colômbia), MRTA - *Movimiento Revolucionario Tupac Amaru* (Peru), SL - *Sendero Luminoso* (Peru).

tratando de um tema de recente demanda pública e internacional e que tem sido objeto de novos esforços de formulação de políticas.

Um dado particularmente importante nesse estudo é o fechamento do ciclo militar na América do Sul. Argentina, Colômbia e Peru tiveram que desenhar práticas contra-terrorismo em contexto democrático. No caso peruano, terrorismo e democratização foram fenômenos concomitantes, enquanto que na Argentina e Colômbia houve um lapso.

2.2.1.2.3 Opinião Pública

Estudos recentes sobre contra-terrorismo incorporam, além das dimensões de reação legal e institucional, a reação de políticas públicas, entendidas por meio da mudança de atitudes políticas, flutuações dos índices de aprovação e impacto sobre questões de direitos humanos (ORTTUNG & MAKARYCHEV 2006).

Terrorismo entendido como estratégia de comunicação tem na opinião pública seu alvo por excelência. A propaganda terrorista busca demonstrar por meio de seus atos a face opressiva do regime e conquistar a simpatia de grupos sociais que possam comungar dessa percepção (GRAEME & ROHAN 2004: 99). É certo que a opinião pública não determina os rumos da luta contra o terrorismo. Mas é justo reconhecer, entretanto, sua capacidade de condicionar a resposta estatal à ameaça, na medida em que pode respaldar Estados institucionalmente frágeis e, por conseguinte, fortalecer instrumentos e medidas adotados (SCHULMEISTER 2005: 2). Além disso, a opinião pública contribui para o reclamo de justiça e eventuais saneamentos institucionais.

Na literatura de estudos eleitorais, altos níveis de violência política são mais prejudiciais à imagem de governos de esquerda que de direita. Isso significa que governos conservadores são considerados mais capazes de enfrentar ameaças de segurança pelo conjunto de eleitores (ARCE 2003: 572). Ao controlar as variáveis econômicas no cálculo dos índices de aprovação – respaldado pela preeminência das questões de segurança na agenda doméstica peruana -, concluiu-se que maiores níveis de violência por parte do Estado podem comprometer o apoio a governos de esquerda, o mesmo não se verificando em governos de direita.

A importância de avaliar contra-terrorismo coloca-se diante das exigências democráticas. Uma vez que os governos devem justificar suas dotações orçamentárias, submeter-se ao crivo legislativo e ao julgamento periódico do eleitorado. Tal como em qualquer outra política, agentes estatais devem apresentar efetividade de suas ações contra o

terrorismo (SPENCER 2006: 182). Com efeito, as situações de combate são mediadas por uma relação entre formuladores de políticas e a sociedade. A dissonância de percepções gera pressões e demandas que não podem ser ignoradas pelos governantes em democracias. A comunhão entre vontade política e percepção de ameaça pela sociedade configura o cenário ótimo de contra-terrorismo. Ao contrário, um ambiente de aparente indiferença pode ser terreno ideal para a perpetração de atentados.

É comum a ocorrência de atentados terroristas em circunstâncias eleitorais. Isso se deve ao reconhecimento que os terroristas auferem à opinião pública, também como forma de intimidação de eleitores e candidatos. Entretanto, para a consecução dessa variável no quadro causal, deve-se ter em conta não só o caráter democrático do governo, como também a existência de imprensa independente e competitiva.³⁵

Se a sociedade não reconhece o terrorismo como ameaça, políticas contra-terrorismo devem ser constantemente justificadas pelo governo. Ao contrário da reação nos Estados Unidos, onde o contra-terrorismo é aceito como justificção em si mesmo, na América do Sul o mesmo não é observado (PILLAR 2001: 6-7). Na América do Sul, onde questões sociais praticamente dominam a agenda pública, as manifestações de vontade política para o combate ao terrorismo são meramente retóricas, diante da dificuldade de se justificar comprometimento da dotação orçamentária com gastos de segurança e defesa percebidas, na maioria das vezes, como secundárias. Por fim, quando o reclamo social por medidas não encontra eco nas políticas estatais, há distorção, que pode gerar manifestações e respostas privadas.

Tabela 6 - Matriz Percepção de Ameaça X Vontade Política

		Vontade Política	
		Não	Sim
Percepção de ameaça	Não	Situação ideal para o terrorismo	Pressão por <i>accountability</i>
	Sim	Distorção	Situação ótima para contra-terrorismo

Fonte: adaptado de SCHULMEISTER 2005, p. 5.

Sobre os mecanismos de formulação de políticas contra-terrorismo no âmbito doméstico, se estivermos tratando de democracias, a ameaça terrorista altera as preferências e prioridades de eleitores e políticos. Mais do que isso, o terrorismo molda a política interna no que tange à formação de coalizões políticas e sobrevivência de governos (INDRIDASON

³⁵ Para uma discussão mais profunda sobre visões divergentes acerca do impacto da opinião pública e terrorismo, bem como o papel da mídia, vide: GANOR 2005, pp. 147-153.

2008: 241).³⁶ Para além das preocupações viscerais e permanentes com a segurança nacional, os atores políticos tendem a agir em antecipação às reações da opinião pública, em busca de maior legitimidade. Além disso, o terrorismo – a exemplo do narcotráfico e do crime organizado – são ameaças existenciais, que desafiam o pressuposto de monopólio de violência legítima sobre o território, justificando esforços de combate que, entretanto, não se dão de forma autônoma, senão com algum grau de referência aos anseios de elites políticas e setores da população.

2.2.1.3 Variável Interveniente

Como variável interveniente, tomam-se os regimes e tratados internacionais tangentes ao combate ao terrorismo. Os governos nacionais aderem voluntariamente aos esforços internacionais de prevenção, combate e punição ao terrorismo, de maneira a estabelecer laços de cooperação e conferir efetividade internacional ao enfrentamento do terrorismo. Decorrem desses regimes e tratados constrangimentos externos que se refletem na filtragem dos aportes das variáveis independentes; por exemplo, por meio da aceitação de compromissos com imperativos de direitos humanos e garantia de liberdades civis no contexto de combate ao terrorismo. A descrição seguinte não elimina, por óbvio, os contatos bilaterais empreendidos pelos Estados em estudo. Justifica-se o caráter interveniente da variável em razão do imperativo soberano que permeia as políticas estatais, em especial no que se refere a matérias de defesa e segurança.³⁷ Dessa forma, os regimes e tratados internacionais apenas refletem opções, cujos compromissos assumidos tendem a se concretizar na variável independente “aparato jurídico-institucional” por meio de regras e procedimentos definidos em acordos e convenções.

³⁶ Indridason (2008) estuda a formação de coalizões em 17 parlamentos (Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Nova Zelândia, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido e Suécia) entre 1950 e 2006 em correlação com incidentes terroristas internacionais e domésticos.

³⁷ Crelinsten (2000: 174) relembra sobre convenções e regras internacionais sobre terrorismo que os Estados têm o poder de cumprir ou não suas determinações, optando por uma abordagem meramente discursiva. Além disso, o fracasso da comunidade internacional em atingir consenso sobre a definição de terrorismo enfraquece sua aplicação universal, que justifique um modelo que tenha regimes e tratados como variável dependente.

2.2.1.3.1 Tratados e Regimes Internacionais³⁸

2.2.1.3.1.1 Plano Internacional³⁹

O regime internacional contra-terrorismo consiste em 16 convenções e protocolos. Entre 1969 e 1999, 12 instrumentos legais foram negociados pela comunidade internacional (UNODC 2008). Finalmente, em 2005, foi aprovada Convenção para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, completando o quadro de instrumentos legais no âmbito da ONU.

- 1. Convenção Relativa a Infrações e a Certos Atos Ocorridos a Bordo de Aeronaves, 1963
- 2. Convenção para a Repressão da Captura Ilícita de Aeronaves, 1970;
- 3. Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos Dirigidos Contra a Segurança da Aviação Civil, 1971;
- 4. Convenção sobre a Prevenção e a Repressão de Infrações contra as Pessoas que gozam de Proteção Internacional, 1973;
- 5. Convenção Internacional Contra Tomada de Reféns, 1979;
- 6. Convenção para a Proteção Física de Materiais Nucleares, 1980;
- 7. Protocolo para a Proteção de Atos Ilícitos de Violência nos Aeroportos destinados á Aviação Civil Internacional, 1988;
- 8. Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima, 1988;
- 9. Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas situadas sobre o Platô Continental, 1988;
- 10. Convenção sobre a Marcação de Explosivos Plástico para fins de Detecção, 1991;
- 11. Convenção Internacional para a Repressão de Atentados Terroristas com Explosivos, 1997;
- 12. Convenção Internacional para a Repressão ao Financiamento do Terrorismo, 1997;
- 13. Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, 2005.⁴⁰

³⁸ Para um tratamento mais aprofundado sobre o tema, vide SILVA 2003.

³⁹ Existe uma miríade de iniciativas globais de combate ao terrorismo, entre cooperação policial, financeira e para questões específicas. Por essa razão, as seções seguintes apresentam apenas apanhado geral sobre as questões mais fundamentais. No plano internacional, optou-se por tratar apenas as Nações Unidas, resguardando a menção a outros organismos internacionais aos capítulos destinados aos países, quando pertinente.

⁴⁰ Para acesso aos textos das Convenções sobre Terrorismo depositadas na Secretaria-Geral das Nações Unidas, vide: <http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp>. Vide também relação de tratados e convenções na página eletrônica do Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime: <http://www.unodc.org/unodc/en/terrorism/conventions.html> (acesso em 16 de janeiro de 2009).

A crescente preocupação com o terrorismo internacional se refletiu na proliferação de convenções e protocolos internacionais sobre ações terroristas específicas, sem, entretanto, lograr aprovar um instrumento legal de maior escopo, uma vez que uma convenção geral sobre terrorismo é ainda objeto de negociação no âmbito do sexto comitê das Nações Unidas e Comitê *ad hoc* constituído pela Resolução 51/210 de 1996.

A estratégia global contra-terrorismo foi adotada em 8 de setembro de 2006 (A/RES/60/288). O foco da resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas é a cooperação entre esforços nacionais, regionais e internacionais.⁴¹ Os Estados-membros e instituições regionais recebem assistência de agências da ONU para desenvolvimento e implementação de políticas contra-terrorismo.

Tabela 7 - Assistência Contra-Terrorismo das Nações Unidas

Programas e Agências Especializadas	Assistência
UNODC	Legislação contra-terrorismo
UNDP	Programas de desenvolvimento e governança
AIEA	Prevenção de terrorismo nuclear
OMS	Prevenção e combate ao bioterrorismo
OACI/OMI	Segurança em aviação comercial, aeroportos, portos e navios

Fonte: UN Action to Counter Terrorism

Com o fim de garantir a coerência das diversas frentes de atuação, o Secretário-Geral determinou a criação, em julho de 2005, da FTICT – Força Tarefa de Implementação de Contra-Terrorismo -, cujos quadros são compostos por agentes de vários departamentos, agências e organismos da ONU.⁴²

O Conselho de Segurança tem atuado sobre a temática do terrorismo desde o início da década de 1990, mas sua atuação intensificou-se sensivelmente após 2001, quando estabeleceu, por meio da Resolução 1373, um Comitê Contra-Terrorismo, cujo mandato foi estendido até dezembro de 2010 por força da Resolução 1805/2008.⁴³ Nos termos dessa resolução, os Estados membros estão obrigados a adotar medidas de prevenção e criminalização do terrorismo, bem como adoção de medidas de cooperação internacional

⁴¹ Para maiores detalhes sobre o Plano de Ação, vide:

<http://www.un.org/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml> (acesso em 16 de janeiro de 2009).

⁴² Do Inglês CTITF – *Counter-Terrorism Implementation Task Force*. O manual de atividades do CTITF está disponível em: <http://www.un.org/terrorism/cthandbook/> (acesso em 16 de janeiro de 2009).

⁴³ Página Eletrônica do Comitê está disponível em: <http://www.un.org/sc/ctc/> (acesso em 16 de janeiro de 2009).

nesse sentido. Além disso, coexistem mais dois comitês estabelecidos por Resoluções do Conselho de Segurança. A 1267/1999, sobre indivíduos e entidades relacionados com Al-Qaida e Talibã⁴⁴ e a 1540/2004, sobre prevenção de acesso a armas de destruição em massa por atores não-estatais.⁴⁵

2.2.1.3.1.2 Plano Hemisférico

A OEA possui um repertório de combate ao terrorismo que se adensou somente nos anos 1990. Até então, o Estados americanos concorriam para a utilização de mecanismos multilaterais dispersos e modestos em seu alcance. Em fevereiro de 1971, a OEA adotou convenção para prevenir e punir atos de terrorismo sob a forma de crimes contra pessoas e extorsão. Terrorismo, como conceito e como prática, assumiu formas e dimensões sem precedentes e, conseqüentemente, passou a exigir uma atualização acelerada nas estratégias de cooperação para seu combate.

Em agosto de 1995, uma reunião consultiva foi convocada na Argentina com o fim de criar as bases de uma reunião especial, tal qual prevista pelo Plano de Ação de Miami. Com efeito, a I Conferência Especializada ocorre em Lima, oito meses mais tarde. Como principal resultado da conferência, os Estados americanos aprovaram a Declaração de Lima para Prevenir, Combater e Eliminar o Terrorismo.⁴⁶ Nesse documento, reforça-se a condenação categórica de quaisquer atos terroristas, não importando suas formas, métodos e motivos.

O Plano de Ação, que representa o espelho prático da Declaração de Lima, foi aprovado em sessão plenária em 26 de abril de 1996.⁴⁷ O foco do plano recai sobre a cooperação hemisférica. Os governos signatários ficam responsáveis por tipificar o crime de terrorismo em suas legislações internas, atualizando seus códigos penais, e promover adesão a convenções internacionais. O plano ainda destaca o papel dos tratados de extradição, cujo cumprimento é fundamental para a cooperação no plano político-jurídico. O Plano de Ação de Lima constitui-se de 23 medidas de combate, prevenção e eliminação do terrorismo, destacando-se um contato maior entre os sistemas de informação nacionais, maior cooperação no controle de fronteiras e controle do acesso de armas convencionais, químicas, biológicas e nucleares.

⁴⁴ Página eletrônica do Comitê 1267, onde encontra-se lista consolidada de indivíduos e entidades associados às organizações terroristas designadas. <http://www.un.org/sc/committees/1267/> (acesso em 16 de janeiro de 2009).

⁴⁵ Página eletrônica do Comitê 1540: <http://www.un.org/sc/1540/> (acesso em 16 de janeiro de 2009).

⁴⁶ <http://www.summit-americas.org/Terrorism/Lima-Declaration-sp.htm> (acesso em 15 de abril de 2008)

⁴⁷ <http://www.summit-americas.org/Terrorism/Lima-Plan-Terrorism.htm> (acesso em 17 de abril de 2008).

Com efeito, em novembro, as delegações presentes em Mar del Plata para a realização da II Conferência Especializada sobre Terrorismo, após avaliação dos avanços alcançados em Lima, externaram uma firme disposição política. O Compromisso de Mar del Plata recomenda, assim, à Assembléia Geral da OEA a criação de um foro especial: o Comitê Interamericano Contra-Terrorismo (CICTE).⁴⁸ Em cumprimento às recomendações de Mar del Plata, a Assembléia Geral deu forma ao CICTE e aprovou seu estatuto constitutivo, estabelecido pelos termos da Resolução AG/RES. 1650 (XXIX-O/9).

O CICTE, portanto, representa um avanço institucional no corpo da OEA, consoante aos fins de promover a segurança hemisférica. Trata-se de único fórum multilateral regional dedicado exclusivamente ao combate ao terrorismo (DEPARTMENT OF STATE 2005a). Destacam-se, nesse sentido, a constituição de uma base de dados, cujos três objetivos fundamentais são: a) promover o intercâmbio de informações entre as autoridades nacionais competentes; b) formular propostas, de maneira a auxiliar os países membros da OEA a desenvolverem legislação apropriada para o combate ao terrorismo; c) compilar tratados e acordos bilaterais, sub-regionais, regionais e multilaterais assinados por Estados-membros e promover adesão universal às convenções contra o terrorismo.⁴⁹ O CICTE reúne autoridades nacionais dos Estados membros da OEA com o propósito de desenvolver laços de cooperação e estratégias de prevenção, combate e eliminação do terrorismo. Tendo por base as linhas de ação determinadas pelo Compromisso de Mar del Plata, o Comitê busca o fortalecimento de um quadro técnico de cooperação para coordenar e avaliar recomendações de especialistas, constituindo espaço de troca de informações sobre indivíduos, grupos, organizações e redes de financiamento do terrorismo.

Entre 2 e 4 de julho de 2002, em Barbados, durante a Assembléia Geral da OEA, os Estados-membros comprometeram-se a adotar a Convenção Interamericana Contra o Terrorismo, tanto como resposta aos atentados de 11 de setembro, quanto como culminância dos esforços empenhados no âmbito da OEA desde a I Cúpula das Américas. A Convenção consagra um sistema de cooperação jurídica, administrativa, financeira e executiva entre os países do continente.

⁴⁸ <http://www.summit-americas.org/Terrorism/MardelPlata-terrorism.htm> (acesso em 17 de abril de 2008)

⁴⁹ Os objetivos destacados fazem parte do Compromisso de Mar del Plata e está presente na descrição de apresentação do CICTE em seu site oficial. Vide: <http://www.cicte.oas.org/olat/> (acesso em 20 de abril de 2008).

2.2.1.3.1.3 Plano Regional

No plano regional, destacam-se o GAFISUD, MERCOSUL e a Comunidade Andina (CAN). O GAFISUD é uma organização intergovernamental com sede em Buenos Aires que agrupa os países da América do Sul para combater lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo. Criado como espelho regional do GAFI – Grupo de Ação Financeira Internacional -, o GAFISUD tem seu mandato de atuação descrito em um Memorando de Entendimento e em Plano de Ação contra o Financiamento do Terrorismo.⁵⁰

Em resposta às determinações da Resolução 1373/2001 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comunidade Andina incluiu, em junho de 2002, um Compromisso Regional na Luta Contra o Terrorismo na Carta Andina para a Paz e Segurança.⁵¹ Por meio desse instrumento, os países-membros se comprometem com a adoção de medidas adicionais de prevenção e promoção do intercâmbio de informações. O documento enuncia a disposição do combate ao crime transnacional vinculado ao terrorismo na região, notavelmente o tráfico de drogas e de armas.

Em 2003, a Colômbia promoveu um encontro de Ministros de Relações Exteriores e de Defesa dos representantes da CAN, Estados Unidos e União Européia, aos quais se somaram Brasil e Panamá, como observadores. Ao propor o fortalecimento da cooperação contra-terrorismo, o encontro avançou no acordo de um Plano de Ação Regional, para garantir o cumprimento dos mecanismos e disposições internacionais.

Em 10 de julho de 2004, o Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores adotou a Decisão 587 – Linhas de uma Política de Segurança Externa Comum Andina, que, entre outras questões, ressalta a urgência da erradicação das novas ameaças. Finalmente, em 2005, o XVI Conselho Presidencial Andino inclui nos itens de cooperação política as diretrizes do Plano Andino de Cooperação na Luta Contra o Terrorismo.

Dicho Plan deberá incluir, entre otros elementos, la cooperación subregional, el intercambio de información y la asistencia jurídica mutua a fin de impedir la circulación internacional de terroristas y asegurar el enjuiciamiento de todo aquel que participe en la planificación, financiación o comisión de actos de terrorismo.

⁵⁰ Mais informações sobre o GAFISUD e documentos do grupo podem ser encontradas na página eletrônica oficial: <http://www.gafisud.org> (acesso em 19 de janeiro de 2009).

⁵¹ As informações sobre as iniciativas andinas foram retiradas da página eletrônica da Chancelaria colombiana sobre cooperação subregional, disponível em: <http://www.cancilleria.gov.co/WebContentManager/webapp/display.jsp?sid=12603&pid=13897> (acesso em 16 de janeiro de 2009).

(B11 da Ata Presidencial de Lima 2005)⁵²

Deve-se destacar, ainda, os contatos estabelecidos entre a CAN e a União Européia sobre temas de segurança.

O MERCOSUL, por sua vez, conta com iniciativas permanentes de acompanhamento e controle no marco das Reuniões de Ministros do Interior (RMI) que ocorre semestralmente, sendo convocado pela presidência *pro tempore* do MERCOSUL. Precedem as Reuniões de Ministros, três rodadas de encontros técnicos, dentre os quais se incluía o Grupo de Trabalho Permanente sobre Terrorismo e Grupo Especializado sobre Terrorismo (GTP/GTE).

Criado durante a III reunião Extraordinária de Ministros do Interior do MERCOSUL, em 2001, no escopo da “Declaração dos Ministros do Interior do MERCOSUL sobre Terrorismo”,⁵³ o GTP/GTE reúne autoridades de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. Os encontros periódicos se revestem de caráter eminentemente técnico, envolvendo autoridades de inteligência e ministérios da justiça e interior, com fins de intercambiar experiências legislativas e informações classificadas. O GTP/GTE busca implementar as ações operativas e de coordenação previstas no capítulo VII “Âmbito Terrorismo” do Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional.

Desde 1998, havia previsão de registro integrado de armas, explosivos e munições na região. Acordo de 1999 da Reunião de Ministros do interior do bloco estabeleceu parâmetros de combate ao terrorismo e ao crime organizado no MERCOSUL. Além disso, o Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíprocas para a Segurança Regional prevê o intercâmbio de informações entre órgãos de controle e de segurança interna. As iniciativas ganharam força por meio do SISME – Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do MERCOSUL, cujo regulamento de organização e funcionamento foi atualizado em 2007 para regular o vínculo de informações de base satelital. As Reuniões do Foro de Consulta e Concertação Política, que trata da coordenação de diversos temas, coloca a cooperação contra-terrorismo na agenda. Em 2002, como resultado da XII Reunião de Ministros do Interior do MERCOSUL, Bolívia e Chile, foi aprovado "Acordo de Cooperação em Operações Combinadas de Inteligência Policial sobre o Terrorismo e Delitos Conexos". Em 2008, decidiu-se pela extinção do GTP/GTE, substituindo o mecanismo pelo Foro Especializado sobre Terrorismo (FET). A mudança institucional teve por objetivo garantir maior autonomia

⁵² O documento integral pode ser acessado em:

http://www.comunidadandina.org/cumbre_lima/actalima_directrices.htm (acesso em 16 de janeiro de 2008).

⁵³ Vide MERCOSUR/CMC/DEC. N° 10/02, em:

http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/ES/Dec_010_002_Plan%20Gral_Seguridad%20Regional_ByCH_Acta%201_02.PDF (acesso em 7 de maio de 2009).

ao foro, com capacidade de se reportar diretamente à RMI sem intermediação da Comissão Técnica que coordena os grupos técnicos.

Ainda no Cone Sul, foi desenvolvido, em 2002, um mecanismo particular de consulta sobre um dos espaços de suspeita de atividades terroristas islâmicas no subcontinente. O Grupo 3 +1 de Segurança da Tríplice Fronteira reúne Argentina, Brasil, Paraguai e Estados Unidos. O primeiro tema objeto da atenção dos primeiros trabalhos do grupo seria a prevenção contra supostas fontes de financiamento do Hamas e Hezbollah sediados na região, por meio de troca de informações e adoção de medidas comuns.

A UNASUL é outro grupo que merece uma análise preliminar. A fundação da União de Nações Sul-Americanas é ainda muito incipiente para apresentar iniciativas concretas contra-terrorismo. Cumpre notar, entretanto, que sua criação – em especial, a formação do Conselho de Defesa – encontrou obstáculos diante da exigência colombiana para que as FARC fossem consideradas organização terrorista pela entidade. A nova organização regional pode ainda determinar no futuro algumas diretrizes regionais relevantes sobre o tema, a despeito das divergências entre os países membros.

2.2.1.4 Variável Dependente

A variável Política Contra-Terrorismo é encarada como resultado de uma relação entre elementos político-institucionais, sociais e históricos, mediados pela crescente força dos regimes e tratados internacionais. O caráter qualitativo das variáveis incidentes não permite uma proposta final de tipologias da variável dependente. Tampouco se busca determinar modelos de atuação contra-terrorismo que, como ficará mais claro adiante, ajustam-se às contingências da ameaça e da vida política dos Estados. O debate sobre contra-terrorismo é ainda fragmentado, justificando uma revisão de literatura e a execução de alguns apontamentos.

2.2.1.4.1 Política Contra-Terrorismo⁵⁴

2.2.1.4.1.3 Tipologias de contra-terrorismo

Cabe a questão de fundo sobre prioridades: a) combater com dureza os atos terroristas perpetrados para dissuadir novas ocorrências; b) centrar nas raízes do problema para reduzir incentivos. Não há resposta inequívoca em favor de a) ou b), senão a necessidade de reflexão do Estado sobre a ponderação coerente entre os dois objetivos.

Tabela 8 - Tipologia básica de estratégias contra-subversivas

Políticas	Vantagens	Debilidades
Política de Coerção “Escola Conservadora”	- Dissuasão coercitiva - Redução da capacidade de reação	- Início de ciclos de violência - Aumento da legitimidade dos combatentes
Política de Conciliação “Escola Liberal”	- Diminuição da legitimidade da violência política - Dissuasão de dissidentes moderados	- Oportunidade de reorganização - Incentivo a formação de novos grupos

Fonte: produção do autor

As escolas de pensamento contra-subversivas dividem-se, nessa lógica, em liberais e conservadores. Entre elas há um dissenso fundamental sobre as causas do terrorismo e, logo, sobre as prescrições. A abordagem liberal busca responder às causas da violência na sociedade, seja a opressão política ou situação de privação econômica de parcela da população. Em havendo resposta estatal sobre as demandas de fundo de organizações terroristas, os liberais crêem no fim quase automático das ações terroristas, que perdem sua legitimidade e razão de ser. Por outro lado, os conservadores argumentam que atos de violência terrorista exigem imediato destacamento de forças policiais e militares. Entende-se que um grupo que recorre a um meio extremo como o terrorismo não está interessado em soluções políticas, devendo ser, portanto, eliminado.

Ainda, em adição às escolas principais, há os adeptos do pensamento radical, que resgata questões históricas do colonialismo e imperialismo para defender que a mudança de postura do mundo ocidental capitalista como única maneira de eliminar manifestações de terrorismo. A dinâmica da globalização, cujos efeitos subjetivos de ameaça a modos de vida

⁵⁴ As informações sobre as práticas contra-terrorismo dos respectivos países se baseiam largamente nos relatórios nacionais de acompanhamento ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, disponíveis em: <http://www.un.org/sc/ctc/countryreports/Creports.shtml> (acesso em 2 de fevereiro de 2009), das fontes oficiais indicadas e da leitura dos relatórios *Patterns of Global Terrorism* do Departamento de Estado de 1991 a 2009.

tradicionais e dominação econômica e cultural, motiva, nessa lógica, a formação de novos movimentos radicais.

Outra classificação dual análoga nomeia dois tipos de estratégia de prevenção e combate: “modelo de guerra” e “sistema de justiça criminal”. A primeira baseada em agências e estratégias de cumprimento da lei, em que há especial atenção à preservação dos direitos civis. A categoria de “guerra”, por outro lado, revela a adoção de estratégias de conflito armado, em que as leis de guerra são aplicadas quase indiferenciadamente em relação ao inimigo terrorista (CRELINSTEN 1987; CRELINSTEN 1989; GRAEME & ROHAN 2004: 100-102). O critério essencial da tipologia de Crelinsten são as forças protagonistas de combate: se agências civis específicas ou agentes das Forças Armadas. O modelo é evidentemente simplista e não é capaz de absorver modelos mistos e experimentos diferenciados como expansão da atuação e jurisdição de órgãos militares e de inteligência. Com efeito, muitas das categorias são pensadas em abstrato, sem correspondência empírica.

2.2.1.4.1.4 O papel das Forças Armadas

Um elemento essencial diz respeito ao papel desempenhado pelas Forças Armadas. O grau de autonomia e dominância dos militares previsto por um país tem resultante direta na atitude que se adota no combate ao terrorismo (GANOR 2005: 38). Há três possibilidades: a utilização de militares no enfrentamento permanente, como no caso de Israel; a oposição ao emprego das Forças Armadas por razões legais ou pela crença de que forças de combate convencionais contribuem para a escalada do conflito, como no caso da Grã-Bretanha; ou uma abordagem intermediária, que combina unidades militares e civis nos esforços de combate e prevenção.

O histórico de desrespeito aos direitos humanos não é desprezível e lança sombra sobre a operacionabilidade das forças armadas para esse tipo de ameaça, como no exemplo do envolvimento de tropas militares da Federação Russa na Chechênia. O corolário defendido por Paul Wilkinson (2001) apresenta agentes civis como responsáveis pela detecção, prevenção e julgamento de terroristas. As forças policiais civis contam com maior legitimidade e *accountability*. Além disso, forças especializadas contam com maior mobilidade entre civis, acesso a bancos de dados e, sobretudo, à rede de cooperação bilateral e multilateral entre agências policiais. O ingresso dos militares deve ser visto como extraordinário, caso chamado por razões de quebra da ordem e patente incapacidade das forças regulares em responder à ameaça representada pelo terrorismo. O efeito psicológico do

emprego sem critérios legais de militares pode contribuir para a percepção de divisão interna e atestado de força para o oponente terrorista. A militarização é evidentemente uma opção que leva em conta a escalada da violência e, portanto, não pode ser adotada à revelia dos instintos, tradições e *ethos* dos militares (WILKINSON 2001: 124-127).

Há pronta rejeição à idéia de que o terrorismo pode ser exterminado pela via exclusivamente militar. Com a declaração da intifada, no final dos anos 1980, em que civis palestinos pegaram em armas, a estratégia militar israelense sofreu relevante reavaliação (GANOR 2005: 39). Embora a erradicação seja objetivo improvável e acima de qualquer política nacional ou regional, nada impede o Estado de buscar a eliminação dos grupos terroristas que operam em seu território. Surge a questão: como acabam os grupos terroristas? Desde 1968, muitos grupos foram extintos ou porque foram absorvidos pelo sistema político nacional ou pela prisão e morte de seus integrantes-chave. Poucos foram os casos nos quais o emprego da força militar levou à derrota de um grupo terrorista (JONES & LIBICKI 2008: xiii-ix).

Na América Latina, em particular, houve divisões a respeito desse tema. Diante da insistência norte-americana no engajamento das Forças Armadas no enfrentamento das novas ameaças, houve clara divisão na América do Sul.

O desvanecimento das ameaças que, no contexto da Guerra fria, outorgaram alguma relevância às Forças Armadas, inclusive no campo da política, e o reconhecimento do narcotráfico e delitos conexos como principais ameaças no novo contexto trazia consigo a controversa questão do papel a ser reservado às Forças Armadas dos países latino-americanos no enfrentamento dessas novas ameaças.
(VAZ 2006: 63)

A resistência à militarização no combate ao narcotráfico e ao terrorismo encontra respaldo nos imperativos dos mandatos constitucionais. As Forças Armadas, entretanto, podem servir à cooperação das forças policiais por meio de cooperação logística e de inteligência, sem que isso signifique afastar os militares da missão tradicional de defesa, nem colocar em risco o processo de restauração democrática na região. Casos extremos, como o colombiano, com patente territorialização do conflito, inserem-se em outra lógica.

2.2.1.4.1.4 O papel da Polícia

As forças policiais desempenham papel ambivalente, desde prevenção à mitigação de efeitos de atentados. A rotina policial deve garantir o suficiente sentimento de segurança na

população, missão dificultada pelo potencial destrutivo e imprevisibilidade do terrorismo. O grau de repressão aplicado para mitigação do crime e da clandestinidade, carentes de legitimidade e medidas de apoio, podem produzir efeitos não desejáveis, como recrutamento de novos dissidentes. A hipertrofia do aparato policial e a formação de esquadrões da morte são exemplos do vício de estratégias focadas na repressão.

Forças especiais contra-terrorismo são resultado de percepção de alto grau de ameaça ou de histórico de violência que justifique o destacamento especializado. As funções gerais são execução de operações de resgate, de desarme de bombas, além de missões de retaliação. A ausência de um grupo especialmente treinado para lidar com a tomada do Palácio da Justiça pelo M-19, em Bogotá, ou com o massacre contra atletas israelenses nas Olimpíadas de 1972, em Munique, levaram a um desfecho catastrófico. Esses fatos motivaram uma reavaliação da estrutura de segurança e o desenvolvimento de novos padrões de atuação policial, especialmente no que tange a situações de seqüestro e tomada de veículos e aviões.

A organização institucional das forças de segurança varia entre os países, na medida em que as questões de lei e ordem são compartilhadas com forças militares e forças civis em toda jurisdição ou excepcionalmente em regiões de menor alcance estatal. De toda sorte, o principal efeito da polícia deve ser dissuasivo, de maneira a aumentar os custos e riscos de operações terroristas (LUTZ & LUTZ 2006: 234-235).

2.2.1.4.1.4 O papel da Inteligência

Há duas definições para a atividade de inteligência. A definição ampla abarca toda informação coletada, organizada ou analisada para atender demandas de um tomador de decisões (SIMS *apud* CEPIK 2003). Como atividade rotineira de governos, empresas ou organizações sociais, inteligência equivale a informação ou conhecimento. A definição mais estrita e conveniente ao estudo de contra-terrorismo trata de fluxos informacionais estruturados, por meio da coleta de informações sem o consentimento e cooperação por parte dos alvos da ação (SHULSKY *apud* CEPIK 2003: 4).

A coleta e processamento de informações bem como esforços de infiltração experimentaram necessária renovação, de maneira a superar as amarras de um setor dominado pelo pensamento da Guerra Fria (LUTZ & LUTZ 2006: 225). Inteligência efetiva exige capilaridade em diferentes setores e coordenação com outros órgãos. Uma rede de informantes e capacidade de monitoramento de suspeitos constituem uma estrutura que possibilita ao menos inferir probabilidades de ataque e inferir alvos a serem defendidos.

Operações de inteligência tendem a ser mais efetivos, contudo, contra organizações maiores, mais suscetíveis à penetração e acúmulo de informações.⁵⁵ Logo, grupos terroristas formados em redes difusas e carentes de clara liderança representam maior desafio às atividades de inteligência.

A inteligência constitui o substrato de atuação do contra-terrorismo e, embora possa auxiliar na resolução intempestiva de situações de crise, volta-se a questões estratégicas e de longo prazo. Dessa forma, o serviço de inteligência é essencialmente preventivo, no sentido de antecipar e impedir condições para a emergência das ameaças. O silêncio de sua atuação pode levar a uma interpretação errônea de seu papel no quadro do contra-terrorismo. Presente em diversos órgãos de segurança e defesa do Estado, o serviço de inteligência costuma ser centralizado em unidade de gestão civil, que se comunica com as demais fontes de operação policiais e militares, que trabalham com fontes e métodos distintos de coleta e processamento de dados sobre questões igualmente variáveis. Por certo, a inteligência, por si só, é insuficiente para a consecução do contra-terrorismo, haja vista o exemplo de Israel, onde mesmo a sofisticada atuação do Mossad não pode impedir ataques de extremistas palestinos. A decisão americana de tratar o terrorismo como uma ameaça militar em 2001 revelou algumas dificuldades operacionais e de formulação doutrinária. Por essa razão, a atividade de inteligência recebe atenção crescente no âmbito do combate ao terrorismo (CEPIK 2002). Um desdobramento particularmente importante dessa conclusão são as unidades de inteligência financeira, responsáveis pela detecção e eliminação de fluxos de capitais que alimentam atividades de grupos terroristas. O seguimento da trilha do financiamento também pode ser útil para identificar membros operativos, espaços de atuação e estrutura logística de organizações terroristas.

2.2.1.4.1.5 Avaliação

O método tradicional de avaliação do contra-terrorismo tende a dedicar-se quase que exclusivamente à quantificação de detenções e mortes. Há, portanto, poucos trabalhos científicos de avaliação de estratégias contra-terrorismo, sobre as quais há escassez de avaliação de qualidade (LUM *et al.* 2006: 2). Dessa maneira, uma metodologia para estudar a

⁵⁵ A longevidade do Movimento 17 de Novembro é imputado ao seu reduzido tamanho e conseqüente invisibilidade para atividades policiais e de inteligência na Grécia. Com efeito, de forma a confirmar que a dificuldade não advinha da fragilidade das instituições gregas, tampouco os serviços de inteligência britânico e a CIA lograram identificar operativos daquele grupo.

habilidade estatal em lidar com terrorismo está ainda para ser desenvolvida (MORAG 2005: 308). Em resposta ao racionalismo e o domínio de outras disciplinas, Spencer (2006: 181) sugere abordagens de construtivismo social e metodologia de análise do discurso.

Embora necessária, a avaliação de dados - número de ataques ou ocorrências, mortalidade dos ataques e número de membros - é controversa. O primeiro indicador, se observado circunstancialmente, pode mascarar opções táticas ou momentos de superioridade. Da mesma maneira, a ocorrência de fatalidades pode refletir a ação de dissidências internas e não resposta a um comando central. Finalmente, a contabilidade das fontes oficiais e dos grupos dissidentes tende a ser naturalmente subestimada ou superestimada (MILLER 2005: 337).

Um desafio de acadêmicos e formuladores de políticas públicas tem sido a mensuração da efetividade do contra-terrorismo. Há grande controvérsia sobre a capacidade de determinar uma fórmula de sucesso ou, pelo menos, de aferição de resultados para a avaliação e desenvolvimento de movas estratégias. Os métodos mais comuns de avaliação têm confiado em dados brutos tradicionais, como número de incidentes, prisões, captura de terroristas e confisco de fundos. Centros acadêmicos, por sua vez, desenvolvem equações mais sofisticadas baseadas em modelos teóricos, análises de custo-benefício e *risk management*. Todas essas formas racionalistas são passíveis de severa crítica (SPENCER 2006: 179).

Em princípio, uma medida eficaz produz mudanças no *modus operandi* do grupo terrorista, o que nem sempre é mensurável segundo fórmulas racionalistas incapazes de acessar aspectos qualitativos do combate.⁵⁶ A tradição de pesquisa sedimentou a crença de que um problema só pode ser resolvido, na medida em que for quantificado e mensurado. Muitos trabalhos, contudo, parecem esquecer que terrorismo não implica apenas morte e destruição, mas que seu objetivo primário corresponde ao efeito psicológico da generalização do sentimento de insegurança. Nessa lógica, um estudo de efetividade de contra-terrorismo deve ter em conta elementos abstratos de percepção.

⁵⁶ A diminuição do número de incidentes terroristas não é necessariamente um indicador de efetividade da estratégia contra-terrorista. Há diferentes possibilidades sobre a decisão de suspender ataques, seja para economizar recursos para uma grande operação, seja para a mobilização em esforços de contra-inteligência ou treinamento. Da mesma maneira, uma onda de ataques, ao invés de demonstrar uma presumível força da organização terrorista, pode refletir apenas tentativas de recuperação de um grupo agonizante. Além disso, a inexistência de um consenso sobre o fenômeno dificulta o manuseio de bancos de dados e processamento de informações.

2.2.1.4.1.7 Objetivos estratégicos

Uma política contra-terrorismo deve ser concebida como uma multiplicidade de abordagens em diferentes frentes (PILLAR 2001: 29). A complexidade da estratégia reflete o próprio caráter do terrorismo. Para tanto, os agentes governamentais precisam agir em quatro frentes fundamentais: a) raízes e temas causais; b) habilidade ou capacidade dos grupos em conduzir atos terroristas; c) intenções dos perpetradores; d) defesa aos ataques. Os instrumentos à disposição do Estado para fazer frente ao desafio consistem em diplomacia, justiça criminal, controle de movimentação financeira, força militar e inteligência (*Idem*: 73). Outros autores denominam, nesse mesmo sentido, medidas políticas, punitivas, judiciais, militares, de inteligência, restritivas (financeiras, migratórias, fronteiriças), policiais, midiáticas e de contra-propaganda (GRAEME & ROHAN 2004: 102-119).

O contra-terrorismo deve estar voltado para uma rede de objetivos estratégicos, complementares. A pirâmide de objetivos compreende preocupações particulares a gerais, que vão desde a base ao topo, onde se encontra a meta maior da eliminação do terrorismo. Os três grandes objetivos do contra-terrorismo, nessa visão esquemática, resumem-se a erradicação, minimização de danos e prevenção da escalada do terrorismo (GANOR 2005: 25-27).

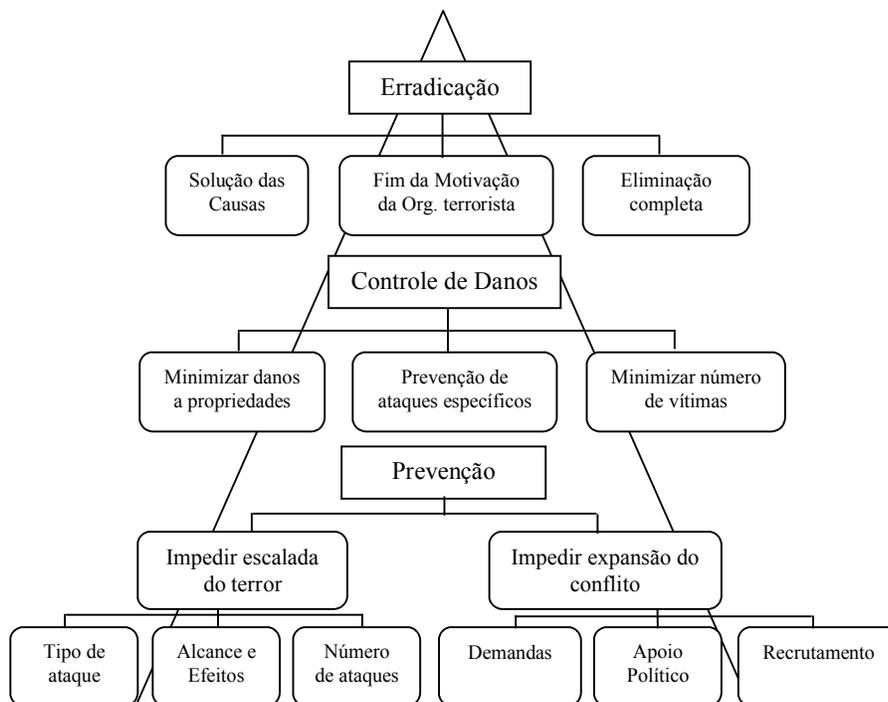
Na tipologia de Graeme & Rohan (2004: 102), pode-se denominar de medidas defensivas aquelas voltadas para a redução de vulnerabilidade a atos de terrorismo e ofensivas, as medidas de detenção, prevenção e resposta. Essas categorias são operadas nacional, regional e internacionalmente. Uma política contra-terrorismo efetiva precisa de respostas nesses três âmbitos (PILLAR 2001: 29).

A redução das capacidades do inimigo terrorista envolve uma variedade de instrumentos legais e de inteligência. Prisões e desmantelamento de unidades, bem como a captura ou cooptação de lideranças são as formas mais evidentes de levar a cabo esse elemento da estratégia. O grande problema é que atentados não exigem grande capacidade financeira e de recursos humanos. Um terrorista e um explosivo de fabricação manual são suficientes para causar grande número de vítimas. Por isso, a estratégia deve ter foco na capacidade de organização das unidades terroristas, antecipando ou impedindo a designação e execução de alvos.

O terceiro elemento apresentado por Pillar discute o impacto do contra-terrorismo nas intenções dos próprios grupos terroristas. Em primeiro lugar, a própria designação internacional de um grupo como terroristas altera sua lista de preferências e intenções. A

estratégia usual de que não se negocia com terroristas, por exemplo, busca persuadir terroristas da dificuldade em atingir seus objetivos políticos e limitação de interlocução.⁵⁷

Figura 7 - Objetivos estratégico do Contra-Terrorismo



Fonte: adaptado de GANOR 2005, p. 26.

O desenvolvimento de um aparato defensivo é inevitável. A previsibilidade do terrorismo é inacessível mesmo para a melhor das operações de inteligência. O primeiro efeito das contra-medidas de curto prazo é seu efeito dissuasivo. Gastos com a proteção de instalações diplomáticas e militares têm tido sucesso na defesa de potenciais alvos israelenses e norte-americanos (*Idem*: 38). Com efeito, o cálculo terrorista deve tomar em conta as possibilidades de sucesso, substancialmente diminuídas em pontos de ataque que experimentaram elevação nos padrões de segurança, como aeroportos e embaixadas. Proteger todos os alvos da mesma maneira implica, entretanto, gastos proibitivos. Essa conclusão deve ser multiplicada no caso sul-americano, devido à pequena capacidade orçamentária e as particularidades de suas prioridades. Por outro lado, o terrorismo provou ser extremamente

⁵⁷ No episódio da tomada da embaixada japonesa pelo MRTA, os seis oficiais norte-americanos presentes foram liberados cinco dias após a tomada. Os terroristas mantiveram em seu poder 140 reféns entre diplomatas e oficiais peruanos. O cálculo do MRTA teria sido de que a presença de norte-americanos entre os reféns faria com que a interlocução de Washington com Lima pressionasse Fujimori a não encetar negociações, ao contrário da posição que seria adotada por países latino-americanos e asiáticos (PILLAR 2001: 35).

adaptável às mudanças verificadas no campo de segurança, voltando atenção para alvos mais vulneráveis e alterando intenções e estratégias.

Formuladores de política contra-terrorismo devem ter em conta para cada ação estatal a correspondente reação da organização terrorista. Uma resposta contra-terrorista ofensiva sistemática pode gerar um “efeito bumerangue” (GANOR 2005: 129). Uma abordagem exclusivamente agressiva é desaconselhável, uma vez que a possibilidade de sucesso de extermínio completo é baixa, reforça motivações terroristas e gera escalada de violência. A teoria do efeito bumerangue prevê resposta terrorista extrema sempre que sofre ataques. Por outro lado, os defensores de estratégias ofensivas tendem a minorar essas conclusões, ao defender que o terrorismo somente lida com ataques extremos e que ações proativas de combate concorrem para minar a infra-estrutura e capacidade operacional terrorista.

Esse debate conduz a outro aspecto do contra-terrorismo: o *timing* das operações, quando e sob quais circunstâncias se deve lançar ofensivas. Há três estratégias: abordagem contínua, independente de manifestações das organizações terroristas; preventiva, voltada para acúmulo de informações de inteligência antes de execução de ataques; e reativa, que defende ofensivas após ataques terroristas como forma de deter escalada de violência e responder às expectativas da opinião pública (*Idem*: 135). Evidentemente, não há modelo aplicável a todos os casos, o Estado toma suas decisões com base em interesses de curto e longo prazo, em função do escopo e natureza da organização terrorista e à luz das circunstâncias regionais e internacionais.

CAPÍTULO III: REPÚBLICA ARGENTINA

*Se acabó el sueño, comenzó la
pesadilla.
Yo sigo andando,
las manos destrozadas, la lengua
demolida.
Desde las pantallas vociferan los
escombros
y el agua incolora, inodora, insípida
arrastra espanto y sangre.
Nuestra casa es una fosa colectiva.
Buenos Aires colma los cafés
como si no estuviese en ruinas
El 18 solía ser la cifra de la vida.⁵⁸*

“18 de Julio”, poema de Eliahu Toker,
em memória das vítimas do ataque à AMIA

3.1 Introdução

O continente Americano foi por muito tempo considerado imune ao terrorismo islâmico. Em fins do século passado, Canadá e Estados Unidos abriram os olhos para a ameaça. Entretanto, o cenário não se alterou substantivamente na América do Sul. A Argentina tornou-se um caso isolado e paradigmático no subcontinente. Como manifestação mais dispersa, Relatório do Departamento de Estado dos Estados Unidos (2007: 146) menciona existência de grupos simpatizantes na América do Sul e no Caribe, que ofereceriam apoio moral e financeiro a grupos terroristas atuantes no Oriente Médio. A experiência argentina, contudo, foi a mais traumática. A extinção do extremismo de esquerda e de direita, logo, não poderia ser considerada o sepultamento da ameaça terrorista na Argentina.

Cronologias de atentados terroristas apresentam poucas referências de ataques de grupos do Oriente Médio na América do Sul. Em função da pequena frequência e da ambigüidade das investigações na época, o tema nunca mereceu publicidade ou maior atenção

⁵⁸ O número “dezoito” alude à paradoxal coincidência da data do atentado (18 de julho) com seu significado para a cultura judaica. 18 é a cifra correspondente ao *chai*, que significa “vida”.

política.⁵⁹ O ano de 1992 implicou uma primeira transformação da percepção de ameaça, que se consolidaria em 1994 com aquele que seria o maior atentado anti-semita fora de Israel desde a II Guerra Mundial (STEINITZ 2003: 6). Relatório do Departamento de Estado reconhece que vários ataques ocorridos na América Latina em 1991 foram inspirados pela atuação norte-americana na Guerra do Golfo (STATE DEPARTMENT 1992: 17). Permanece uma questão em aberto, entretanto, sobre as razões que colocariam a Argentina como espaço privilegiado da expansão do terrorismo islâmico nas Américas.

O combate da Argentina contra o terrorismo ainda recebe influência da memória dos anos de ditadura. O processo de redemocratização pretendeu desarmar o Estado de sua máquina de inteligência e repressão. A patente falha em responder à nova ameaça coloca novas questões sobre as necessidades operativas e legais do país, sem que isso signifique desrespeito aos direitos civis e políticos conquistados nos últimos anos. O temor argentino é de que, na ausência de medidas, o cenário de impunidade que se configurou com os atentados de 1994 seja um convite para a ocorrência de um terceiro atentado (GIACCAGLIA 2006: 112).

3.2 Histórico de Violência Política

A história da construção da nação argentina é permeada pela violência que colocou em lados opostos unitários e federalistas. O curso de disputas políticas deságua em um cenário de centralismo bonaerense e extremado nacionalismo. No século XX, o intervencionismo militar, o ativismo civil e a instabilidade política contribuíram para um cenário de violência extrema nos anos 1970. A profunda polarização política que se encontra na raiz desse quadro convida para uma reflexão sobre o papel do peronismo na vida política e social argentina.

Nessa década, a sociedade argentina esteve imersa em uma onda de violência proveniente tanto da esquerda quanto da direita. A fragmentação da classe média, as dificuldades econômicas pós-modernização e a repressão política desencadearam um processo

⁵⁹ Na década de 1970, diversas embaixadas israelenses na América do Sul receberam cartas-bomba. As suspeitas apontavam para uma ação concertada da Organização para a Libertação da Palestina (OLP). Em 1970, dois palestinos atacaram a missão israelense em Assunção; em 1976, o cônsul libanês em Barranquilha foi assassinado sem que houvesse declaração de autoria; em 1977, a missão egípcia em Caracas sofreu pequeno atentado a bomba; em 1980, no Brasil, o cônsul libanês sofreu tentativa fracassada de assassinato; em 1982, a embaixada de Israel em Quito foi alvo de dois atentados. Três pessoas morreram durante a operação de desarme dos explosivos. Embora grupo local tenha assumido a autoria do atentado, a sofisticação do material utilizado sugeria a participação de grupos do Oriente Médio, especialmente no contexto de invasão israelense no Líbano naquele ano; em 1990, o centro cultural egípcio-israelense em Montevidéu sofreu pequeno atentado a bomba, sem que houvesse vítimas (STEINITZ 2003: 3).

de intenso conflito. A repressão oficial à insurreição popular na cidade de Córdoba, em maio de 1969, o *Cordobazo*, indicou o momento para intensificação das operações de grupos que já haviam optado pela via armada e perceberam o potencial da “consciência das massas”. Embora os grupos da guerrilha urbana fossem seletivos na escolha de seus alvos, o mesmo não pode ser dito da resposta dos grupos de direita, cuja violência provou-se bem mais indiscriminada (GILLESPIE 1995: 211). Já no final dos anos 1960, começaram a surgir pequenos grupos insurgentes, dos quais cinco alcançariam alguma relevância na década seguinte: Exército Revolucionário Popular (ERP), Montoneros, Forças Armadas Peronistas (FAP) e Forças Armadas Revolucionárias (FAR). Os Tupamaros antecederam os Montoneros, que muito se assemelhavam ao grupo uruguaio em termos de motivações e perfil dos membros, o que se refletiu nas táticas e estratégias utilizadas de guerrilha urbana. Os guerrilheiros acreditavam que a revolução era a única solução para seus descontentamentos com relação a uma ordem social que não lhes podia reservar melhores perspectivas que alguns postos secundários do serviço público (HALPERIN 1976: 40).

Em nenhum outro país da América do Sul, houve tanta adesão à estratégia da guerrilha urbana.⁶⁰ As características sociais do país, em que se destaca a densidade da classe média urbana, ofereceram terreno para doutrina e tática. Mesmo assim, muito embora as “guerras sujas” tenham se dado quase que simultaneamente no Cone Sul, a Argentina foi a última nação a experimentar uma guerra interna dessa natureza.

Na Argentina, entretanto, os grupos insurgentes não comungavam do mesmo farol ideológico, variando do peronismo de esquerda ao trotskismo, com elementos do fidelismo (FONTAINE 2005: 66). Ação direta armada consistia em seqüestros e roubos a bancos para fins de financiamento e em atos de demonstração de vulnerabilidade de segurança pública, como a violação da usina nuclear de Atucha, em 1973. A aparição dos Montoneros se deu em maio de 1970, com o seqüestro e assassinato após “juízo popular” do ex-presidente Pedro Eugenio Aramburu (1955-1958), um cobiçado alvo peronista por causa de seu papel protagonista na orquestração do golpe de 1955.⁶¹

No contexto de oposição geral ao regime militar comandado pelo General Onganía (1966-1970), organizações insurgentes não eram consideradas pelo cidadão comum como

⁶⁰ Gillespie (1995: 212) estima que, em seu auge, em 1973, os Montoneros contavam com cerca de 5.000 membros ativos.

⁶¹ Em setembro de 1955, as Forças Armadas interrompem o ciclo de nove anos de governo de Juan Domingo Perón (1946-1955). O golpe que estabeleceu ditadura militar denominada Revolução Libertadora (1955-1958) e inaugurou um período de perseguição ao peronismo e intervenção nos sindicatos. Ao seu término, foram convocadas eleições marcadas pela proscrição do Partido Justicialista e que conduziram Arturo Frondizi (1958-1962), da União Cívica Radical, à presidência.

terroristas. A opção da violência simbólica voltada contra a propriedade, sem provocar vítimas civis, deixava claro o objetivo de mudança associada à vontade popular (GILLESPIE 1995: 214). Com a mudança de foco do ERP para insurgência camponesa, quando, inspirado na doutrina guevarista, o grupo lançou um foco rural na província de Tucumán, em 1974, e com a escalada da violência do Montoneros em reação ao início da “guerra suja” das Forças Armadas, a distinção entre guerrilheiros urbanos e terroristas tornou-se menos clara. Entre 1974 e 1976, o Exército Nacional Revolucionário (ENR), facção dos Montoneros, iniciou campanha de assassinato aos traidores do peronismo, entre figuras públicas e líderes sindicais.

A piora nas condições de vida e a sucessão de desastrosos governos civis e militares alimentaram a propaganda da guerrilha, que intensificou ataques a bomba, assassinatos, extorsões e seqüestros de juízes, empresários e líderes sindicais. Sob o manto do contra-terrorismo, as forças de segurança empreenderam todo tipo de ataque às liberdades individuais à revelia dos institutos legais.

1973 foi um ano decisivo para os grupos insurgentes. O fim do ciclo militar e o retorno de Perón arrefeceram momentaneamente os ânimos revolucionários. Com a anistia política, várias unidades guerrilheiras saíram da clandestinidade e abandonaram a luta armada. Associações de orientação peronista como as FAP tiveram, então, oportunidade de iniciar atividades políticas. Os Montoneros declaram cessar-fogo, mas muitos grupos permaneceram em armas haja vista os pendores conservadores do novo governo. A escalada da violência ocorre na efêmera gestão de Maria Estela Isabel Perón (1974-1976), quando os Montoneros e o trotskista ERP buscaram incitar as massas para as ruas. O Triple A – Aliança Anticomunista Argentina – surge nesse contexto. Os esquadrões da morte reuniam peronistas de direita apoiados por autoridades políticas, judiciárias e policiais para combater militantes radicais de esquerda. A nova fase de violência, caracterizada pela militarização dos grupos insurgentes e brutalidade das operações paramilitares, foi movida por contínuas respostas de vingança e retaliação.

A nova legislação anti-subversiva foi seguida por intervenção militar em Tucumán para eliminar o ERP, em 1975. Antes do golpe de 24 de março de 1976, os militares já exerciam considerável controle sobre o agonizante governo peronista. Em questão de dois anos, as duas principais organizações subversivas haviam sido efetivamente destruídas (LUTZ & LUTZ 2004: 134). Em seus últimos anos de resistência, as lideranças montoneras tentam

restabelecer a moral do grupo, fortalecendo sua hierarquia e disciplina baseada em um código de justiça revolucionária, segundo o qual a deserção era punida com a morte.⁶²

Gillespie (1995: 215-216) argumenta que os grupos de direita se encaixavam melhor na definição de terroristas que os próprios Montoneros e ERP, cujos ataques contra inimigos políticos e operações de guerrilha urbana eram encarados como operações de guerra, como ilustrado no uso eventual de uniformes. As vítimas dos ataques eram quase na totalidade homens em armas. De outro lado, as tropas de choque anti-subversivas utilizavam de métodos extremos para responder a focos grevistas e à formação de associações civis, escolhendo alvos não-combatentes, com o objetivo de desencorajar a organização da esquerda. Com o golpe militar de 1976, organizações como o Triple A foram absorvidos pelo Estado e utilizados na campanha de terror estatal, introduzindo permanentemente a figura dos *desaparecidos* ao imaginário político argentino.⁶³

Após o fim da ditadura, houve casos isolados de atos terroristas. No período de redemocratização, Raúl Alfonsín (1984-1989) enfrentou violentas campanhas a bomba perpetrada por organizações ultranacionalistas para desestabilizar seu governo. Ocorreram também ataques a alvos britânicos em retaliação à derrota militar na Guerra das Malvinas (FELDMANN 2005: 13).

No contexto de democratização, a Argentina experimentou oportunidade de debate público do terrorismo como instrumento político. O governo fomentou a criação da Comissão Nacional sobre o Desaparecimento de Pessoas (CONADEP), em 15 de dezembro de 1983, que apresentaria o informe *Nunca Mais*, sobre a investigação de violações dos direitos humanos. O texto apresenta a condenação de duas formas de extremismo:

[...] a los delitos de los terroristas, las Fuerzas Armadas respondieron con un terrorismo infinitamente peor que el combatido, porque desde el 24 de marzo de 1976 contaron con el poderío y la impunidad del Estado absoluto, secuestrando, torturando y asesinando a miles de seres humanos.
(RAPOPORT 2005: 878)

⁶² Os Montoneros capturados pelas forças de segurança tinham instruções para cometer suicídio com cápsulas de cianeto que deveriam levar consigo durante operações. A transmissão de informações do grupo aos captadores era punida com perseguição e execução sumária (GILLESPIE 1995: 232).

⁶³ O terrorismo de Estado foge ao escopo desse trabalho. Recomenda-se como referência sobre o tema, a leitura de MARCHAK & MARCHAK 1999.

Atentados erráticos e manifestações de descontentamento político descaracterizaram o terrorismo no país que, com efeito, só retornaria à agenda política nacional com os grandes atentados à Embaixada de Israel e à AMIA.

Tabela 9 - Terrorismo Transnacional na Argentina

Alvo	Cidade	Data	Mortos	Feridos
Embaixada de Israel	Buenos Aires	17 de março de 1992	29	252
AMIA	Buenos Aires	18 de julho de 1994	86	300

Fonte: produção do autor

Não há indícios de manifestações internas de operações terroristas, senão atos isolados de vandalismo e atos cometidos por pequenos grupos de esquerda, como o Comando Anti-Imperialista Che Guevara. Em 2005, ocorreram 20 incidentes perpetrados contra empresas e instituições norte-americanas presentes na Argentina. Incidentes com bomba e incêndios criminosos atingiram instalações do Citibank, Bank of Boston, Blockbuster, McDonalds, entre outros. Presume-se que a atuação de pequenos grupos domésticos tenha sido motivada pela circunstancial visita do Presidente George W. Bush ao país para participar da Cúpula das Américas, em Mar del Plata. Não houve feridos e panfletos e pichações com mensagens antiamericanas foram encontrados nos locais atacados (STATE DEPARTMENT 2006: 158).

O *Movimiento de los Piqueteros* tornou-se parte da vida política argentina na esteira das dificuldades econômicas vividas pelo país. O aumento do desemprego estrutural e a instabilidade política alimentaram o movimento, que atingiu seu auge em dezembro de 2001, com os protestos que culminaram na renúncia de Fernando de la Rúa (1999-2001). Sua atuação consiste na interrupção de vias de acesso, protestos e enfrentamento com a polícia (VELARDE 2007b: 209). Na maioria das vezes, trata-se de manifestações pacíficas e eventuais encontros com as forças policiais são administráveis, de maneira que o fenômeno deve ser percebido mais como exercício de liberdades civis e políticas que como parte de um histórico de violência política. Não obstante, são recorrentes acusações de que o *Bloque Piquetero Nacional* seria apoiado pelas FARC.

3.2.1 Anti-semitismo

A Argentina possui a maior comunidade judaica da América Latina. Segundo estimativas de 2006, vivem 184.000 judeus na Argentina, em contraste aos 282.000 registrados em 1970 (JPPPI 2006: 11). Com efeito, a população judia argentina tem

diminuído desde a década de 1960. Algumas cidades com importantes comunidades judaicas são Rosario, Córdoba, San Miguel de Tucumán, Mendoza, Bahía Blanca, La Plata e Santa Fé. A marcante presença judia fica evidente, contudo, na grande Buenos Aires, onde habitam cerca de 80% da população de origem judaica, sendo ostensiva no bairro *Once*. Inúmeras sinagogas, instituições de ensino e cemitérios espalhados pela cidade, além de centros de publicação de imprensa em hebreu e ídiche, comprovam sua relevância como grupamento social de destacada influência.

Diversos governos argentinos carregavam fortes elementos de anti-semitismo. De toda sorte, o anti-semitismo na Argentina possui, segundo artigo do Instituto Stephen Roth (SRI), duas faces: uma social e outra oficial. Nesse sentido, da parte oficial, destaca-se o governo militar de Juan Carlos Onganía, que nutria aberta simpatia nazista, enquanto os altos cargos do regime eram ocupados por católicos nacionalistas. Nesse período, surgiram diversos grupos anti-semitas, que gozavam de apoio da polícia e das forças armadas. O Movimento Nacionalista Tacuara (MNT) pertencente aos setores mais conservadores do peronismo possuía uma aguerrida agenda anticomunista e anti-semita. A operação do Mossad, serviço secreto israelense, que seqüestrou o nazista Adolf Eichmann inaugurou uma campanha anti-semita que envolveu seqüestros, assaltos e assassinatos.⁶⁴ A reação pública de repúdio àquela campanha, entretanto, levou à proscricção do MNT em 1963.

Na década de 1970, Perón tinha como braço direito um ex-membro do Triple A, José López Rega, que nutria aberto preconceito contra judeus. Em 1971, panfleto anti-semita surgiu nos meios militares argentinos, descrevendo suposto plano sionista de ocupação da porção meridional argentina, o chamado Plano Andinia, que ainda hoje é referido por nacionalistas de extrema-direita que acreditam em uma possível ocupação da Patagônia por forças de Israel.

Além disso, há estimativas de que detidos e desaparecidos judeus na ditadura contabilizam 5% do total, o que significa uma patente super-representação no universo de vítimas.⁶⁵ Logo, os anos de chumbo, entre 1973 e 1983 foram particularmente penosos para a população judia, taxada de “subversiva” e “esquerdista”, sendo alvo preferencial da repressão policial e militar. A Lei Antidiscriminatória de 1988 veio responder, durante o processo de redemocratização, à preocupante postura anti-semita presente em alguns setores da sociedade

⁶⁴ Em 11 de maio de 1960, uma equipe do Mossad capturou Adolf Eichmann nos subúrbios de Buenos Aires em uma operação secreta. Após negativas israelenses de envolvimento com a abdução, a Argentina levou a questão para as Nações Unidas, tendo em vista a violação da soberania do país. Eichmann seria julgado por uma corte israelense em Jerusalém e condenado à pena de morte no ano seguinte.

⁶⁵ Estima-se que a população judia no período respondia por entre 0,8 e 1,2% da população argentina.

argentina.⁶⁶ A profanação de túmulos judeus, comuns entre 1993 e 1997, alertaram para a permanência do problema e levantaram suspeitas sobre a conivência de autoridades policiais. Pesquisa da Gallup Argentina em maio-abril 2000 informou que 15% dos pesquisados afirmaram possuir rejeição a ter um vizinho judeu. Os dois atentados contra as instituições judaicas recolocaram o tema no centro da agenda pública (CARNEIRO 2007: 175).

Com efeito, por ocasião do 17º aniversário do atentado contra a Embaixada de Israel em Buenos Aires, a chancelaria daquele país expressou preocupação com o possível ressurgimento do anti-semitismo na Argentina. Da mesma maneira, manifestações anti-Israel voltaram à pauta com o recrudescimento do conflito na Faixa de Gaza e a adoção de uma postura mais agressiva contra o Hamas. Comunicado à imprensa da chanceler Tzipi Livni instou o governo argentino a continuar esforços pelo esclarecimento do atentado de 1992. Além disso, em visita à Argentina, o responsável pela América do Sul da chancelaria israelense, Alexander Ben Zvi, também alertou para medidas necessárias contra o ressurgimento do anti-semitismo. Em resposta, o San Martín ratificou sua condenação a toda forma de racismo e discriminação, ao se referir ao anti-semitismo (Brasemb Buenos Aires 465, 18/03/2009).

A necessidade do governo argentino de manifestar repúdio a atos focados contra a população judia tornou-se mais premente após o incidente com o Bispo britânico Richard Williamson, que fez declarações em que colocava em dúvida a ocorrência do Holocausto. Os esforços pela expulsão do bispo comandados por Jorge Taiana e Guillermo Oliveri, foram prontamente reconhecidos pela DAIA (*Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas*), que condecoraram o chanceler argentino e o secretário de Culto, em clara demonstração de íntimo diálogo entre autoridades do governo e da comunidade judaica.⁶⁷

Segundo estudos do SRI sobre racismo e anti-semitismo, houve declínio de manifestações anti-semitas na Argentina em 2007, com o registro de 348 incidentes, desde propaganda em meios de comunicação de direita, trivialização do holocausto, abusos e ameaças verbais, artigos na imprensa e pichações com mensagens anti-zionistas. Desses incidentes, mais de 70% teriam ocorrido na cidade de Buenos Aires (SRI 2007). O relatório faz referência ao livro *AMIA: La Gran Mentira Oficial*, que argumenta que as evidências do atentado foram plantadas pela CIA e pelo Mossad.

⁶⁶ Somente em 1994, por exemplo, com a reforma constitucional, foi abandonado o requisito do pertencimento à fé católica para exercer o cargo de Presidente da República.

⁶⁷ “Williamson: la DAIA reconoció a Taiana”. Buenos Aires: *Clarín*, 13 de março de 2009 <http://www.clarin.com/diario/2009/03/13/elpais/p-01876265.htm> (acesso em 5 de abril de 2009).

Embora, em princípio, o anti-semitismo argentino não tenha relação direta com o terrorismo que assolou o país, aventa-se a possibilidade de que grupos de direita pertencentes às forças de segurança argentina tenham facilitado ou mesmo oferecido apoio logístico às operações supostamente levadas a cabo pelo Hezbollah contra os alvos israelenses (ESCUDE & GUREVICH 2003; RAPOPORT 2005: 935). O apoio por meio de inteligência, veículos, explosivos e documentação de imigração teriam sido providos por cidadãos argentinos, elemento comumente tratado na imprensa como “conexão nacional”.⁶⁸

O elemento mais relevante para se pensar a Argentina como alvo potencial do terrorismo é, contudo, sua significativa e suscetível população judia.

3.2.2 Política Externa

Como epicentro das preocupações do terrorismo transnacional na América do Sul, a Argentina teve em sua política externa elemento relevante para refletir as causas e desdobramentos do terrorismo perpetrado em seu território. A síntese da política externa argentina do governo Menem aponta para a construção de “relações especiais” com Washington, cuja síntese foi enunciada pelo chanceler Guido Di Tella por meio da expressão “relações carnavais”.⁶⁹ A política externa argentina da era Menem teve como sustento teórico o “realismo periférico”, por meio do qual a Argentina, ao reconhecer sua irrelevância estratégica como país dependente, pressupunha o alinhamento com os países centrais (RAPOPORT 2005: 950-953).

Isso significou uma postura de apoio incondicional a iniciativas norte-americanas, a principal delas sendo o apoio logístico à I Guerra do Golfo. Em 17 de setembro de 1990, a Argentina envia tropas para participar do bloqueio levantado contra o Iraque, rompendo com histórica tradição de neutralidade perante conflitos que não envolviam interesses diretos argentinos. Ocorre que o envolvimento da Argentina nas questões do Oriente Médio teria custado um alto preço. Supostamente, os dois atentados sofridos pelo país em 1992 e 1994

⁶⁸ O mecânico Carlos Telledín, acusado de ter preparado a van que explodiria o edifício da AMIA é um dos protagonistas dessa conexão. Telledín, policiais supostamente envolvidos na facilitação das operações e outros indiciados por extorsão foram absolvidos por faltas de provas e vícios no processo conduzido pelo juiz Juan José Galeano. Reabertura do processo pode reacender as investigações sobre a “conexão nacional”.

⁶⁹ O alinhamento argentino se refletiu no expressivo número de visitas de Estado entre os dois países, com quatro visitas de Menem aos Estados Unidos (setembro de 1989, novembro de 1991, junho de 1993 e dezembro de 1996), e as visitas de George Bush, em dezembro de 1990, e William Clinton, em outubro de 1997, à Argentina. Assim, Menem tornou-se o primeiro presidente peronista a visitar Washington (RAPOPORT 2005:955).

teriam sido consequência da intromissão argentina nas questões daquela região (ROMERO 2006: 268-269; GIACCAGLIA 2006: 99).

Apesar das expectativas de uma aproximação com os países árabes por causa da ascendência síria de Carlos Menem, o que se verificou foi um afastamento, muito em virtude do alinhamento aos Estados Unidos em favor da causa israelense. Com efeito, Israel seria o primeiro país do Oriente Médio a ser visitado pelo presidente argentino. Além do criticado apoio à Guerra do Golfo em 1991, a Argentina foi questionada pelos países árabes por ter se retirado do Movimento dos Países Não-Alinhados. Além disso, a Argentina não reconheceu as demandas da Palestina, sendo que Carlos Menem se negou a receber o líder da OLP, Yasser Arafat (GIACCAGLIA 2006: 99).

A partir de março de 1991, observou-se uma reorientação do voto argentino nas Nações Unidas, tendo em vista seu compromisso de aproximação com os Estados Unidos. Durante a primeira visita oficial de um presidente norte-americano à Argentina desde 1960, George Bush e Carlos Menem, entre discussões sobre o apoio norte-americano às negociações da dívida argentina, tocaram o tema do terrorismo na pauta de temas de segurança, que ainda incluíam a crise no Oriente Médio, normalização de Relações com a Grã-Bretanha e o Projeto Condor II. Em 1996, durante visita oficial aos Estados Unidos, Menem sugeriu a inclusão da Argentina na categoria de aliado extra-OTAN, com o fito de cooperar mais diretamente nas operações contra o narcotráfico e contra o terrorismo internacional (RAPOPORT 2005: 955).

Por outro lado, argumenta-se que a exportação do terror se deve simplesmente à existência de alvos mais suscetíveis e sujeitos a destacada cobertura midiática. Contudo, o ataque à embaixada de Israel, em 1992, é comumente referido como uma resposta terroristas ao assassinato de Abbas al-Musawi, secretário-geral do Hezbollah (GANOR 2005: 130).⁷⁰ A Argentina teria sido a vítima indireta de um ataque que tinha Israel como destinatário.

When asked “What a terrorist-related event do you recall most from your tenure as Minister of Defense,” Moshe Arens responded, “The thing that bothers me most to this day was the attack on our embassy in Buenos Aires, which was apparently supposed to send us a message.”
(GANOR 2005, p. 130)

A mensagem lançada contra Israel foi de que o país não estaria imune de ataques contra seus cidadãos e que ataques no Líbano podiam ser retaliados com respostas contra

⁷⁰ Em fevereiro de 1992, aviões israelenses atacaram um comboio no sul do Líbano contra o alvo “classificado” Sheikh Abbas al-Musawi. O ataque em Buenos Aires ocorreria 40 dias mais tarde.

judeus no exterior (AHRONOT 1994). Resta saber por que a Argentina foi o país escolhido para canalizar essa mensagem.

Why exactly in Argentina? Argentina is comfortable for Hizballah, due to the large Shi'ite community there. Moreover, it has porous borders. It may be assumed that the terrorists were able to flee the country this time as well.
(AHRONOT 1994)

A consequência principal para a política exterior argentina foi o azedamento das relações com o Teerã, uma vez que lideranças da República Islâmica do Irã têm sido apontadas como origem intelectual do atentado. Um discurso mais agressivo do presidente Kirchner e a detenção em Londres do ex-embaixador do Irã em Buenos Aires provocaram o congelamento das relações políticas, comerciais e culturais entre os dois países.⁷¹

Há, ainda, versões complementares que sugerem um conexão dos atentados com decisão política do presidente sírio Hafez al-Assad. Em maio de 1991, cedendo a pressões norte-americanas em favor da política global de controle de mísseis, Carlos Menem decidiu abandonar o Projeto Condor II. Apesar da resistência da pasta de Defesa e do comando da Força Aérea, o projeto foi desmantelado em janeiro de 1993 (RAPOPORT 2005: 954). O projeto Condor II de produção de mísseis balísticos de alta tecnologia iniciado no governo Alfonsín incluía a participação de Egito e Iraque. Com a derrota iraquiana após a invasão do Kuwait, Carlos Menem prometera à Síria a parcela que cabia ao Iraque em troca de financiamento de campanha eleitoral. No entanto, a orientação pró-americana da política externa argentina levou o país a abandonar o projeto e aderir ao Tratado de Não-Proliferação (TNP). Dessa feita, frustradas as promessas argentinas, o governo sírio teria eliminado a argentina da lista de alvos proibidos de atentados terroristas perpetrados pela organização terrorista libanesa que contava com sua proteção militar. Com o tempo a conexão síria foi escamoteada e as investigações passaram a focar no envolvimento do Irã em função da percepção estratégica de que a Síria poderia ser cooptada para o processo de paz no Oriente Médio, possibilidade que não deveria ser sacrificada por causa das investigações dos atentados em Buenos Aires (ESCUDE & GUREVICH 2003). Versões tampouco comprovadas relacionam o envolvimento do Irã nos atentados da AMIA como motivado pela decisão argentina de suspensão unilateral de transferência de tecnologia nuclear para Teerã (CAPPIELO 2006).

⁷¹ O Irã protestou abertamente contra a detenção de Hadi Soleimanpour em Londres, solicitado pela Argentina. O pedido de extradição foi indeferido pelas autoridades britânicas que libertaram o suspeito por falta de evidências que o ligassem ao atentado.

Há que se reconhecer, ainda, que a dimensão dos atentados provoca reverberações na política externa argentina, comprometida com a comunidade internacional pela resolução a contento de suas grandes feridas causadas pelo terrorismo. Um exemplo claro, verificou-se por ocasião da visita do presidente Clinton a Buenos Aires, em 1997, na qual o mandatário norte-americano se comprometeu a apoiar as demandas da comunidade judia em favor de um esclarecimento dos atentados de 1992 e 1994. O cultivo do Mecanismo de Segurança 3 + 1, reunindo Argentina, Brasil, Paraguai e Estados Unidos, bem como as contínuas manifestações oficiais sobre o tema do terrorismo refletem um discurso argentino, que mistura condenação respaldada por suas experiências e fragilidade em razão da dificuldade em processá-las e respondê-las.

3.2.3 Tríplice Fronteira

The United States remained concerned that Hizballah and HAMAS sympathizers were raising funds in the TBA by participating in illicit activities and soliciting donations from sympathizers within the sizable Muslim communities in the region. There was no corroborated information, however, that these or other Islamic extremist groups had an operational presence in the TBA.

(STATE DEPARTMENT 2008: 148)

A região da tríplice fronteira reúne uma população de aproximadamente 700.000 pessoas distribuídas em um território de 2.500 km². A confluência das cidades de Foz do Iguaçu, Ciudad Del Este e Puerto Iguazu determina intenso fluxo humano e econômico. A grande circulação de pessoas e veículos expõe a região ao contrabando e ao tráfico ilegal de drogas e armas. Cumpre notar que, embora a cidade brasileira de Foz do Iguaçu esteja conectada com a paraguaia Ciudad del Este pela Ponte da Amizade sobre o Rio Iguaçu e com a argentina Puerto Iguaçu pela Ponte Tancredo Neves, Puerto Iguazu não possui conexão direta com o lado paraguaio. Dessa forma, Foz do Iguaçu funciona como ponto de contato que conforma um “sistema internacional urbano” (RIBEIRO *apud* AMARAL 2008: 14).

Boa parte da colônia árabe – número que varia de 20.000 a 60.000 indivíduos - que se instalou na Tríplice Fronteira, a maioria do lado brasileiro, migrou para a região por ocasião da Guerra Civil no Líbano, que arrasou o país entre 1975 e 1990 (STEINITZ 2003: 8). Preocupa o fato de que o Hezbollah reconhecidamente se vale da diáspora árabe para facilitar suas operações. A comunidade de libaneses xiitas se instalou principalmente na África Ocidental e na América Latina. Foz do Iguaçu e Ciudad del Este receberam também

imigrantes provenientes de Síria, Egito, Jordânia, Iraque e territórios palestinos. Nos últimos vinte anos, observou-se significativo fluxo de imigração de chineses, taiwaneses e coreanos (RABER 2003: 3).

A criminalidade organizada reúne estruturas delitivas de cunho internacional como as máfias russa e nigeriana, a Yakuza japonesa e cartéis mexicanos e colombianos (BARTOLOMÉ & LLENDEROZAS 2002: 4). A complexidade criminosa que se estabelece em Ciudad del Este cria associações improváveis, como entre a máfia chinesa e o grupo terrorista egípcio Gamaa Islamyia para compra de armas.

Interessante notar que a própria denominação “Tríplice Fronteira”, e seu equivalente *Tri-Border Area* (TBA) é uma produção recente, surgida da suspeita de terrorismo islâmico na região após os atentados de 1992 e 1994. Somente em 1996, o termo seria incorporado pelo governos de Argentina, Brasil e Paraguai, por ocasião de encontro de Ministros do Interior e da Justiça, em Buenos Aires (RABOSSE *apud* AMARAL 2008: 17). A crença de que a região seria fonte de ameaça à segurança regional e mundial responde às dificuldades de resolução dos atentados ocorridos na Argentina e elementos difusos de atuação de grupos islâmicos radicais, que também teriam planejado atacar a embaixada dos Estados Unidos em Assunção (RABER 2003: 4).

Em dezembro de 2006, o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, por meio da Ordem Executiva 13.224, designou nove indivíduos e duas entidades supostamente envolvidas com financiamento de grupos terroristas. Os norte-americanos identificam a rede centralizada em Assad Ahmad Barakat como a “artéria financeira do Hezbollah”.⁷²

O circuito financeiro que se estabeleceu naquela região confunde lavagem de dinheiro com as remissões feitas ao Oriente Médio. Existe algum nível de conexão entre a Tríplice Fronteira e atividades terroristas transnacionais, que poderia variar desde a presença de operativos terroristas à hipótese mais provável de simpatizantes e ponto de facilitação logística e financeira. Os mais alarmistas sugerem que, com a fragilização do Hezbollah, a Al-Qaeda teria capitalizado a infra-estrutura preexistente para treinar e sediar células terroristas. O caso mais extremo é o questionável relatório de 2003 encomendado pelo Congresso norte-americano, que pinta um quadro sobre terrorismo e crime organizado na Tríplice Fronteira, tendo por base ilações sobre fatos isolados e notícias jornalísticas (HUDSON 2003).

⁷² A lista completa de indivíduos e entidades designadas, bem como sua descrição, estão disponíveis na página eletrônica da Embaixada dos Estados Unidos no Brasil: <http://embaixada-americana.org.br/index.php?action=materia&id=4986&submenu=press.inc.php&itemmenu=21> (acesso em 28 de março de 2008).

O caráter especulativo das suspeitas desautoriza conclusões sérias sobre o tema. Matéria da revista norte-americana *Times* publicou denúncias de que a Tríplice Fronteira seria fonte de remessas de dinheiro para Osama Bin Laden. Entretanto, investigações e operações de inteligência compartilhadas entre Argentina, Brasil, Paraguai e Estados Unidos eliminam tanto a possibilidade da existência de células operativas de Hamas e Hezbollah, quanto mais de unidades da Al-Qaeda. Especialistas afastam especulações sobre aproximações entre o xiíta Hezbollah e a sunita Al-Qaeda, que estariam ensaiando associação na Tríplice Fronteira com encontro de altas lideranças.

Terroristas no topo da lista de homens mais procurados do mundo preferem Irã, Síria, Sudeste Asiático e África Islâmica como refúgio e teriam relativa dificuldade em se instalar e deslocar na região da Tríplice Fronteira (RABER 2003: 8). Além disso, os crimes de fraude e evasão fiscal ocorridos na região obedecem lógica econômica e de padrão sistemático, não possuindo relação clara ou direta com atividades terroristas. Finalmente, o perfil das comunidades árabe e muçulmana na Tríplice Fronteira diferencia-se do potencial de radicalização e proclividade à violência de grupos na Europa, África e Leste Asiático. Diferentemente dessas regiões, na América do Sul não existe patente percepção de exclusão da população árabe-muçulmana dos sistemas social, político e econômico, razão pela qual as suspeitas sobre terrorismo na região tem se focado na questão do financiamento e não em atividades operativas e de recrutamento.

Relatório argentino sublinha que comunicado conjunto resultado de sessão plenária do mecanismo 3 + 1, em Brasília, em dezembro de 2005, reafirma que, com base nas informações disponíveis aos quatro países, nenhuma atividade operacional terroristas foi detectada na região da Tríplice Fronteira (S/2006/856: 10). A mesma conclusão tem sido reiterada em todos encontros do mecanismo, tendo já sido realizadas seis reuniões plenárias.⁷³

3.3 Perfil da Ameaça Terrorista

Há algum consenso ao se determinar que a ameaça terrorista na Argentina possui origem externa, contando com uma difusa rede que alcança o Cone Sul. O caráter e a relevância dos contatos sediados na Tríplice Fronteira, entretanto, são de difícil comprovação.

⁷³ Os encontros do 3 + 1 são realizados com sede rotativa entre os quatro países participantes e contam com delegações da área diplomática, policial e de inteligência. Os seis encontros ocorreram nos anos de: 2002, em Buenos Aires; 2003, em Assunção; 2004, em Washington; 2005, em Brasília; 2006, em Buenos Aires; e 2008, em Assunção.

Embora inúmeras detenções tenham sido feitas na região, as evidências sobre atividades terroristas são inconclusivas. O conhecido relatório de Rex Hudson (2003), encomendado pelo Congresso dos Estados Unidos, destaca a presença de seis grupamentos terroristas islâmicos na Tríplice Fronteira: Gama'a al-Islamiya, al-Jihad, al-Qaeda, Hamas, Hezbollah e al-Muqawamah. O estudo padece de sérios problemas e carece de metodologia científica para fazer tal afirmação, confiando largamente em material coletado em jornais locais. Não havendo comprovação de suspeitas, cabe discutir brevemente o Hezbollah, grupo que, se não possui operativos na região, foi o único capaz de, até o momento, perpetrar relevantes atos de terrorismo na Argentina.

3.3.1 Hezbollah

Hezbollah – que tem sua tradução literal como “Partido de Deus” – foi fundado no Líbano, em 1982. Seu surgimento se dá no contexto da invasão israelense no Líbano e como reverberação da Revolução Islâmica no Irã. Essa organização política e paramilitar de orientação xiita possui um caráter de resistência reconhecida pelo mundo árabe contra a presença israelense na região. O objetivo original dessa organização considerada terrorista por listas oficiais de Estados Unidos, Canadá, Israel e Países Baixos era originalmente a instalação de um governo islâmico no Líbano,⁷⁴ discurso que perdeu força em favor de uma retórica mais agressiva pela destruição da “entidade sionista”.⁷⁵

Como grupo terrorista com maior capacidade técnico-operativa do mundo segundo a Secretaria de Estado dos Estados Unidos, o Hezbollah goza de influente rede política no Líbano, com importantes contatos na Síria e no Irã. Além disso, o Hezbollah oferece apoio a diversos grupos menores ligados à causa palestina, muitos deles grupamentos terroristas. Até 11 de setembro de 2001, o Hezbollah era o grupo que mais havia produzido vítimas norte-americanas, em que se destacaram dois ataques suicidas, em 1983 e 1984, contra instalações diplomáticas e militares dos Estados Unidos em Beirute. Sua capacidade de ação estaria sustentada por poucas centenas de unidades operativas, mas apoiados por milhares de

⁷⁴ A União Européia não identifica o Hezbollah como grupo terrorista, mas aplica sanções dirigidas a lideranças e entidades ligadas ao grupo, segundo recomendações norte-americanas. O Reino Unido reconhece apenas o braço de segurança externa do Hezbollah como organização terrorista. Dessa forma, impera a interpretação de que se deve separar o braço político do braço militar. Para adicionar o Hezbollah à lista de organizações terroristas da União Européia, é necessário o consenso dos 27 membros. O reconhecimento do papel político do Hezbollah no Líbano dificulta sua inclusão no médio prazo.

⁷⁵ Vide carta aberta contendo o programa constitutivo do Hezbollah está disponível em: http://www.standwithus.com/pdfs/flyers/hezbollah_program.pdf (acesso em 22 de janeiro de 2009).

membros e um número ainda maior de simpatizantes.⁷⁶ A partir dos anos 1990, houve gradual politização do Hezbollah, que desenvolveu extensa rede social e política, possuindo estação televisiva e programas de assistência social e participação efetiva no Governo de Unidade Nacional do Líbano. O apoio financeiro da organização provém do patrocínio de Síria e Irã e de remessas da diáspora árabe, por meio de doações de libaneses e árabes xiitas.

Ao descrever o espaço de operações do Hezbollah, o relatório do Departamento de Estado sublinha a região sul do Líbano, bem como os subúrbios de Beirute e o Vale Beka'a. Ademais, menciona existência de células operativas na Europa, África, Ásia, América do Norte e América do Sul.⁷⁷ Apesar da menção, pelo menos com relação à América do Sul, nunca foi comprovada a presença de unidades terroristas desse grupo. As suspeitas tradicionalmente dirigidas à Tríplice Fronteira não encontraram evidências claras e são mantidas, em larga medida, em razão da memória dos atentados na Argentina, os únicos que teriam sido perpetrados por grupamentos radicais islâmicos na América do Sul.

Embora as investigações ainda estejam em curso e apesar das negativas do Hezbollah sobre seu envolvimento em atentados fora do Líbano e de Israel nos últimos anos, os laudos da Justiça e da Interpol apontam para a participação de militantes da organização com apoio de altas autoridades iranianas nos atentados de 1992 e 1994 na Argentina.

A despeito da militarização do grupo em sua região original, cabe verificar os métodos utilizados no contexto em estudo. Em 1992, operou-se uma missão suicida, na qual uma caminhonete carregada de explosivos foi detonada ao se chocar com a embaixada. Dois anos mais tarde, em novo atentado suicida, uma van carregada de explosivos seria detonada após passar pela entrada principal do edifício da AMIA.⁷⁸ Verifica-se a enorme semelhança entre os dois atentados, cuja marca maior é a clareza da mensagem política e sua brutalidade verificada pelo grande número de vítimas.

A atuação do Hezbollah na Tríplice Fronteira, conquanto aceite fluxo de remessas por parte da considerável comunidade árabe na região, estaria resumida ao levantamento de fundos (STEINITZ 2003: 16). O fato, contudo, é de difícil comprovação e permanece no campo das especulações, mormente levantadas por autoridades norte-americanas. Os

⁷⁶ Informações disponíveis em: <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2006/82738.htm> (acesso em 5 de abril de 2009).

⁷⁷ Informação disponível em *Background Information on FTOs*: <http://www.state.gov/s/ct/rls/rpt/fto/2801.htm> (acesso em 22 de janeiro de 2009).

⁷⁸ Embora não haja comprovação de relações com outros atentados, um dia após o ato terrorista na Argentina, vinte e um tripulantes dos quais doze eram judeus foram vítimas de um atentado suicida em avião panamenho; sete dias depois, a embaixada de Israel em Londres sofreria ataque com carro-bomba.

precedentes, entretanto, levantam dúvidas sobre as reais intenções e efetiva presença do grupo na Tríplice Fronteira.

3.4 Aparato Jurídico-Institucional

O impacto dos atentados terroristas sobre a reestruturação do aparato institucional argentino em matéria de segurança e justiça é notável. A presença de unidades especiais específica é pervasiva e relembra os esforços estatais para o saneamento das deficiências administrativas que teriam facilitado a ocorrência de dois grandes atentados. Ilustração disso é a Unidade Especial de Investigação AMIA, organismo criado pelo Ministério da Justiça com o objetivo de esclarecer os fatos de 18 de julho de 1994.

A redemocratização na Argentina engatilha uma profunda revisão da agenda de segurança nacional. À subordinação dos militares ao poder político nas mãos dos civis uniu-se a conjuntura de distensão e integração regional. O impacto no orçamento militar é significativo. Entre 1983 e 1992, houve a articulação de um consenso em matéria de defesa e segurança na Argentina. As principais medidas deram-se no sentido da desmilitarização da segurança interna, eliminando as prerrogativas legais e institucionais que respaldavam a atuação das Forças Armadas em questões domésticas (SAIN 2002: 265). Está, por exemplo, expressamente proibida a produção de relatórios de inteligência sobre questões civis por organismos militares.

As leis de Defesa Nacional (23.554/1988) e de Segurança Interna (24.059/1992) determinam clara separação legal e institucional. Isso se reflete também na lei 25.520 de Inteligência Nacional, promulgada em dezembro de 2001, e que distingue “inteligência criminal” de “inteligência estratégico-militar”. Mesmo assim, os Estados Unidos pressionaram o país a estender as atribuições das Forças Armadas para a luta contra o narcotráfico no início dos anos 1990. Naquela oportunidade, o então presidente Carlos Menem, com o apoio de seu ministro do Interior Carlos Corach, manifestou pronta disposição argentina em envolver os militares em tarefas de inteligência, apoio logístico e controle aéreo nas lutas contra o narcotráfico e terrorismo internacional (SAIN 2002: 272).

A ambigüidade oficial sobre o tema se arrastaria por vários anos, contrapondo vontade política e limitações legais. O 11 de Setembro deu novo impulso ao apelo pela militarização das “novas ameaças”. O Presidente De la Rúa, ao aceitar o argumento de que o terrorismo inaugurado pelos ataques ao World Trade Center e ao Pentágono significou a expansão do

conceito de ameaça externa, mobilizou agentes do Exército para compor o patrulhamento fronteiriço na região de encontro com Brasil e Paraguai. A sobreposição de função destinada à *Gendarmeria Nacional* reacendeu o debate sobre o real papel a ser desempenhado pelos militares, especialmente no que se referia a operações de inteligência (HUSER 2002: 194). O mesmo Fernando De La Rúa descartaria, mais tarde, a intervenção militar. Porém, o contexto de caos social reinaugurou a interpretação de setores conservadores sobre a necessidade de impedir manifestações de grupos subversivos supostamente ligados ao narcoterrorismo.

No mesmo período, uma vez descartadas as hipóteses tradicionais de guerra sobre as quais haviam se estruturado os pilares orçamentários e institucionais, houve sensível encolhimento funcional das Forças Armadas, que já sofria crise de identidade e de recursos.

A Secretaria de Inteligência (SI), comumente referida por seu acrônimo anterior SIDE - Secretaria de Inteligência de Estado -, está vinculada à Presidência da República. Estão vinculados a essa secretaria a Direção Nacional de Inteligência Estratégica Militar (DNIEM), que compreende os serviços de inteligência das três unidades militares, e a Direção Nacional de Inteligência Criminal, subsidiada pelas forças de segurança civis. Dentre os diversos temas de atuação da SI, o terrorismo talvez tenha sido o que mais exigiu esforços de renovação, após acusações de inoperância perante evidências de que ocorreria o ataque à AMIA. Uma das principais atribuições da inteligência argentina em esforços contra-terrorismo tem sido o auxílio em investigações judiciais e o monitoramento das atividades na Tríplice Fronteira.

No Ministério de Relações Exteriores, Comércio e Culto, sob a Subsecretaria de Política Exterior, foi criado, além da Direção Geral de Assuntos Internacionais de Drogas, um Representante Especial para Assuntos de Terrorismo e Delitos Conexos.⁷⁹ O novo escritório, criado por meio da decisão ministerial 187 de fevereiro de 2002, busca garantir o cumprimento das convenções internacionais, em especial a Resolução 1373 do Conselho de Segurança. As atribuições do escritório também incluem políticas, atividades e medidas adotadas no âmbito do sistema interamericano, do MERCOSUL, conferências ibero-americanas, do Grupo do Rio e tratativas bilaterais. Outra unidade administrativa relevante criada foi a Unidade de Inteligência Financeira, criada por meio da Lei No. 25.246 de 2000 como autarquia funcional subordinada ao Ministério da Justiça.⁸⁰ Em 2007, a Lei No. 26.268 estendeu o mandato da Unidade, responsável pela averiguação de transações financeiras suspeitas. A Argentina tornou-se membro do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)

⁷⁹ Informação disponível na página eletrônica da Chancelaria argentina: <http://www.mrecic.gov.ar/> (acesso em 18 de janeiro de 2009)

⁸⁰ <http://www.uif.gov.ar/> (acesso em 29 de março de 2009)

em 2000. A partir de 2001, esse grupo intergovernamental começou a elaborar metodologia de avaliação de cumprimento de normas contra lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo.

Cumprir notar que as responsabilidades de segurança doméstica que tradicionalmente cabiam ao Ministério do Interior foram transferidas para a alçada do reestruturado Ministério da Justiça, Segurança e Direitos Humanos em julho de 2002 (S/2002/1047: 14). Dessa forma, o aparato policial encontra-se subordinado a esse ministério. Dentro da estrutura da Polícia Federal Argentina (PFA), há uma direção especial responsável por investigações criminais cometidas por organizações complexas designadas pelo Ministério da Justiça: a Direção Geral de Terrorismo Internacional e Crimes Complexos. Ao assumir uma operação planejada, a direção geral pode se valer, sob autorização ministerial, de equipamentos e recursos alocados para as forças policiais com o fim de executar missões específicas. Responde a essa direção uma divisão de operações especiais, o *Grupo Especial de Operaciones Federales* (GEOF), voltado para ações antiterrorismo e antinarcóticos, resgate de reféns, proteção de autoridades estrangeiras e situações de crise.⁸¹ Além disso, a divisão possui um departamento da Interpol, unidade de investigações anti-terroristas, e uma seção específica para a Tríplice Fronteira (S/2002/1023: 18).

O Departamento Unidade de Investigações Antiterroristas (DUIA) é responsável pela prevenção, detenção e investigação de atos terroristas. O DUIA mantém contatos com forças especiais de segurança e polícias especializadas de outros países para intercâmbio de informações, centralizando dados recebidos por agências da Interpol para subsidiar operações policiais na Argentina. A Seção da Tríplice Fronteira, por sua vez, coordena, prepara e processa análises sobre a região com base em informações compartilhadas por Paraguai e Brasil.

A lei 25.241 de 2000, que dispõe sobre técnicas especiais de investigação, prevê medidas de proteção e redução da escala penal ao imputado que colabore com investigações de atos de terrorismo.

ARTICULO 1° - A los efectos de la presente ley, se consideran hechos de terrorismo las acciones delictivas cometidas por integrantes de asociaciones ilícitas u organizaciones constituidas con el fin de causar alarma o temor, y que se realicen empleando sustancias explosivas, inflamables, armas o en general elementos de elevado poder ofensivo, siempre que sean idóneos para poner en peligro la vida o integridad de un número indeterminado de personas.

⁸¹ Mais informações sobre a PFA estão disponíveis na página eletrônica da instituição: <http://www.policiafederal.gov.ar/>

A Gendarmería Nacional é a força responsável pelo controle das fronteiras. Para cumprir com as novas exigências da agenda de segurança, a Gendarmería concluiu diversos acordos de cooperação com países vizinhos relativos ao contra-terrorismo, a exemplo dos acordos com os Carabineros do Chile e Polícias Nacionais de Paraguai e Bolívia. A Seção de Forças Especiais é especialmente equipada e treinada para lidar com tomada de reféns, edifícios e aeronaves em solo. Há ainda Grupo Especial Anti-Bombas responsável pela detecção e desarme de dispositivos explosivos.

Embora conte com sofisticada rede institucional para questões de contra-terrorismo, a Argentina encontra dificuldades em avançar no âmbito legislativo. O Congresso Argentino aprovou em 13 de junho de 2007 lei de repressão ao terrorismo. A lei que alterou o Código Penal argentino prevê penas de reclusão para indivíduos que tomem parte em associações ilícitas terroristas.⁸²

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;*
- 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. Para los fundadores o jefes de la asociación el mínimo de la pena será de DIEZ (10) años de reclusión o prisión.*

(Artículo 213 ter, Capítulo VI del Título VIII del Libro Segundo del Código Penal)

Uma preocupação do governo ao redigir a proposta de emenda era resguardar movimentos sociais de possível criminalização pelo texto do código penal, crítica freqüente endossada por lideranças sociais e setores da imprensa. O intento foi parcialmente atendido pela exigência de constatação de rede operativa internacional. Contudo, dada a crescente articulação internacional de movimentos sociais com congêneres de outros países, os críticos sustentam que a nova lei coloca em perigo as liberdades civis e políticas dos argentinos. Como conduta ilícita autônoma, o crime de financiamento de atividades terroristas independe de eventual participação criminal por autoria ou cumplicidade, mesmo que os recursos

⁸² Para texto integral da lei antiterrorista argentina, vide: <http://www.redeco.com.ar/opinion/leyargentina.html> (acesso em 10 de janeiro de 2009).

enviados não tenham sido utilizados para perpetração de atentados (Brasemb Buenos Aires 254, 13/02/2007).

Nessa mesma linha, o Presidente Kirchner firmou, em setembro de 2007, o decreto 1.225, que institui *Agenda Nacional para la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo*. Trata-se de conjunto de 20 objetivos voltados para a melhoria do sistema legal e institucional em matéria de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo.⁸³

3.5 Opinião Pública

Seria de se esperar uma maior sensibilidade da opinião pública local em relação ao tema. Não obstante, após os atentados de 11 de setembro, grande parte da opinião pública não se afastou da baixa percepção do terrorismo como ameaça à segurança argentina, acompanhando a tendência observada nos demais países do subcontinente (LAGOS *apud* SCHULMEISTER 2005: 2).

A percepção de que o terrorismo foi manifestação isolada contra um grupo particular contribuem para a desdramatização do tema na Argentina. Na verdade, a interpretação dominante sustenta que os atentados não seriam mais do que o traslado circunstancial da guerra árabe-israelense para o cenário argentino (GIACCAGLIA 2006: 99-100).

No existe un análisis serio, fundado y objetivo que de cuenta de actividad terrorista operando actualmente en Argentina, por lo que la reforma penal solo obedece a presiones de Organismos externos, y a la campaña de prevención norteamericana desplegada a partir del 11-S contra el mundo, las que vienen imponiendo una agenda a países como el nuestro, como la de receptar figuras legales de terrorismo, para poder así contar con herramientas capaces de intervenir y reprimir a determinados sectores de la sociedad.

(Manifesto do CIAJ)

O conselheiro israelense e *expert* em contra-terrorismo Yigal Pressler referiu-se ao caso argentino como contra-exemplo.

I remember that public discussion following the attack in Argentina influenced decision-makers. The public outcry for decision-makers to conduct counter-terrorism actions had an effect on them. In my opinion the public influence is this sphere in problematic. Counter-terrorism requires cold calculation, free of public pressure.

⁸³ Informações sobre a adoção da agenda estão disponíveis no site da Presidência da República Argentina: http://www.casarsada.gov.ar/index.php?id=1181&option=com_content&task=view (acesso em 29 de março de 2009); texto completo do Decreto 1.225 de 2007 está disponível em: http://200.123.148.177:8080/ley_y_decretos/anexo_decreto_1225-2007.htm (acesso em 29 de março de 2009).

(GANOR 2005, p. 152)

Para a opinião pública, entretanto, as cicatrizes não se fecham quando há impunidade. Espaços na capital relembram continuamente os atos terroristas, como o *Parque de la Memoria*, *Monumento a la Democracia* e *Plaza Embajada de Israel*. As ruínas na rua Pasteur, 633, hoje trazem como palavras de ordem *justicia*, *memoria* e *recordar el dolor que no cesa* e reúnem no décimo oitavo dia de cada mês multidões em ritual de oração pelas vítimas e de cobrança por resultados nas investigações do atentado (AIZENBERG 2007: 114-118).

Com efeito, a principal preocupação dos últimos governos argentinos tem sido a dissipação da sensação de impunidade, que fomenta o debate público a cada aniversário dos atentados de 18 de julho (GIACCAGLIA 2006: 103). Maior prova disso foi o andamento do julgamento original dos atentados, que, com o fim de satisfazer a opinião pública, conduziu as investigações para a condenação de suspeitos a qualquer custo. Em sua visita oficial aos Estados Unidos, em 2004, Néstor Kirchner participou do encontro anual do Comitê Judio Americano para falar dos esforços argentinos pela punição dos terroristas culpados pelos atentados em Buenos Aires. A participação do casal presidencial no 13º aniversário do atentado comprova o peso do tema na agenda política nacional.

A própria justiça argentina foi depurada em função de sua ineficiência no avanço do processo. O protagonista da primeira fase de investigações, o juiz Juan José Galeano, responde por cinco delitos relacionados à sua condução dos casos, desde suborno, coação dos acusados e falsificação de testemunho. Da mesma maneira, altas figuras, como o ex-presidente Carlos Menem e o então ministro do interior Carlos Corach, são acusadas de encobrimento de fatos que poderiam servir para compreensão do atentado.

Os objetivos da agenda política contra-terrorismo, em especial a retórica de conclusão de investigações do caso AMIA e a busca por justiça, foram assim interpretados por Clarisa Giaccaglia:

[...] por un lado, impedir a nivel interno que el sentimiento de impunidad que aquejaba a los familiares de las victimas se trasladara al resto de la población argentina, perjudicando la imagen del gobierno. Por otro lado, prever las repercusiones que las acciones implementadas a nivel interno pudiesen tener en el ámbito internacional. (GIACCAGLIA 2002: 108)

O Estado argentino reconheceu publicamente sua responsabilidade em relação ao atentado contra a AMIA por meio do Decreto 812/2005, cujo texto reconhece o

descumprimento da função de prevenção à luz do precedente do atentado à Embaixada de Israel dois anos antes.

El gobierno argentino reconoce la responsabilidad del Estado por la violación de los derechos humanos denunciados por Memoria Activa, incluyendo el derecho a la vida, a la integridad física y a la protección judicial. El Estado reconoce la responsabilidad, ya que no existió prevención para evitar el atentado, el Estado reconoce responsabilidad porque existió encubrimiento y denegación de justicia.
(Decreto 812/2005)

O governo sofre a crítica de que foi sua debilidade institucional e a inércia perante o primeiro atentado que possibilitaram a presença do terrorismo no país. A Casa Rosada renovou, em audiência da Organização dos Estados Americanos, o compromisso com familiares das vítimas e com a sociedade argentina de revisão do programa contra-terrorista, continuidade das investigações e reparação das vítimas (KOLLMANN 2005).

3.6 Regimes e Tratados Internacionais

Cumprir notar, inicialmente, que o ordenamento jurídico argentino regido pela Constituição de 1994 define precedência do direito internacional sobre a legislação interna. Dessa maneira as resoluções do Conselho de Segurança têm, por conseguinte, estatuto hierárquico superior à legislação ordinária.

Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.
(ARGENTINA 1994, Artigo 75, § 22).

Essa característica constitucional garante substancial peso de tratados e regimes internacionais sobre a conformação das políticas argentinas contra-terrorismo. Com efeito, uma vez produzido o decreto presidencial, basta que a resolução seja publicada para que as unidades da administração adotem medidas de implementação, que se tornam cogentes para os cidadãos sob jurisdição do Estado Argentino. Em 2004, Decreto inaugurou regime de incorporação das sanções propostas pelo CSNU, de maneira a agilizar procedimentos de renovação da lista de indivíduos e entidades sujeitos ao regime de sanções criado pelo Conselho contra o terrorismo por meio de Portaria Ministerial da Chancelaria argentina.

No âmbito bilateral a Argentina celebrou tratados de cooperação contra-terrorismo, específicos ou como parte de dispositivos de combate ao crime organizado transnacional.⁸⁴ Além disso, existem acordos de cooperação entre agências nacionais, a exemplo do convênio celebrado entre o Ministério do Interior e o FBI em 1999.

No âmbito do MERCOSUL, destacam-se mecanismos de cooperação operacional e assistência mútua na gestão da segurança regional, ao lado de Chile e Bolívia. Cumpre destacar também a participação argentina na criação e gestão do CICTE em 1999, quando assumiu a vice-presidência do Comitê, respondendo pela área de cooperação interamericana contra-terrorismo conforme previsão dos artigos 16 e 17 da Convenção Contra o Terrorismo. Além disso, por meio de um acordo com a UNODC, particularmente com o Programa de Prevenção contra o Terrorismo, agências argentinas oferecem treinamento e assistência a países da América Latina (S/2004/323: 39).

Em agosto de 1995, após o alerta dos dois atentados à embaixada israelense e à AMIA, realizou-se, em Buenos Aires, Reunião de Consultas sobre Cooperação para Prevenir e Eliminar o Terrorismo Internacional, reunindo Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos, Paraguai e Uruguai. O principal resultado da reunião seria a promoção de acordos bilaterais e sub-regionais em matéria de cooperação policial, judicial e de inteligência, além de determinar fortalecimento da segurança de fronteiras, controle migratório e capacitação em técnicas de contra-terrorismo (BARTOLOMÉ & LLENDEROZAS 2002: 12).

Os compromissos assumidos se traduziram, em 1996, na assinatura do Acordo de Segurança e Trânsito na Tríplice Fronteira, que estabeleceu um sistema comum de base de dados. No mesmo ano, um Comando Tripartite seria constituído para garantir as disposições de cooperação entre agentes argentinos – *Gendarmeria Nacional, Prefectura Naval e Policía Federal Argentina* -, brasileiros – Polícia Federal, Consulado em Ciudad Del Este e Exército - e paraguaios – *Policía Nacional de Paraguay*.

As primeiras iniciativas foram acordos de segurança trilaterais *ad hoc* para a Tríplice Fronteira. Em 1998, Argentina, Brasil e Paraguai estabeleceram uma Comissão Tripartite, um mecanismo de segurança que reúne diversas agências dos países parte. Em 2002, os Estados Unidos foram convidados a integrar a Comissão, formalizando o Mecanismo 3 + 1. Em dezembro de 2002, na capital argentina, ocorreu reunião especial de alto nível com a presença de agências norte-americanas, na qual os quatro países concordaram com a criação de um grupo de trabalho permanente de cooperação e prevenção contra o terrorismo. O primeiro

⁸⁴ A Argentina possui acordos com Bolívia (1996), Chile (1993), Egito (1998), Itália (1992), Paraguai (1995), Turquia (1995) e Ucrânia (1998), além de tratados com Israel (1996) e Tunísia (1996).

tema de preocupação seria o levantamento de fundos originados na Tríplice Fronteira para organizações terroristas como Hamas e Hezbollah.

Em 2004, os Estados Unidos sediaram a quarta reunião de alto-nível do mecanismo. Os países participantes trocaram impressões sobre as medidas adotadas na região e se comprometeram a investigar a atuação de instituições de caridade que supostamente estaria desviando fundos para organizações terroristas. Além disso, o Brasil anunciou a criação de um Centro de Inteligência Regional em Foz do Iguaçu, para o qual Argentina e Paraguai enviariam representantes. O mecanismo oportuniza o encontro de agências especializadas, a exemplo da reunião das Unidades de Inteligência Financeira dos quatro países, e formação de grupos de trabalho técnicos.

O impacto dos canais internacionais sobre a resposta argentina pode ser ilustrada pela rapidez da tramitação no Congresso da lei de criminalização do financiamento do terrorismo. Graças às pressões sofridas pelo governo argentino por parte de Estados Unidos, União Européia e pelo GAFI, Senado e Câmara apreciaram com rapidez a proposta de lei. Caso a lei não fosse aprovada a tempo da reunião do GAFI, em Paris, a organização ameaçava declarar o país inseguro para investimentos internacionais (OÑA 2007). O GAFI estabeleceu prazo para o preenchimento do vazio jurídico no código penal argentino. Trata-se de um caso paradigmático da influência de agentes internacionais sobre o funcionamento institucional de um país, em especial, procedimentos legislativos.⁸⁵

Em novembro de 2007, durante a 76ª Assembléia Geral da Interpol, foram aprovados seis “alertas vermelhos”⁸⁶ contra cinco iranianos e um libanês acusados por relatórios judiciais argentinos de envolvimento no atentado da AMIA. Em resposta, o Irã emitiu ordens de prisão e captura de cinco cidadãos argentinos acusados de crimes contra a República Islâmica (Brasemb Buenos Aires 2262, 14/11/2007).⁸⁷

Finalmente, na esfera multilateral, a Argentina ostenta a ratificação de 12 das 13 convenções internacionais existentes em matéria de terrorismo. A Convenção para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, de 2005, já conta com a assinatura argentina e,

⁸⁵ A inclusão do novo artigo ao código penal - crime de financiamento do terrorismo sob a forma de associação ilícita qualificada - veio atender a pressões parlamentares pela adequação argentina às exigências no âmbito do GAFI, mais precisamente à recomendação especial no. 2 do grupo, que determina a tipificação dos crimes de financiamento do terrorismo pelos países membros. Cumpre notar que a Argentina, à época da apresentação do projeto de lei, encontrava-se às vésperas da Reunião Plenária de Estrasburgo, fevereiro de 2007, quando seria examinado o relatório de avaliação do país quanto ao cumprimento das recomendações do GAFI.

⁸⁶ Os *international red alerts* da Interpol permitem a circulação de ordem requerente de detenção de determinados indivíduos com vistas à sua extradição.

⁸⁷ Os implicados seriam os investigadores Eamon Mulle e José Barbaccia, o juiz condutor do caso até 2003, Juan José Galeano, o ex-presidente da DAIA (Delegação de Associações Israelitas da Argentina), Rubén Beraja, e o ex-ministro do Interior, Carlos Corach.

quando ratificado, colocará o país entre os que possuem compromisso integral com as diretivas internacionais.

3.7 Política Contra-Terrorismo

A experiência argentina não é das mais apreciáveis. Segundo alguns autores, o combate ao terrorismo no país provou-se o mais nefasto de todo o continente (FEITLOWITZ 1998; FONTAINE 2005: 63). Tal inabilidade em lidar com a ameaça pode ser justificada pela ausência de violência de guerrilha ao longo da primeira metade da década de 1960, quando surgiram diversos grupos na América do Sul. Com efeito, a sociedade argentina carregava um forte contraste em relação ao perfil social das nações vizinhas.

Fontaine (2005: 69) toma o caso argentino como um exemplo lapidar de como não se deve combater o terrorismo. O histórico de abusos e de elevados custos sociais ensejam uma reflexão sobre métodos e resultados que podem e devem ser úteis nos novos desafios enfrentados pelo país em um possível novo ciclo terrorista.

O primeiro problema encontrado está no treinamento e equipamento da polícia federal e provincial, cuja baixa moral esteve atrelada à tradicional percepção de corrupção e incompetência imputada pela opinião pública (*Idem*: 70-71). A dificuldade de enfrentar a criminalidade, coletar e analisar dados e constituir um sistema de inteligência conduziram a um perfil brutal de atuação contra manifestações de desordem civil como greves e demonstrações públicas. A existência de facções no coração do Exército argentino, que levaram ao fracasso da operação Malvinas, demonstra a dificuldade de lidar com guerras e inimigos convencionais; logo, as guerras não-convencionais não seriam enfrentadas de maneira superior.

Uma das vantagens mais importantes para o combate a grupos terroristas é a vantagem moral. Na Argentina do final dos anos 1970, os insurgentes haviam logrado convencer parte da população de que sua luta e seus objetivos eram legítimos. Isso se refletiu em quatro falhas essenciais: de legitimidade, de inteligência, tático-estratégica e de legalidade. A inconstância dos governos que se sucederam impediu a conformação de uma estrutura estável e legitimada para lidar com atos terroristas (*Idem*: 75). Incorreu-se, nesse período, em uma tática primária de caça, prisão e julgamento de todo e qualquer cidadão suspeito, sem que houvesse esforços de infiltração (*Idem* 2005: 77).

Uma lição do sistema de repressão da estratégia contra-subversão na Argentina, que custou entre 15.000 e 30.000 vidas, é que a adoção de noções muito amplas sobre terrorismo pode ter efeitos bastante negativos.

el terrorista no sólo es considerado tal por matar con una arma o colocar una bomba, son también por activar a través de ideas contrarias a nuestra civilización occidental y cristiana

(General Videla *apud* MONIZ BANDEIRA 2005: 368)

A Argentina teve que acordar para o problema ao som das explosões que atingiram a embaixada de Israel e da AMIA. É evidente que a ameaça que se apresentava era essencialmente distinta, o que não convalida, entretanto, os mesmos erros cometidos no regime militar. Imediatamente após os atentados de 1994, o presidente Menem cria nova agência de segurança responsável pela coordenação de atuação das Forças Armadas em casos de emergência. Contudo, organizações de direitos humanos argentinas manifestaram preocupação com o fato de que os militares argentinos estariam resistentes a abandonar questões de segurança interna (HUSER 2002: 168).

La falta de pericia técnica para manejar la crisis en los momentos inmediatos posteriores a ambos atentados, los errores cometidos por algunos de los investigadores que debieron enfrentar el problema, o la falta de respuestas inmediatas para la angustia de las víctimas fueron muestras claras de esas carencias. Más allá de las deficiencias cómplices que pudieran verificarse, una verdad patética que todos sospechábamos se vio a la luz: el Estado argentino no estaba en condiciones de preparación para enfrentar los ataques del terrorismo transnacional propio de la post guerra fría y que, por lo tanto todos los oficiales del gobierno argentino debieron enfrentar la dura tarea de crear y ejecutar una estrategia propia para enfrentar al nuevo enemigo, comenzando el trabajo por las respuestas a las preguntas más elementales. (BAIZÁN 2001: 50-51)

Mario Baizán (2001: 51), secretário da Comissão de Segurança Interna do Senado Argentino, atribuiu a demora argentina em responder ao chamado do primeiro atentado à experiência social argentina em torno do conceito de “terrorismo”. Essa causa estrutural contribuiu para a conformação de uma “consciência de negação”, por meio da qual a sociedade argentina buscou tratar o incidente como circunstancial para evitar as feridas das décadas anteriores. Essa postura presente também no Estado contribuiu para a postergação de políticas de prevenção do terrorismo.

Dessa forma, uma política contra-terrorista argentina só começa a ser esboçada a partir de 1995 à sombra de dois grandes atentados. As primeiras medidas ocorreram a reboque das

erráticas investigações judiciais, intensificação da atuação dos grupos de inteligência, proliferação de contatos institucionais e, principalmente, a consolidação de uma política trilateral para a Tríplice Fronteira. A estratégia inicial do Ministério do Interior, então comandada por Carlos Corach, era voltada para: a) a resolução judicialmente dirigida das dúvidas levantadas pelas falhas e condições que levaram ao sucesso dos terroristas; e b) a criação de condições políticas, econômicas e sociais desfavoráveis à formação de nichos terroristas próximos ao país (*Idem*: 52-53). Em 1995, para auxiliar nas investigações, foi criada a Direção Unificada de Investigações Antiterrorista (DUIA), sob o comando da Polícia Federal argentina.

Após 1994, a Gendarmería Nacional procedeu uma varredura completa sobre escritórios estrangeiros, em particular árabes e israelenses, incluindo escolas, clubes e centros comunitários para definir planos de segurança, assistência a simulação de procedimentos de evacuação e resgate (S/2001/1340: 16).

Em meio às dificuldades das investigações sobre o atentado contra a AMIA, a reação do governo argentino, ciente do caráter internacional dos ataques sofridos, foi organizar e sediar conferência regional sobre contra-terrorismo. Desde então, a Argentina assumiu um papel de liderança regional sobre o tema. Iniciativas de diálogo do Ministério do Interior colocaram à mesa preocupações sobre a tríplice fronteira com seus vizinhos. Em março de 1997, os três governos acordam um plano de segurança para a região, criando também uma comissão trilateral de acompanhamento.

Desde 2001, apesar da pressão internacional pelo desenvolvimento de legislação específica, a Argentina tem tido grande dificuldade em avançar na produção de leis que facilitem a perseguição e condenação do terrorismo. Em grande medida, isso se deve ao passado de abusos cometidos pelo regime militar, cuja memória cria na opinião pública uma forte oposição ao incremento do mandato das forças policiais. Teme-se principalmente que o contra-terrorismo funcione como um pretexto para a criminalização dos movimentos sociais.

Ao emendar sua legislação sobre crimes financeiros, em outubro de 2001, a Argentina criou uma nova Unidade de Inteligência Financeira, voltada para a investigação de crimes relacionados ao financiamento do terrorismo. Paralelamente, funciona a Unidade de Coordenação Nacional subordinada ao Ministério da Justiça e unidades de investigação junto ao Banco Central e ao escritório do Procurador Geral. O sistema tornou-se operacional entre 2006 e 2007, contando com representações junto ao GAFISUD e GAFI. Em junho de 2007, a Argentina se juntou a Chile, Colômbia e Uruguai, como os únicos países da América do Sul a

apresentar leis específicas contra o financiamento do terrorismo (STATE DEPARTMENT 2008: 149).

A Argentina foi o primeiro país da América do Sul a lançar nova legislação para a criação de um novo sistema de inteligência, que incluiria o Diretório Nacional de Inteligência Criminal. Nas áreas de cooperação específica, o Ministério do Interior destaca o treinamento de analistas de inteligência com o FBI e DEA (WOODROW WILSON CENTER 2006: 3). No último relatório do Departamento de Estado, a Argentina mereceu elogios pela implementação de seu sistema de inteligência financeira para prevenção do financiamento do terrorismo.

In 2007, the National Coordination Unit in the Ministry of Justice and Human Rights became fully functional, managing the government's anti-money laundering and counterterrorist finance efforts and representing Argentina to the Financial Action Task Force, Financial Action Task Force of South America [...]. The Attorney General's special prosecution unit, set up to handle money laundering and terrorism finance cases, began operations in 2007. In 2008, the Argentine Central Bank's Superintendent of Banks began specific anti-money laundering and counterterrorist finance inspections of financial entities and exchange houses. The Argentine government and Central Bank remained committed to freezing assets of terrorist groups identified by the United Nations in Argentine financial institutions.

(STATE DEPARTMENT 2009)

A atuação diplomática argentina também merece destaque. A Argentina estabeleceu canais de cooperação em três frentes fundamentais, incluindo as Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos e MERCOSUL, sublinhado o Mecanismo 3 + 1. Listas sobre indivíduos e entidades ligados ao terrorismo definidas pelo Conselho de Segurança são incorporados diretamente na legislação argentina por meio de resolução do Ministério de Relações Exteriores e posterior publicação na Gazeta Oficial, desencadeando procedimentos de congelamento de fundos. Decreto de 2004 permitiu maior agilidade na aplicação de sanções estabelecidas pelo CSNU.

Relatórios argentinos sobre contra-terrorismo enviados às Nações Unidas destacam a especialização do serviço de inteligência e de forças de segurança dentro da Polícia Federal, Gendarmería e Prefectura Naval. O contra-terrorismo, evidentemente, não se esgota nesses institutos, possuindo capilaridade nas distintas agências no que cabe às suas responsabilidades específicas. Atenção especial da estratégia argentina é dirigida para controle de fronteiras, com grandes avanços na gestão do Comando Tripartite e do Mecanismo 3 + 1 para a prevenção de atividades terroristas na região. De toda sorte, avaliações do governo norte-

americano aplaudiram os avanços conquistados na Tríplice Fronteira e chegaram a definir que as ações reduziram em 80% as chances de um terceiro atentado em Buenos Aires (BAIZÁN 2001: 59).

CAPÍTULO IV: REPÚBLICA DE COLÔMBIA

*Antes,
el miedo tenía muchos rostros
que me aterraban
porque en todos lo reconocía.
Ahora,
lo que me aterra
es que ya no lo reconozco
porque los tiene todos.*

“Acertijo”, da poetisa colombiana Luz Helena Cordero

4.1 Introdução

Existem inúmeras dificuldades para definir o caráter da violência multifacetada na Colômbia. A sociedade recusou-se por muito tempo a considerar a existência do terrorismo, descaracterizado pela permanência congênita na história de violência política colombiana. Reflexo disso é que, na academia, os chamados *violentólogos* não costumam trabalhar com as tipologias de terrorismo. Há, portanto, ambigüidade no tratamento dos insurgentes guerrilheiros, porque os grupos são muitas vezes reconhecidos como entidades políticas, com possibilidades de interlocução com autoridades do governo (ZACKRISON 2005: 122-123).

Em função desse cenário de violência contínua e aparentemente insolúvel, Minaudier (1997: 5-6) ressalta a construção psicológica de um pessimismo nacional. Isso a despeito de uma reputação no cenário latino-americano, como um dos raros países da região a passar ao largo da endemia dos regimes ditatoriais e a resistir aos efeitos devastadores de crises econômicas, credenciando-se como o país com o maior crescimento econômico do século XIX na América Latina e detentor de uma das constituições mais longevas, que vigeu de 1886 até 1991 (THOUMI 2005: 8).

O caso colombiano apresenta-se com matizes variados, de forma a dificultar um estudo bem delimitado entre as diversas modalidades de violência política. A depender do conceito, podem-se desenvolver argumentos os mais distintos sobre a realidade local. Em 1992, foi o país com o maior número de incidentes terroristas no mundo (STATE DEPARTMENT 1993: 10). A indesejada liderança assolou o país por vários anos, colocando a Colômbia no centro do mapa das preocupações sobre contra-terrorismo global.

Em pouco casos o terrorismo logrou alterar as regulações estatais como na Colômbia. Políticas de extradição, atuação policial, judiciária, de combate ao narcotráfico e de meios de comunicação foram substancialmente moldadas pela presença de um ambiente social de angústia e temor produzido por estratégias de intimidação (BORRERO 2008: 135).

4.2 Histórico de Violência Política

Não há, ao longo da história colombiana, um período prolongado de paz. Desde a independência em 1813,⁸⁸ o país sofreu os efeitos de duas guerras civis: a Guerra dos Mil Dias (1899-1902) e *La Violencia* (1948-1965). O histórico de conflitos é traduzido pela permanente competição política entre Liberais e Conservadores. O lastro da violência civil remonta ao surgimento de pequenos exércitos liberais, alguns dos quais se transformariam em unidades de guerrilha. A fim de resistir às pressões das forças policiais e dos *chulavitas*,⁸⁹ os fazendeiros liberais armaram seus trabalhadores e instituíram regimes de autodefesa, controlando dessa maneira vastas áreas isoladas e montanhosas da Colômbia (MINAUDIER 1997: 262).

A divisão no país se fazia evidente apesar da dificuldade de organização de um projeto liberal unificado, como proposto na Conferência de Boyacá, em 1952. Um resultado significativo foi a designação de um comandante-em-chefe das guerrilhas. Paralelamente a esse processo, o Partido Comunista já havia fincado raízes em zonas rurais colombianas a partir da década de 1920, notadamente em Sumapaz e ao sul de Tolima, ganhando ímpeto após o sucesso da Revolução Cubana (*Idem*: 263). Seus partidários também recorreram à guerrilha para atingir os fins de promover uma reforma agrária radical. Assim, guerrilhas liberais e comunistas resistiram por décadas aos esforços de combate e cooptação do Estado colombiano, ignorando, por exemplo, a proposta de concessão de anistia pelo presidente Rojas Pinilla (1953-1957), em 1953.

O renascimento da guerrilha ocorre na esteira da resistência à reação conservadora do Exército Colombiano nos anos 1950 e como reminiscência persistente de *La Violencia*. Mesmo assim, durante os anos 1960, as guerrilhas eram uma ameaça administrável. Gozando de uma simpatia difusa na população, beneficiava-se também do romantismo revolucionário,

⁸⁸ A Guerra dos Mil Dias foi seguida pelo mais longo período de paz da história colombiana (1902-1946). Inicialmente, a Grã-Colômbia governada por Simón Bolívar compreendia Colômbia, Equador, Panamá e Venezuela. Em 1830, Equador e Venezuela separam-se, dando origem a repúblicas independentes.

⁸⁹ O *chulavitas* ou *pájaros* eram agentes contratados para exterminar os opositores do governo.

atraindo particularmente a classe estudantil. Outro fenômeno particular consta da participação ativa de membros da Igreja Católica, a despeito do fato de a Igreja Colombiana ter se mantido uma das mais conservadoras no continente. A história do padre Camilo Torres, que morreu em combate como membro da ELN em 1965, tornou-se ilustrativa do potencial político da teologia da libertação condenada pelo Vaticano.

Nos anos 1970, quando as guerrilhas se voltam contra as instituições e homens de Estado, emerge ameaça real à governabilidade da Colômbia. As regiões mais isoladas são efetivamente tomadas pela guerrilha. Nesse sentido, o presidente Julio César Turbay (1978-1982), em 1978, promulga *estatuto de seguridad*, que vigeria até 1982, voltado para a redução das liberdades individuais e aumento na severidade das penas para crimes correlacionados a atividades guerrilheiras.⁹⁰

Coube ao Exército responder à ameaça, exercitando a repressão sem nenhuma perspectiva de vitória. Os resultados dessa postura implicaram crescente brutalidade de atuação militar em relação à população civil das regiões conflituosas e uma reação desproporcional contra os membros da esquerda legalmente constituída. Ocorre, pois, a militarização do conflito, por meio da expansão da atuação dos tribunais militares como parcela significativa do aparato judicial. Uma mudança de estratégia ocorre no governo Belisario Betancur (1982-1986), que propõe, em 1982, anistia incondicional – em que os guerrilheiros não eram obrigados a baixar armas para se beneficiarem do plano de reabilitação. A despeito da desconfiança de grupos guerrilheiros e da oposição das Forças Armadas, o plano logrou atrair para o diálogo pelo cessar-fogo as FARC, em 1984, e, em seguida, o M-19, que abandona as armas em novembro de 1989, seguido pelo PRT, EPL e Movimiento Quintín Lame, no primeiro trimestre de 1991.

A recessão econômica que atinge a Colômbia nesse período impede o governo de Betancur de atingir suas propostas de melhorias sociais, que poderiam credenciar seu governo a empreender um pacto nacional pela pacificação.⁹¹ De fato, o plano de Betancur não avança e, em 1985, as principais guerrilhas formam uma coordenação para concertar sua interlocução

⁹⁰ Para um estudo atento do período que antecede o foco do presente estudo, vide DEL RIO 1998.

⁹¹ Após anos de bonança econômica nos anos 1970, a Colômbia enfrenta um cenário de estagnação na década seguinte, em razão do choque do petróleo, em 1979, bem como a queda do preço do café e a concorrência de Brasil, México e Tigres Asiáticos no mercado internacional. O impacto nos índices de emprego é significativo: 14% de desemprego nas cidades e 16% de subemprego, em 1984 (MINAUDIER 1997: 296). A Colômbia, entretanto, beneficiou-se de um perfil diferenciado para a superação da crise: inflação e dívida externa sob controle. Portanto, em comparação com seus vizinhos, a Colômbia sofreu apenas modestamente com a crise. O PIB colombiano cresceu 37% no decênio 1980 contra 12% do conjunto do subcontinente (*Idem*: 298).

e agenda de demandas. Entretanto, no ano seguinte, o massacre do Palácio da Justiça em Bogotá, decreta o fim de qualquer plano de diálogo político.⁹²

O Presidente Virgilio Barco (1986-1990), por sua vez, lança uma dupla ofensiva em 1986, consistindo de melhor aparelhamento das forças militares e policiais e de um programa de combate à pobreza absoluta, promovendo investimentos em saúde, educação e infraestrutura. O assassinato de três candidatos presidenciais que se preparavam para as eleições de 1990 indica a força do narcotráfico e enseja declaração de estado de guerra. Com o auxílio de especialistas norte-americanos, o governo empreende uma grande ofensiva contra os líderes dos cartéis da droga. Atentados vários ocorrem como resposta e o processo eleitoral que elegeu César Gaviria (1990-1994) – sucessor do liberal assassinado Luis Carlos Galán – conta com nível de participação de apenas 44% (MINAUDIER 1997: 306).

4.2.1 Território e Presença Estatal

Diversos autores colombianos chamam atenção para a questão agrária como pano de fundo do problema (GONZÁLEZ 2003: 104-105). A histórica concentração fundiária deu origem a um processo permanente de colonização camponesa da periferia, distante do alcance da regulação estatal. Com efeito, o surgimento de grupos guerrilheiros coincide com a geografia da colonização aluvial e anárquica (JARAMILLO *apud* GONZÁLEZ 2003: 105). O período de *La Violencia* intensificou a ocupação das zonas altas e amazônicas. Esse processo contribuiu para a diferenciação da presença estatal na Colômbia por regiões, o que comprometeu a execução administrativa e o exercício do monopólio da força legítima. O Estado teve que se contentar em muitos casos em governar por meio de estruturas indiretas de poder, cuja existência baseava-se em lideranças locais.

Ademais, as limitações da reforma agrária oficial e a criminalização da manifestação camponesa contribuíram para o divórcio dos movimentos sociais e os partidos políticos tradicionais. Houve, nesse sentido, vazão para os interessados na radicalização e instrumentalização dos movimentos sociais por grupos de esquerda (GONZÁLEZ 2003: 115).

As dinâmicas geográficas do conflito armado iluminam algumas causas estruturais do conflito, ao se observar a presença diferenciada do Estado e os graus de integração territorial e

⁹² Em 1985, 28 guerrilheiros do M-19 tomaram o Palácio e fizeram mais de trezentos reféns. Com a mal sucedida intervenção das forças de segurança, a operação resultou na morte de 11 magistrados, em um total de 55 vítimas fatais. O ataque ocorre na Praça Central de Bogotá, a Praça Bolívar; sublinhe-se que o Palácio da Justiça abriga a Corte Suprema Colombiana e fica a poucos metros do Palácio de Nariño, residência oficial do presidente da República.

social observados na Colômbia.⁹³ Notadamente, as FARC diversificaram sua presença conforme as características de cada região: zonas de refúgio, de captação de recurso, de confrontação armada, áreas de colonização periférica, de ocupação consolidada e em municípios de expansão (ECHANDÍA *apud* GONZÁLEZ 2003: 117).

Por outro lado, o terrorismo implica esforço de desterritorialização do conflito, na medida em que supera em alguma medida as delimitações tradicionais de áreas de controle armado e demonstra potencial exercício de domínio sobre zonas tradicionalmente ocupadas pelo adversário, de maneira a privar a sociedade civil de referenciais. O terrorismo funciona, portanto, como sistema de difusão de incertezas e ameaça o discurso de provimento de segurança pregado pelo Estado.

4.2.2 Narcotráfico

Os primeiros cultivos de cannabis ocorrem em meados da década de 1970 nas regiões de Guajira e Sierra Nevada, ao norte da Colômbia.⁹⁴ As campanhas de fumigação logram reduzir a produção da folha na primeira metade da década de 1980, mas ela retorna com toda força nos anos 1990, na região de Cauca. Inicialmente, a Colômbia participava da cadeia do tráfico somente por meio de atividades de transformação, recebendo as folhas originárias de Peru e Bolívia.

A economia informal e paralela, ao largo da capacidade estatal, experimentou grande crescimento na Colômbia. Esse processo garantiu que os barões da droga acumulassem capital para investir na economia formal e em propriedades. Como consequência surgiu uma nova elite de fraudadores fiscais. Com a subsequente privatização da justiça, as instituições perdem credibilidade e o sistema do “acerto de contas” torna-se regra (MINAUDIER 1997: 300-302). A indústria da droga desempenha papel central, na medida em que lançou tentáculos sobre as instituições e fortaleceu sua presença política por meio do financiamento de campanhas e participação direta nos grandes partidos (MANWARING 2002: 4).

As atividades ilegais do narcotráfico e da guerrilha, por diferentes que fossem, experimentaram uma evolução paralela nos anos 1980, desenvolveram-se nas mesmas regiões

⁹³ Para uma discussão sobre as dinâmicas regionais do conflito e sobre os determinantes micro, meso e macroregionais, vide GONZÁLEZ 2003.

⁹⁴ O porquê do epicentro da cocaína ter se instalado na Colômbia levanta razões geográficas como a interseção do mundo andino, onde a população indígena cultiva a coca há séculos, e o Caribe, cujo contato com o Atlântico e Pacífico denotam proximidade com o maior mercado consumidor, os Estados Unidos. As razões internas remetem à falta de controle estatal e mesmo sua ausência em regiões mais isoladas da faixa amazônica.

e combatiam o mesmo inimigo: o Estado. Os benefícios mútuos eram evidentes no sentido do provimento de segurança das plantações, em favor do lucro dos traficantes e do financiamento da guerrilha. Entretanto, os conflitos emergem no final da década quando os interesses do Cartel de Medellín se chocam com os da guerrilha por razões políticas e pelo controle de zonas produtoras e das populações. Em determinado momento, as guerrilhas passaram a ser vistas como concorrentes; vale lembrar o “terceiro cartel” como alcunha das FARC, colocadas ao lado de Cali e Medellín (MINAUDIER 1997: 303). Assim, as rotas da droga começaram a encontrar obstáculos em terreno dominado pela guerrilha.

Argumenta Manwaring (2002: 4) que a convergência dos grupos rebeldes com o narcotráfico partiu de decisão da Sétima Conferência das FARC, em 1982.⁹⁵ Os primeiros contatos, contudo, são provavelmente resultado do conflituoso relacionamento entre o M-19 e a nascente classe emergente de narcotraficantes, alvos constantes de seqüestros e extorsões (STEINITZ 2002: 2).⁹⁶

Em resposta à violência cruzada, ao imposto revolucionário – *vacuna* para os colombianos -, formam-se grupos paramilitares de autodefesa, como o MAS – Morte aos Seqüestradores. Algumas regiões encontraram-se no centro do conflito entre Forças Armadas, guerrilha e narcotraficantes. Nesse contexto, inaugura-se, em 1984, uma fase de terror sistemático contra personagens e instituições contrários à droga. Lideranças narcotraficantes almejavam a anulação do tratado de extradição de 1979 com os Estados Unidos e lograram alcançá-lo em 1987, com a declaração de sua inconstitucionalidade pela Suprema Corte.⁹⁷ A interpretação da letra do acordo dependeria, contudo, do grau da pressão norte-americana e disposição governamental, consolidando-se definitivamente em 1999, quando a gestão Pastrana (1998-2002) autorizou a extradição de colombianos com base no acordo (ZACKRISON 2005: 130-131).

Ocorreu que, com o objetivo de dissuadir o *establishment* colombiano da campanha contra o narcotráfico, criminosos lançaram ataques sistemáticos contra alvos políticos e civis. A essa contra-campanha conferiu-se a alcunha de narcoterrorismo, calcado na realidade social colombiana. Uma das principais demandas dos perpetradores de atos de violência generalizada era a suspensão dos acordos de extradição com os Estados Unidos para prisão e

⁹⁵ O sucesso dessa parceria pôde ser verificado na expansão das FARC de 173 municípios em 1983 para 622 em 1995. E de 2.000 guerrilheiros de 1982 para cerca de 20.000 em 2001.

⁹⁶ Em 1981, membros do M-19 seqüestraram a irmã de Jorge Ochoa, membro do Cartel de Medellín. Em resposta, o esquadrão “Muerte a Secuestradores” assassinaram simpatizantes do grupo guerrilheiro até que fosse efetuada a libertação da refém.

⁹⁷ O Tratado assinado em 1979 foi ratificado em 1982, mas só entraria em vigor em 1984, quando o Ministro da Justiça Rodrigo Lara-Bonilla foi assassinado (THOUMI 2005: 13).

juízo de acusados de narcoterrorismo.⁹⁸ No início da década de 1970, sob o comando de Pablo Escobar, a sociedade colombiana experimentou verdadeiro período de terror, cujo símbolo maior foram os ataques com carros-bomba.⁹⁹

O combate ao narcotráfico só se tornou prioritário na Colômbia quando, na década de 1980, os efeitos sociais e políticos tornaram-se dramáticos. Nos anos 1990, ficaria claro que a droga fortalecia a guerrilha e organizações paramilitares. Até então, políticas consistentes contra o tráfico de drogas eram inexistentes. Os programas de erradicação de cultivos ilegais do final dos anos 1970 só foram desenhados em razão de pressões norte-americanas. Porém, a grande tolerância pública comprometeu sua eficácia. Na verdade, o sistema político era mais dependente da indústria do narcotráfico do que a própria economia colombiana (THOUMI 2005: 12-14).

Mudanças na dinâmica do narcotráfico contribuíram para o fortalecimento das FARC e de grupos paramilitares, que passaram a contar com maior volume de recursos. Sob pressão de Washington, Gaviria lança campanha contra o Cartel de Cali, levando à formação de um sistema mais difuso de tráfico, baseado em unidades menores, porém numerosas. A nova rede de narcotráfico tornou-se também mais dependente da proteção das FARC e de paramilitares. Mesmo o ELN, que levantava recursos basicamente por meio de práticas de extorsão, passou a complementar seus fundos com a taxaço de plantações, embora em menor escala. Além disso, com o fortalecimento do combate à coca na Bolívia e os obstáculos à ponte aérea Peru-Colômbia, a produção da coca mais do que dobrou na Colômbia entre 1995 e 2000, principalmente nas regiões sul e central (STEINITZ 2002: 9).¹⁰⁰ O cenário favorável deu ensejo à expansão dos negócios para a heroína nos departamentos sulinos de Tolima, Huila e Cauca, logo capturando grande parcela do mercado norte-americano.¹⁰¹

⁹⁸ Interessava aos membros dos cartéis permanecer na Colômbia, onde tinham meios de corromper o – ou tirar proveito do corrompido - sistema carcerário e judiciário.

⁹⁹ Com o objetivo político de barrar o tratado de extradição, iniciou-se sistemática campanha terrorista perpetrada por grupos criminosos (THOUMI 2005: 13). Nos primeiros meses de 1993, ocorre uma série de atentados com carros-bomba, estratégia de terror até então desconhecida na Colômbia (MINAUDIER 1997: 312). Os adversários da legislação permissiva de extradição de traficantes de droga que tramitava no Congresso desde 1997 se valeram de técnicas terroristas para dissuadir os decisores públicos. Indivíduos identificados como “os extraditáveis”, grupo financiado pelos narcotraficantes, mantiveram constante pressão sobre os canais da imprensa nacional e estrangeira (STATE DEPARTMENT 1998: 38).

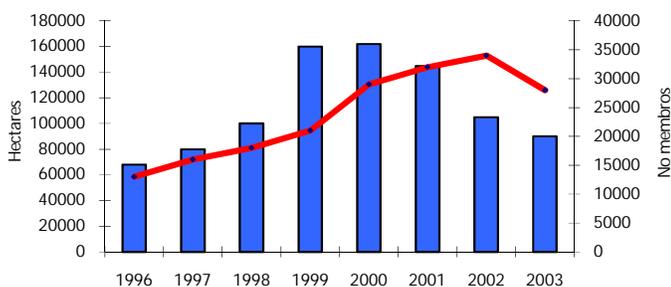
¹⁰⁰ As recomendações de erradicação militarizada dos cultivos de coca foram cumpridas por Peru e Bolívia, submetidos aos temores das sanções da “certificação” conferida pelo governo americano, por meio do qual eram previstas sanções econômicas aos países desviantes (SANTOS 2006: 64).

¹⁰¹ Para que se tenha uma idéia do sistema de cobranças, as FARC praticamente padronizaram suas taxas. Em 1999, cada quilograma de pasta de coca produzidas em seu território correspondia a US\$15,70 e cada quilo de cocaína, US\$ 52,60. O custo pela proteção de um vôo doméstico era de US\$2.631. Um vôo internacional significava incremento de US\$5.236 para os cofres das FARC. O sistema de cobranças se estende para a

Morto Pablo Escobar, em 1993, foi possível verificar uma diminuição do narcoterrorismo. O desmantelamento dos cartéis em 1999, durante o governo Pastrana, que extraditou líderes cocaleiros, parece ter dado fim à série de ataques narcoterroristas.

As FARC reconhecem que o grupo se beneficia de sistema de taxaço e financiamento, entretanto negam seu envolvimento direto com o tráfico de drogas. A participação ativa só foi reconhecida pela AUC. Como parte das negociações com o governo colombiano, os paramilitares comprometeram-se a interromper atividades correlatas ao tráfico. O ELN arroga-se uma postura moral superior à do governo colombiano e dos demais grupos não-estatais, afastando-se de conexões ostensivas com o dinheiro do tráfico (MACLACHLAN 1997: 21).

Figura 8 - Relação entre cultivos ilícitos e grupos armados ilegais



Fonte: Ministerio de Defensa Nacional y Proyecto SIMCI *apud* VALENCIA 2005: 131

Números do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) revelam que, a despeito da intensificação dos esforços de erradicação, o cultivo ilícito de coca na Colômbia aumentou 27% em 2007. Assim, a Colômbia permanece o maior produtor de folha de coca do mundo. Cerca de 100.000 ha de área de cultivo ilícito se distribuem principalmente em regiões do Pacífico e do Meta-Guaviare, onde a produtividade da folha é mais alta. Com a assistência da polícia e dos militares, o governo colombiano escalou grupos móveis de erradicação manual, que são geralmente alvo de ataques de grupos criminosos que lucram com os cultivos. De toda sorte, em 2007, 67.000 ha foram erradicados manualmente e uma área superior a 153.000 foi alvo de fumigações (INCB 2009: 76).

produção de ópio, além de serviços de uso de embarcações e percentuais de valores de venda (STEINITZ 2002: 11).

4.3 Perfil da Ameaça Terrorista

Em 1964, unidades guerrilheiras – sobretudo comunistas, mas também algumas de orientação liberal – formam as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), cuja atuação manteve-se discreta ao longo dos anos 1960 e só ganharia notoriedade internacional a partir de 1979 (MINAUDIER 1997: 288). Em 1962, o ELN é fundado por estudantes de orientação castrista. O EPL forma-se pelo ativismo de estudantes maoístas e o PRT - Partido Revolucionário dos Trabalhadores - assume postura trotskista. A lista não pára por aí, dada a miríade de grupos dissidentes que se originam, alguns deles se degenerariam rapidamente, como a Frente Ricardo Franco, facção mais violenta da FARC.

Forjada ao modelo do M-26 (Movimento 26 de Julho) cubano, o M-19 (Movimento 19 de Abril) colombiano alcançou grande apelo internacional, apesar de seu pequeno número de membros relativamente às demais guerrilhas, graças ao aguçado senso de seus líderes de instrumentalização da mídia (MINAUDIER 1997: 289).

Finalmente, cabe destacar o Movimento Quintín Lame, que se caracterizava como uma guerrilha indigenista, muito embora seus quadros não fossem majoritariamente indígenas. Esse movimento era representado pelo Conselho Regional Indígena de Cauca (CRIC) e empreendeu nos anos 1970 ações muitas vezes violentas, tendo por reivindicação a recuperação de terras espoliadas durante o século XIX (MINAUDIER 1997: 289).

As campanhas de guerrilheiros, entretanto, dada sua crescente autonomia em relação aos comandos centrais enfraquecidos, foram absorvidas para atividades de enriquecimento: saques, tráfico de droga e pela indústria do seqüestro. Em 1993, ocorre na região de Urabá conflito inter-guerrilha, colocando frente a frente tropas da ELN e das FARC.¹⁰²

O padrão de ataques coloca indivíduos como os alvos principais do terrorismo. Civis são os mais atingidos pela violência política, seguidos de forças policiais, políticos e militares fora de contexto de combate. Em seguida, são constantes os ataques a construções, destacando-se centros comerciais, empresas, estações policiais e unidades carcerárias. Finalmente, também são alvos relevantes pontos de infra-estrutura energética de gás e petróleo, de comunicações, pontes e, principalmente, linhas de transmissão elétrica (DULIN 2006: 68-70).

¹⁰² Os grupos guerrilheiros competem entre si pelo domínio da linha de distribuição de petróleo de Caño-Limón-Covenas. A superioridade numérica das FARC – 16.000 contra 5.000 – contribuiu sobremaneira para o enfraquecimento operativo do ELN (STATE DEPARTMENT 2002: 46).

A indústria do seqüestro tornou-se característica do final dos anos 1990. As chamadas *Pescas milagrosas* (ZACKRISON 2005: 139) consistiam em barreiras colocadas em vias isoladas para seqüestro de passageiros desafortunados. Outra tática comumente utilizada é o *plan pistola*, no qual os terroristas identificam e assassinam oficiais a serviço da lei, com o fim de atrasar processos legais e intimidar os agentes judiciários. Lideram a lista de atos terroristas das FARC e do ELN: assaltos armados, ataques a bomba, tomada de reféns e incêndios criminosos.

4.3.1 Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC)

O principal grupo guerrilheiro da Colômbia tem sua gênese como facção radical da guerrilha liberal dos anos 1940 que, desiludida com as promessas das lideranças liberais, assume contornos revolucionários.¹⁰³ Com o assassinato do líder liberal Jorge Eliécer Gaitán, em 9 de abril de 1948, que ensejou o *Bogotazo*, e o governo do General Gustavo Rojas Pinilla, que colocou na ilegalidade o Partido Comunista Colombiano, em 1954, o processo de radicalização da guerrilha acelerou seu passo (MANWARING 2002: 2).

A repressão militar produziu um enorme êxodo de camponeses para regiões interioranas do país, alimentando de braços as chamadas “repúblicas independentes”. A ocupação militar de Marquetalia, em 1964, com o fim de eliminar os núcleos terroristas do norte de Tolima, seria o estopim para a criação do grupo guerrilheiro, então sob o título de *Bloque Sur*. Os 48 sobreviventes de Marquetalia, entre eles, Manuel Marulanda Vélez conceberam um movimento unificado sob a bandeira da Luta Revolucionária do Programa Agrário (VARGAS 2008: 406). O nome FARC seria adotado em 1966, durante a Segunda Conferência Nacional, em Casa Verde (DULIN 2006: 16). Tratava-se, inicialmente, de um grupo frágil, que teria somente oito frentes de combate até 1979. No ano de 1985, esse número chegaria a 30 graças as recursos proporcionados pelo narcotráfico em crescimento na Colômbia (*Idem*: 17).

A estrutura organizacional das FARC é composta de colunas e fronts, que obedecem ao comando de um secretariado. As unidades especializam-se em atividades como operações de terrorismo urbano, recrutamento e financiamento.¹⁰⁴ A direção das FARC sofreu duro

¹⁰³ O principal líder carismático das FARC, Manuel Marulanda Vélez, o “Tirofijo”, tinha sua origem guerrilheira como partícipe da luta liberal.

¹⁰⁴ A Coluna Marechal Sucre, por exemplo, transporta armas e munição na região da fronteira com o Equador. A Coluna Móvel de Teófilo Forero escolta a coca de Caquetá até as zonas urbanas. Das unidades da FARC, merecem destaque as frentes 47, 37 e 35 e a Coluna Móvel Teófilo Forero, que demonstram maior atividade nos últimos anos.

golpe com a morte de sua principal liderança em 2008. No entanto, as FARC não dependem tanto do comando central como era o caso do Sendero Luminoso em relação a Gonzalo. De toda sorte, as FARC experimentam o desafio de manter-se sob liderança única.¹⁰⁵

Relatório do Ministério da Defesa Colombiano avalia as dimensões do projeto revolucionário das FARC - política, militar e internacional – e conclui pela irreversível decadência do grupo. Neste momento, as FARC estariam na mesma situação em que começaram há quarenta anos, com a diferença de que hoje as perspectivas de crescimento seriam muito baixas (MDN 2008: 3).

As diversas unidades que compõem as organizações terroristas colombianas funcionam tanto hierárquica quanto autonomamente. Entre 2002 e 2008, a capacidade ofensiva das FARC decaiu em 70%, concentrando sua atuação em apenas 18 departamentos (SEGURIDAD & DEMOCRACIA 2008: 5). Segundo números de 2008 da Direção de Inteligência Policial da Colômbia, as FARC estariam distribuídas em 107 unidades, divididas em 7 blocos, com um número total aproximado de 10.890 integrantes (VARGAS 2008: 408). O plano ofensivo da organização foi transferido do centro do país em direção à franja ocidental. Tendo em vista seu enfraquecimento operativo, autoridades convergem para a percepção de que as FARC passaram a adotar uma estratégia distinta, de maior apelo midiático para reforçar negociações pela anistia de seus membros e promoção de “acordos humanitários”.

4.3.2 Exército de Libertação Nacional (ELN)

O ELN foi resultado direto da campanha ideológica empreendida pelos cubanos após o sucesso da revolução. Os fundadores do ELN receberam bolsas de estudo oferecidas pelo governo revolucionário de Havana para difundir os ideais comunistas.¹⁰⁶ Por essa razão, o ELN incorporou táticas militares foquistas, bem distintas das adotadas pelas FARC. O início das atividades se deu no departamento de Santander, em 1964. Desde a tomada da cidade de Simacota, em 1965, até meados dos anos 1970, quando já detinha controle sobre áreas dos

¹⁰⁵ Em pequeno intervalo de tempo, as FARC perderam três dos sete integrantes do Secretariado, órgão máximo de controle e organização: Manuel Marulanda, liderança central histórica; Raúl Reyes, porta-voz e responsável pela estratégia política e internacional; e Iván Ríos, membro mais novo do Secretariado e possível indutor da renovação dos quadros das FARC. Atualmente, a ascensão de Alfonso Cano ao posto de comandante das FARC gera questionamentos sobre sua capacidade de manter a coesão das FARC, frente a dissidências dos Blocos Sul e Oriental, comandados, respectivamente, por Joaquín Gómez e Mano Jojoy.

¹⁰⁶ Em novembro de 1962, um grupo de estudantes colombianos em Cuba criou a *Brigada pro Liberación Nacional José Antonio Galán* que seria precursora do ELN (DULIN 2007: 19-20).

departamentos de Bolívar e Antioquia, a ELN experimentou crescimento contínuo (DULIN 2006: 20). As origens do grupo moldaram a agenda política do ELN à imagem e semelhança da revolução cubana: estabelecimento do socialismo, nacionalização dos meios de produção e reforma agrária (MACLACHLAN 1997: 20).¹⁰⁷ Sua área de operação concentra-se no norte e noroeste da Colômbia, em regiões de fronteira com a Venezuela.

Os quadros do ELN eram constituídos de umas poucas centenas de guerrilheiros, porém com algumas figuras carismáticas como o ex-padre Camilo Torres. A teologia da libertação teve particular incidência sobre a formação do grupo, dando origem a uma das principais lideranças do ELN, Manuel Pérez Martínez, também ex-padre. Em 1973, o ELN quase foi extinto. Uma série de operações militares contra a guerrilha logrou capturar várias lideranças. A *Frente Héroes de Anorí* faz alusão à sobrevivência da guerrilha e resistência à repressão. Mas a ameaça à existência do Exército de Libertação Nacional também possuía vertente interna. Dissensões sobre a estratégia essencialmente militar da guerrilha colocaram em xeque a coesão do ELN. Sob risco iminente de extinção, o grupo adotou, a exemplo das FARC, uma abordagem político-militar baseada no lema *todas las formas de lucha* para a consecução dos objetivos revolucionários (DULIN 2006: 20-21).

Efetivamente, o ELN experimentou um período de grande pragmatismo em seu período de maior crescimento entre 1984 e 1986, com a descoberta da reserva de petróleo de Caño-Limón e com iniciativas realistas de negociação com o governo pelo fim da luta armada. A formação do *Consejo Nacional Guerrillero* (CNG) em 1985 e da *Unión Camilista-ELN* (UC-ELN), em 1987, denota a flexibilidade do ELN que, nessas iniciativas, impediu o avanço das negociações de paz com o governo Belisario Betancur.¹⁰⁸ Em meados dos anos 1990, o grupo amadureceu seus objetivos da campanha armada para a criação de um poder alternativo na Colômbia (DULIN 2006: 21).

Os métodos do ELN combinam ataques terroristas com tentativas de negociação. O grupo tornou-se crescentemente descentralizado em função da especialização de unidades em sabotagem, seqüestros e terrorismo urbano. Uma de suas características são operações contra companhias internacionais instaladas no país por meio do seqüestro de estrangeiros e, principalmente, destruição da infra-estrutura petroleira. Assim, um dos objetivos declarados da ELN é afugentar investimentos estrangeiros em recursos naturais colombianos. Discute-se

¹⁰⁷ A influência exercida por Cuba é ilustrada pelo episódio do seqüestro do irmão do presidente, em novembro de 1983, O refém, a despeito de seu elevado ganho político, foi libertado após duas semanas graças à intervenção de Fidel Castro (MACLACHLAN 1997: 21).

¹⁰⁸ O CNG congregava, além do ELN, o M-19, EPL, PRT e a Frente Ricardo Franco das FARC. A UC-ELN, por sua vez, unia o ELN ao MIR-Patria Libre.

se o maior potencial de negociações de paz é reflexo de auto-percepção de fraqueza organizacional ou de um perfil pragmático, significando reais intenções de abandonar a via armada.

A capacidade ofensiva do ELN diminuiu em 77% desde o início da Política de Segurança Democrática. Ocorre que a atividade do ELN foi reduzida a pequenas ações demonstrativas a cada dois anos. Isso se deveu, em grande medida, ao extermínio da frente Carlos Alírio Buitrago, operativa em Antióquia e considerada uma das principais empresas de seqüestro da Colômbia e principal fonte de financiamento do ELN (SEGURIDAD & DEMOCRACIA 2008: 8).

4.3.3 Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC)

As AUC constituíram-se como organização-quadro sob a qual se mobilizavam unidades autônomas criadas para combater grupos de esquerda radical. Diante da incapacidade das forças armadas e policiais de prover segurança, as unidades de auto-defesa outorgaram-se o poder de agir em favor dos cidadãos colombianos. O objetivo imediato da organização consistia em dominar o governo dos municípios e distritos rurais, com o intuito de exercer seu poder por meio da intimidação e substituição de oficiais locais. O resultado, entretanto, da intromissão das AUC no conflito está marcado por massacres de civis e envolvimento com o tráfico de drogas. Por outro lado, efetivamente, as AUC contribuíram para impedir o avanço das FARC.

Em função de seu vertiginoso crescimento e adoção de métodos de flagrante violência contra civis e desrespeito aos direitos humanos, em 10 de setembro de 2001, as AUC foram incluídas na lista de organizações terroristas, o que sepultou a reivindicação junto ao governo para seu reconhecimento político.¹⁰⁹ Com o rechaço do governo colombiano às AUC, os paramilitares tornaram-se um terceiro ator de grande peso contestador da ordem do Estado e com ambições sobre parte do território (MANWARING 2002: 7). Em dezembro de 2002, as AUC aceita condição de baixar armas para iniciar processo de negociação com o governo Uribe. O diálogo iniciado em julho de 2003 encaminhou um calendário de desmobilização, que sofreu revezes com sucessivas violações do cessar-fogo. Em 2004, a OEA foi convidada a participar do processo de paz, em uma missão de apoio e verificação (ARNSON 2005: 4-7).

Blocos operacionais das AUC seguem em processo de desmobilização regida pela lei de justiça e paz, que oferece benefícios judiciais e redução de sentenças para recompensar o

¹⁰⁹ FARC e ELN constam da lista de OTTs do Departamento de Estado desde 1997.

abandono voluntário do terrorismo. Mais de 32.000 membros das AUC abandonaram a clandestinidade. Paralelamente, o Estado colombiano por meio de um Alto Comissariado para Reintegração se ocupa da reinserção dos ex-paramilitares e guerrilheiros na sociedade. Ainda assim, muitos renegados das AUC continuam a praticar atividades criminosas mesmo depois da desmobilização. Não obstante, no discurso oficial a organização formal das AUC deixou de existir e não mais representaria ameaça ao Estado Colombiano (STATE DEPARTMENT 2007: 135).

A última fase de desmobilização foi realizada no segundo semestre de 2006. Entretanto, alguns paramilitares permaneceram resistentes à desmobilização, enquanto outros regressaram a atividades de delinqüência comum. Com o vácuo deixado pelas AUC nas regiões cocaleiras, surgiram novos confrontos pelo domínio da atividade, reunindo novos grupamentos criminais com frentes guerrilheiras (SEGURIDAD & DEMOCRACIA 2008: 10).

4.4 Aparato Jurídico-Institucional

Os governos colombianos tiveram que responder às expectativas populares pela renovação das instituições políticas e administrativas percebidas como parte da crise. Os mandatos das prefeituras eram definidos por comissão bipartidária até 1988, quando foi estabelecido o voto direto para eleições municipais. O grau de desconfiança pode ser mensurado pelos baixos níveis de participação eleitoral.¹¹⁰ Além disso, as investigações que levaram à crise do governo Ernesto Samper significaram golpe ao vigor das instituições que surgiam sob a égide de nova constituição.¹¹¹ As contas da campanha presidencial manchadas com recursos do Cartel de Cali impuseram grande incerteza sobre as relações entre as instituições públicas e o tráfico de drogas.

Um dos efeitos da identidade bipartidária foi a quase impossibilidade da formação de novas agremiações políticas. Posições políticas diferenciadas eram expressas por meio de dissidências marginais dos grandes partidos ou em movimentos extra-partidários (THOUMI 2005: 16). Talvez por essa razão a Colômbia seja o único país sul-americano onde a esquerda

¹¹⁰ Apenas 25% do eleitorado votaram na assembléia constituinte em dezembro de 1990 (MINAUDIER 1997: 320).

¹¹¹ A despeito dos vícios de estilo e de extensão, a nova Constituição traz o mérito da letra progressiva e atenta aos direitos humanos – tema ao qual são dedicados 84 dos 380 artigos constitucionais - e combate ao clientelismo, nepotismo e corrupção (art. 125 e 128). Destacam-se, ainda, a reforma do sistema judiciário (art. 239-256) e a concessão de status especial para os territórios indígenas (art. 286 e 329-330).

nunca obteve real sucesso eleitoral.¹¹² O apelo à violência tornou-se uma forma de expressão de crescente importância frente à rigidez e hegemonia política das elites colombianas. Em síntese, a ausência de um movimento populista de envergadura refletiu a precariedade do Estado, o modelo privatista da economia e a divisão da subcultura bipartidarista (GONZÁLEZ 2003: 110).

Outro componente diferenciado da Colômbia em relação a seus vizinhos sul-americanos são suas Forças Armadas, que por muito anos foram uma instituição fraca e desprestigiada. Com pequena presença nas áreas de fronteira e deficiente controle do território, as Forças Armadas da Colômbia não detinham real poder para instaurar a ordem no país (THOUMI 2005:18). Ocorreu que a omissão dos organismos civis de planejamento relegou o tema da contra-insurgência para a academia militar, que formulou linhas de ação ofensivas. As definições utilizadas para tipificar a guerrilha e narcotraficantes tinham em vista a produção de justificativa legal para envolver as forças militares em seu combate. Nos anos 1990, os subversivos das FARC e ELN foram tipificados “delinqüentes comuns”. Com isso, à luz da constituição, autorizava-se o uso do mandato militar para manutenção da ordem contra a ameaça da delinqüência. Mais do que isso, a autoridade militar estendeu-se para capacidade de prender civis e interrogá-los antes de encaminhá-los ao sistema penal (ZACKRISON 2005: 134). A constituição de 1991 oportunizou uma reavaliação da tipificação, quando também foi proibida atuação dos grupos de auto-defesa.

Em 1965, o presidente Guillermo León modifica o nome de Ministério da Guerra para Ministério de Defesa Nacional, consignando a atribuição da ordem interna conferida aos militares. Havia, entretanto, uma doutrina tácita derivada do período de *La Violencia* que definia que a atribuição do Exército era prover proteção nas cidades, relegando essa função a mecanismos independentes no meio rural. Em 1990, durante a gestão Gaviria, em um esforço de maior controle e modernização da atuação militar, produziu-se uma Estratégia Nacional contra a Violência, que propugnava a criação de um Ministério da Defesa comandada por um ministro civil, prática mantida desde 1991. O Ministério da Defesa Nacional ocupa-se, portanto, da Defesa Nacional e da Segurança Pública, por meio, respectivamente, do Comando Geral das Forças Militares (CGFM) e da Polícia Nacional. As respectivas missões, contudo, experimentam superposição, em face do emprego do Exército em operações de segurança interna contra a guerrilha e o narcotráfico.

¹¹² Uma das raras vitórias da esquerda ocorreu em outubro de 2003, quando Luis Eduardo “Lucho” Garzón conquistou a prefeitura de Bogotá (THOUMI 2005: 23).

A Política de Segurança Democrática (PSD) prioriza o emprego das Forças Armadas para a solução do conflito interno, tendo por objetivo retomar a presença estatal em regiões isoladas e debilitar o adversário, antes de encetar negociações de paz.

O caráter pervasivo do conflito colombiano não permite uma distinção operacional clara entre segurança e defesa. Os esforços de combate capturaram boa parte da agenda institucional, envolvendo agentes de quase todos os segmentos administrativos. A Força Pública colombiana é composta por quatro unidades armadas: Exército, Marinha, Aeronáutica e Polícia Nacional. Logo, a Polícia Nacional da Colômbia (PNC), que opera em todo território colombiano, responde ao Ministério da Defesa.

Dentre as forças policiais, o CONASE - Conselho Nacional de Luta contra o Sequestro e demais Atentados contra a Liberdade Pessoal - e os GAULA – Grupos de Ação Unificada para a Liberdade Pessoal - desempenharam papel importante. O CONASE foi decisivo para o desmantelamento do cartel de Cali, que iniciara a campanha de terrorismo nos anos 1990. Os GAULA, que se dividem em unidades urbanas e rurais, atua em frente de prevenção, tendo grande impacto na redução da indústria do sequestro. Essas iniciativas específicas envolvem pessoal do Exército e da Polícia Nacional.¹¹³ Merece menção ainda a AFEUR – Agrupação de Forças Especiais Antiterrorismo Urbano -, responsável pela proteção presidencial em deslocamentos de viagem e operações de risco contra-terrorismo. Trata-se de uma das mais conceituadas unidades de elite da América do Sul.¹¹⁴

Ainda no âmbito da Polícia Nacional, foi criado o Bloco Antiterrorista em dezembro de 2002. A unidade atua em coordenação com a Seccional da Polícia Judicial (SIJIN), de Inteligência (SIPOL), de Anti-sequestro e Extorsão (GAULA) e Comando Especial Antiterrorista (CEAL).

A expansão da Unidade Antiterrorismo do Procurador Geral da República indica uma preocupação com a agilidade dos trâmites legais de condenação. Sem dúvida, as lições do combate antinarcóticos contribuíram para maior efetividade dos procedimentos de julgamento contra ataques à infra-estrutura nacional, em especial da produção de petróleo.

A previsão legal da lei 599, que define o crime de terrorismo para fins penais, apresenta uma interpretação bastante extensiva:

¹¹³ Vide página eletrônica da Polícia Nacional da Colômbia, em: <http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Home> (acesso em 20 de maio de 2009).

¹¹⁴ Vide página eletrônica do Comando Geral das Forças Militares, em: <http://www.cgfm.mil.co/> (acesso em 29 de janeiro de 2009).

La ley 599 de 2000 define el terrorismo como la acción de provocar o mantener 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.
(REPÚBLICA DE COLOMBIA 2008: 30)

O Departamento de Segurança Administrativo (DAS), principal agência de inteligência da Colômbia, possui status ministerial e responde pelas funções de polícia judicial, operações antiterrorismo e antinarcóticos e controle migratório.¹¹⁵ Principal órgão de inteligência do Executivo colombiano, o DAS recebe contínua pressão para reforma institucional. Entre 2005 e 2007, em meio ao escândalo do envolvimento de figuras-chave do governo Uribe com os paramilitares, o DAS foi um dos principais órgãos atingidos. Em 2009, funcionários foram detidos por investigarem, sem autorização judicial, membros do Poder Judiciário que supostamente seriam opositores do governo.

A Unidade de Análise Financeira da Colômbia foi criada em 1999 no âmbito do Ministério da Fazenda e Crédito Público, dedicando especial atenção para o financiamento do terrorismo. Nesse âmbito, a lei 1.121 de 2006 dita normas para a prevenção, detenção, investigação e sanção do financiamento do terrorismo. Analogamente, para o combate ao fornecimento de armas e munições, existe, desde 1993, o GIAT – Grupo Interinstitucional de Análise Terrorista - composto por oficiais do DAS, Polícia Nacional e Exército para compartilhar informações sobre mercado e rotas de armas em acompanhamento de incidentes terroristas (S/2004/403: 47).

4.5 Opinião Pública

O conflito armado colombiano mais do que qualquer outra guerra afeta enormemente a população civil. O enfrentamento armado não se resume ao combate aberto entre as partes beligerantes por controle de território e eliminação do inimigo, senão volta-se contra as bases sociais do adversário. No jargão paramilitar, *quitarle el agua al pez* significa atacar o ambiente infra-estrutural dos guerrilheiros, no qual se incluem as comunidades civis que vivem sob domínios inimigos e são potencial fonte de apoio moral e de recursos (GONZÁLEZ 2003: 119). O componente terrorista de não-distinção entre civis e forças armadas decorre também dessa dinâmica estratégica do conflito. Afinal, cerca de 15.000

¹¹⁵ Informações adicionais sobre o DAS estão disponíveis na página eletrônica oficial: <http://www.das.gov.co/> (acesso em 29 de janeiro de 2009).

famílias estariam sob a economia paralela e sob a guarda da guerrilha (RICHANI *apud* DULIN 2006: 24).

Não há dúvidas de que a pacificação do país tem sido o centro da agenda política colombiana por décadas. A plataforma da atual gestão é reflexo da importância atribuída pela opinião pública. Os índices de popularidade do governo Uribe mantiveram-se bastante altos ao longo do mandato. Ao lado do crescimento econômico e progresso de programas sociais, as melhorias das questões de segurança são apontadas como o principal elemento da boa avaliação de sua gestão. Entretanto, os críticos de seu governo argumentam que os índices de popularidade do presidente estariam inflados pela metodologia das pesquisas de opinião, que não contemplariam as impressões das populações de regiões mais isoladas e pobres da Colômbia. Cumpre notar que a popularidade de Uribe enfrentou algumas flutuações por ocasião de escândalos envolvendo seu governo com os paramilitares.

O impacto da pressão social sobre os rumos do contra-terrorismo pode ser ilustrado pela impaciência da sociedade com a falta de resultados do plano de negociações com a guerrilha, que, não tendo resultados no médio prazo, teve que ser abandonada pelo desprestigiado governo Pastrana. Uribe, por outro lado, conta com expressivo apoio ao seu agressivo programa de pressão militar. Com efeito, sua reeleição no primeiro turno em 2006 foi creditada principalmente ao sucesso da Política de Segurança Democrática (SANTOS 2006: 63). Exemplo maior desse fenômeno foi que, em junho de 2008, com o sucesso da Operação Jaque, sua aprovação chegou a 91,47%, índice sem paralelos em qualquer outro país da América do Sul.¹¹⁶

Em síntese, as atrocidades cometidas durante o conflito levaram a sociedade colombiana a tolerar as medidas repressivas do Estado para que fosse atingido algum grau de segurança (ZULUAGA NIETO *apud* SANTOS 2006: 74). Nesse sentido, os militares gozam de altos índices de popularidade na Colômbia.¹¹⁷ A principal razão para o comportamento da opinião pública nesse sentido se deve à percepção histórica de impunidade.

A estratégia colombiana envolve necessariamente esforços legais e judiciais ao lado das operações militares. A condenação por terrorismo de membros dos grupos armados reafirma a capacidade estatal de processar e punir legitimamente à ameaça representada por

¹¹⁶ A *Operación Jaque* – Operação Xequê em português – foi levada a cabo em julho de 2008, e logrou liberar, entre outros reféns das FARC, a ex-candidata a presidente Ingrid Betancourt.

¹¹⁷ Segundo matéria da página oficial do Senado Colombiano de novembro de 2008, os níveis de aprovação chegariam a 80%. Vide: http://abc.camara.gov.co/prontus_senado/site/artic/20081105/pags/20081105111315.html (acesso em 29 de janeiro de 2009).

FARC, ELN e AUC, papel que cabe ao procurador geral. A dimensão legal é fundamental no caso colombiano, especialmente ao se considerar o alto grau de percepção de impunidade, que chegaria a 97% segundo dados de 1999 (ZACRISON 2005: 125).

A Política de Segurança Democrática responde à percepção de que uma estratégia vencedora necessita de confiança e apoio da população. A dimensão do Plano dedicada ao fortalecimento da cidadania denota o alto grau de prioridade da estratégia em tornar o cidadão um aliado para a derrota da guerrilha e do terrorismo. A centralidade do cidadão, por meio de políticas de informação e segurança pública, corresponde a uma doutrina de ação integral no contexto democrático, em que o Estado não pode prescindir da aprovação e atuação popular.

A internacionalização do conflito igualmente impacta sobre as percepções dos colombianos sobre seus desafios no combate à violência. A Colômbia é o país com melhor percepção sobre os Estados Unidos na América do Sul, com 69% de avaliação “boa” e “muito boa” (LATINOBARÓMETRO 2008: 19). A Colômbia também lidera entre os países com maior interesse em questões internacionais, com 63%, à frente de Uruguai e Chile (*Idem*: 17).

4.6 Regimes e Tratados Internacionais

Desde a ruptura do processo de paz durante o governo Pastrana, a Casa de Nariño buscou emplacar o discurso da internacionalização ou regionalização do conflito colombiano. Ao argumentar que o conflito havia extrapolado fronteiras e que os efeitos das atividades narcotraficantes estavam afetando a segurança regional como um todo, a Colômbia sugeriu o avanço de um tratamento regional. Incursões de grupos armados no Brasil, Panamá, Equador e Venezuela justificariam, portanto, a elevação da questão colombiana para fóruns regionais de concertação, tese que alcançou pouca adesão sul-americana.

Os países vizinhos adotam diferentes reações em relação à ameaça da guerrilha na Colômbia, que motiva preocupação sobre seu potencial transbordamento. Nenhum país condena as FARC ou o ELN como entidades terroristas, nem realizam designação particular para justificar a adoção de medidas internas. Na maioria das vezes, os governos respondem positivamente às solicitações colombianas para o aprisionamento de fugitivos. Os principais avanços no âmbito subregional são as iniciativas de cooperação fronteiriça com Brasil e Peru. Nesses países, há resiliência das forças de segurança em confrontar os guerrilheiros colombianos. O Equador adota uma postura diferente, ao autorizar a confrontação militar. A boa-vontade de Quito, entretanto, ficou bastante fragilizada depois dos incidentes de

fumigação na região de fronteira e a operação militar colombiana em seu território que resultou na morte de Raúl Reyes, porta-voz e uma das principais lideranças das FARC. A Venezuela coloca mais um obstáculo à plena conformação de cooperação fronteiriça, em especial ao se considerar a extensa e mal-policida linha de fronteira de 2.200 quilômetros. Permanecem obscuros os contatos que Caracas mantém com os grupos guerrilheiros colombianos.

Em agosto de 2003, chefes de Estados de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai assinaram a Declaração de Assunção, na qual manifestam apoio à Colômbia em sua luta contra o terrorismo e narcotráfico.

5. Expresan su más firme respaldo y solidaridad al Gobierno de la hermana República de Colombia, en la persona de su presidente, don Álvaro Uribe Vélez, quien con manifiesta determinación ha encaminado la búsqueda de la paz a través de su política de fortalecimiento de las instituciones democráticas, del Estado de derecho y de la garantía de las libertades fundamentales de los colombianos.
(DECLARAÇÃO DE ASSUNÇÃO 2003)¹¹⁸

Canadá e União Européia acompanharam os Estado Unidos na nomeação de FARC, ELN e AUC como organizações terroristas. Em abril de 2002, o México fechou o escritório oficial das FARC instalado no país (STATE DEPARTMENT 2005: 81).

A emergência da Colômbia como liderança regional em contra-terrorismo se assenta sobre sua capacidade de ministrar treinamento em técnicas anti-sequestro, proteção de autoridades e investigação cibernética. A experiência acumulada motivou a Colômbia a sugerir a criação da Ameripol, instituição de coordenação policial regional espelhada no modelo da Interpol, com o intuito de fortalecer a cooperação contra-terrorismo (STATE DEPARTMENT 2008: 155). Com base nesses atributos, a Colômbia assumiu a presidência do CICTE em 2006 (STATE DEPARTMENT 2007: 134).

A Colômbia é parte de diversos instrumentos bilaterais de natureza executiva ou mecanismos *sui generis*. O exemplo mais bem sucedido é a formação de comissões binacionais de fronteira (COMBIFRON). Os principais mecanismos bilaterais implementados entre a Colômbia e países vizinhos incluem Comissões Binacionais de Fronteira com Venezuela, Equador e Panamá. Com relação a Brasil e Peru, existem mecanismos de cooperação jurídica e grupos de trabalho de alto nível. Em fevereiro de 1998, os chanceleres

¹¹⁸ Texto integral disponível na página eletrônica da presidência da Colômbia: http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2003/agosto/15/14152003.htm

peruano e colombiano trocaram notas diplomáticas sobre cooperação e coordenação contra-terrorismo. Para combater a ameaça comum aos dois países, estabeleceram-se encontros periódicos entre autoridades, planos de compatibilização legislativa e intercâmbio contínuo de informações. Em abril de 2001, Colômbia e Jamaica acordaram cooperação ministerial de defesa e operacional marítima (S/2002/1084: 30).

Em 2002, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela assinaram o Compromisso de Lima, ou Carta Andina para Paz e Segurança, por meio da qual os países contratantes estabeleceram limites aos gastos com defesa. O reconhecimento de que as ameaças na região andina são de ordem interna motivou a redação da Seção IV sobre esforços conjuntos para o combate ao terrorismo em consonância à resolução 1373 do CSNU, à Convenção Interamericana Contra-Terrorismo e a Declaração de Galápagos de 1989. Atenção especial é dedicada a atividades correlatas, ao reconhecer o crime transnacional, a lavagem de dinheiro e o tráfico de drogas e de armas como parte da corrente de transmissão do terrorismo.

Durante a IV Conferência dos Ministros de Defesa das Américas, a Colômbia incorporou o discurso norte-americano em favor do estabelecimento de força militar conjunta contra o terrorismo e o narcotráfico nas Américas, posição dissonante com o discurso dos países vizinhos.

No plano hemisférico, a Colômbia toma assento no CICTE. Em maio de 2003, o país ratificou sua adesão à Convenção Interamericana. Com relação às convenções internacionais, a Colômbia adotou uma abordagem diferenciada, ratificando apenas nove dos treze instrumentos contra-terrorismo até 2006. Em 2004 e 2005, o país acelerou o processo de adesão e se tornou parte das convenções contra tomada de reféns, para a repressão de atentados com explosivos e repressão ao financiamento do terrorismo. Os demais instrumentos aguardam ratificação presidencial ou aprovação da Corte Constitucional (S/2006/423). A assinatura da convenção mais recente sobre terrorismo nuclear afirma a disposição colombiana de aderir à totalidade dos esforços legais internacionais.

4.7 Política Contra-Terrorismo

With persistence and transparency, Colombia will overcome terrorism, which is financed by illicit drugs... Our fight against terrorism is observed by national and international critics, who can be in the country and say what they please without any restriction. Our democratic practice gives us the political authority to say that those who take up arms, financed by illicit drugs, are not insurgents against oppression but terrorists against liberty.

(Trecho de discurso do presidente Alvaro Uribe Velez, por ocasião da 62a Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas, Nova York, 27 de Setembro de 2007)

Em seu início, o governo colombiano não tomou outras ações que não a repressão (MINAUDIER 1997: 290). Por quarenta anos, os governos colombianos que se sucederam adotaram políticas de base *ad hoc* (MANWARING 2002: 11).

Uma nova fase traz a internacionalização do problema e, logo, de seu combate. Afinal, a guerrilha na Colômbia traz um enlace singular entre aspectos domésticos e internacionais. Alguns autores apontam dois componentes de internacionalização: a) presença de membro do Exército Republicano Irlandês na Colômbia;¹¹⁹ e b) percepção de ameaça nas fronteiras sul-americanas no Peru, Equador e Brasil (VELARDE 2007: 196-198). A origem e natureza fundamentalmente domésticas não significaram o encapsulamento do conflito à sua dimensão interna, projetando-se internacionalmente por meio da articulação de processos e atores internacionais. Em primeiro lugar, em virtude das pressões sobre as regiões de fronteira associadas ao tráfico de drogas e de armas, sem mencionar fluxos de migração forçada. Em segundo, em função da permeabilidade institucional colombiana com relação à política anti-narcóticos norte-americana, que assume dimensões geoestratégicas distintas em sua cruzada contra o terrorismo (VAZ 2004: 9-13). A presença de preocupações estratégicas centrais, narcotráfico e terrorismo, convidaram à militarização do conflito.

A inexistência de limites claros entre a insurgência, o narcotráfico e o terrorismo, ao mesmo tempo em que confere um elevado grau de complexidade ao conflito colombiano, representando um desafio político de grande magnitude para sua condução, abre espaço para uma crescente influência de fatores externos, estes profundamente relacionados às políticas e interesses norte-americanos e remetidos de forma mais imediata ao combate conjunto ao narcotráfico e ao terrorismo.

(VAZ 2004: 14)

O impacto da internacionalização sobre o contra-terrorismo não é negligenciável. Entre as razões para o fracasso do processo de negociação figura a internacionalização das estratégias de resolução do conflito e do combate ao narcotráfico. Segundo essa interpretação a presença dos Estados Unidos inibiu o avanço das negociações e, gradualmente, teria transformando o projeto de paz de Pastrana em um “plano militar antidrogas e contra insurgente” (SANTOS 2006: 65).

¹¹⁹ Em 2001, três membros do Exército Republicano Irlandês (IRA) foram detidos em Bogotá portando passaportes falsos. Supostamente, os três irlandeses estariam oferecendo treinamento às FARC sobre mecanismos explosivos.

Por meio de incentivos legais e financeiros, vários presidentes desde a Frente Nacional buscaram negociar com os insurgentes. Belisario Betancur (1982-1986), Virgilio Barco (1986-1990), Cesar Gaviria (1990-1994) e Andrés Pastrana (1998-2002) adotaram políticas de anistia e acordos com o M-19, EPL e grupo Quintin Lame. Linha definitivamente abandonada com a ascensão de Uribe (2002-...). As negociações com as FARC, ELN e dissidentes da ELP são suspensas em 1992. Mesmo assim, diversos grupos têm baixado armas voluntariamente; em maio de 1994, a Renovação Socialista – dissidência da ELN – abandona a luta armada.

A partir de 1990, o número de incidentes no meio urbano cai significativamente e, paralelamente às ofensivas, Cesar Gaviria enceta negociações veladas com o Cartel de Medellín. Com relação ao problema central das extradições, a nova constituição de 1991 inscreve, em seu artigo 35, o princípio de não-extradição de nacionais.¹²⁰

Negociações entre o governo César Gaviria (1990-1994) e grupos guerrilheiros ocorrem no México, em 1992. A demanda pelo cessar-fogo universal como pré-condição para o avanço das negociações foi retirada. As negociações ficariam interrompidas, até que as lideranças guerrilheiras demonstrassem real interesse em abandonar a luta armada. Em julho de 1992, decreto estabeleceu a indicação de “juízes sem face” para o julgamento de terroristas e narcotraficantes.

Ernesto Samper (1994-1998) alterou o discurso do governo, retirando as condicionalidades para avançar nas negociações de paz, sem alcançar sucesso. Entre 1995 e 1998, as FARC se provaram muito mais eficientes em combate que as forças oficiais, logrando sucessivas vitórias (SANTOS 2006: 68). Diante das dificuldades, o governo anunciou, em novembro de 1995, autorização para que militares, governadores dos 32 departamentos e prefeitos pudessem evacuar áreas civis para combater grupos armados ilegais (STATE DEPARTMENT 1996: 14). Polícia e militares estavam envolvidos em uma guerra em duas frentes: contra a guerrilha e contra o tráfico de drogas, ameaças essencialmente encaradas como independentes, apesar das eventuais alianças narcoterroristas. Ao reconhecer a simbiose entre terrorismo e produção de drogas, em 1999, o Exército colombiano treinou, equipou e colocou em campo seu primeiro batalhão anti-narcóticos, criado para auxiliar as forças policiais.

Com a eleição de Andrés Pastrana (1999-2002), as negociações ganharam novo fôlego. Em finais de 1998, houve desmilitarização de cinco municípios, em sinal de boa

¹²⁰ É nesse contexto que Pablo Escobar se rende em 1991, sendo detido em uma prisão de luxo em Envigado, de onde foge em julho 1992. A morte de seu maior líder em dezembro de 1993 representou um duro golpe para o Cartel de Medellín, abrindo espaço para a expansão do Cartel de Cali.

vontade do governo em promover a paz. Finalmente, em dezembro de 1998, o líder das FARC aceita o convite para as negociações. As lentas e difíceis conversas com o governo não significaram retração nas operações das FARC. Na verdade, a exclusão inicial do ELN desencadeou iniciativas de grande impacto: a tomada de uma igreja em Cali com 160 reféns e a captura de aeronave da companhia Avianca com 41 passageiros (STATE DEPARTMENT 1999: 43). Como resultado, o governo aceita incluir a ELN na mesa de negociações. Concomitantemente, as FARC intensificam suas operações como forma de fortalecer sua posição de barganha.

Em 2001, as FARC interromperiam unilateralmente a interlocução com o governo, exigindo a desmobilização dos grupos paramilitares.¹²¹ Com a escalada da violência das FARC, tendo como estopim o seqüestro de um avião e a abdução do senador Jorge Gechen e da candidata presidencial Ingrid Betancourt, o presidente Pastrana reconheceu o fracasso de um dos pilares de seu governo e decretou a reocupação da zona desmilitarizada e encerramento do diálogo com as FARC. O ELN permaneceu à mesa de negociações, porém não houve avanços.

Em 2001, o governo colombiano apresentou uma estratégia contra-terrorismo descrita no documento *El camino hacia la paz y la Estrategia contra el terrorismo*. Nele estão descritas as políticas de modernização de investigações criminais, medidas contra seqüestro e extorsão enquadrados em três linhas de ação: 1) limitação de oportunidades de ações terroristas; 2) fortalecimento da capacidade coercitiva estatal; 3) fortalecimento da capacidade punitiva estatal (S/2001/1318: 21-22).

A primeira gestão Alvaro Uribe (2002-2006) anunciaria uma abordagem muito mais dura contra a guerrilha. Uribe insistiu no esgotamento das negociações, recusando-se a dialogar com a guerrilha, inclusive rejeitando propostas de troca de reféns por guerrilheiros presos. Um programa de austeridade fiscal teve por objetivo aumentar o orçamento militar e melhorar a capacidade do Estado para lutar contra o narcotráfico e o terrorismo.

[n]a Colômbia não existe guerra; aqui temos terrorismo de grupos armadas contra o Estado e a sociedade, e isto deve ser resolvido rapidamente.
(URIBE *apud* SANTOS 2006: 71)

¹²¹ A pauta de exigências das FARC para avançar no processo de pacificação incluía o fim do bipartidarismo, convocação de referendo, a reforma agrária, a ruptura com a política neoliberal e o fim do Plano Colômbia (SANTOS 2006: 65).

O estudo do conflito colombiano oferece oportunidade ideal para a compreensão da influência desempenhada por fatores econômicos para a eclosão de tensões sociais de tal intensidade (DULIN 2006: 5). Isso decorre da ausência de divisões étnicas ou religiosas, catalisadores tradicionais de conflitos armados. Nesse quadro, ganha força a tese do desenvolvimento econômico como eficiente política contra-terrorismo. Cumpre destacar, nesse sentido, os efeitos positivos do Plano de Reforma Laboral de 2003 que, apesar de sua curta duração, reduziram os níveis de violência após sua implementação (DULIN 2006: 118). O Plano Colômbia somou investimentos da ordem de US\$ 4,55 bilhões desde 2000. Houve no período dos primeiros 11 meses de curso do Plano um aumento das atividades guerrilheiras. A partir do 12º mês, observou-se uma redução, mas nunca a níveis muito melhores do que aqueles observados antes da intervenção.

Uma das conquistas mais alardeadas do governo Uribe é a restauração da presença estatal em todas as 1.098 municipalidades colombianas no final de 2003. Um programa de patrulhamento aéreo auxiliado pelos Estados Unidos melhorou a capacidade de interceptação de aeronaves clandestinas com carregamentos de armas e drogas.

Em muitos aspectos, dadas as características históricas do conflito e a intervenção direta das Forças Armadas, o contra-terrorismo confunde-se com táticas militares. A fórmula estatal se baseia, portanto, na consolidação do território recuperado, especialmente nas regiões desmilitarizadas. Dessa maneira, as forças de segurança bloquearam os corredores de mobilidade dos insurgentes e puderam isolar as frentes das organizações guerrilheiras. Concomitantemente, a indisponibilidade de zonas economicamente importantes para atividades ilícitas livres comprometeu as fontes de financiamento do seqüestro, extorsão e narcotráfico. Logo, o perfil de atuação das OTTs tornou-se essencialmente defensiva.

A assistência norte-americana contribuiu para um notável aperfeiçoamento das técnicas anti-terroristas dos agentes de segurança colombianos. Uma escola especializada anti-seqüestro para militares e policiais responde diretamente à necessidade detectada de estrangular as fontes de financiamento dos grupos armados clandestinos, dos quais o seqüestro é um dos mais destacados. No plano legal, destacam-se os processo de extradição para os Estados Unidos de criminosos e terroristas que tenham atentado contra interesses americanos. A ameaça de extradição, segundo o departamento de Estado, funciona também como elemento de dissuasão para membros das FARC, ELN e AUC (STATE DEPARTMENT 2008: 80). Com efeito, a política de extradição da Colômbia tornou-se um raro exemplo de estratégia contra-terrorismo bem sucedida (ZACRISON 2005: 137). Mas,

nem em todos os casos os experimentos legais tiveram sucesso; exemplo claro do combate ao financiamento da guerrilha por meio de seqüestros, ao tornar ilegal o pagamento de resgate. A lei provou-se inefetiva e, logo, declarada inconstitucional (*Idem*: 137).

A estratégia desenvolvida de co-dependência com grupos paramilitares provou-se nociva no longo prazo tanto quanto providencial no curto. A ausência de ligação institucional e a aquiescência tácita de transferência de funções de segurança para esses grupos conferiram-lhes uma autonomia que, paulatinamente, permitiu sua degeneração. Os grupos de auto-defesa podem fazer sentido no contexto de ausência ou incapacidade estatal e desamparo da população rural. Quando declarados ilegais, entretanto, formou-se um grande vácuo e não foram tomadas medidas para sua substituição como instrumento de provimento de segurança (*Idem*: 136). A solução foi acobertar sua atuação e criar canais de comunicação dos paramilitares ilegais dentro do aparato estatal até que fosse desenvolvida uma estratégia para sua plena superação.

4.7.1 Plano Colômbia

Segundo Manwaring (2002: 11), o Plano Colômbia seria o primeiro projeto político coerente adotado para resolver o conflito colombiano. Entretanto, a estratégia patrocinada pelos Estados Unidos concentrou esforços na frente anti-narcóticos. Além dessa dimensão, a plataforma do plano cobria outras quatro áreas de atuação: reforma do sistema judiciário, promoção da democracia, estímulo ao crescimento econômico e avanço no processo de paz (TEICHER 2005: 3-4).

Há duas vertentes do plano: uma socioeconômica e outra militar-policial. No entanto, mais de 75% dos recursos foram destinados à segunda (*Idem*: 4). Embora tenha alcançado bons resultados no combate à produção de cocaína, o fracasso das negociações de paz foi reconhecido com o fim da *zona de despeje*, em janeiro de 2002.¹²²

O Plano Colômbia, embora distinto das linhas apresentadas pela administração Pastrana, permanece como importante vertente na guerra contra o narcoterrorismo empenhada por Uribe desde 2002. Portanto, a presença norte-americana permaneceu importante pilar nos esforços de restabelecimento da ordem e segurança na Colômbia. A presidência de Álvaro

¹²² Relatório das Nações Unidas constatou que houve redução de 30% na produção de cocaína colombiana em 2003 com relação aos números de 1999 (UNITED NATIONS 2004b: 17).

Uribe, na realidade, foi percebida como uma janela de oportunidade para uma maior participação do Exército dos Estados Unidos (TEICHER 2005: 7).

Novo ímpeto ao plano veio exatamente em 2002, quando foi abolida a linha que separava terroristas de narcotraficantes que financiavam suas atividades. Essa nova definição operacional removeu obstáculos a uma participação mais ativa dos EUA em iniciativas contra-insurrecionais.¹²³

In Colombia, we recognize the link between terrorist and extremist groups that challenge the security of the state and drug trafficking activities that help finance the operations of such groups. We are working to help Colombia defend its democratic institutions and defeat illegal armed groups of both the left and right by extending effective sovereignty over the entire national territory and provide basic security to the Colombian people.

(WHITE HOUSE 2002: 10)

A convergência de visões ente Bush e Uribe estabeleceu em definitivo o caráter antiinsurgente do Plano Colômbia. As forças de segurança e de inteligência colombianas colecionaram vitórias contra os três grupos terroristas já em 2003. A estratégia de enfraquecimento das FARC consistiu na perseguição das lideranças em operações específicas. Os principais efeitos do aumento da pressão militar refletem a crescente onda de desmobilização.¹²⁴

Para tanto, uma nova estratégia nacional propunha a aprovação de estatuto anti-terrorista, composto por um pacote de leis, que inclui a reforma de quatro artigos constitucionais com o fim de dotar forças policiais e militares de capacidades judiciais em determinadas circunstâncias. O argumento para a reforma legislativa seria a dificuldade de operação das forças públicas em todo território nacional e a insuficiência dos instrumentos estatais disponíveis para o enfrentamento do terrorismo. Em dezembro de 2003, o Congresso examina lei anti-terrorista que autoriza o governo a proceder escutas telefônicas, operações de busca em residências e detenção sem maiores entraves jurídicos. O ato legislativo 223/2003 foi cercado de grande polêmica, levantando dúvidas sobre as garantias de liberdades civis e a

¹²³ Cumpre notar que o emprego de forças norte-americanas em combate é bastante restrito, em função de preocupações do Congresso de que suas tropas se envolvam no conflito colombiano. Para o ano fiscal de 2005-2006, o Congresso determinou o máximo de 800 oficiais militares em território colombiano, proibidos, entretanto, de participar de operações de combate (TEICHER 2002: 10).

¹²⁴ A página eletrônica do Ministério da Defesa da Colômbia ostenta os seguintes números do quadro estatístico atualizado anualmente: queda de 14,3% de seqüestros extorsivos, aumento de 14% de desmobilizações individuais e de 61,1% de captura de cocaína. Os dados se referem ao período de janeiro-dezembro de 2008 em relação a 2007. Vide: <http://www.mindefensa.gov.co/> (acesso em 25 de janeiro de 2009).

disposição de recursos humanos para desempenho adequado das funções. A polêmica lei outorgaria a determinadas autoridades poderes de polícia judicial. Aprovada pelo legislativo colombiano, em agosto de 2004, a lei anti-terrorista foi objeto de impugnação por parte da Corte Constitucional da Colômbia, que alegou vício de procedimento em sua tramitação. Decreto em 2004, que rege técnicas especiais de investigação, finalmente deu efeito à atuação da polícia judicial, no âmbito da *Fiscalía General de la Nación*.¹²⁵

Além disso, existe um forte componente de incentivo à desmobilização, com a previsão de comutação de penas (STATE DEPARTMENT 2005: 80).

Em 2007, o Plano sofreu corte de US\$ 150 milhões com a ascensão dos democratas à presidência do Congresso dos Estados Unidos. Em visita do Ministro da Defesa Juan Manuel Santos, a Colômbia assinalou ser precipitada qualquer iniciativa de desmonte do plano, que destina anualmente cerca de US\$ 500 milhões para o combate ao narcotráfico, dos quais montantes equivalentes são destinados a programas sociais e ações militares.

4.7.2 Política de Segurança Democrática

Política de Defensa y Seguridad Democrática es el documento marco mediante el cual el Gobierno Nacional traza las líneas básicas de la Seguridad Democrática para proteger los derechos de los colombianos y fortalecer, con la solidaridad de la ciudadanía, el Estado de Derecho y la autoridad democrática, donde quiera que esté amenazada. La Política de Defensa y Seguridad Democrática es una política de Estado de largo plazo, que se desarrollará en coordinación con todas las entidades del Gobierno y las demás ramas del poder.

(REPÚBLICA DE COLOMBIA 2003: 12)

Iniciado em agosto de 2002, o Plano de Segurança Democrática (PSD) constitui a maior ofensiva estatal contra grupos armados ilegais. Essa política demonstra um novo ímpeto governamental em favor de um incremento do gasto público em segurança e defesa, aumento do efetivo da força pública, adaptação na doutrina operacional e modificação progressiva do marco legal-institucional. Os diversos planos e programas que constituem o PSD pressupõem o tratamento integrado de questões variadas, envolvendo fundamentos de gestão pública, fortalecimento da cidadania e instrumentos operacionais.

As avaliações convergem quanto à constatação da diminuição de atividades ilegais, após seis anos de operação. Com efeito, pela primeira vez na histórica colombiana merece crédito o discurso estatal sobre sua capacidade de imposição sobre grupos irregulares e

¹²⁵ Vide página eletrônica da *Fiscalía General* em: <http://www.fiscalia.gov.co/> (acesso em 25 de maio de 2009)

reduzi-los de maneira irreversível (SEGURIDAD & DEMOCRACIA 2008: 1-2). O principal indicativo dessa situação estratégica privilegiada do Estado está nos números de desmobilização da quase totalidade dos paramilitares e progressivo debilitamento dos quadros das FARC e do ELN. Além disso, o ataque às fontes de financiamento correspondeu a substantivo avanço contra-terrorista, com a captura dos principais financiadores das FARC.

A PSD compreende um conjunto de 28 planos e programas agrupados em 5 grandes linhas de ação.

Tabela 10 – Linhas de Ação, Planos e Programas da PSD

Ações para enfrentar ameaças à cidadania	Ações para a sustentabilidade política	Reformas estruturais para a Força de Segurança Pública	Ações para melhoria da eficiência e transparência dos recursos públicos	Ações para o fortalecimento das relações com a comunidade
Política de Consolidação do Controle Territorial	Investimentos em Segurança	Programa de Educação e Formação das Forças Armadas	Plano para o Grupo Social e Empresarial de Defesa	Programa de Aproximação ao Cidadão
Política de Luta contra o Narcotráfico		Programa de Bem-estar das Forças Públicas		
Política de Segurança em Zonas de Desmobilização		Plano de Coordenação e definição de funções das FFAA		
Plano de Fronteiras	Lei de Segurança e Defesa	Criação de Centro de Estudos Estratégicos	Programa de Melhoria Gerencial do Setor	Ação Integral
Novo Plano de Guerra		Programa de Ciência e Tecnologia		
Estratégia para Fortalecer a Segurança Cidadã		Criação de Oficina de Veteranos		
Fortalecimento da Mobilidade, Inteligência e Base de Força	Iniciativa para reformar e fortalecer a inteligência	Reforma da Justiça Penal Militar	Programa de Padronização de Bens de Compra	Estratégia para a Comunidade Internacional
Programa para manter capacidades estratégicas mínimas		Política de Direitos Humanos		
Política de Luta contra Extorsões e Seqüestros		Firmeza na utilização de faculdades discricionárias		
Política para Desmobilização				

Fonte: *Ministerio de Defensa Nacional de Colombia*

Nesse guarda-chuva, merece menção o Programa Departamentos e Municípios Seguros (DMS). Liderado pela Direção-Geral da Polícia Nacional da Colômbia, o DMS consiste de estratégia de manejo, informação e coordenação das autoridades e cidadãos. No marco de um Convênio de Cooperação Interinstitucional, as autoridades de prevenção e emergência desenvolvem laços de concentração nos Postos de Mando Unificado (PMUs),

responsáveis por atender emergências produto de atos terroristas.¹²⁶ O DMS confere maior iniciativa aos níveis municipal e departamental na luta contra o terrorismo, permitindo articulação com o Ministério da Defesa e Ministério do Interior e Justiça em casos de maior gravidade (DMS 2006).

4.7.3 Plano Patriota

O Plano Patriota faz parte da Política de Segurança Democrática em sua vertente militar. Trata-se de um plano de estrangulamento operacional das FARC e ELN por meio do incremento da presença das Forças Armadas nas regiões mais remotas do país, em adição à implementação de programas sociais. As operações coordenadas pelo plano foram iniciadas em 2004 com apoio norte-americano visavam principalmente a fronteira sul e contavam com a participação de tropas equatorianas.

¹²⁶ As instituições relacionadas são: Polícia Nacional, bombeiros, Cruz Vermelha, Defesa Civil, Forças Militares, autoridades de trânsito e *Fiscalía General*.

CAPÍTULO V: REPÚBLICA DO PERU

*En tu pobre casa
qué te ha faltado
de más has tenido.
sólo la pobreza con su ironía
entre sus garras
quiso oprimirte.
Ayacuchano Huérfano Pajarillo*

*Adiós pueblo de Ayacucho, perlaschallay,
ripuqtaña qawariway, perlaschallay,
por más lejos que me encuentre, perlaschallay,
nunca podré olvidarte, perlaschallay.
Adiós Pueblo de Ayacucho*

5.1 Introdução

Em pouco mais de cinquenta anos, o Peru experimentou diversos projetos de desenvolvimento econômico e integração social. As maiores marcas desse período teriam sido a explosão demográfica, a intensa migração de população serrana para a costa, a expansão do sistema educacional, sobretudo universitário, a organização de movimentos de contestação e a ascensão do narcotráfico como destacada fonte de poder econômico e político (CONTRERAS & CUETO 2004: 295). Os dois últimos fenômenos deixaram o Estado peruano à beira do colapso no início dos anos 1990 e exigiram enorme capacidade de recuperação do aparato político-burocrático e de segurança.

O historiador Jorge Basadre sintetiza as contradições peruanas em função de uma busca incessante por três reconciliações: a) com seu território; b) com sua história; c) com sua diversidade étnica e cultural (SORIA 2007: 57). Júlio Cotler (1993: 7) argumenta que o cimento dessas contradições se encontra na constituição de um regime patrimonial, que sustentou as bases autoritárias e as divisões na sociedade peruana. A história do Peru é entremeada por movimentos e contra-movimentos no sentido de impedir o transbordamento dos movimentos sociais. No final dos anos 1980, o Peru sofre a condensação de crises múltiplas. Ocorrem simultaneamente cinco crises, que possuem suas origens em horizontes históricos diversos, mas que se expressam com intensidade nesses anos. Crise de representação política, crise econômica – marcada pela crise inflacionária que atinge 7.000 %

em 1990 -, crise do projeto de modernização, crise do Estado e conseqüente crise social (MANRIQUE 2002: 48-49).

5.2 Histórico de Violência Política

Os movimentos sociais no Peru ganharam ímpeto por ocasião do governo populista de Augusto Bernardino Leguía (1908-1912 e 1919-1930). Nos anos vinte, destacaram-se movimentos camponeses contrários ao fenômeno de *usurpación de la tierra*, em que os pastos comuns tinham seu acesso restringido pela privatização. As associações indígenas já desempenhavam papel importante na organização das rebeliões de Huancané e de La Mar, em 1923, e Parcona, em 1924 (CONTRERAS & CUETO 2004: 244). Entre 1924 e 1927, foi desatada guerrilha contra a expansão do Estado para o interior agrário.

Nesse processo, emergiu um nacionalismo regional e étnico que se manifestaria em um pensamento indigenista. Entre seus entusiastas intelectuais, destaca-se José Carlos Mariátegui (1894-1930), que produziu, em 1928, a primeira interpretação marxista da realidade peruana. Mariátegui, em sua obra, combina elementos do mito incaico e da nostalgia do comunismo primitivo com a necessidade de uma resposta revolucionária. As idéias de Mariátegui nos alicerces do Partido Socialista do Peru – mais tarde, Partido Comunista Peruano – e na fundação da *Central General de Trabajadores del Perú* (CGTP) foram combatidos pelos marxistas ortodoxos que, após a morte do ideólogo, voltaram-se para os dogmas soviéticos.

Talvez o precedente de violência civil mais importante da história peruana seja a irrupção das massas por ocasião da crise de 1929, que atingiu profundamente a economia do país. Redução de salários e desemprego deram vazão a diversas manifestações violentas entre trabalhadores das minas de Cerro de Pasco, que culminaram com a perseguição dos líderes e declaração da ilegalidade da CGTP (*Idem*: 251). Com a queda de Leguía, formou-se uma junta militar que se deparou com um cenário de intensa convulsão social, de greves estudantis em favor de uma reforma universitária, protestos de trabalhadores em Lima e levante popular em Arequipa. Formou-se, então, uma comissão de intelectuais e políticos que organizou e convocou eleições em 1931, nas quais se enfrentaram Sánchez Cerro e o expoente da esquerda peruana, Victor Raúl Haya de la Torre (1895-1979).¹²⁷

¹²⁷ Haya de la Torre era o artífice da Aliança Popular Revolucionária Americana (APRA), organização política fundada em 1924 no México sob uma cartilha antiimperialista, de unidade política latino-americana e de

A espiral de violência colocou frente a frente o aprismo e os militares. Em meio a cortes marciais e fuzilamentos em massa, ganhava força entre intelectuais a máxima: *solo el aprismo salvará al Perú*. O legado desse período seria a ausência de grupamentos políticos tradicionais e a prevalência do militarismo (*Idem*: 259).

A fase conhecida como “terceiro militarismo” compreende os anos de 1930 a 1939, sob os governos de Luiz Sánchez Cerro (1931-1933) e do general Óscar R. Benavides (1933-1939). Nesse período, no qual o Apra esteve proscrito da cena política peruana, houve intensa censura intelectual, cujo emblema foi o fechamento da Universidad San Marcos, entre 1931 e 1935. No governo seguinte, do banqueiro Manuel Prado (1939-1945), verificou-se uma distensão política, com a autorização da atividade sindical e legalização do Apra e do Partido Comunista. Com essas medidas de gradual liberalização política, formou-se, em 1944, a *Confederación de Trabajadores Del Perú* (CTP), cuja direção foi compartilhada entre comunistas e apristas. A ruptura ocorre durante o governo democrático de José Luis Bustamante y Rivero (1945-1948), que permitiu a mobilização estudantil, sindical e política.¹²⁸

“El ochenio” do general Odría (1948-1956) combinou a repressão militar com paternalismo clientelista. Em 13 de junho de 1950, em Arequipa, um movimento liderado por estudantes e universitários ensaiou a instalação de uma junta de governo, sendo reprimido pelas forças do regime. Seguem-se os anos de *la convivencia* (1956-1962) com o retorno de Manuel Prado sustentado pelo apoio tácito de lideranças apristas.

As tentativas de aproximação entre Haya de la Torre e Odría, candidatos à presidência em 1962, esbarraram no veto permanente dos militares ao Apra. O pragmatismo do líder aprista, no entanto, deu origem a dissidências importantes, entre elas o movimento “Apra rebelde”, que deu início às primeiras ações guerrilheiras, entre 1962 e 1965 (*Idem*: 115). A estratégia guerrilheira de então baseava-se no “foquismo” inspirado por Che Guevara e na Revolução Cubana. Nesse contexto, as Forças Armadas mais uma vez entraram em cena, formando uma junta militar de governo que transferiria o Executivo para o civil eleito Fernando Belaúnde Terry (1963-1968), mas que logo lhe tomaria o controle do país, em

realização da justiça social. Com a vitória da campanha paternalista de Sánchez Cerro, o Peru mergulhou em guerra civil. Houve levantes apristas em Callao, Trujillo, Huaraz, Cajamarca e outras localidades do centro-norte do país (CONTRERAS & CUETO 2004: 259).

¹²⁸ A crise econômica que se segue, entretanto, conduz a um potencial conflito social que a elite abafa com um novo golpe. Nesse período, Bustamante buscara consolidar a democracia com a inclusão do partido reformista mais importante do país no governo. Entretanto, não houve condições para a instauração de um regime de conciliação entre o Apra - uma vez declarado fora da lei após tentativa de golpe em outubro de 1948 - e as Forças Armadas - que tomam o poder após levante do general Manuel Odría. (CONTRERAS & CUETO 2004: 261-264, 270-293).

1968.¹²⁹ Com maioria parlamentar, entretanto, o Apra permanecia determinante para a governabilidade, ao obstruir as reformas do novo governo.

O golpe militar de 3 de outubro de 1968, *el día de la dignidad nacional* conforme batismo oficial, era o prenúncio do *Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada*. Por meio de seu programa de governo, o *Plan Inca*, os militares prometiam atender as reformas prometidas pelos partidos por meio de uma terceira via entre o capitalismo e o socialismo. Velasco Alvarado teria, antes de assumir o governo, formulado a hipótese de conflito interno no Peru, que seria profética (PALMA & SAN MARTÍN 2002: 98). Sob a justificativa do combate da “ameaça interna” propagada pelo Centro de Altos Estudos Militares (CAEM), onde foram formadas as lideranças conservadoras, a junta militar buscou erradicar o comunismo e a guerrilha com políticas que respondiam às causas estruturais da injustiça social, adquirindo matiz francamente antioligárquico (*Idem*: 326-327).

A ditadura comandada por Juan Velasco Alvarado (1968-1975) teve apoio, em seu início, de ideólogos da esquerda peruana, favoráveis aos programas de estatização e de reforma agrária sob o lema *la tierra para quién la trabaja*. Os sinais mais claros de esgotamento do regime vieram em 5 de fevereiro de 1975, quando uma greve policial entregou Lima ao caos. A ordem só seria estabelecida com a intervenção do Exército.

Nos anos 1970, influenciados pelos ventos de maio de 1968 que correram o mundo, uma nova geração de estudantes e intelectuais voltou-se para as províncias andinas, em busca de um projeto alternativo de vida e de desenvolvimento nacional. Para os que queriam mudança, era primeiramente necessário evitar os erros cometidos pelo MIR - *Movimiento de Izquierda Revolucionaria* -, que se lançou à guerrilha revolucionária sem conhecer realmente a realidade peruana e sem contar com o apoio popular (MARTÍNEZ 1997: 113-114). Toma impulso um momento de renovação política acalentada pelo ambiente universitário. Nesse período, em contraste ao antigo sindicalismo aprista, desenvolveu-se o fenômeno do “classismo”. Segundo essa vertente marxista-leninista radical, as identidades de classe e o objetivo da ditadura do proletariado só seriam alcançados por meio de ações concertadas de sabotagem, protestos violentos e demonstrações de desprezo às instituições e à legalidade.¹³⁰

¹²⁹ Em 1963, o governo havia sido obrigado a promover um programa limitado de Reforma Agrária para atender as reivindicações dos camponeses liderados por Hugo Blanco. Em 1966, o governo enviou o Exército para controlar as guerrilhas nas regiões centrais do Peru, destacando-se as lideranças de Luis de la Puente Uceda e Guillermo Lobatón. Com auxílio norte-americano e bombardeios de Napalm, o governo aplacou as iniciativas de guerrilha, que ganhavam o apoio da população local asháninka (CONTRERAS & CUETO 2004: 316-320).

¹³⁰ Autores como DEGREGORI 1990 e STARN 1995 chamam essa doutrina maniqueísta de absoluta divisão da sociedade entre o proletariado libertador e os reacionários imperialistas de “hiperclassismo”.

O classismo encontrou eco principalmente nas fábricas, nos centros mineiros e nas universidades e pode ser considerado o gérmen dos grupos terroristas Sendero Luminoso e MRTA, que recorreram à luta armada, a despeito do movimento político em direção à democracia em 1980 (CONTRERAS & CUETO 2004: 340-341). Fortalecido o movimento sindical, o Peru enfrentou grandes greves em 1976 e 1977. Nesse momento a CGTP, criada em 1968, converteu-se em uma das organizações mais influentes do país, em especial no contexto de debilitação do regime autoritário em sua última fase (1975-1980). Os militares prepararam sua retirada para os quartéis ao convocar eleições para uma Assembléia Constituinte, em 1978, cujo grande vitorioso foi o Apra. Com a morte de Haya de la Torre, em 1980, o partido lança Armando Villanueva como candidato presidencial, sendo derrotado por Fernando Belaúnde Terry, reconduzido à presidência após doze anos de autoritarismo.

O caso peruano assume contornos dramáticos no fim dos anos 1980, quando o sucesso dos movimentos de contestação do Estado debilitou sobremaneira as instituições peruanas, aprofundou as divisões e enfrentamentos sociais, gerando um estado geral de temor e pessimismo. Por outro lado, a destruição gratuita de bens públicos e os assassinatos indiscriminados deram origem a um sentimento de contrariedade, em favor de um impulso político pela restauração da autoridade e da governabilidade (COTLER 1997: 91-92) Disso resultou um elevado grau de autonomia para o chefe do Executivo e para as Forças Armadas, empenhados em derrotar a ameaça à ordem e à segurança, ao custo, porém, do Estado de Direito. Preço que a sociedade peruana parecia disposta a pagar naquele momento, mas cujo prolongamento foi deletério para as novas instituições democráticas.

Os esforços de restabelecimento da ordem econômica e social pelo governo Belaúnde Terry (1980-1985) sofreu duros golpes com a falta de divisas, inflação galopante e os efeitos devastadores do fenômeno El Niño de 1983. O cenário de políticas liberais do retorno democrático precipitou a reação da esquerda radical. Intelectuais locais e universitários abraçaram o maoísmo, em defesa de um Peru camponês-coletivista. As cisões do Partido Comunista e, em particular, da vertente maoísta nos anos 1960 assinalou no início da década seguinte a formação do Sendero Luminoso. Essa facção do Partido Comunista foi alentada pelo culto pessoal em torno de um professor de filosofia arequipenho da Universidad San Cristóbal de Huamanga, Abimael Guzmán Reynoso, apelidado “Presidente Gonzalo” (CONTRERAS & CUETO 2004: 350).

Nas eleições de 1985, o Apra finalmente chega ao poder na figura jovem e carismática de Alan García (1985-1990), que pautou seu governo pelo combate à inflação. O Peru vivia

naquele momento uma das piores crises econômicas de sua história, com o esgotamento do crédito, isolamento internacional, hiperinflação e desemprego. Na esteira de medidas heterodoxas, Garcia anunciou em 1987 a estatização do sistema bancário peruano.

Em um contexto de completo fracasso dos planos de estabilização econômica e garantia da ordem social, as eleições seguintes desenharam uma oposição diametral entre a agenda liberal do político-literato Mario Vargas Llosa e as esquerdas acuadas após a gestão García. Sob o lema de “tecnologia, honestidade e trabalho”, ganhou espaço o desconhecido Alberto Fujimori, engenheiro agrônomo, ex-reitor da Universidad Nacional Agraria desvinculado de laços com grupos políticos tradicionais.

Antes me destituyeran, y antes que el terrorismo tome el control del poder y destruya la democracia, yo doy el paso.
Alberto Fujimori sobre o autogolpe

O autogolpe de 5 de abril de 1992 teve respaldo dos militares e visava a resolver extraconstitucionalmente o impasse entre Executivo e Legislativo, que prejudicava o avanço do programa de reformas de Fujimori. Entre as novidades da Constituição de 1993, inclui-se a introdução da pena de morte para crimes de terrorismo.¹³¹ Outro artigo dispunha sobre o instituto da reeleição presidencial. Fujimori preparava terreno para consagrada reeleição, derrotando Javier Pérez de Cuéllar, ex-secretário Geral da ONU (1982-1991), por larga margem. A reação em dezembro de 1996 e o sucesso da Operação *Chavín de Huantar* contribuiriam para elevar ainda mais a aprovação popular a Fujimori.¹³²

Para assegurar a continuidade de seu plano econômico, o Congresso majoritariamente fujimorista, por meio de uma *interpretación autentica* da Constituição de 1993, garantiria a candidatura do presidente às eleições de 2000.¹³³ “El chino” – como foi apelidado Fujimori – teve sua fácil vitória frustrada pela ascensão de Alejandro Toledo, que, por ser de origem humilde e indígena, tendo alcançado sucesso profissional como economista, incorporava a aspiração *chola*. Sob suspeitas de fraude eleitoral, Toledo retira sua candidatura e Fujimori é reeleito sob crítica da opinião pública internacional. Poucos dias após eleito, apesar dos

¹³¹ Embora prevista no artigo 140 da Constituição, a pena de morte nunca foi aplicada porque nunca foi regulada pelo Código Penal peruano.

¹³² O saldo da operação que colocou fim à tomada da residência do embaixador japonês em Lima pelo MRTA foi a libertação de quase todos os reféns. O saldo de vítimas inclui um refém, dois militares e quatorze terroristas mortos, entre eles Néstor Cespa Cartolini, importante liderança emerretista.

¹³³ A manobra do Congresso baseou-se na interpretação de que a eleição de 1995 deveria ser considerada a primeira eleição de Fujimori, uma vez que a eleição de 1990 havia ocorrido sob vigência da Constituição de 1979. Logo, o presidente poderia candidatar-se, constitucionalmente, a um “terceiro” mandato. Para garantir a manobra, os membros resistentes do Tribunal de Garantias Constitucionais foram destituídos pelo Congresso.

compromissos de cumprir as metas de democratização sugeridas pela Missão de Alto Nível da OEA, o fujimorismo cai em desgraça com as denúncias de corrupção e manipulação parlamentar e da imprensa. Fujimori foi destituído por “incapacidade moral” e exilou-se no Japão.¹³⁴ Organismos especiais foram criados pelo presidente interino, Valentín Paniagua, para varrer a estrutura corrupta do regime presente no judiciário, imprensa e repartições públicas.

Com seu programa neoliberal, o governo Toledo alcançou elevado grau de impopularidade, de maneira que seus programas de privatização tiveram que ser suspensos por força da reação popular. O “arequipazo” de junho de 2002 ilustrou o espírito de uma população descrente da classe política, desempregada e contrária à entrega do patrimônio nacional ao capital estrangeiro. Houve, em seguida, manifestações dos agricultores do Vale de San Lorenzo, em Piura, dos cocaleiros da selva central e norte-oriental, bem como dos habitantes da região amazônica (CONTRERAS & CUETO 2004: 400). A insatisfação generalizada e a ausência de estratégia de segurança ensejaram o renascimento de movimentos subversivos latentes.

5.2.1 Indigenismo & Ideologia

A sociedade peruana viveu muitos anos, no interior de sua dinâmica política, uma oposição entre a costa e a serra. O centralismo – concentração do poder político em Lima – foi alvo de resistência das províncias, defensoras do regionalismo. Essa oposição possuía claros traços de correspondência racial. Com efeito, a construção social da idéia de raça no Peru está inscrita em sua geografia: os *blancos* da costa limenha e os *cholos* ou *serranos* do interior (DE LA CADENA 1998: 144). A tonalidade racial da disputa, entretanto, transcende o mero conflito político entre a capital e as províncias. Nessa relação, estabeleciam-se claros traços de dominação e preconceito, ditadas pela hegemonia limenha e por uma forte noção de hierarquia racial. Durante o oncenio de Leguía, essa superioridade foi questionada, em um elogio aos indígenas.¹³⁵

¹³⁴ Na condição de exilado político no Chile desde 2005, Fujimori foi extraditado em 2007 para o Peru para ser julgado por crimes de corrupção e violações de direitos humanos. Após mais de um ano de audiências judiciais, Fujimori foi condenado, em abril de 2009, a 25 anos de prisão. Dentre as violações imputadas ao ex-presidente constam os massacres de *Barrios Altos* e *La Cantuta*, bem como sua responsabilização indireta por crimes perpetrados pelo Grupo Colina.

¹³⁵ Comemorava-se em todo dia 24 de junho, o dia do índio; até que, em 1969, com o ato simbólico de expropriação das fazendas açucareiras das zonas norte e central, o governo de Alvarado declarou aquela data o “día del campesino” (COTLER 1997: 332). Houve, ainda, o reconhecimento do quechua como idioma oficial do Peru, ao lado do castellano. Há que se considerar o impacto da Constituição de 1979 que garantiu direito de voto

A tradição reativa forjou, em meados dos anos 1920, o discurso do indigenismo, por meio de intenso movimento sócio-intelectual de construção da nação peruana recorrendo ao seu passado pré-hispânico. Esse movimento adquiriu certo grau de intolerância, ao defender a superioridade da pureza racial indígena e atacar a “degeneração” da mestiçagem (*Idem*: 149-150). Também nesse período, o indigenismo foi abraçado por pensadores marxistas. Mariátegui tinge o conceito de raça de constrangimentos econômicos, tanto quanto biológicos ou morais. Nessa interpretação, seriam as condições materiais e o desenvolvimento das formas de produção as principais variáveis para a determinação da “raça”. Assim, o socialismo poderia e deveria transformar a componente racial em um elemento revolucionário, de maneira a facilitar o desenvolvimento de uma “consciência de classe” entre os oprimidos (MARIÁTEGUI 1981: 45). Além disso, o coletivismo das formas de organização aborígenes seria uma indicação de que a ancestralidade peruana trazia, em si, a semente do socialismo (MARIÁTEGUI 1968: 67-68). Mais tarde, o discurso sobre classes tornou-se dominante na agenda da esquerda, com a notável exceção do líder sindical Hugo Blanco, que manteve seu discurso de luta indígena pela emancipação quechua.

O crescimento demográfico vertiginoso no Peru implicou grande pressão por políticas públicas. A demanda por serviços essenciais de saúde e educação amadureceu uma agenda reivindicatória de grande apelo político. Trata-se de um campo social favorável à proliferação de movimentos populistas ou de esquerda de várias tonalidades. O crescimento e massificação do ensino superior merecem, nesse processo, atenção especial. A percepção de que a universidade consistia no mais efetivo canal de ascensão social resultou em um enorme fluxo de alunos. O ambiente acadêmico, tornou-se, entretanto precário em face de sua massificação e voltou-se, em larga medida, para atividades políticas, sob influência de movimentos sindicais. A Universidade San Marcos havia sido, desde a década de 1950, importante espaço de oposição aos governos militares e fonte de recrutamento e formação de quadros apistas e comunistas. Em síntese, os limites entre o acadêmico e o político se dissolveram, fazendo com que o ambiente universitário se tornasse campo de doutrinação revolucionário e catalisador de greves e manifestações (STARN 1995: 404).

Durante os anos 1960, houve intenso êxodo rural. A explosão demográfica urbana deu vazão ao crescimento de uma comunidade universitária voltada para temas como a revolução cubana, o cisma sino-soviético e a natureza do regime militar (COTLER 1997: 93). O fracasso do governo em fazer chegar ao interior do país prestação de serviços básicos e

aos analfabetos. Note-se que 20% da população peruana eram analfabetos, cuja esmagadora maioria era de origem indígena (*Idem*: 345).

dividendos da modernização relacionado à dominação étnica dos *blancos* tornou-se tema candente para militantes do SL e do MRTA (LUTZ & LUTZ 2006: 172). Por outro lado, comunidades camponesas também eram severamente punidas caso se recusassem a engrossar as linhas militantes do Sendero Luminoso.

Assim, cabe questionar o papel central desempenhado por Ayacucho, nascedouro de uma das principais fontes de violência política. O ambiente embrionário do Sendero Luminoso é revelador das condições e circunstâncias para a formação de grupos terroristas. Não por acaso, Ayacucho é uma cidade da região serrana das mais pobres do Peru. Além disso, a Universidade de Ayacucho, concebida para promover o desenvolvimento regional, recrutou entre docentes e discentes a ex-proprietários de terra, intelectuais de províncias e a população de origem campesina e indígena. Esse espaço serviu como catalisador para organização de movimentos estudantis e camponeses, tornando-se um importante palco de disputas político-ideológicas (COTLER 1997: 93).

Soma-se a isso o contexto favorável proporcionado pelas reformas antioligárquicas e nacionalistas do governo militar (1968-1980). A chamada “situação pré-revolucionária” começaria a despontar mais claramente com os programas de ajuste econômico de 1977, cujos efeitos degeneraram sobremaneira as relações entre governo e movimentos populares. Nesse período em que os partidos políticos encontravam-se em hibernação imposta pelo regime, houve a emergência de novos atores sociais. A “nova esquerda” apresentou sua face por meio de organizações fragmentadas, que, paulatinamente, capturaram e radicalizaram movimentos sociais. Esse processo se deu por meio da disputa ideológica entre fidelistas, maoístas, trotskistas e pró-albaneses pelo controle do discurso revolucionário e pelo legado de Mariátegui (*Idem*: 92).

A incorporação da esquerda nas novas instituições estigmatizou os grupos políticos participantes de reformistas e traidores por afastarem-se da missão revolucionária. O potencial de violência no Peru deriva em grande medida dos ressentimentos étnicos que se cristalizaram historicamente. O cenário político contemporâneo apresenta alguns sintomas da radicalização de discursos e práticas etnonacionalistas, que podem ser ilustrados pelo Movimiento Nacionalista Peruano (MNP), liderado pelos irmãos Ollanta e Antauro Humalla. Esse grupamento político baseia-se na superioridade da *raza obriza* (grupos étnicos andinos,

mestiços e cholos) e da cultura andina, em torno de uma doutrina denominada “etnocacerismo” (VELARDE 2007b: 211-212).¹³⁶

5.2.2 Narcotráfico

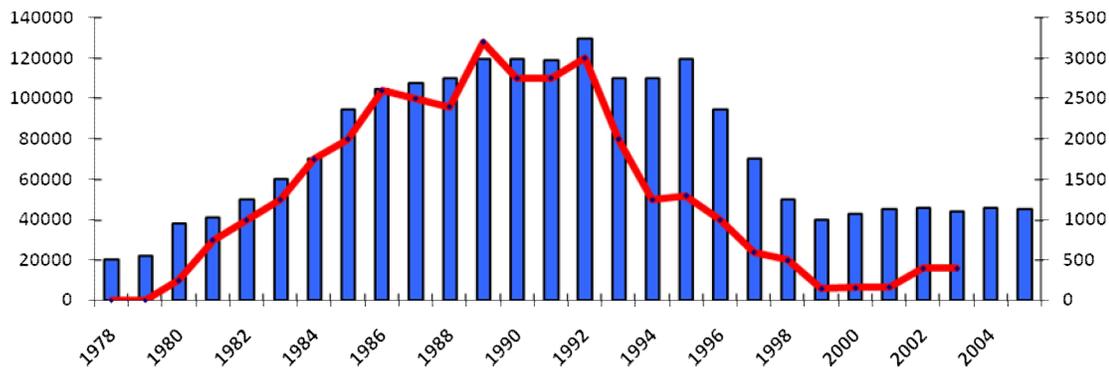
Nos anos 1980, o Peru era o maior produtor de coca do mundo. As plantações ao largo do vale do Rio Huallaga também precipitaram a formação de novos povoados e a proliferação de aeroportos clandestinos, que recolhiam a pasta básica da cocaína que seria produzida na Colômbia, antes de ser enviadas aos mercados dos Estados Unidos e Europa. Não por acaso, o Sendero Luminoso surgiria nesse contexto exatamente na região de maior produção cocaleira, nos departamentos de San Martín e Huanaco incluindo o Vale do Huallaga. O combate governamental à produção de coca, principal ativo econômico da região, seria, na interpretação do Sendero Luminoso, um catalisador da reação revolucionária (STEINITZ 2002: 5). Com efeito, durante o estado de emergência instaurado em Huallaga em 1984, o comandante político-militar designado decidiu ignorar o combate à coca, entendendo que uma ação nesse sentido contribuiria para o recrutamento do Sendero Luminoso contra os agentes estatais.¹³⁷ A estratégia de *laissez-faire* com narcotraficantes seria repetida em 1989, ao custo de grandes pressões norte-americanas e pelo aumento da corrupção das forças armadas destacadas nas áreas produtoras.

Em 1995, o Peru se manteve como principal produtor de coca dos Andes. A mudança desse perfil ocorreu na esteira do decisivo apoio econômico e logístico oferecido pelos Estados Unidos, ao comprometer a ponte aérea de abastecimento de pasta para a Colômbia. A derrota do Sendero Luminoso e do MRTA debilitou igualmente a simbiose narcotráfico-terrorismo, com queda significativa das duas atividades na segunda metade da década de 1990 (DEVIDA 2006: 54). Em 2006, estima-se que 51.400 hectares eram dedicados ao plantio de coca no Peru, o que representaria um aumento de 6% com relação a 2005.

¹³⁶ O termo “etnocacerismo” faz referência à luta de resistência do marechal Andrés A. Cáceres durante a Guerra do Pacífico contra o Chile (1879-1883).

¹³⁷ Alarmado com o aumento da produção de coca, o então presidente Alan García suspendeu o estado de emergência e renovou as operações antinarcóticos na região.

Tabela 11 – Hectares de coca ilícita e atos terroristas no Peru (1978-2005)



Fonte: Adaptado de OPD – OBSERVATÓRIO PERUANO DE DROGAS, 2006, p. 48.

Existe alta correlação entre narcotráfico e terrorismo no Peru. O comportamento da linha representativa do número de atos terroristas perpetrados entre 1978 e 2004 acompanha o aumento das plantações ilegais da década de 1980 ao início dos anos 1990 e sua diminuição no decorrer da década passada. Musso (2007: 326) argumenta que semelhante gráfico para o caso colombiano traria um espelhamento inverso cronológico daquilo que ocorreu no Peru.

A relação dos produtores com os grupos terroristas no Peru é caracterizada pelo pragmatismo, por meio de contratos de proteção das plantações. Logo, o Sendero Luminoso estaria cooperando com traficantes da região mais ao sul, ao longo do Vale do Rio Ene-Apurímac.¹³⁸ O grupo terrorista justificou seu envolvimento com as drogas porque elas contribuíam para o enfraquecimento do inimigo imperialista norte-americano.

A aliança com o tráfico na região de selva contribuiu para o aperfeiçoamento logístico e de poder de fogo do Sendero Luminoso. As hostes do grupo terrorista controlavam, então, várias regiões do país e a periferia limenha. Com efeito, o deslocamento de estrutura de segurança do Estado para a crítica região de Ayacucho produziu, em função da violência indiscriminada, um deslocamento populacional para a região das selvas, onde crescia a produção de coca (COTLER 1997: 5).

O renascimento do Sendero Luminoso ocorre na onda da elevação do preço da coca e das dificuldades políticas do escândalo que levaria à renúncia de Fujimori, em 2000. A aliança com o narcotráfico foi retomada, inclusive no nascente tráfico de ópio no Peru

¹³⁸ No final dos anos 1980, a renda auferida pelo tráfico para os cofres senderistas era estimada em US\$100 milhões. Dados mais específicos, presentes em documento capturado datado de maio de 1991, demonstram que, na região do Huallaga, o Sendero Luminoso cobrava US\$3.000-7.000 por voo com carregamento de coca que deixasse a região. O governo dos Estados Unidos estima que, nesse período, 600 voos faziam a ponte Peru-Colômbia com carregamentos de droga (STEINITZ 2002: 5-6).

(STEINITZ 2002: 8). Números do UNODC apontam para um modesto crescimento de 4% no cultivo ilegal de coca, totalizando uma área estimada em 54.000 ha. Por três anos seguidos, o cultivo tem aumentado nas regiões fronteiriças com a Bolívia. Estima-se que, em 2007, o Peru tenha alcançado 29% da produção potencial de cocaína mundial, nível mais alto desde 1999 (INCB 2009: 76). De acordo com a DEVIDA, essa escalada tomou forma a partir de 2004, quando tornaram-se mais comuns incursões de grupos armados contra trabalhadores a serviço dos planos de erradicação de cultivos ilegais, especialmente em áreas que não contam com proteção policial permanente. Em 2008, a Federação de Produtores de Coca do Peru iniciou greve e demandou a suspensão da erradicação das plantações no Alto Huallaga. A Confederação Nacional de Produtores Agropecuários das Bacias Cocaleiras do Peru (CONPACCP), em sua extensa pauta de reivindicações, pedem a desativação da DEVIDA e da ENACO – Empresa Nacional de Coca -, empresa estatal de direito privado que detém o monopólio da comercialização da folha de coca.

5.3 Perfil da Ameaça Terrorista

Após o atentado de maior publicidade internacional em 1997, a segurança em Lima foi reforçada. A dura legislação anti-terrorista peruana e a eficiência do serviço de inteligência militar contribuíram para que as atividades terroristas se limitassem à propaganda revolucionária no meio rural. O Sendero Luminoso perdeu publicidade, mas continuou operando nas regiões mais remotas do país. A diminuição de ataques poderia indicar a mobilização de novos esforços de recrutamento, especialmente nas universidades, onde o grupo exercia considerável influência nos anos 1980 (STATE DEPARTMENT 2005: 86). Dos 59 ataques registrados em 1991, 31 eram direcionados contra interesses americanos. Naquele período ataques terroristas eram cotidianos. O número de vítimas chegaria a 2.800 em todo o país, com 350 mortos somente na capital. Em novembro, o presidente Fujimori seria alvo de dois atentados perpetrados pelo MRTA. Registra-se também nesse ano a primeira campanha de cartas-bomba ocorrida na região (STATE DEPARTMENT 1991: 20). Dados do *Terrorism Knowledge Base* sobre o período de 2000 a 2007 apontam um perfil de atuação terrorista diferenciado, voltado contra agentes policiais, contabilizando 37 vítimas no período. Ao MRTA é atribuído um único incidente com bomba nos últimos sete anos. No ato terrorista mais significativo dos últimos anos, o SL é suspeito de ser o responsável pelo

atentado a bomba próximo à embaixada dos Estados Unidos que resultou em dez vítimas mortais, em 2002.

Existem evidências inconclusivas sobre a presença das FARC e do ELN no Peru. Em janeiro de 2004, membro das FARC foi preso no norte do Peru por tráfico de armas. Além disso, de acordo com relatórios policiais, as FARC têm forçado grupos indígenas em áreas remotas a cultivar coca (STATE DEPARTMENT 2006: 169).

5.3.1 Movimiento Revolucionario Tupac Amaru

O MRTA tem origem em 1983 na guerrilha urbana, embora reclamasse a representação do campesinato. Três anos mais tarde, une-se ao MIR e estabelece grupo rural em Juanjuí, segundo estratégia do foco, para fins de recrutamento (MACLACHLAN 1997: 75-76). O MRTA encetou em algum momento contato com outras organizações estrangeiras. A conexão entre o MRTA e o Exército Vermelho Japonês corroboram com o argumento da internacionalização do terrorismo, conclusão que não exclui a América do Sul.¹³⁹ Além disso, há indícios de que terroristas peruanos tenham encontrado refúgio no Japão com auxílio do Exército Vermelho (MACLACHLAN 1997: 3).

Os militantes do MRTA, diferentemente do SL, eram quadros majoritariamente urbanos e seguiam orientação guevarista. Seu fortalecimento deveu-se, em grande medida, ao sucesso de seu empreendimento de financiamento da guerrilha por meio de seqüestros e roubos. Nesse período, vários membros da elite enviaram suas famílias para o exterior a fim de protegê-los das ameaças.¹⁴⁰ Ademais, com o crescimento do cultivo da coca na selva, o MRTA passou a disputar com o SL os lucros do narcotráfico (CONTRERAS & CUETO 2004: 358).

Em 1995, o “número 2” do grupo, Miguel Rincón, rendeu-se durante cerco contra central de operações do MRTA, onde foram capturadas armas e explosivos. Dois anos mais tarde, precisamente em 17 de dezembro de 1997, o MRTA dá sua última demonstração de força, quando toma a residência do embaixador japonês em Lima com 500 reféns, entre diplomatas e figuras do primeiro escalão do governo peruano. A principal demanda dos terroristas era a soltura de membros encarcerados do MRTA. A operação que resultou na

¹³⁹ Em março de 1995, Yukiko Ekita, membro do Exército Vermelho japonês, foi capturado em Bucareste portando passaporte peruano; Kazue Yoshimura, partícipe de ataque à embaixada francesa na Haia, foi encontrado no Peru, de onde seria finalmente deportado para o Japão.

¹⁴⁰ Estima-se que, entre 1988 e 1994, cerca de um milhão de peruanos tenham deixado o país para viver nos Estados Unidos, Espanha, Argentina, Itália e Japão (CONTRERAS & CUETO 2004: 361).

libertação foi considerada um modelo de operação contra-terrorismo. As possibilidades de recomposição do MRTA são bastante incertas, uma vez que seu fracasso político e militar decretado na Operação *Chavín de Huántar* parece não ter deixado brechas para seu renascimento (VELARDE 2007b: 197).

Na região de Chancamayo, entretanto, líderes comunitários alertam para a continuidade das operações do grupo marxista. Seus operativos estimados em cerca de 2.000 no início dos anos 1990, hoje não contariam mais que cinco dezenas de terroristas. O MRTA apresenta ameaça mínima ao Estado e a ausência de atentados com vítimas desde 1997 relega o grupo ao quase esquecimento. Atualmente, dedicado a missões de propaganda, o MRTA retornou ao primeiro estágio da guerra revolucionária, ao reconhecer a própria incapacidade operativa de lançar ataques representativos. Ativistas do MRTA estariam infiltrados em organizações de esquerda da sociedade civil, participando inclusive de conferências de pequenos partidos políticos no Chile. A polícia peruana também acusou a distribuição folhetos de propaganda durante o período eleitoral em 2006 (STATE DEPARTMENT 2007: 142).

Em abril de 2008, às vésperas da V Cúpula ALC-EU em Lima, o Parlamento Europeu decidiu não incluir o MRTA em sua lista de organizações terroristas. O interregno de dez anos sem que houvesse atentados perpetrados pelo grupo conduziu à interpretação de que o MRTA seja considerado organização inoperante. Entretanto, a reação das autoridades peruanas foi de aberto inconformismo com a negativa européia (CABALLERO & SORIA 2008).

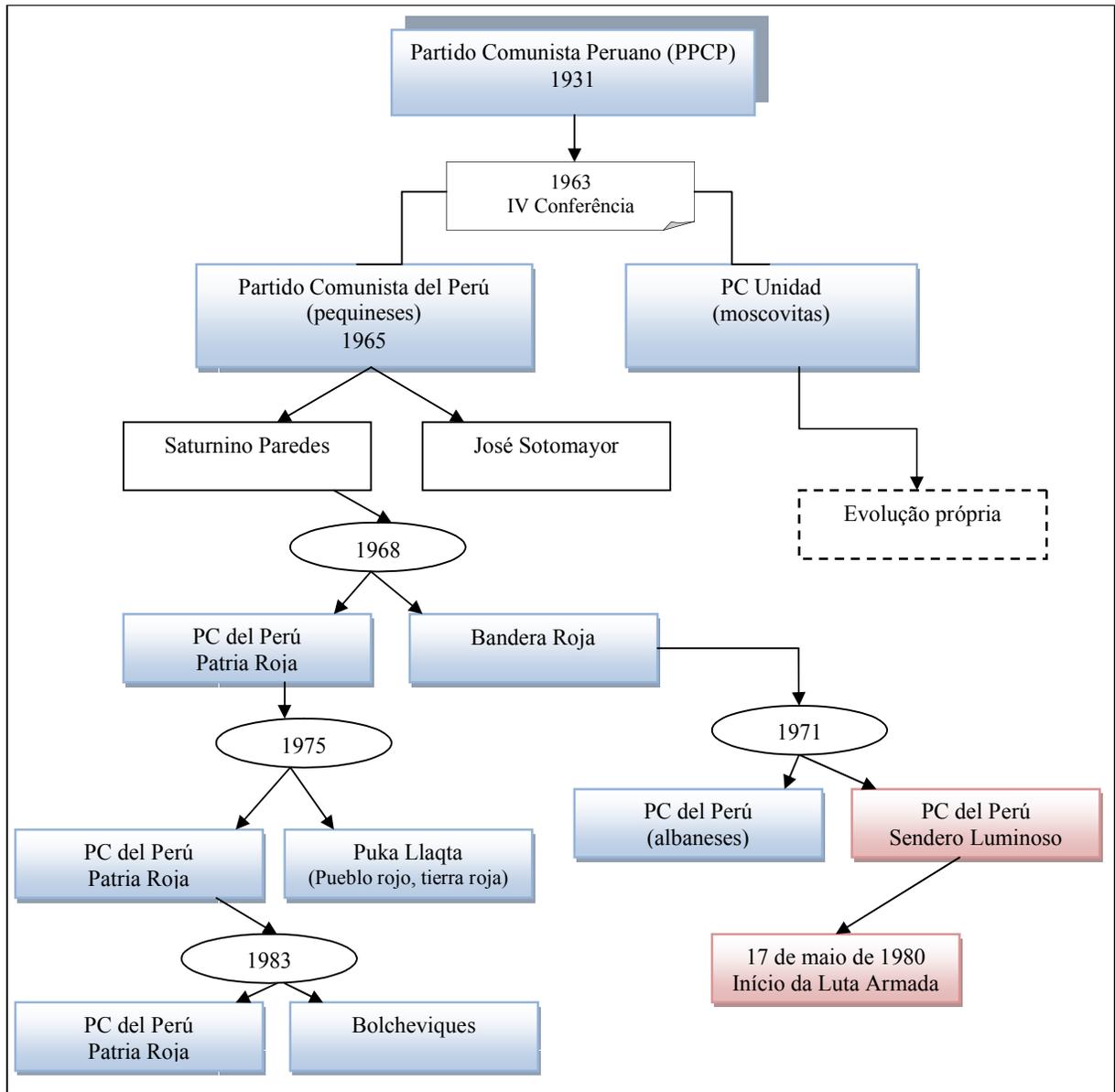
Matéria do periódico *El Comercio*, de 17 de dezembro de 2006, quando se completaram dez anos do dia da tomada da embaixada japonesa pelos emerretistas, alertou para possível ressurgimento do movimento por meio da *Coordinadora Continental Bolivariana* (CCB), organização que congrega grupos latinoamericanos favoráveis à luta armada.¹⁴¹ Segundo a matéria, o MRTA teria adaptado sua estratégia, salientando três pilares: luta pela libertação dos militantes presos, recrutamento por meio de aliança com outros grupos radicais e campanhas de difusão ideológica, por meio da criação de órgãos de fachada para criação de bases de apoio antes de reativar operações armadas. Mensagem do MRTA-V (*Movimiento Revolucionário Túpac Amaru-Venceremos*), datada de 4 de novembro e divulgada eletronicamente, traz manifesto de continuação da luta de 226 anos, em referência à

¹⁴¹ Vide materia completa, em O'BRIEN, Pablo. "MRTA se reactiva y surge facción que anuncia la lucha armada". Lima: El Comercio, 17 de dezembro de 2006. Matéria disponível em: <http://www.elcomercio.com.pe/EdicionImpresa/Html/2006-12-17/ImEcPolitica0634290.html> (acesso em 19 de março de 2009).

sublevação de Túpac Amaru II contra a dominação espanhola. O manifesto traz, ainda, a denominação de seis frentes regionais em todo Peru, que dariam reinício à luta armada.¹⁴²

5.3.2 Sendero Luminoso

Figura 9 - Divisões no Partido Comunista Peruano e Origem do Sendero Luminoso



Fonte: Adaptado de CONTRERAS & CUETO 2004,p. 351.

O nome Sendero Luminoso deriva de um panfleto do Partido Comunista do Peru, “El Sendero Luminoso de José Carlos Mariátegui”, que foi reinterpretado e incorporado pelos

¹⁴² Texto completo do manifesto “Mensaje al Pueblo Peruano” está disponível na página eletrônica do CEDEMA (Centro de Documentación de los Movimientos Armados): www.cedema.org/uploads/Mensaje%20al%20Pueblo%20Peruano_2006.doc (acesso em 19 de março de 2009).

maoístas. O modelo era a China comunista da Revolução Cultural e o Camboja do Khmer Vermelho. O SL nasce em 1969-1970 com a formação de uma facção independente do Partido Comunista do Peru – Bandera Roja (PCP-BR), porém só iniciaria suas atividades terroristas uma década mais tarde.

Uma das estratégias maoístas compreendia ações de isolamento dos centros urbanos, que deveriam ser enfraquecidos e tomados pelos camponeses. Para tanto, era necessário interromper o fornecimento de alimentos e produtos provenientes do interior. O SL executava as lideranças locais, expulsava membros da Igreja e proibia atividades comerciais, medidas que lhe valeram o afastamento dos camponeses e populações locais que pudessem simpatizar com os objetivos dos terroristas. A característica maior da organização seria sua independência em relação ao apoio internacional e execução da guerra popular com poucos recursos, baseando-se na entrega total dos integrantes à causa senderista.

O *pensamiento Gonzalo* está baseado em princípios científicos marxistas, dos quais a interpretação do líderdo SL é chamada “a quarta espada revolucionária”.¹⁴³ Segundo essa ideologia, é necessário eliminar com violência os obstáculos que impedem a consecução do comunismo. A partir do desencadeamento da luta armada camponesa, ao Sendero Luminoso caberia mostrar o caminho da revolução não só no Peru, mas em todo mundo. Os quatro eixos da doutrina são a primazia da luta de classes, a superação do imperialismo, a centralidade do partido de vanguarda e a lei universal da violência (STARN 1995: 407-409). O reflexo da ideologia dogmática está na organização do grupo terrorista. O Sendero Luminoso constitui-se como uma entidade político-militar, secreta e vertical. Os membros submetem ao líder *cartas de sujeción*, por meio das quais se comprometem a cumprir ordens, propagar ensinamentos e dar *pruebas de sangre*. Assim, o SL se tornou uma subsociedade fechada e impermeável às influências externas (COTLER 1997: 3-4). Nesse contexto, o SL refletiu e se alimentou da tradição peruana de encantamento com protocolo e cerimônia, em um grupo envolto em elaborados documentos, hinos, saudações e títulos oficiais (STARN 1995: 410).

As primeiras manifestações públicas do Sendero Luminoso foram a suspensão de quatro cachorros mortos em semáforos e postes de iluminação do centro de Lima – simbolizando a condenação do “Bando dos Quatro” na Republica Popular da China – e a queima das urnas eleitorais da pequena cidade de Chusqui, em Ayacucho. Em 24 de dezembro de 1980 um incidente com dinamite em Ayacucho foi o presságio da campanha de terror que varreria o país nos anos seguintes; em outubro de 1981, houve o assalto ao posto da

¹⁴³ As três espadas revolucionárias às quais se uniria o *pensamiento Gonzalo* seriam Karl Marx, Lenin e Mao-Tsé Tung.

guarda civil de Tambo. Após esse novo ataque, o governo decretou estado de emergência em cinco províncias do departamento de Ayacucho, suspendendo-a em dezembro.

Nesses primeiros anos de luta armada, o SL tinha clara superioridade sobre a polícia mal treinada e equipada das regiões de Huancavelica, Apurímac e Ayacucho. O grupo conquistara a simpatia dos camponeses, satisfeitos com a expulsão de autoridades corruptas e ineficientes (STARN 1995: 405). No início dos anos 1990, quando o SL atinge seu auge, estima-se que a organização contava com 10.000 quadros permanentes, enquanto seus simpatizantes poderiam variar entre 50.000 e 100.000 (MCCLINTOCK 1998: 74-75).

A infra-estrutura urbana do SL foi sensivelmente enfraquecida em 1994 com a detenção de militantes do Comitê Central em Lima. Naquele ano, o SL havia sido capaz de interromper o suprimento de energia elétrica na capital e em toda região costeira, além de lançar ataque com carro-bomba no quartel-general da Aeronáutica. Gradualmente, o número de incidentes em meio urbano se reduziu, fazendo com que o meio rural se consolidasse como palco principal do terrorismo. Em uma operação de grande êxito, as tropas de segurança se anteciparam aos atentados planejados para ocorrer em abril de 1995, prendendo militantes em Lima, Callao, Huancayo e Arequipa.

O SL conta atualmente com algumas centenas de combatentes armados e conduziu 92 atentados em áreas remotas em 2006. O “novo Sendero Luminoso” aparenta menor zelo revolucionário e participa ativamente do tráfico de drogas. Relatórios de inteligência sugerem que um dos objetivos do grupo é a reconstrução de apoio e recrutamento nas universidades, onde exerceu decisiva influência nos anos 1980. O tráfico de drogas financia as operações do grupo terrorista e eventualmente permite uma melhora nas relações com comunidades locais dependentes do plantio de coca (STATE DEPARTMENT 2007: 141). A presença do SL em Aucayacu, no departamento de Huanuco, compromete a execução de projetos de desenvolvimento e programas de erradicação do plantio de coca. Nas áreas rurais dos vales Huallaga e Ene-Apurímac, membros do SL convocaram um boicote às eleições presidenciais de abril de 2006 e iniciaram campanha de recrutamento.

Em uma última aparição pública, em setembro de 2008, o Camarada Artemio concedeu entrevista à Radioprogramas, emissora de rádio de Aucayacu, no qual rejeitou a deposição de armas diante da crescente pressão militar e propôs negociação de paz com o governo.¹⁴⁴ O chefe do Comitê Geral do Sendero Luminoso em Huallaga rejeitou, ainda, o ultimatum do chefe da polícia nacional. Em tom de denúncia, Artemio fala sobre a

¹⁴⁴ Entrevista completa, com duração de oito minutos, está disponível em “Declaración del Camarada Artemio – diciembre 2008”: <http://www.youtube.com/watch?v=R4QYHLGEChg> (acesso em 19 de março de 2009).

necessidade de uma solução política, de anistia geral e reconciliação, em aberta mudança do discurso em relação à estratégia avessa ao diálogo do Sendero Luminoso. A última aparição de Artemio havia sido em rede nacional de televisão em novembro de 2006, a qual se seguiu operação policial contra o regime “fascista e genocida” de Alan García.

O PCP-SL estaria dividido entre duas facções determinadas pela disposição em aceitar um “Acordo de Paz” com o governo, então proposto pelas lideranças remanescentes do SL ao presidente Valentín Paniagua, de renúncia às armas e a facção “Prosseguir” que rejeita a saída democrática e denuncia a traição de lideranças históricas do senderismo. Na verdade, o chamado “renascimento” do SL ainda suscita muitas dúvidas sobre a continuidade do movimento revolucionário. A cisão doutrinária e rejeição da liderança de Gonzalo inauguram uma nova fase do movimento, cujas novas características se expõem à luz de novas circunstâncias. Em outro argumento, para os que defendem que não existe renascimento, do Sendero Luminoso não sobrou muito mais que o nome (CORDERO 2009). Estaríamos diante de um grupo vinculado a cartéis de droga, carente de agenda política e indiferente ao dogma maoísta. De toda sorte, o SL permanece, do ponto de vista da administração pública, uma ameaça remanescente, contra a qual se justificam medidas correspondentes para um grupo terrorista, ainda que revista sua estratégia.

5.4 Aparato Jurídico-Institucional

Sob o amparo da lei 25.327, Fujimori promulgou 37 decretos legislativos no final de 1991 para responder às ameaças do narcotráfico e do terrorismo. Os atos foram rejeitados pelo Parlamento, contrário à invasão de competências legislativas e à militarização da luta contra o terrorismo. O programa de Fujimori incluía presença das Forças Armadas nas universidades, incremento no sistema nacional de inteligência e a autonomização das rondas campesinas.

Para se referir ao legado do Fujimorismo, Oscar Ugarteche, chefe da Comissão Investigadora de Delitos Econômicos e Financeiros cometidos entre 1990-2001 convocada pelo Congresso peruano, cunhou a expressão *matrimonio entre modernización y corrupción* (FUERTES 2004: 83). Essa modernização refletiu-se na reforma do desenho institucional que, por sua vez, estava a serviço da rede de corrupção. A prática dos decretos múltiplos e normas secretas era, na verdade, veículo de acobertamento de desvios sob a pauta das necessidades do setor de defesa.

É certo que a “eficiência” de Fujimori no combate ao terrorismo e ao narcotráfico teve seu preço. O desmonte institucional observado em seu governo prejudicou a habilidade dos governos seguintes, notavelmente na administração Alejandro Toledo, de operar instrumentos de combate à subversão e ao crime (STEINITZ 2002: 9).

O Peru não fugiu à regra da tendência ao encolhimento dos orçamentos militares observados em diversos países da América do Sul. A Política de Defesa Nacional do Peru está inscrita nos marcos de seu *Libro Blanco de Defensa Nacional* (LBDN), de 2005.¹⁴⁵ Entre as particularidades da doutrina de defesa nacional peruana, encontram-se justamente menções à erradicação do tráfico ilícito de drogas e presença estatal em áreas suscetíveis à violência terrorista. Na identificação de ameaças, de seu Capítulo III – Política de Estado para a Segurança e Defesa Nacional -, o terrorismo está presente tanto na listagem de ameaças externas quanto domésticas (LBDN 2005: 63). Da mesma forma o terrorismo é elencado em dois subitens dos cinco objetivos gerais das políticas de defesa peruanas:

Garantizar la presencia efectiva del Estado en el Territorio Nacional, principalmente en las zonas susceptibles a la violencia terrorista, al narcotráfico o al narcoterrorismo

Objetivo 1.g das Políticas de Estado para Defesa Nacional

Participar en la lucha contra el terrorismo internacional y el crimen organizado transnacional.

Objetivo 5.b

O Exército passou a exercer suas funções constitucionais originais com a presidência de Valentín Paniagua e continuadas pelo governo Alejandro Toledo, que encaminhou a reestruturação da pasta de Defesa e conseqüente subordinação ao poder civil, ao que também foi acompanhado de restrições orçamentárias e crescente debilidade operacional.

A autoridade competente para a execução de medidas contra-terrorismo recai sobre o Ministério do Interior, que, conforme decreto legislativo no. 370 de 1986, é o órgão público responsável pela segurança interna, policiamento, registro civil, controle migratório e naturalização (S/2002/52:7).¹⁴⁶

Entre os principais órgãos sob o comando do Ministério do Interior, cabe destacar três diretórios relevantes: Diretório de Inteligência, Diretório Geral da Polícia Nacional e Diretório de Controle e Segurança para o uso de Armas, Munições e Explosivos. O Serviço de Inteligência Nacional (SIN) foi desativado após o escândalo envolvendo Vladimiro

¹⁴⁵ Documento disponível em: <http://merln.ndu.edu/whitepapers/Peru2005.pdf> (acesso em 29 de março de 2009).

¹⁴⁶ Vide: www.mininter.gob.per (acesso em 2 de fevereiro de 2009).

Montesinos no ano 2000.¹⁴⁷ A agência era suspeita de envolvimento em casos de tortura e repressão contra grupos de oposição a Fujimori. Atualmente, o diretório de inteligência peruano representa o Ministério do Interior no Conselho de Inteligência Nacional (CIN), órgão responsável pelos trabalhos de inteligência e contra-inteligência nos planos doméstico e interno. Nesse conselho, parte do Sistema Nacional de Inteligência (SINA) criado por força da lei 27.479 de 2001, reúnem-se as agências nacionais de inteligência para subsidiar decisões sobre segurança e desenvolvimento do presidente da República.¹⁴⁸

Não obstante, o referido Conselho, que funciona como órgão gestor do SINA, sofreria diversas crises, a mais grave delas, em março de 2004, quando a imprensa local denunciou plano para derrubada do então ministro do interior, Fernando Rospigliosi. Com a demissão de dois de seus principais dirigentes, o CNI ficou a cargo do Comando Conjunto das Forças Armadas e da Polícia Nacional. Comissão de reestruturação foi encarregada de remover os vícios do Conselho, utilizado como vetor de corrupção e perseguição de adversários políticos. A associação do CNI ao antigo SIN imprime enorme pressão da imprensa, sociedade civil e classe política pela reforma do sistema de inteligência.¹⁴⁹

O Diretório da Polícia Nacional tem por missão garantir a ordem pública e o exercício das liberdades individuais. As polícias regionais são órgãos de caráter executivo para a cobertura de segurança de todo território nacional. As agências especializadas são unidades executivas, normativas ou técnicas para temas específicos, dentre os quais merece menção o Diretório Contra-Terrorismo (DIRCOTE), responsável por prevenir, combater, investigar e reportar crimes de terrorismo. O DIRCOTE é a principal agência de coordenação de combate ao terrorismo, ao lado do Exército Peruano, cuja atuação direta se dá mediante a declaração de estado de emergência. Esse diretório possui relativa autonomia e também age sob recomendação das bases regionais e do Diretório Geral da Polícia Nacional.¹⁵⁰ Para tratar de casos relacionados ao terrorismo transnacional, cabe à Divisão de Terrorismo Internacional processar informações do sistema de inteligência.

¹⁴⁷ Principal assessor de Fujimori e chefe do SIN, Vladimiro Montesinos foi acusado de subornar políticos de oposição. O escândalo dos *vladivideos* em que foram filmadas as transações ilegais teve efeito devastador sobre Fujimori. Capturado na Venezuela, Montesinos também seria acusado e condenado por envolvimento com o narcotráfico e tráfico de armas para as FARC. A lei 27.479 decretou a desativação do Sistema.

¹⁴⁸ Sobre o Conselho de Inteligência Nacional, vide: <http://elecciones.rcp.net.pe/cni-peru/> (acesso em 2 de fevereiro de 2009).

¹⁴⁹ O principal mecanismo de controle institucional é a lei que estabelece o acompanhamento orçamentário e de execução do Conselho Nacional de Inteligência pela Comissão Ordinária de Inteligência do Congresso peruano (PALMA & SAN MARTÍN 2002: 270-271).

¹⁵⁰ Para mais informações sobre o DIRCOTE, vide: <http://www.pnp.gob.pe/direcciones/dircote/organizacion.asp> (acesso em 2 de fevereiro de 2009).

Os procuradores públicos possuem papel relevante no quadro contra-terrorista peruano. Por meio do Escritório do Procurador Especial para Terrorismo, que investiga qualquer evento que possa ter correlação com financiamento e perpetração de atos terroristas, como tráfico de pessoas, armas e falsificação de documentos. Após o 11 de setembro, sua área de atuação foi expandida para cobrir possíveis atos de terrorismo internacional.

O Peru experimentou intensa reformulação legislativa em razão da decisão da Corte Constitucional de janeiro de 2003. Decretos-lei em vigor desde 1992 foram revogados e os governos de Toledo e García tiveram que colocar a nova legislação contra-terrorista em linha com os padrões internacionais de direitos humanos e com os imperativos da Constituição peruana, notadamente os princípios da legalidade e devido processo legal.¹⁵¹ Entre os dispositivos declarados inconstitucionais figuravam os procedimentos para investigação e julgamento de terroristas, definição da ofensa de traição à pátria, condenação de apoio ao terrorismo por docentes, entre outros.

As autoridades peruanas argumentam que o desmonte da legislação contra-terrorista dos anos 1990 não implicou dificuldades na implementação da Resolução 1373 do CSNU no Peru, que renovaria seus compromissos com os direitos humanos no combate ao terrorismo, retificando apenas os abusos inscritos na legislação nacional (S/2003/896: 1-4). A primeira norma para o combate ao terrorismo foi o Decreto 46 de março de 1981, que, pela primeira, vez tipificou o crime de terrorismo.¹⁵²

As definições imprecisas de crimes de terrorismo e traição justificaram ações arbitrárias do governo e, logo, com a redemocratização, foram apagadas dos textos legais (RUEBNER 2004). Basta dizer que, entre 1992 e 2000, 21.855 pessoas foram detidas por suspeitas de atuação ou colaboração terroristas. Por meio de revogações por inconstitucionalidade, o Tribunal Constitucional reformou o Código Penal e, embora não tenha declarado inválida a tipificação de 1992, vinculou a interpretação do delito de “terrorismo” a pressuposto de intencionalidade. Assim, atualmente, a única ofensa prevista

¹⁵¹ Decretos legislativos 923, 924, 925, 926 e 927 de fevereiro de 2003 dispõem sobre a anulação da acusação nos processos penais pelos delitos de terrorismo tramitados na jurisdição penal perante juízes ou promotores com identidade secreta.

¹⁵² Assim o decreto definia terrorista: *el que con propósito de provocar o mantener un estado de zozobra, alarma o terror en la población o un sector de ella, cometiere actos que pudieren crear peligro para la vida, la salud o el patrimonio de las personas o encaminados a la destrucción o deterioro de edificios públicos o privados, vías y medios de comunicación o transporte o de conducción de fluidos o fuerzas motrices u otras análogas, valiéndose de medios capaces de provocar grandes estragos o de ocasionar grave perturbación de la tranquilidad pública o de afectar las relaciones internacionales o la seguridad del Estado, será reprimido con penitenciaría no menor de diez años ni mayor de veinte años.* A Lei 24.651 de 1987 incorporaria o delito ao Código Penal peruano.

pela lei peruana é “colaboração com terroristas”, definida pelo Decreto-lei 25475, artigo 4 (f) (S/2004/589: 6):

Cualquier forma de acción económica, ayuda o mediación hecha voluntariamente con la finalidad de financiar las actividades de elementos o grupos terroristas.

Trata-se de remanescente do Decreto-Lei Antiterrorista de Fujimori de 1992, que tipificou não só o crime central do terrorismo, como normas processuais, penitenciárias e figuras como “terrorismo agravado”, atos de colaboração, apologia.¹⁵³

Uma das preocupações dos governos peruanos tem sido a implementação das recomendações da Comissão da Verdade e Reconciliação para a resolução das feridas sociais abertas durante os anos de violência estatal e terrorista nos anos 1990.

Em 4 de dezembro de 2008, a Comissão de Defesa do Congresso peruano aprovou emenda à Lei Penal 27.765, que rege punições contra a lavagem de dinheiro.¹⁵⁴ A mudança do texto que prevê punição de 20 a 30 anos para financiadores do terrorismo dá origem à *Ley Penal contra el Lavado de Activos y el Financiamiento Terrorista*, garantindo ao Peru harmonização de sua legislação com os compromissos com as convenções internacionais subscritas pelo país.

Em 2002, é criada Unidade de Inteligência Financeira, ao mesmo tempo em que são aprovadas leis para facilitar a condenação de crimes financeiros relacionados ao terrorismo. O mandato de atuação da UIF é alargado em julho de 2004, por meio da participação em investigações conjuntas e cooperação com outras unidades em outros países.

¹⁵³ Texto do artigo 2 do Decreto-Lei, que estabeleceu o delito de terrorismo: *el que provoca, crea o mantiene un estado de zozobra, alarma o terror en la población o en un sector de ella, realiza actos contra la vida, el cuerpo, la salud, la libertad y seguridad personales o contra el patrimonio o la seguridad de los edificios públicos, vías o medios de comunicación o de transporte de cualquier índole, torres de energía o transmisión, instalaciones motrices o cualquier otro bien o servicio, empleando armamentos, materias o artefactos explosivos o cualquier otro medio capaz de causar estragos o grave perturbación de la tranquilidad pública o afectar las relaciones internacionales o la seguridad de la sociedad y del Estado, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de veinte años.* Uniu-se a esse dispositivo, o Decreto-Lei 25.659, que tipificou o delito de “traição à pátria” e implicou as Forças Armadas no julgamento e sanção de atos já tipificados sob o delito de terrorismo, como uso de carros-bomba e pertencimento a grupos terroristas dirigentes, no que seriam mais tarde considerado uma flagrante violação do princípio da legalidade.

¹⁵⁴ A notícia, publicada no jornal *El Comercio*, está disponível em: <http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/html/2008-12-04/financiar-terrorismo-penado.html> (acesso em 19 de março de 2009).

5.5 Opinião Pública

Sobre essa questão, a pesquisa de Moisés Arce (2003) sobre os índices de aprovação do governo Fujimori é ilustrativa. Verifica-se uma clara reorientação de preferências da opinião pública peruana com relação ao cenário político-eleitoral. Em 1988, pesquisa de opinião indicava que 70% da população acreditavam que o principal problema peruano era a inflação, seguido do terrorismo, com 59%, e do desemprego, com 36% (*Apoyo S. A. Informe de Opinión*, abril de 1988 *apud* ARCE 2003: 572-573). Em 1995, apenas 4% ainda acreditavam que o terrorismo era o principal problema, bem atrás do desemprego (50%) e da pobreza (20%). Pesquisas apontam que o "controle do terrorismo" foi o aspecto mais positivo dos dois mandatos de Alberto Fujimori para os peruanos. Mesmo no ano 2000, quando o terrorismo encontrava-se virtualmente extinto da vida política local, a "vitória sobre o terrorismo" teria sido o grande motivo da reeleição. Ocorria que importantes setores da população endossaram as medidas autoritárias em troca de uma maior sensação de segurança, justificando a falta de democracia e a violação de direitos humanos como o preço para derrotar o terrorismo (PALMA & SAN MARTÍN 2002: 35).

Arce complementa os estudos existentes de Stokes (2001), Carrión (1998, 1999), e Weyland (2000), ao estender o período de análise e considerando matizes ideológica como variável. Comparados os índices de apoio de Alan García e Alberto Fujimori, há evidências de que a opinião pública avalia de maneira distinta os governos de esquerda e de direita em contexto de violência política (ARCE 2003: 574).

Os governos peruanos se depararam com dois grandes desafios: a inflação e a guerrilha. O governo centrista de Belaúnde optou pela aproximação com o mercado, porém as inconsistências do projeto econômico e as circunstâncias adversas levaram a níveis inflacionários sem precedentes e à retração do PIB. A esquerda teve seu momento nas eleições seguintes, quando Alan García reverteu as políticas de seu antecessor com orientação fiscal expansionista, aumento da intervenção estatal e controle de preços. Os efeitos das práticas heterodoxas foram igualmente desastrosos.¹⁵⁵ Fujimori, um *outsider* político, adotou, por sua vez, uma agenda ortodoxa agressiva, de disciplina monetária e fiscal. García dedicou maior atenção aos programas econômicos de fomento de investimento privado em regiões mais afetadas pela pobreza. Além disso, García tornou-se alvo de hostilidade, porque submeteu militares a julgamentos pela violação de direitos humanos (*Idem*: 575).

¹⁵⁵ Em 1990, a crise de hiperinflação chega ao ápice de 7.649% anuais (ARCE 2003: 575).

Durante o governo Fujimori, foram criados tribunais militares “sem-face” e expandidos os comitês de auto-defesa, além de garantir autonomia às Forças Armadas em suas operações de combate. Mais do que nas administrações anteriores, Fujimori baseou sua estratégia na militarização do contra-terrorismo. Apesar dos crimes e violações cometidos no período à sombra da contra-insurgência, as estatísticas foram favoráveis a Fujimori.¹⁵⁶

É evidente que a avaliação presidencial não pode ser separada dos resultados da performance econômica, principalmente níveis de inflação e de emprego, do Peru alcançada nos diferentes períodos. A escalada do Sendero Luminoso foi interpretada por uma significativa margem da população como resultado de uma estratégia inadequada, que só seria corrigida pela linha-dura instaurada por Fujimori.

Cabe notar que o comportamento da opinião pública em relação a García e Fujimori foi dissonante em momentos de escalada da violência política. Enquanto, García teve seus índices de aprovação reduzidos, Fujimori, ao contrário, passou a gozar de maior prestígio, o que facilitou a implementação de suas políticas repressivas. Os altos índices de desemprego durante o primeiro governo Fujimori foram creditado, em larga medida, à heterodoxia da administração García. A popularidade de Fujimori foi imunizada a despeito das reformas com altos custos sociais.

Em 2003, o presidente Toledo recolocou o tema do terrorismo na agenda, quando falou sobre a ameaça em seu discurso anual à nação. Naquele momento, o ressurgimento do terrorismo colocou em alerta a opinião pública, justificando pedidos do mandatário maior do país por um incremento no orçamento de segurança.

Entretanto, o apelo do tema é significativamente menor. Uma vez consolidado o perfil rural e periférico do terrorismo contemporâneo no Peru, a percepção de ameaça nacional modificou-se. Em recente pesquisa de opinião, sobre quais seriam os problemas do Peru ainda não resolvidos pelo governo Alan García, as três preocupações principais foram a pobreza (23%), desemprego (19%) e a delinqüência comum (9%). O terrorismo figura como décima preocupação, mencionada por 1,8% dos peruanos. Por outro lado, subsiste uma percepção de que a questão permanece. Sobre a avaliação da gestão em temas específicos, o contra-terrorismo foi mal avaliado: 29,9 % dos entrevistados afirmam que ocorreu uma piora no que tange ao controle do narcoterrorismo e 9% afirmam ter notado melhoras. A pesquisa de opinião abordou ainda os cidadãos que afirmaram aprovar a gestão Alberto Fujimori (1990-

¹⁵⁶ “Ações subversivas” diminuíram de 3.149 , em 1989, para 310, em 1998, no final do segundo governo Fujimori. Da mesma maneira, a violência política fez 3.590 vítimas fatais em 1984 e 83, em 1998 (ARCE 2003: 576).

2000). Para estes, o maior mérito de seu governo foi a erradicação do terrorismo (26,1%). Cumpre notar que essa aprovação é maior na região de Lima metropolitana (31,9%), que na média dos entrevistados no interior do país (18,5%) (CPI 2008: 4-5, 21). Outros números demonstram que, ao longo do debate em que o Parlamento Europeu negou inclusão do MRTA em sua lista de organizações terroristas, 85,6% dos peruanos consideram-no um grupo terrorista; 8% discordando dessa nomenclatura (*Idem*: 26).

A Comissão da Verdade e Reconciliação (CVR) foi criada em 2001 para elaborar relatório do período de intenso conflito armado no Peru de 1980 a 2000. O informe final divulgado em 2003 apresentou os números e o balanço de atrocidades cometidas pelos terroristas e forças de segurança.¹⁵⁷ Além disso, o relatório da CVR traz recomendações de reformas institucionais, programa de reparação e intervenção antropológica. Mais importante, busca-se, por meio do relatório, envolver a sociedade peruana em um processo de reconciliação e superação de suas recentes cicatrizes históricas.

La CVR entiende por “reconciliación” la puesta en marcha de un proceso de restablecimiento y refundación de los vínculos fundamentales entre los peruanos, vínculos voluntariamente destruidos o deteriorados por el estallido de un conflicto violento iniciado por el PCP Sendero Luminoso en las últimas décadas, y en el que la sociedad entera se vio involucrada. El proceso de la reconciliación es hecho posible, y es hecho necesario, por el descubrimiento de la verdad de lo ocurrido en aquellos años –tanto en lo que respecta al registro de los hechos violentos como a la explicación de las causas que los produjeron–, así como por la acción reparadora y sancionadora de la justicia.

(CVR 2003: Capítulo I)

5.6 Regimes e Tratados Internacionais

O tema mais sensível da agenda internacional peruana é a elevação do discurso contra-terrorista em contradição aos compromissos internacionais com os direitos humanos. A Corte Interamericana de Direitos Humanos assim se manifestou em seu informe anual de 1993 sobre a legislação contra-terrorismo no Peru:

Esta nueva legislación transgrede principios de legalidad universalmente aceptados, de debido proceso, garantías judiciales y derecho de defensa, y permite llevar a prisión por largo periodo de tiempo a cualquier persona de quien simplemente se sospeche que ha cometido actos terroristas, o que, de alguna manera ha colaborado en tales actos, sin tener en consideración si la persona realmente ha cometido o no un acto tipificado como tal.

¹⁵⁷ Vide página oficial da Comissão, em: <http://www.cverdad.org.pe/> (acesso em 2 de fevereiro de 2009).

Os “tribunais sem rosto” estabelecidos durante o regime de exceção para julgar os terroristas foram condenados por juristas e ativistas dos direitos humanos, ensejando a criação de uma comissão revisora em 1996. Apesar da extinção desses tribunais em 1997, o terrorismo continuaria a ser objeto de foros militares. Iniciam-se suspeitas de terrorismo por parte de grupos paramilitares, pelo massacre de *Barrios Altos*, que atraiu grande atenção dos grupos defensores dos direitos humanos. Entre os diversos casos de abuso, encontram-se as execuções extrajudiciais do Hospital de Ayacucho, Lucanamarca, Socos, Los Cabitos e El Frontón (CVR 2003: Tomo VII).

Em 1999, a Corte Interamericana de Direitos Humanos ordenou novo julgamento para detidos chilenos acusados de serem membros do MRTA. A resposta do governo peruano foi a rejeição da jurisdição da Corte de San José. Em 2001, durante o governo provisório de Paniagua, o Peru retorna à Corte e compromete-se a cumprir a revisão de sentenças proferidas por tribunais militares. Na contramão dos compromissos assumidos, em 2006, o presidente Alan García envia ao Congresso proposta para a instauração da pena capital no Peru, tema levantado em sua campanha eleitoral.

O Peru é signatário de diversos acordos bilaterais de facilitação de coordenação e intercâmbio de informações sobre atividades criminosas. Vale destacar três acordos com países da região e com os Estados Unidos: a) Convenção de Assistência Judicial em Matéria Criminal com a Colômbia, 1994; b) Convenção para Execução de Sentenças com a Venezuela, 1996; c) Tratado de Extradicação com os Estados Unidos, 2001.

Colômbia, Brasil e Peru assinam, em 2004, acordo de segurança de fronteira, com vistas ao combate ao terrorismo e tráfico de armas. Forças Armadas dos três países, por meio da Operação Timbó, ensaiaram ações contra-guerrilha na região de fronteira. A cooperação transfronteiriça foi reforçada nos últimos anos. Acordo assinado entre Alan García, Alvaro Uribe e Luiz Inácio Lula da Silva prevê o combate conjunto de tráfico de ilícitos na região do Trapézio Amazônico.

No âmbito hemisférico, a Iniciativa Regional Andina, lançada em 2001 como transbordamento do Plano Colômbia, reconheceu a importância dos países da região para a execução de um combate mais efetivo ao narcotráfico e à guerrilha. Particularmente Peru e Bolívia receberiam maior atenção norte-americana. Uma vez percebido o narcotráfico como elemento de instabilidade na região, o pacote de ajuda econômica teve por objetivo reforçar a assistência militar nas regiões fronteiriças e promover o desenvolvimento regional expulsando os cultivos de droga (CUBIDES 2005: 41-46). A repercussão da política antidrogas

colombiana sobre o Peru se manifesta por meio do estímulo à produção cocaleira no país, em função do incremento do preço do produto. Esse fato respalda o discurso do Ministério do Interior a favor de uma maior participação norte-americana na luta antidrogas relacionada ao fenômeno do terrorismo (RAMÍREZ & SÁNCHEZ 2005: 169-170).

Ao negociar acordo de livre comércio com os Estados Unidos, o Peru se beneficia de vultosos recursos para sua luta antidrogas, a exemplo do Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act (ATP-DEA), contando com apoio da USAID para financiar programas de erradicação forçada e promoção de cultivos alternativos.

Em agosto de 2008, a CONSEP, do Equador, e a DEVIDA assinaram acordo definidor de quadro de operações conjuntas nas áreas de prevenção, interdição, alternativas sustentáveis contra cultivos ilícitos, com possíveis dividendos positivos à estratégia contra-terrorismo peruana no plano da cooperação com países vizinhos (INCB 2009: 74).

Em 17 de junho de 2002, os Ministros de Relações Exteriores e de Defesa andinos aprovaram o Compromisso de Lima, ou *Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los gastos destinados a la Defensa Externa*, por meio da qual são estabelecidas linhas de ação para a conformação de uma Política Comum de Segurança e de uma Zona de Paz. Em seu Capítulo IV, os países andinos subscrevem uma política regional de combate ao terrorismo (2005: 28). Durante as reuniões do Grupo de Alto Nível realizadas em 2003 e 2004, em Bogotá e Lima, foram formulados os projetos de Alinhamento da Política de Segurança Comum Andina, permanecendo pendente, contudo, o projeto de decisão sobre o Plano Andino de Cooperação para a Luta contra o Terrorismo.

A arquitetura institucional de segurança andina ganhou alicerces com a aprovação da Decisão 587, durante a XV Reunião do Conselho Presidencial Andino em julho de 2004, por meio do qual a Comunidade Andina tornou-se o único espaço de integração regional ao lado da União Européia a ostentar um desenho formal de política externa e de segurança comum.

O Comitê Executivo da Política de Segurança Externa Comum Andina ocupa-se, entre outros temas, da responsabilidade de apresentar ao Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores um plano andino de cooperação para a luta contra o terrorismo.

A Polícia Nacional e o Ministério de Relações Exteriores possuem coordenação com os governos via embaixadas para coordenar ações de captura de terroristas estrangeiros refugiados no Peru. Frequentes trocas de informação se dão em nível internacional por meio

dos escritórios da Interpol (S/2002/52: 10-11).¹⁵⁸ O Peru também participa do Programa de Assistência de Treinamento de Anti-Terrorismo desde 1996 (STATE DEPARTMENT 2002: 48).

Em agosto de 2007, o Peru sediou o II Encontro sobre Financiamento do Terrorismo organizado pelo CICTE e pela Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD), voltado para a adequação legislativa dos membros da OEA em relação à prevenção, combate e eliminação do financiamento do terrorismo.

O Peru foi o primeiro país sul-americano a ratificar a Convenção Interamericana Contra-Terrorismo, que entraria em vigor em outubro de 2003. Na 56ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, o presidente peruano depositou os instrumentos de ratificação das convenções internacionais para Repressão de Atentados Terroristas com Explosivos e Supressão do Financiamento do Terrorismo, completando a ratificação dos 12 instrumentos contra-terrorismo então existentes. Finalmente, em setembro de 2005, o Peru se torna signatário da última convenção sobre Terrorismo Nuclear.

Como membro não-permanente do Conselho de Segurança no biênio 2006-2007, o Peru exerceu a Vice-Presidência do Comitê Contraterrorismo e a Presidência do Grupo de Trabalho de recomendações contra-terrorismo. A experiência de luta contra o SL e o MRTA elevou o Peru a uma posição de destaque na discussão do terrorismo em fóruns regionais e mundiais.

5.7 Política Contra-Terrorismo

Em sua primeira fase de existência de luta armada, entre 1980 e 1984, os maoístas restringiram suas ações ao departamento serrano de Ayacucho e foram transferindo atividades de terror para Lima, que sofreu constantes atentados com bomba e cortes no suprimento de energia. A resposta do Estado veio, inicialmente, com a lei de 1981, que condenava de 10 a 20 anos de prisão os que cometiam crime de terrorismo. Dois anos mais tarde, as Forças Armadas seriam convocadas para combater grupos subversivos. Belaúnde Terry negou-se a

¹⁵⁸ Vide página eletrônica da Interpol Lima, em: <http://www.pnp.gob.pe/especiales/interpol/index.htm> (acesso em 2 de fevereiro de 2009).

mobilizar o Exército para conter os acontecimentos em Ayacucho. Mais tarde, seu governo seria considerado culpado pelo crescimento do SL e pela não captura de Abimael Guzmán.¹⁵⁹

Uma das estratégias adotadas pelas Forças Armadas que teve algum grau de sucesso, embora bastante controversa, foi o fornecimento de armas para as populações camponesas. O Exército, incapaz de mover destacamento para regiões mais isoladas, dotou comunidades de capacidade de resistência. Com efeito, as “rondas campesinas” ou Comitês de Autodefesa Civil, muitas vezes lideradas por membros licenciados do Exército, lograram conter o avanço do SL no interior.

Em novembro de 1991, Alberto Fujimori oficializou a criação de *Rondas Campesinas de Autodefensa* ou *Comités de Defensa Civil* (CDCs) que já operavam desde os anos 1980. Esses comitês de autodefesa apoiados pelo governo foram essenciais para o enfraquecimento do Sendero Luminoso, que gozava de alta penetração em povoados carentes de infra-estrutura mínima de segurança.

A partir de 1984, los mismos campesinos que en un inicio simpatizaban con el PCP-SL empiezan a voltearse y formar sus primeras organizaciones contrasubversivas. La ruptura se debe a diferentes factores. Un primer descontento se produce cuando el partido restringe la movilidad de la población y ya no dejan salir a nadie de la comunidad ni entrar.
(CVR 2007: Tomo II, Capítulo I)

Mesmo do ponto de vista estratégico, a primeira derrota do SL teria sido desferida exatamente pelos camponeses e não pelas forças de segurança.

Hacia los primeros años de los noventa, el PCP-SL había sido eliminado o desplazado de las principales zonas de Ayacucho, Huancavelica, Junín, Pasco y Huánuco. Los que «sacaron al pez del agua» e iniciaron su primera derrota estratégica fueron paradójicamente los mismos campesinos que, de acuerdo con el libreto maoísta, en un inicio fueron considerados como los principales aliados. La guerra campesina se había vuelto contra ellos.
(*Ibidem*)

A resposta do governo Garcia (1985-1990) deu tratamento ambíguo ao problema do terrorismo, oscilando entre a indolência e a violência desenfreada (RON 2001: 587; BOLÍVAR 2005). O motim de três prisões em Lima e a resposta repressiva em 1986 ilustram a segunda estratégia. Para superar o tradicional centralismo dos regimes peruanos, Alan

¹⁵⁹ Segundo interpretações de assessores direto do presidente Terry, ele não queria que Guzmán fosse capturado por temer que sua morte em combate ou nas mãos da polícia seria a maior agressão que o maoísta podia infligir contra seu governo, convertendo-se em um mártir (GORRITI 1990: 287).

García buscou, sem sucesso, avançar um programa de regionalização administrativa, determinando a criação de doze regiões derivadas dos pretéritos vinte e quatro departamentos. O Conselho de Defesa Nacional e o gabinete presidencial somaram esforços para a reformulação da estratégia contra-insurgente. Em meio a campanhas de assaltos policiais nas universidades e aumento das atividades do SL em Lima, o Ministério do Interior decide, então, pela unificação das quatro unidades de inteligência sob um comando central (SMITH 1987).

Em determinado momento dos anos 1990, uma terça parte do território peruano e metade da população estavam sob o controle militar (MACLACHLAN 1997: 93). Um problema comum registrado no Peru era o controle exercido pelos terroristas nos centros prisionais. As primeiras medidas foram no sentido de reorganizar os serviços policiais e de inteligência. Uma série de decretos legislativos editados em novembro de 1991 buscaram fortalecer as capacidades contra-terroristas peruanas, como a redução premiada de sentenças para informantes das atividades de SL e MRTA.

O maior marco desse combate é, sem dúvida, a captura de Abimael Guzmán em 12 de setembro de 1992.¹⁶⁰ O impacto psicológico e operacional da captura indicava o começo do fim da luta armada. Com efeito, dois anos após sua captura, o SL estava praticamente extinto. O crédito da captura foi outorgado à DINCOTE¹⁶¹ e à operação de inteligência comandada pelo general Antonio Ketín Vidal. Condenado à prisão perpétua, Guzmán foi enviado para prisão de segurança máxima. Em 1999, com a captura de Óscas Ramirez “Feliciano” Durand, o grupo terroristas perdeu o que seria sua liderança radical remanescente.

A campanha de terror entre fevereiro e julho de 1992 revelou grande capacidade de planejamento do SL, que já declarava sua igualdade estratégica em relação ao Estado. Em uma das principais demonstrações de força, a residência do embaixador norte-americano em Lima foi atacada por carros com explosivos. Nesse contexto, o presidente Alberto Fujimori decide suspender o governo constitucional. O auto-golpe seria justificado pela frustração geral com a incapacidade do Estado peruano em responder à ameaça terrorista. Os primeiros dias de governo seriam marcados pelas medidas antiterroristas, incluindo novos procedimentos judiciais. Em 12 de setembro, a captura de Abimael Guzmán e outros membros do alto

¹⁶⁰ Sentenciado à prisão perpétua, Guzmán foi encarcerado na base naval San Lorenzo, em Callao. Após conversações com representantes do governo, anuncia, em 1993, uma declaração de fim da guerra popular, aceita por grande parte dos militantes do SL. Uma vez declarado inconstitucional seu julgamento, novo tribunal foi constituído em 2004. Em 2006, Abimael Guzmán é, finalmente, condenado à prisão perpétua por crimes de terrorismo agravado.

¹⁶¹ Direção Nacional Contra-Terrorismo (DINCOTE) é o antigo nome da atual DIRCOTE.

comando do SL eleva a moral das forças de segurança e garantem o apoio quase incondicional da opinião pública. O SL, entretanto, continuaria sua campanha de assassinatos e ataques a bomba, mantendo controle sobre áreas isoladas. Observou-se uma diminuição do nível de sofisticação dos ataques, que, embora ainda numerosos, tornaram-se menos mortais.

O combate ao MRTA parecia igualmente exitoso, em razão de divisões internas e perda de apelo da propaganda marxista. A recaptura de Victor Polay – que havia escapado da prisão em 1991 – enfraqueceu ainda mais a organização terroristas, que diminuiu sensivelmente suas atividades.

Em 1994, o governo investiu U\$100 milhões nas regiões mais pobres com o intuito de proporcionar trabalho nas obras de reconstrução e, conseqüentemente, desviar braços que poderiam ser cooptados para a luta armada (MACLACHLAN 1997: 93). Os grupos terroristas sofreram sucessivas derrotas nos anos seguintes entre capturas, prisões e desmobilização sob programa de anistia.

As investigações da CVR, que contaram com depoimentos de milhares de vítimas e acesso a documentos confidenciais, apontaram que 54% dos mortos e desaparecidos seriam responsabilidade de ações do Sendero Luminoso, enquanto outros 48%, resultado ou da violência e repressão das forças de segurança ou de origem não-identificada (CVR 2003).¹⁶² Decorre desses dados a constatação da operação de esquadrões da morte, como o Comando Rodrigo Franco e o Grupo Colina, em que estavam envolvidos oficiais do Exército, responsáveis por vários massacres e desaparecimentos.

Nos últimos anos, o Peru teve que adaptar a abordagem agressiva de condenação de suspeitos de terrorismo. O Tribunal Constitucional, em processo de revisão legislativa, suspendeu os principais decretos-lei que nortearam o contra-terrorismo no Peru em seu período mais agudo. A decisão de rever os marcos institucionais e legais seguiu, em larga medida, as recomendações da Corte Interamericana dos Direitos Humanos. A execução de penas decretadas por cortes militares foram suspensas e submetidas a novo procedimento judicial. Dessa maneira, o presidente Toledo propôs a adoção de nova legislação consoante às decisões da Corte em substituição aos instrumentos contra-terrorismo vigentes até então. Estabeleceu-se um prazo para novo julgamento até janeiro de 2006 para os detidos, que seriam liberados em caso de morosidade judicial. Grandes julgamentos voltaram à cena política peruana, incluindo o novo julgamento de Abimael Guzmán, reiniciado em novembro de 2004.

¹⁶² 75% das vítimas do conflito armado possuíam o quéchua ou outras línguas indígenas como línguas maternas. A proporção de falantes de línguas nativas, de acordo com o censo realizado em 1993, era de 16%.

O Congresso peruano alocou mais de US\$ 55 milhões para o plano do presidente Toledo, entre gastos com segurança e defesa e desenvolvimento de projetos socioeconômicos em áreas de tradicional atuação do SL. Além disso, após o desmonte da estrutura institucional da era Fujimori, foi necessário instaurar canais de cooperação interinstitucional e fortalecer a atuação da justiça. Desde então, unidades policiais especializadas em contra-terrorismo e contra-narcóticos conduzem operações conjuntas com o Exército. A decretação presidencial de estados-de-emergência em cinco departamentos permitiu intervenção das forças armadas para manutenção da ordem pública, ao custo da suspensão de algumas liberdades civis.

Os catalisadores do terrorismo no Peru contemporâneo foram claramente designados como a ausência estatal em alguns departamentos no país e a deterioração da capacidade das forças de segurança (*Idem*: 141). A campanha contra-terrorista empreendida na gestão Toledo (2001-2006) assumiu, nesse contexto, caráter reativo aos constantes ataques a postos policiais e de reorganização estratégica com o lançamento da Frente Policial Huallaga, em 2006. Em novembro, Alan García anunciou nova estratégia, com a instalação de dezenove bases antiterroristas com comando central na região do vale dos rios Ene e Apurímac. O plano possui uma dimensão de investimentos em saúde, educação e infra-estrutura. Não suficiente, o presidente García propôs junto ao Congresso lei que autoriza pena de morte para condenados de atos de terrorismo, sem, entretanto, encontrar respaldo no Congresso (STATE DEPARTMENT 2007: 142).

O próprio governo peruano indicou que 145 ex-membros do SL foram libertados em novembro de 2006 após o cumprimento de suas sentenças. Alguns retornaram a movimentos políticos, mas não há evidências de sistemático retorno a atividades de violência política. A mídia peruana, entretanto, apresenta contínuas notícias sobre reforço do recrutamento do SL com a libertação de seus antigos quadros.

O Ministério da Justiça Peruano, ao lado de organizações de defesa dos direitos humanos, argumentaram que a concessão de indultos a prisioneiros se deu por falta de evidências sobre envolvimento com atividades subversivas. O partido de oposição a Alejandro Toledo, a Unidad Nacional, por outro lado, atacou a medida de libertação de cerca de mil indiciados por terrorismo, o que seria um primeiro passo para a rearticulação de grupos subversivos no país (Brasemb Lima 631, 17/06/2002).

Sob a lente das ações contra-insurgência, pode-se dividir a história recente do Peru em três períodos:

a) 1980-1992 - conforma os governos civis da Ação Popular de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985), encarregado de promover a restauração democrática após doze anos de governo militar, e do Aprista Alan García (1985-1990). Neste período, inaugura-se a “guerra popular” contra o governo, declarada em maio de 1980 pelos seguidores de Guzmán. Belaúnde e García incorreram em estratégias fragmentadas em resposta a duas interpretações sobre a melhor forma de combater o Sendero Luminoso. O resultado foi a adoção inconsistente de políticas de repressão intensa com programas de desenvolvimento do interior. Os chamados “anos Belaúnde” foram caracterizados pela repressão indiscriminada e estratégia de guerra. Observa-se inabilidade na contenção da ameaça, em função de seu caráter então incomum e pela deterioração da economia peruana, cujos efeitos sobre a população alimentaram o discurso revolucionário, notadamente durante a gestão García. Inicialmente, as ações estatais se resumiram a declarar estado de emergência e enviar tropas das Forças Armadas e, no final dos anos 80, formaram-se esquadrões da morte de “apoio contrasubversivo”, quando os atentados do Sendero Luminoso passaram a atingir a capital do país; nos anos do governo constitucional de Alberto Fujimori (1990-1992), ficaram marcadas campanhas intensivas de atentados do Sendero e do MRTA;

b) 1992–2000 - período inaugurado pelo autogolpe de abril de 1992, com a suspensão do Judiciário e dissolução do Congresso sob o argumento da necessidade de execução de políticas antissubversivas e econômicas emperradas pela oposição política. Com o apoio das Forças Armadas, instaurou-se o Governo de Emergência e Reconstrução Nacional, por meio do qual o governo responde violentamente às iniciativas revolucionárias e logra captura dos líderes do MRTA e do Sendero Luminoso. Desde então, o Peru experimenta período de maior tranquilidade e aparente desmantelamento da capacidade dos grupos revolucionários, até que, em dezembro de 1996, o MRTA toma a residência do embaixador japonês, no episódio notabilizado como “crise dos reféns”, cuja resolução exitosa garantiu a sustentação da popularidade do segundo mandato de Fujimori (1995-2000). Reeleito para um terceiro mandato em conturbado processo eleitoral, Fujimori não resiste às denúncias de corrupção e renuncia. O Congresso declara a Presidência vacante e se inaugura período de renovação democrática;

c) 2000-... – compreende os governos de Alejandro Toledo (2001-2006) e atual mandato de Alan García (2006-[2011]). O primeiro governo teve foco no restabelecimento do Estado de Direito, conduzindo fase de relativa estabilidade política e econômica. Verificou-se revigoramento das ações do Sendero Luminoso, em trajetória descendente desde 2000. As

principais ações do grupo foram ataque com carro bomba próximo à embaixada norte-americana em 2002 dois dias antes da visita do presidente George W. Bush a Lima e, em 2003, o seqüestro de operários argentinos envolvidos em construção de gasoduto. De maneira mais sistemática, ocorrem desde então ataques armados contra forças policiais em áreas mais isoladas. Toledo foi obrigado a incrementar o orçamento para segurança, uma vez claro que a erradicação do SL não estava completa. O plano inicial de contenção procedeu a reativação de bases militares e decretação de estado de emergência em algumas províncias. A Comissão de Paz e Desenvolvimento foi criada em 2002 para aproximar policiais e militares dos cidadãos residentes em regiões suspeitas de hospedar militantes do SL e MRTA.

O Plano Contra-Terrorismo do governo Alan García, ao lado de medidas de comando e alocação de contingente, incorporou elemento essencial para o combate efetivo da chamada “guerra popular”, ao incluir investimentos em infra-estrutura, saúde e educação em regiões periféricas. Um argumento recorrente tem sido a necessidade de promover a integração nacional. Assim, o Estado peruano intenta alcançar o que a imprensa local convencionou chamar de “zonas livres”, onde não há alcance das forças oficiais e onde a população é mais suscetível ao discurso do “abandono do governo peruano”. Nesse sentido, Alan Garcia fez solicitação ao congresso nacional por recursos adicionais orientados pelos programas contrasubversivos, do Ministério da Defesa e Ministério do Interior. Atividades conjuntas de militares e forças policiais replicam a experiência do Vale do Alto Huallaga, onde se operam ações estratégicas conjuntas. Ademais, os eixos da política de segurança incluem o reforço de segurança em Putumayo e Costa Norte do país. Afinal, oportunidade de rearmamento e reorganização senderista indica incapacidade do governo de se manter presente em áreas mais isoladas do Peru, onde se processa o recrutamento de novas colunas terroristas.

O Exército peruano mantinha diversas bases militares antissubversivas, que, em meados dos anos 1990, foram desativadas em sua grande maioria. O triunfalismo precoce pode ter contribuído para a reconstrução paulatina das bases senderistas, uma vez subestimada a capacidade de reorganização dos maoístas.

O Estado peruano experimenta uma séria crise fiscal e as medidas de saneamento das contas públicas se deram ao custo do sucateamento das Forças Armadas e do aparelho de repressão. O Sendero Luminoso ocupa, não por acaso, as regiões onde a ausência estatal ocorre de maneira acentuada. Durante o presente governo García, a atuação do Comando Conjunto das Forças Armadas tem aumentado substancialmente, o que implicou maior número de confrontos e baixas. Dezenas de soldados foram mortos em quatro anos de

intensificação de operações das Forças Armadas em “áreas de emergência”. Nesse sentido, o Plano VRAE de recuperação do Estado na região, na mesma medida em que reage ao movimento ascendente do senderismo, também confere maior visibilidade e suscetibilidade de baixas em zonas de alto risco. Portanto, números absolutos não devem ser interpretados como sintoma de um aumento vertiginoso das atividades do SL, mas também como parte da estratégia governamental de enfrentamento direto. Sem capacidade de lançar operações fora das regiões de plantação de coca, os senderistas adotam estratégia de guerrilha típica para manter seus domínios por meio de pequenos atentados e emboscadas contra forças de segurança.

Os resultados dos esforços são ambíguos, dada a dificuldade de implementação de políticas de integração regional e investimentos em infra-estrutura. A dimensão repressiva destaca-se com o aumento do contingente de operativos de segurança em regiões mais isoladas, como a constituição da Frente Policial do Huallaga, implementada com relativo sucesso.

Implementation of the García government's "Plan VRAE," which called for 2,000 troops and 19 counterterrorism bases operated under a central command was still evolving. Plans for new health, education, and infrastructure investment in these isolated communities where the state lacked presence were not implemented, although new Prime Minister Yehude Simon led a full cabinet delegation to the VRAE in November to evaluate the situation.

During the period June 2007 to November 2008, the "Huallaga Police Front" (an initiative begun in 2006 under then-President Toledo), prosecuted a counterterrorism campaign in the UHV and captured more than 100 alleged SL members, including one national-level leader. It also destroyed 27 SL camps, broke up an urban cell that served as an intelligence link, and seized dozens of weapons, explosives, and ammunition.

(STATE DEPARTMENT 2009)

O discurso peruano ressalta a necessidade combater o terrorismo por meio do desenvolvimento e do combate a pobreza, rejeitando uma abordagem de mero combate militar. O respeito aos direitos humanos e aos imperativos democráticos, bem como a observância do direito internacional humanitário, são constantes nas manifestações oficiais. Ainda assim, o Peru é alvo de organizações de direitos humanos, atentas ao histórico de excessos cometidos contra civis. A abordagem peruana é largamente guiada pelos pressupostos dos resultados da Comissão da Verdade e Reconciliação, que recomendou julgamento de terroristas e militares e pagamento de reparações coletivas às comunidades afetadas pela luta armada. A prorrogação contínua das declarações de sessenta dias de estado

de emergência – com suspensão de liberdades civis e extensão do mandato de forças militares – é recorrente em cinco departamentos, onde o SL possui maior presença. Por outro lado, as promessas de campanha em favor da instauração da pena de morte no Peru não tiveram nenhum desdobramento.

As ações de repressão ao terrorismo são conduzidas por duas frentes distintas: o comando especial da Polícia Nacional Peruana e pelo Comando Conjunto das Forças Armadas. Essa atuação ocorre de maneira pouco coordenada. O principal desafio para sua atuação é, sem dúvida, a falta de recursos, tendo em vista os gastos necessários para logística e transporte de tropas. Outra dimensão, hoje menos fundamental do que nos anos 1980 e 1990, são os Comitês de Autodefesa, organizados pelas próprias comunidades ameaçadas, que contam com pouco ou nenhum suporte do governo. O Compromisso dos novos governos busca, portanto, a manutenção da ordem e segurança pública sem prejuízo à observância do Estado de Direito.

Outro desafio tem sido a instabilidade do Ministério do Interior, alvo de batalhas políticas e denúncias. Pasta responsável pela segurança pública, o Ministério do Interior realiza a gestão da PNP. A agenda atual do ministério, assumida pela política aprista Mercedes Cabanillas, em fevereiro de 2009, inclui a reforma dos quadros policiais, aplacamento dos movimentos sociais radicais e o combate ao narcotráfico e ao SL conjuntamente com as Forças Armadas.¹⁶³

¹⁶³ <http://www.elcomercio.com.pe/noticia/248459/mercedes-cabanillas-vuelve-ministra-19-anos> (acesso em 19 de março de 2009).

CONCLUSÃO: QUADRO SUL-AMERICANO

Desde os ataques ao World Trade Center, bilhões de dólares têm sido consumidos em esforços contra-terrorismo. Ainda que não seja possível determinar seu sucesso, os reflexos dessas políticas são conspícuos em diferentes realidades. O problema do imediatismo dos modelos criados, geralmente presos a circunstâncias temporais e geográficas não-generalizáveis, desafia práticas moldadas por tentativa e erro (ROSS 1993: 319-320).¹⁶⁴ Afinal, as conjunturas são bem distintas ao redor do mundo, tanto em termos de percepção de ameaça como em capacidade de resposta. Particularmente, constrangimentos financeiros e operacionais restringem sobremaneira as opções dos governos sul-americanos em suas políticas de segurança. Merece consideração, nesse sentido, a constatação de que o contra-terrorismo colombiano significou a predominância do enfoque norte-americano.¹⁶⁵ As idiosincrasias históricas e institucionais, no entanto, desaconselham aplicações automáticas, em que pesem a influência doutrinária norte-americana sobre a matéria.

Para fins de conclusão, estas últimas linhas retomam o quadro de referência das variáveis selecionadas, colocando os países lado a lado em reflexão integrada. Dessa forma, cumpre-se o intento de sublinhar as semelhanças e diferenças dos casos estudados com o fito de apresentar um retrato do terrorismo e contra-terrorismo na América do Sul. As observações dos três casos considerados paradigmáticos são razoavelmente representativas para o contexto regional, compreendendo o mundo andino e o Cone Sul, bem como o terrorismo de faces doméstica e internacional.

Os indicadores do quadro-síntese são meramente ilustrativos e encontram guarida na argumentação desenvolvida nos respectivos capítulos. Como contribuição, propõe-se tipificação básica dos contra-terrorismos com base em vigor jurídico-institucional, orientação e objetivos. Cumpre, entretanto, reconhecer a baixa densidade dos conceitos apresentados, cujo objetivo é apenas sintetizar a discussão em termos mais operacionais.

¹⁶⁴ Ross menciona cinco trabalhos-base no empreendimento de criar e testar teorias sobre as causas do terrorismo: Crenshaw 1981, Gross 1972, Hamilton 1978, Johnson 1982, Targ 1979. Alguns problemas comuns às tentativas são a dificuldade em diferenciar os distintos tipos de terrorismo, o desafio temporal dada a obsolescência de algumas teses para explicar terrorismo após os anos 1960, a confusão entre causas psicológicas e causas estruturais, e a derivação das causas do terrorismo das teorias de guerrilha.

¹⁶⁵ O suporte e treinamento do Exército colombiano estiveram a cargo do Instituto do Hemisfério Ocidental para a Cooperação em Segurança, ex-Escola das Américas. O Plano Colômbia colocou o país ao lado de Egito, Israel e Turquia entre os receptores de assessoria em inteligência, treinamento de forças de elite e armamentos pesados e semi-pesados (SANTOS 2006: 65-67).

Tabela 12 - Quadro comparativo Terrorismo e Contra-Terrorismo

	Argentina	Colômbia	Peru
Histórico	Circunstancial (1992 e 1994)	Contínuo (1970-...)	Descontínuo (1980-1993; 1997; 2002-...)
Elementos	Antisemitismo Política Externa Tríplice Fronteira (?)	Narcotráfico Território e Estado Sistema Político fechado	Indigenismo Ideologia Narcotráfico
Perfil	Transnacional Religioso Islâmico	Doméstico Marxista-leninista	Doméstico Maoísta e marxista
Aparato	Marginal	Pervasivo	Intermediário
Opinião Pública	Fraca	Forte	Média
Regime e tratados	Muito cooperativo	Cooperativo	Muito cooperativo
Contra-Terrorismo	Marginal-Defensivo	Pervasivo-Ofensivo	Intermediário-Ofensivo
Abordagem	Preventiva	Contínua	Reativa-Contínua
Objetivo	Prevenção	Negociação	Eliminação

De modo geral, é possível argumentar que as políticas sul-americanas são mais que preventivas. Evidentemente, isso reflete a dificuldade de organização e planejamento de longo prazo, bem como a inconsistência das dinâmicas políticas domésticas que caracteriza os presidencialismos da região. Os decisores políticos precisam de crises para empenhar esforços de formulação política programáticas. Nos casos peruano e colombiano, o problema tomou grandes proporções e transformou-se, em determinado momento, em verdadeira ameaça existencial. Na Colômbia, cumpre discutir qual teria sido o momento em que o terrorismo surgiu nos planos objetivo e subjetivo, visto que, originalmente, as FARC, o ELN e o M-19 eram percebidos, inicialmente, como movimento de oposição em armas com relativo grau de legitimidade. O terror do período de *La Violência* não se confunde com o terrorismo definido pelo Estado colombiano na década de 1970, quando a subversão política conjugada à criminalidade comum ocorre ao custo de milhares de vidas de civis. No Peru, apesar do apoio inicial de populações marginalizadas, os grupamentos radicais foram inequivocamente rotulados como terroristas, em razão de seus métodos e orientação de violência radical desde o início da luta armada em 1980, retornando nos últimos anos sob a mesma bandeira. Na Argentina, onde o fenômeno ocorreu de forma pontual, a ameaça se baseia na memória de seus efeitos em 1992 e 1994 e conseqüente auto-percepção de vulnerabilidade.

Nos três casos, é ainda discutível se as capacidades de resposta estatal estão à altura da ameaça tal qual percebida. A metodologia do processo de tomada de decisão esteve sempre reativa a intensas pressões dos diversos atores parte do conflito (ZACKRISON 2005: 130). Sobre as particularidades ou originalidade do modelo contra-terrorismo sul-americano, vale

notar a preponderância da dimensão política, que influi sobre o desenvolvimento institucional específico, donde ratifica-se conclusão sobre fragmentação e caráter errático de políticas. O caso colombiano é, por razões óbvias, o mais prolífico, dando origem a um sem número de plataformas político-legais tendo o conflito civil como centro: o Estatuto de Segurança, de Júlio Turbay, o Estatuto para a Defesa da Democracia, de Virgílio Barco, o Estatuto para a Defesa da Justiça, de César Gaviria e o Estatuto Antiterrorista, de Álvaro Uribe. Mais notavelmente, a Política de Segurança Democrática se confunde com a plataforma de governo do governo atual.

No que tange ao ambiente gerado pela opinião pública, não existe nenhuma pesquisa aplicada na Argentina, Colômbia e Peru simultaneamente sobre a questão do terrorismo. Alguns indicadores do Latinobarômetro podem ser utilizados como aproximação da percepção da sociedade sobre a violência em seus países. Embora, a definição de violência remeta a circunstâncias de delinquência e criminalidade comum, é possível determinar a sensibilidade dos nacionais sobre eventos violentos de maior monta, como atentados terroristas, e a importância que a percepção de violência da sociedade pode ter na formulação de políticas públicas. Além disso, os índices de popularidade podem ser mais ou menos relevantes de acordo com o peso da agenda política. Os altos índices de aprovação de Álvaro Uribe podem ser, em larga medida, creditados à sua política de segurança, haja vista o peso dessa questão na vida e na estrutura de preferências dos cidadãos colombianos.

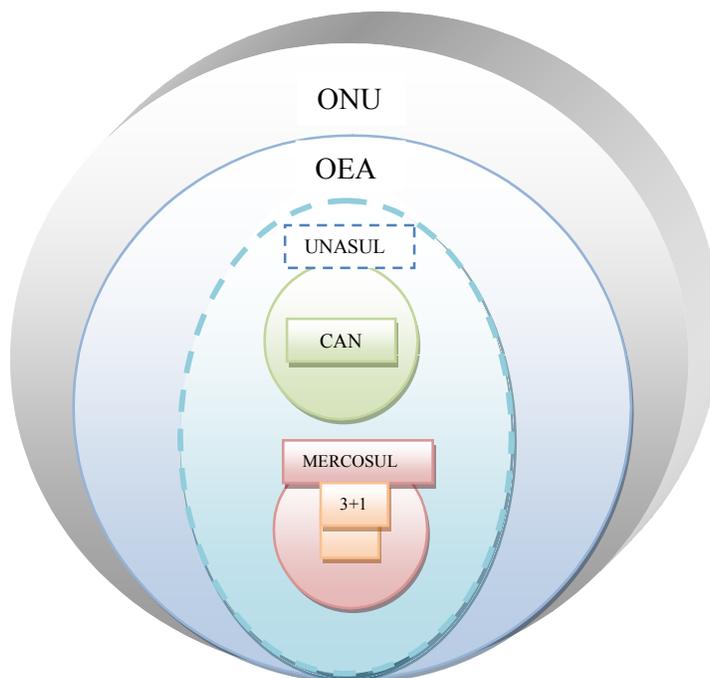
Por se tratar de um indicador de percepções, não necessariamente a opinião pública espelha os maiores índices fáticos de violência. Notavelmente, a Colômbia aparece em sexto lugar na América Latina, empatado com a Argentina, cujos nacionais atribuíram nota 6 em uma escala de 0 a 10, de percepção de país pacífico a país violento. No Peru, a sociedade é percebida como menos violenta, determinada sua nota 5 (LATINOBARÓMETRO 2008: 51).

A maior sensibilidade relativa dos argentinos em relação ao problema da violência possui contornos distintos, dadas as circunstâncias de sua recuperação do colapso econômico de 2001, em que boa parte da população foi lançada a níveis de pobreza e delinquência sem precedentes. A questão do terrorismo, por outro lado, como nos demais países do Cone Sul, não inspira substantivas demandas por formulação de políticas públicas na área de segurança. Em particular, o temor sobre ocorrência de novos atentados na região é visto como bastante improvável e os atuais esforços se situam em um plano de reputação internacional e de dívida histórica. No Peru, essa percepção foi, em um primeiro momento, suprimida e, atualmente, experimenta resgate. Mesmo assim, os níveis de alarme da opinião pública encontram-se

amenizados pelo isolamento operativo do terrorismo e, particularmente, pela aparente imunização das zonas urbanas a novos ataques. Na Colômbia, por sua vez, a questão ocupa o topo da agenda política e de debate público, mantendo-se claramente elevado o nível de preocupação da opinião pública sobre segurança e terrorismo.

O enquadramento internacional da questão possui contexto relativamente avançado para a América do Sul, que se encontra na conjunção dos regimes contra-terrorismo das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos. Regionalmente, a questão encontra potencial de coordenação dentro da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) ainda em estágio de desenvolvimento institucional. A determinação da UNASUL como referencial deriva dos esforços para a conformação de espaços específicos de discussão sobre temas de segurança e defesa, em que pesem as dificuldades que serão encontradas para coordenação para o tema do terrorismo, haja vista a falta de consenso sobre o *status* de grupos da região e interpretações governamentais dissonantes. Com efeito, a América do Sul depara-se com o desafio de conferir tratamento mais coerente e uniforme da questão. Se os países da região discordam sobre o reconhecimento das FARC e ELN como entidades terroristas, haverá claros limites para fazer avançar mecanismos políticos regionais. Além disso, no plano sub-regional, a Comunidade Andina e o MERCOSUL fomentam debate e sinergia entre países membros para compartilhamento de informações e iniciativas políticas. Completa o quadro, o mecanismo 3 + 1, que funciona sobre base *ad hoc* e foi motivada pelas suspeitas de financiamento de terrorismo na região da Tríplice Fronteira, que, na ausência de elementos mais concretos, acabou por se constituir como um espaço de discussão de questões mais amplas de segurança, como tráfico de armas, drogas e contrabando.

Figura 10 - Incidência do regime contra-terrorismo na América do Sul



Fonte: produção do autor

As 13 principais convenções multilaterais relacionadas a terrorismo encontram positiva aceitação dos países sul-americanos, tradicionalmente cooperativos com os regimes das Nações Unidas. A 13ª convenção, sobre terrorismo nuclear, encontra-se em exame nos respectivos congressos nacionais e não encontra resistências. Chama atenção o fato de a Colômbia não ter ainda ratificado três instrumentos: a Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima (1988), o Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas situadas sobre o Platô Continental (1988), nem a Convenção sobre a Marcação de Explosivos Plástico para fins de Detecção (1991), tendo ratificado cinco convenções apenas nos últimos cinco anos. Com o fim de definir maior ou menor grau de importância auferida aos instrumentos internacionais sobre a matéria, cabe também observar o tempo de ratificação, ao que se observa alta prioridade por parte do Peru em adesão aos últimos instrumentos.

Tabela 13 - Adesão às Convenções Contra-Terrorismo das Nações Unidas¹⁶⁶

País	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	Total
Argentina	1971	1972	1973	1982	1991	1989	1992	1993	2003	1999	2003	2005	---	12
Colômbia	1973	1973	1974	1996	2005	2003	2004	---	---	---	2004	2004	---	9
Peru	1978	1978	1978	1978	2001	1995	1989	2001	2001	1996	2001	2001	---	12

Fonte: Informações selecionadas de STATE DEPARTMENT 2009

Tabela 14 - Cronologia de adesão à Convenção Interamericana Contra-Terrorismo¹⁶⁷

País	Assinatura	Ratificação	Depósito
Argentina	03/06/2002	18/07/2005	12/16/2005 RA
Colômbia	03/06/2002	24/06/2008	07/14/2008 RA
Peru	03/06/2002	05/06/2003	06/09/2003 RA

Fonte: www.oas.org

Outras comparações e analogias são inevitáveis. Augusto Rodrich (2004), articulista do Peru 21, argumenta que a confluência de elementos tais como a confrontação entre forças de repressão ao cultivo de coca, alianças cocaleiras e militância política constroem um cenário análogo ao encontrado na Colômbia, referindo-se a um processo de colombianização do problema peruano.

Na mesma toada, o pesquisador Eduardo Pizarro (1996) explica a guerrilha colombiana por meio de cinco variáveis, que atuam como condições permissivas: a) certo grau de apoio popular; b) grau de fechamento do sistema político; c) precariedade do alcance estatal; d) existência de tradições de violência e rebeldia política; e) presença de messianismos e sectarismos políticos. A essas variáveis se uniram narcotráfico, acumulação e transbordamento de demandas sociais e proliferação de formas de violência. O paralelo dessa situação no Peru é particularmente interessante em razão da existência das mesmas pré-condições, porém com uma diferença fundamental: o sistema político peruano dos anos 1980 caracterizava-se pela abertura e pluralismo (PALMA & SAN MARTÍN 2002: 113).

A Colômbia, por sua vez, não apresenta nenhuma divisão étnica ou religiosa relevante capaz de catalisar conflito armado (DULIN 2006: 4). Além disso, o conflito colombiano é um dos exemplares de maior duração, ao que se observam período mutações recentes e novos programas de combate. Por causa das raízes da droga na sociedade colombiana, são impensáveis políticas e reformas institucionais que passem ao largo dessa questão (THOUMI

¹⁶⁶ As convenções numeradas correspondem aos instrumentos arrolados no Capítulo II sobre a variável interveniente, vide seção: 2.2.1.3.1 Tratados e Regimes Internacionais.

¹⁶⁷ Lista atualizada de signatários, ratificantes, depositários e declarações sobre a Convenção está disponível em: <http://www.oas.org/juridico/english/sigs/a-66.html> (acesso em 31 de janeiro de 2009).

2005: 8). Apenas no caso argentino, os elementos de discussão são essencialmente exógenos, mas nem por isso carecem de variáveis de ordem interna para subsidiar reflexão sobre o fenômeno, especialmente se tomamos em conta a experiência do período de exceção.

Apesar das patentes variações dos parâmetros de comparação quando colocamos os três países lado a lado, cumpre ressaltar o elemento de semelhança de maior relevância para o estudo, que, embora não tenha sido explicitado nas variáveis, compreende o quadro político-institucional de fundo comungado por Argentina, Colômbia e Peru em seu desafio diante da ameaça do terrorismo: a plena vigência do regime democrático. A guerra da informação que se desenrola por detrás dos conflitos apresenta desvantagens para o Estado, quando este se desobriga de explicar porque as práticas oficiais são adotadas. Por mais que essas práticas sejam óbvias do ponto de vista legal-operacional, isso pode não se refletir na percepção dos indivíduos sujeitos à propaganda dos grupos que propugnam a violência política. Por isso, dentro dos limites de sigilo e excepcionalidade que revestem operações de contra-terrorismo, as linhas principais de atuação devem observar imperativos institucionais e mecanismos de controle e de formulação dialética, princípios de direitos humanos e do estado de direito.

Para o quadro sul-americano o terrorismo transnacional permanece improvável para a maioria dos países. Em termos de contra-terrorismo, os governos empreenderam esforços apenas modestos para melhorar sua capacidade de prevenção e combate. Segundo o Departamento de Estado norte-americano (2008: 147), a falta de controle nas fronteiras, corrupção, fraca institucionalidade, cooperação débil, legislação deficiente e relutância em alocar recursos necessários para a questão comprometem o progresso do contra-terrorismo na região. O excessivo foco temático norte-americano durante o governo George W. Bush, contudo, conduz a um virtual exagero das limitações sul-americanas, cujas dificuldades se estendem para uma gama de temas prioritários nas agendas públicas nacionais.

Depois de prolongado e difícil aprendizado institucional, o Estado pôde assumir posturas mais adequadas em face da complexidade do fenômeno do terrorismo (RANGEL 2008: 419). O ambiente democrático contribuiu para esse amadurecimento. Mas nem sempre os constrangimentos democráticos limitam as opções de excepcionalidade no contra-terrorismo. O histórico do paramilitarismo deixou marcas nos três países. No atual contexto de combate ao terrorismo, destacaram-se o Grupo Colina no Peru e as AUC, na Colômbia. No Peru, o Grupo Colina foi responsável por inúmeros massacres e violações dos direitos humanos com o envolvimento de autoridades governamentais. Na Colômbia, a atuação indiscriminada das AUC chegou mesmo a justificar sua inclusão entre organizações

terroristas. Com efeito, a escalada de violência pode produzir o terror de ambos os lados da luta política. Ironicamente, os líderes senderista e emerretista Abimael Guzmán e Víctor Polay dividem o subterrâneo carcerário de Callao com o testa-de-ferro do governo Fujimori, Vladimiro Montesinos.

Imperou na América do Sul a visão de que a especialização do emprego das Forças Armadas para operações externas é pré-requisito para uma relação institucional saudável. A combinação de operações externas e internas conduz potencialmente à politização dos militares e compromete sua profissionalização, bem como as relações entre civis e militares (DESCH *apud* SAÍN 2002: 264). Apesar das cicatrizes históricas que demandam cautela dos países da região, agências estrangeiras partidárias da militarização da luta contra o narcotráfico e o terrorismo oferecem apoio e recursos (SAÍN 2002: 265). A experiência argentina traz um claro exemplo de evolução por aprendizagem. A diplomacia direta, criação de instrumentos institucionais e especialização ocorreram sob a sombra dos atentados, no novo contexto democrático. A resposta tardia também reflete as dificuldades implicadas no aprendizado institucional exigido nesse novo contexto (BAIZÁN 2001: 62).

As lições não param por aí. À luz de reflexões teóricas sobre a natureza do terrorismo e sua relação com organizações criminosas, pode-se avaliar as alternativas estatais contra-terrorismo. Por exemplo, se o governo colombiano compreendesse que a dinâmica das FARC possuía larga relação com atividades criminosas, a decisão de criar uma zona desmilitarizada, onde o narcotráfico teve área privilegiada de atuação, talvez não tivesse sido tomada (CORNELL 2007: 223). O Peru ilustra a lição de que não se deve subestimar capacidade de reação de organizações terroristas. Em seu relatório de 1993, o Departamento de Estado Americano declarou que o MRTA era um grupo *virtually defunct* (STATE DEPARTMENT 1995: 13). Em três anos, aquele grupo cometeria um dos atentados mais ousados já realizados na América do Sul. Além disso, o terrorismo sul-americano produziu figuras emblemáticas como Abimael Guzmán, o mais conhecido e temido líder terroristas dos anos 1980. Sua mística e liderança faziam dele um equivalente de Osama Bin Laden a seu tempo.

O objetivo do contra-terrorismo, observado o perfil da ameaça, é diferenciado. Na Colômbia, uma solução definitiva passa por um processo de negociação política com os insurgentes, hipótese aceita pelo governo atual, mas que só deverá tomar curso com um enfraquecimento substantivo das FARC, que, por conseguinte, teria pouco poder de barganha no momento em que se consagraria a vitória do Estado. No Peru, dada a característica errática e o contexto de reagrupamento do SL, a solução parece exigir a eliminação da ameaça,

enquanto ela ainda não oferece potencialmente o perigo que representava nas décadas passadas. Na Argentina, por fim, a resposta mais adequada é a prevenção *strictu sensu*, uma vez que se encontra potencialmente sujeita a atentados com maior grau de incerteza. Essa resposta se vincula, por óbvio, à cooperação internacional e adesão a arranjos multilaterais contra o terrorismo transnacional, bem como um foco particular em atividades de inteligência capazes de atuar fora do território argentino.

Evidentemente, no caso argentino, em razão da incapacidade de solucionar o problema de segurança interna exclusivamente por meio de medidas domésticas, a importância de organismos internacionais e instrumentos de cooperação judicial é potencialmente maior. A Interpol, por exemplo, permite a justiça argentina acessar jurisdições externas, empreendimento essencial, pelo menos, para a resolução das dúvidas que ainda pairam sobre os atentados da década de 1990.

Nem sempre a visão política e doutrinária de defesa encontra correspondência nos textos legais. Contudo, a legislação temática é a expressão mais clara dos modelos de atuação estatal e de compreensão do fenômeno dentro do quadro fechado da justiça penal. O estado de alarme, o impacto sobre a população e a capacidade destrutiva são elementos recorrentes, mas que não encerram em si definições sofisticadas de diferenciação, razão pela qual as legislações contra-terrorismo sofrem constantes críticas de organismos preocupados com direitos civis e eventual criminalização do exercício de oposição civil, como no caso dos *piqueteros* na Argentina. Do ponto de vista formal, as leis retratam uma percepção institucional válida para efeitos criminais e para o atendimento de exigências internacionais de tipificação e combate, mas que estão longe de capturar a complexidade política e social do tema.

Tabela 15 - Tipificação do Terrorismo

Argentina	Colômbia	Peru
<p><i>Artículo 213 ter. Se impondrá reclusión o prisión de CINCO (5) a VEINTE (20) años al que tomar parte de una asociación ilícita cuyo propósito sea, mediante la comisión de delitos, terrorizar 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:</i></p> <p><i>a) Tener un plan de acción destinado a la propagación del odio étnico, religioso o político;</i></p> <p><i>b) Estar organizada en redes operativas internacionales;</i></p> <p><i>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.</i></p>	<p><i>Artículo 343. Terrorismo. 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, incurrirá en prisión de diez (10) a quince (15) años y multa de mil (1.000) a diez mil (10.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de la pena que le corresponda por los demás delitos que se ocasionen con esta conducta.</i></p> <p><i>Si el estado de zozobra o terror es provocado mediante llamada telefónica, cinta magnetofónica, video, casete o escrito anónimo, la pena será de dos (2) a cinco (5) años y la multa de cien (100) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</i></p>	<p><i>Artículo 2 – Descripción típica del delito. El que provoca, crea o mantiene un estado de zozobra, alarma o temor en la población o en un sector de ella, realiza actos contra la vida, el cuerpo, la salud, la libertad y seguridad personales o contra el patrimonio, contra la seguridad de los edificios públicos, vías o medios de comunicación o de transporte de cualquier índole, torres de energía o transmisión, instalaciones motrices o cualquier otro bien o servicio, empleando armamentos, materias o artefactos explosivos o cualquier otro medio capaz de causar estragos o grave perturbación de la tranquilidad pública o afectar las relaciones internacionales o la seguridad de la sociedad y del Estado, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de veinte años.</i></p>

Fonte: Ley 26.268 de 2007 - Capítulo VI - Capítulo VI. Asociaciones ilícitas terroristas y financiación del terrorismo - del Título VIII del Libro Segundo del Código Penal; Lei 599 de 2000. Código Penal, Título XII – Delitos contra la seguridad pública, Art. 343; e Decreto Ley N° 25475 de 1992.

Seria ingenuidade concluir pelo cenário social sul-americano que existe uma proclividade à violência política como forma de superação da condição de pobreza estrutural. Muito embora o discurso revolucionário tenha encontrado cenário fértil na região, a manifestação de núcleos insurgentes foi rarefeita e raramente teve eco nas massas. Não existe, por óbvio, uma linha causal entre pobreza e rebelião. O Sendero Luminoso não possui sua origem na base da estrutura social peruana, mas na classe-média de intelectuais universitários (STARN 1995: 403). Tampouco FARC, ELN são resultado de uma reação de baixo para cima.

O cenário atual dos grupos denominados terroristas pelas jurisdições estatais desautoriza previsões sobre escalada do terror na América do Sul. Por outro lado, pode-se vislumbrar um cenário de continuidade pelo congelamento. Um golpe de misericórdia contra SL ou FARC parece ser improvável no curto prazo e a convivência com o problema pode prosseguir por muitos anos. Uma vez reconhecida a dificuldade do Estado de ocupar os espaços dominados por atividades contra-sistêmicas, configura-se um quadro de combate

lento e contínuo. Nesse quadro, a desilusão com projetos de revolução joga a favor do Estado no longo prazo. Evidentemente, no caso do terrorismo exógeno essa conclusão é inválida, haja vista as motivações atemporais de grupos radicais, movidos por questões religiosas de difícil resolução. Mesmo assim, as perspectivas de ocorrência de novos atentados na Argentina reduziram-se substancialmente. No Peru e na Colômbia, mesmo que o terrorismo não seja plenamente erradicado, dificilmente ocorrerá escalada nos níveis observados nas décadas passadas.¹⁶⁸ Em suma, o cenário é de estabilização e enfraquecimento de atividades terroristas, em que pesem as preocupações infundadas sobre instalação de células operativas de terrorismo no Cone Sul (STANGANELLI 2004).

As perspectivas positivas, se comparadas com o horizonte de poucos anos atrás, não se deve tão somente a méritos do contra-terrorismo sul-americano. Por certo, os movimentos insurgentes e radicais incorreram em erros e padecem de fragilidades notáveis. Esse raciocínio ajuda a desmistificar o terrorismo onipresente e indestrutível. Na verdade, as experiências terroristas são, na maioria das vezes, falhas, pois sua própria concepção operativa parte de limitações incontornáveis, razão pela qual seu maior mérito é sua adaptabilidade e potencial de dano, e não sua presumível eficiência. No caso do Sendero Luminoso, o erro estratégico de transferir seu centro operativo para Lima talvez tenha sido mais decisivo que qualquer outra política adotada pelo Estado peruano (PALMA & SAN MARTÍN 2002: 99). Na capital, a polícia e os órgãos de inteligência puderam fechar o cerco às lideranças, identificar padrões de atuação e decapitar o grupo de seu principal centro decisor e motivacional, Abimael Guzmán.

Por fim, parece razoável argumentar que se observa o fechamento de um ciclo terrorista na América do Sul. O discurso clássico da luta armada esgotou-se e reivindicações de mudança pela violência tornaram-se parte de um discurso, no mínimo, extravagante.

Os traumas do regime autoritário na Argentina e no Peru também constituem elemento importante para explicar a cautela de suas atuais políticas de segurança, cuja preocupação com legitimidade e diálogo com a sociedade civil alcançam níveis sem precedentes. Depreende-se dessa observação que a maior dificuldade advém das dificuldades logísticas e

¹⁶⁸ O discurso dos documentos oficiais pode e deve ser devidamente ponderado. Ao apresentar atributos de eficiência e iminente vitória do contra-terrorismo, os atores políticos jogam com questões orçamentárias e de preferências políticas do eleitorado, que bem se correlacionam com a variável da opinião pública. Nesse sentido, as FARC encontram-se fadadas ao fracasso em função de nove deficiências: a) perda de liderança; b) perda de presença e influência territorial; c) corrupção e indisciplina; d) perda de comando e controle; e) perda de renda; f) restrições logísticas; g) perda de capacidade de combate; h) baixa moral; e i) crescente desmobilização (REPÚBLICA DE COLOMBIA 2008: 5-11). Assim, segundo autoridades colombianas, as FARC são forçadas a sentar-se à mesa de negociações. Em outras palavras, a Política de Segurança Democrática restringiu as opções de atuação das FARC, que foram obrigadas a acentuar seu caráter militar (VARGAS 2008: 408).

financeiras de plena atuação por mais que haja vontade política. A topografia do Vale do Rio Ene, a floresta equatorial colombiana e a integração tríplice da fronteira de Argentina, Brasil e Paraguai impõem limites a respostas definitivas.

[...] nations differ in their problems, leaderships, resources, and popular support so that a policy that worked in one country might not be successful applied to another. Nevertheless, lessons learned in counterterrorism policies and practices in different countries can offer valuable insights to those officials responsible for setting policies.
(ALEXANDER 2005: 13-14)

A contemplação do retrato temático sul-americano não permite fechar questão sobre um tema intrinsecamente complexo e contraditório. Para refletir a segurança sul-americana e encontrar um caminho de atendimento das expectativas públicas, cumpre voltar a atenção à cooperação internacional e à necessidade de desenvolver um ambiente jurídico e político favorável a políticas de segurança contra-terrorismo.

O estudo procura relevar a aparente inconsistência de abarcar sob o mesmo conceito fenômenos tão distintos quanto ataques suicidas vinculados à questão árabe-israelense na Argentina a unidades de luta armada maoístas sob a bandeira do *pensamiento-Gonzalo*. Nesses capítulos, o fenômeno essencialmente transnacional no caso argentino contrasta com os estudos de Colômbia e Peru. Se sua inclusão significou maior dificuldade em manejar as categorias e variáveis, por outro lado, permitiu uma reflexão mais ampla e significativa do quadro sul-americano. Operar essa diversidade traz consigo contradições inevitáveis, especialmente em um quadro de avaliação comparada. O contra-terrorismo foi a ponte utilizada para atravessar esse rio de ambigüidades teórico-conceituais e colocar a discussão em um plano operacional, onde a formulação e implementação de políticas de estado podem ser avaliadas à luz de seus próprios conceitos e interesses. Assim, o mérito do modelo proposto não reside em sua acuidade, senão em sua originalidade ao tentar preencher uma lacuna nos estudos sobre terrorismo e, particularmente, contra-terrorismo em sua face regional sul-americana.

BIBLIOGRAFIA

AHRONOT, Yediot. “Special Survey – Bombing of the AMIA Building in Buenos Aires”. 19 de julho de 1994.

Disponível em: http://www.mfa.gov.il/MFA/MFAArchive/1990_1999/1994/7/

AIZENBERG, Edna. “Argentine space, Jewish memory: memorials to the blown apart and disappeared in Buenos Aires”. *Mortality*, Vol. 12, No. 2, May 2007.

ALEXANDER, Yonah (ed.) *Combating Terrorism: Strategies of Ten Countries*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2005.

AMARAL, Arthur Bernardes do. *A Guerra ao Terror e a Tríplice Fronteira na agenda de segurança dos Estados Unidos*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2008.

ARAUJO, Evilásio J. *Terrorismo Internacional: Fundamentalismo Religioso no Islamismo, Judaísmo e Globalização*. Brasília: Livraria Herança Judaica, 2004.

ARCE, Moisés. “Political Violence and Presidential Approval in Peru”. *The Journal of Politics*, Vol. 65, No. 2, May 2003, pp. 572-583.

ARNSON, Cynthia J (ed.). *The Peace Process in Colombia with the Autodefensas Unidas de Colombia*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2005).

BAIZÁN, Mario. “Una reflexión acerca de la experiencia argentina en material de lucha contra el terrorismo”. *Argentina Global*, No. 1, CAEI – Centro Argentino de Estudios Internacionales, Septiembre 2001.

BARTOLOMÉ, Mariano César; LLENDERROZAS, Elsa. *La Triple Frontera desde la perspectiva argentina: principal foco terrorista en el Cono Sur americano*. Center for Hemispheric Defense Studies: REDES, 2002.

BECKETT, Ian F. W. *Encyclopedia of Guerrilla Warfare*. Santa Barbara: ABC-CLIO, 1999.

BERGESEN, Albert J.; HAN, Yi. “New Directions for Terrorism Research”. *International Journal of Comparative Sociology*. Vol 46(1–2) 2005, pp. 133–151.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Ciência Política*. Brasília: UnB, 2003.

BOLÍVAR, Alberto. “Peru”. In: ALEXANDER, Yonah (ed.) *Combating Terrorism: Strategies of Ten Countries*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2005, pp. 84-115.

BONGAR, Bruce; BROWN, Lisa M.; BEUTLER, Larry E.; BRECKENRIDGE, James N.; and ZIMBARDO, Philip G. (Eds.). *Psychology of Terrorism*. New York: Oxford University Press, 2007.

BORRERO, Armando Mansilla. "Terrorismo, Narcotráfico y Delincuencia". In: *Revista Criminalidad – Revista de la Policía Nacional de Colombia*. Volumen 50, No. 1. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2008, pp. 134-138.

BUENO DE MESQUITA, Bruce. *The War Trap*. New Haven, CT: Yale University Press, 1981.

BUZAN, Barry. "Will the 'global war on terrorism' be the new Cold War?". *International Affairs*, Volume 82, Issue 6, 2007, pp. 1101-1118.

BUZAN, Barry & WEAVER, Ole. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; WEAVER, Ole; DE WILDE, Jap. *Security: a new framework for analysis*. Boulder and London: Lynne Rienner, 1997.

CABALLERO, Gerardo; SORIA, Débora Dongo. "El MRTA es una organización terrorista diga lo que diga el Parlamento Europeo". Lima: El Comercio, 25 de abril de 2008.

CAPPIELO, Hernan. "Acusan a Iran por el ataque a la AMIA". *La Nación*. Buenos Aires, 26 de octubre de 2006.

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. *O anti-semitismo nas Américas*. São Paulo: EdUSP, 2007.

CARRIÓN, Julio. "Partisan Decline and Presidential Popularity: The Politics and Economics of Representation in Peru." In: VON METTENHEIM, Kurt; MALLOY, James (eds.). *Deepening Democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998.

_____. "La Popularidad de Fujimori en Tiempos Ordinarios, 1993-1997." In: TUESTA, Fernando (ed.). *El Juego Político: Fujimori, la Oposición y las Reglas*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1999.

CASTILLO, Rafael. "Consideraciones para una Teorización de La Seguridad en Sudamerica a Inicios del Siglo XXI". In: IDEPE – Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos. *Apuntes para una Nueva Visión de La Seguridad Nacional*. Lima: Editorial e Imprenta DESA S.A., 2004, pp. 16-62.

CEPIK, Marco A. C. "Terrorismo e Contra-Terrorismo: respostas norte-americanas e suas implicações para o Brasil". *Center for Hemispheric Defense Studies*. Brasília: Research and Education in Defense and Security Studies, 2002.

_____. "Inteligência e Políticas Públicas: dinâmicas operacionais e condições de legitimação". *Security and Defense Studies Review*, Vol. 2, Winter 2002/2003, pp. 246-267.

CIAJ – COLECTIVO DE INVESTIGACIÓN Y ACCIÓN JURÍDICO. “Terrorismo en Argentina: la ley 26.268 – imposición de una reforma penal polémica y silenciosa”, Disponible em: www.ciaj.com.ar

CONTRERAS, Carlos; CUETO, Marcos. *Historia del Perú Contemporáneo: desde las luchas por la Independencia hasta el presente*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2004.

CORDERO, Jaime. “Perú teme la ‘colombianización’”. *El País*. 4 de mayo de 2009.

CORNELL, Svante E. “Narcotics and Armed Conflict: Interaction and Implications”. *Studies in Conflict & Terrorism*. Vol. 30, 2007, pp. 207-227.

COTLER, Julio. “El Sendero Luminoso de la Destrucción”. *Nueva Sociedad*, No. 150, Julio-Agosto, 1997, pp. 90-97.

CPI – COMPAÑÍA PERUANA DE ESTUDIOS DE MERCADO Y OPINIÓN PÚBLICA S.A.C. *Estudio de Opinión Pública a Nivel Peru Urbano*. 8-26 de maio de 2008.

CRENSHAW, Martha. “The Causes of Terrorism”. *Comparative Politics*, Vol. 13, No. 4, Jul., 1981, pp. 379-399.

_____. “The psychology of terrorism: an agenda for the 21st century”. *Political Psychology*, 21 (2), 2000, pp. 405-420.

CRELINSTEN, Ronald D. “Power and meaning: terrorism as a struggle over access to the communication structure”. In: WILKINSON, Paul; STEWART A. M. (eds.). *Contemporary Research on Terrorism*. Aberdeen: University of Aberdeen Press, 1987, pp. 419-450.

_____. “Terrorism, Counter-Terrorism and Democracy: the assessment of national security threats”. *Terrorism and Political Violence*, Vol. 1/2, 1989, pp. 242-269.

_____. “Terrorism and Counter-Terrorism in a Multi-Centric World: Challenges and Opportunities”. In: TAYLOR, M.; HORGAN, J. (eds.). *The Future of Terrorism*. London: Frank Cass, 2000, pp. 170-196.

CRELINSTEN, Ronald D.; SCHMID, Alex P. “Western responses to terrorism: a twenty-five year balance sheet”. In: CRELINSTEN, Ronald D.; SCHMID, Alex P. (eds.). *Western Responses to Terrorism*. London: Frank Cass Publishers, 1993, pp. 307-340.

CUBIDES, Ana María. “El impacto de los atentados de 11 de septiembre en la política exterior de Estados Unidos hacia la región andina”. In: AHUMADA, Consuelo; ANGARITA, Telma (Eds.). *Las Políticas de Seguridad y sus Implicaciones para la Región Andina*. Bogotá: Observatorio Andino, pp. 34-73.

CVR – COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Informe Final*. Lima: CVR, 2003.

DEGREGORI, Iván. *El surgimiento de Sendero Luminoso: Del movimiento por la gratitud de la enseñanza al inicio de la lucha armada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1990.

DEL RIO, Cesar Miguel Torres. "Segurança Coletiva e Segurança Nacional: a Colômbia entre 1950 e 1982". Brasília: Tese de Doutora em História das Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 1998.

DE LA CADENA, Marisol. "Silent Racism and Intellectual Superiority in Peru". *Latin America Review*, Vol. 17, No. 2, 1998, pp. 143-164.

DEPARTMENT OF STATE. *Patterns of Global Terrorism: 1991*. Washington: Office of the Coordinator for Counterterrorism, 1992.

_____. *Patterns of Global Terrorism: 1992*. Washington: Office of the Coordinator for Counterterrorism, 1993.

_____. *Patterns of Global Terrorism: 1993*. Washington: Office of the Coordinator for Counterterrorism, 1994.

_____. *Patterns of Global Terrorism: 1994*. Washington: Office of the Coordinator for Counterterrorism, 1995.

_____. *Patterns of Global Terrorism: 1995*. Washington: Office of the Coordinator for Counterterrorism, 1996.

_____. *1996 Patterns of Global Terrorism Report*. Washington: Office of the Coordinator for Counterterrorism, 1997.

_____. *Patterns of Global Terrorism: 1997*. Washington: Office of the Coordinator for Counterterrorism, 1998.

_____. *Patterns of Global Terrorism: 1998*. Washington: Office of the Coordinator for Counterterrorism, 1999.

_____. *Patterns of Global Terrorism: 1999*. Washington: Office of the Coordinator for Counterterrorism, 2000.

_____. *Patterns of Global Terrorism: 2000*. Washington: Office of the Coordinator for Counterterrorism, 2001.

_____. *Patterns of Global Terrorism: 2001*. Washington: Office of the Coordinator for Counterterrorism, 2002.

_____. *Patterns of Global Terrorism: 2002*. Washington: Office of the Coordinator for Counterterrorism, 2003.

_____. *Patterns of Global Terrorism: 2003*. Washington: Office of the Coordinator for Counterterrorism, 2004.

_____. *Patterns of Global Terrorism: 2004*. Washington: Office of the Coordinator for Counterterrorism, 2005.

_____. *Fact Sheets*. Washington: Office of the Coordinator for Counterterrorism, 2005a.

_____. *Patterns of Global Terrorism: 2005*. Washington: Office of the Coordinator for Counterterrorism, 2006.

_____. *Patterns of Global Terrorism: 2006*. Washington: Office of the Coordinator for Counterterrorism, 2007.

_____. *Patterns of Global Terrorism: 2007*. Washington: Office of the Coordinator for Counterterrorism, 2008.

_____. *Patterns of Global Terrorism: 2008*. Washington: Office of the Coordinator for Counterterrorism, 2009.

DESCH, Michael C. Why Latin America May Miss the Cold War – The United States and the Future of Inter-American Security Relations. In: DOMINGUEZ, Jorge I. (ed.). *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1998. p. 245-265.

DEVIDA – COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO Y VIDA SIN DROGAS. *La Cooperación Internacional para la lucha contra las drogas en el Perú (1995-2005)*. Lima: AVANFIT, 2006.

DMS – PROGRAMA DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS SEGUROS. “Protocolo para la Prevención y Reacción frente a Amenazas y Atentados Terroristas en los ámbitos Municipal y Departamental”. Bogotá: Imprenta Nacional, 2006.

DUFFY, Helen. *The ‘War on Terror’ and the Framework of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

DULIN, Adam L. *Development as Counterterrorism: an examination of the Colombian conflict*. Dissertation for the degree of Doctor in Philosophy (Criminal Justice). Huntsville, Texas: Sam Houston State University, December, 2006.

ENDERS, Walter; SANDLER, Todd. “Patterns of Transnational Terrorism, 1970–1999: Alternative Time-Series Estimates”. *International Studies Quarterly* 46, 2002: 145–65.

_____. “Transnational Terrorism in the Post Cold-War Era”. *International Studies Quarterly* 43, 1 (March) 1999, pp. 145-167.

ESCODÉ, Carlos & GUREVICH, Beatriz. “Limits to Governability, Corruption and Transnational Terrorism: The Case of the 1992 and 1994 Attacks in Buenos Aires”. *Estudios Interdisciplinarios de America Latina y el Caribe*, Tel Aviv University, Volumen 14, No. 2, Julio-Diciembre, 2003.

FEITLOWITZ, Marguerite. *A Lexicon of Terror: Argentina and the Legacies of Torture*. New York: Oxford University Press, 1998.

FELDMANN, Andreas. “A Shift in the Paradigm of Violence: Non-Governmental Terrorism in Latin America since the End of the Cold War”. *Revista de Ciencia Política*, (Santiago), 2005, vol.25, no.2, pp. 3-36.

FELDMANN, Andreas E.; PERÄLÄ, Maiju. "Reassessing the Causes of Nongovernmental Terrorism in Latin America". *Latin American Politics and Society*, Vol. 46, No. 2. (Summer, 2004), pp. 101-132.

FONTAINE, Roger W. "Argentina". In: ALEXANDER, Yonah (ed.) *Combating Terrorism: Strategies of Ten Countries*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2005, pp. 62-83.

FUERTES, Marco Antonio. "Modernización y Corrupción. Las relaciones ejecutivo-Parlamento durante el régimen de Fujimori y los decretos de urgencia en el sector defensa en El Perú de los noventa. In: IDEPE – Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos. *Apuntes para una Nueva Visión de La Seguridad Nacional*. Lima: Editorial e Imprenta DESA S.A., 2004, pp. 81-186.

GAATI – Grupo de Acompanhamento e Análise do Terrorismo Internacional. *Glossário de Neo-Terrorismo*. Disponível em: www.consorciorj.com

GANOR, Boaz. *The Counterterrorism Puzzle: a guide to decision makers*. Edison, NJ: Transaction Publishers, 2005.

GARRISON, A. H. "Defining Terrorism: Philosophy of the bomb, propaganda by deed and change through fear and violence". *Criminal Justice Studies*, 17 (3), 2004, pp. 259-279.

GIACCAGLIA, Clarisa. "Las Mil y Una Noches del Gobierno Argentino: repercusión de los atentados terroristas de 1992 y 1994 en la política exterior del país". *Contra Relatos desde el Sur. Apuntes sobre África y Medio Oriente*. Año II, no. 2. CEA-UNC, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba. CLACSO-SUR-SUR, Programa Sur-Sur: Argentina, Junio 2006.

GIBBS, Jack P. "Conceptualization of Terrorism". *American Sociological Review*, Vol. 54, No. 3. (Jun., 1989), pp. 329-340.

GILLESPIE, Richard. "Political Violence in Argentina: Guerillas, Terroristas, and Carapintadas. In: CRENSHAW, Martha (ed.). *Terrorism in Context*. University Park, PA: Penn State Press, 1995.

GONZÁLEZ, Fernán E. "Un Estado en Construcción: una mirada de largo plazo sobre la crisis colombiana". In: MASON, Ann; ORJUELA, Luis Javier (eds.). *La Crisis Política Colombiana: más que un conflicto y un proceso de paz*. Bogotá: Universidad de los Andes, pp. 93-122.

GORRITI, Gustavo Ellenbogen. *Sendero: historia de la Guerra milenaria en el Perú*. Lima: Apoyo Imp., 1990.

GRABOVSKY, Peter N. "The Urban Context of Political Terrorism" In: STOHL, M. (ed.). *The Politics of Terrorism*. New York: Marcel Dekker, 1988, pp. 51-76.

GRAEME, Steven C. S.; ROHAN, Gunaratna. *Counterterrorism: a reference handbook*. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO, 2004.

GUEVARA, Ernesto. *Guerra de guerrillas*. La Habana: Dep. de Instrucción del MINFAR, 1960.

GURR, T. R. *Why men rebel*. Princeton: Princeton University Press, 1970.

HALPERIN, Ernst. *Terrorism in Latin America*. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1976.

HAMANN, Jorge Henrique Linares. "Redes Criminales Transnacionales: principal amenaza para la seguridad internacional en la posguerra fría". *Revista Criminalidad – Revista de la Policía Nacional de Colombia*. Volumen 50, Número 1, 2008, pp. 371-383.

HOBSBAWN, Eric. *Era dos Extremos – o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOFFMAN, Bruce. "Terrorism: a universal definition". Ph.D. dissertation, Claremont, 1984.

_____. *Inside Terrorism*. New York: Columbia University Press, 1998.

HUDSON, Rex A. *The sociology and psychology of terrorism: Who becomes a terrorist and why?* Washington, D.C.: Federal Research Division, Library of Congress, 1999.

_____. *Terrorism and Organized Crime in the Tri-Border Area of South America. A Report Prepared by the Federal Research Division, Library of Congress under an Interagency Agreement with the United States Government*. Washington, D.C.: Library of Congress, 2003.

_____. *Terrorist and Organized Crime Groups in the Tri-Border Area (TBA) of South America*. Washington, DC: Library of Congress, 2003.

HURREL, Andrew. "Security in Latin America". *International Affairs*, Vol. 74, No. 3. (Jul., 1998), pp. 529-546.

HUSER, Herbert C. *Argentine Civil-Military Relations: from Alfonsín to Menem*. Washington: National Defense University Press, 2002.

INCB - INTERNATIONAL NARCOTIC CONTROL BOARD. *Report of the International Narcotics Control Board 2008*. New York: United Nations, 2009.

INDRIDASON, Indridi H. "Does Terrorism influence Domestic Politics? Coalition Formation and Terrorist Incidents". *Journal of Peace Research*, vol. 45, n. 2, 2008, pp. 241-259.

JENKINS, Brian M. "International Terrorism: A New Mode of Conflict." In: CARLTON, D.; SCHAERF, C. (eds.). *International Terrorism and World Security*. New York: Wiley, 1975, pp. 13-49.

_____, "Foreword". In: LESSER, Ian O. et. al., *Countering New Terrorism*. Santa Monica: RAND, 1999, pp. iii-xiv.

JONES, Seth G.; LIBICKI, Martin C. *How Terrorist Groups End: lessons for countering al Qaeda*. Santa Monica: RAND , 2008.

JPPPI - JEWISH PEOPLE POLICY PLANNING INSTITUTE. *Annual Assessment 2006*. Executive Report No. 3. Jerusalem: Gefen Publishing House, 2006.

KALDOR, Mary. *New and Old Wars: organized violence in a global era*. Cambridge: Policy Press, 1999.

KEGLEY, Charles W. (ed.) *International Terrorism: Characteristics, Causes, Controls*. New York: Saint Martin's Press, 1990.

KOLLMANN, Raúl. "Mea Culpa oficial por la causa AMIA". *La Nación*, Buenos Aires, 4 de marzo de 2005.

LAQUEUR, Walter. *No End to War: terrorism in the twenty-first century*. New York: Continuum, 2003.

LATINOBARÓMETRO. *Informe 2008*. Santiago de Chile: Banco de datos en línea, 2008.

LBDN – LIBRO BLANCO DE LA DEFENSA NACIONAL. Lima: Ministerio de Defensa, 2005.

LÓPEZ, George. "Terrorism in Latin America". In: STOHL, M. (ed.). *The Politics of Terrorism*. New York: Marcel Dekker, 1988, pp. 497-524.

LUM, Cynthia; KENNEDY, Leslie W.; SHERLEY, Alison J. "The Effectiveness of Counter-Terrorism Strategies". A Campbell Systematic Review, january 2006.

LUTZ, James M. & LUTZ, Brenda J. *Global Terrorism*. Londres, Nova Iorque: Routledge, 2006.

MACLACHLAN, Colin Mackay. *Manual de Terrorismo Internacional*. Tijuana: Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas (IICLA), 1997.

MCCLINTOCK, Cynthia. *Revolutionary Movements in Latin America: El Salvador's FMLN and Peru's Shining Path*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 1998.

MAKARENKO, Tamara. "A Modelo of Terrorist-Criminal Relationship". *Janes's Intelligence Review*, 1st September 2003.

MAKARYCHEV, Andrei Stanislavovich. "The Grammar of Terrorism: Rethinking the Concept of Asymmetric Threats". In: ORTTUNG, Robert W.; MAKARYCHEV, Andrei Stanislavovich (eds.). *National counter-terrorism strategies: legal, institutional, and public policy dimensions in the US, UK, France, Turkey and Russia*. Amsterdam: IOS Press, 2006, pp. 58-68.

MANRIQUE, Nelson. *El tiempo del miedo. La violencia política en el Perú 1980-1996*. Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2002.

MANWARING, Max G. *Nonstate Actors in Colombia*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, may 2002.

MARCHAK, Patrícia & MARCHAK, William. *God's Assassins: State Terrorism in Argentina in the 1970s*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1999.

MARIÁTEGUI, Juan Carlos. *Siete Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana*. Lima: Amauta, 1968.

_____, Juan Carlos. *Ideología y Política*. Lima: Amauta, 1981.

MARTÍNEZ, Maruja. *Entre el amor y la furia, crônicas y testimonios*. Lima: SUR, Casa de Estudios del Socialismo, 1997.

MDN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. *Las FARC en el peor momento de su historia*. Bogotá: 2008. Disponível em:

http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos_Home/Farc_el_peor_momento_de_la_historia.pdf?PHPSESSID=d4a1f926a4f8fde2cfbdb578e73019c8

MICKOLUS, Edward. *Transnational Terrorism: A Chronology of Events 1968-1979*. Westport: Greenwood Press, 1980.

MICKOLUS, Edward. *Terrorism 1988-1991: A Chronology of Events*. Westport: Greenwood Press, 1993.

MICKOLUS, Edward; SIMMONS, Susan. *Terrorism 1992-1995. A Chronology of Events and a Selectively Annotated Bibliography*. Westport: Greenwood Press, 1997.

MICKOLUS, Edward; SANDLER, Todd; MURDOCK, Jean. *International Terrorism in the 1980s: A Chronology of Events*. Volume 1, 1980-1983. Ames: Iowa State University Press, 1989.

_____. *International Terrorism in the 1980s: A Chronology of Events*. Volume 2, 1984-1987. Ames: Iowa State University Press, 1989a.

MILLER, Gregory D. "Confronting Terrorisms: Group Motivation and Successful State Policies". *Terrorism and Political Violence*, Volume 19, Issue 3, 2007, pp. 331-350.

MINAUDIER, Jean-Pierre. *Histoire de la Colombie: de la conquête à nos jours*. Paris: L'Harmattan, 1997.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *A Formação do Império Americano*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

MORAG, Nadav. "Measuring Success in Coping with Terrorism: The Israeli Case", *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 28, No. 4 (2005).

MRE – MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Estatísticas*. Brasília: FUNAG, 2008.

- MUELLER, John. "Simplicity and Spook: Terrorism and the Dynamics of Threat Exaggeration". *International Studies Perspective* (2005) 6, pp. 208-234.
- MUSSO, Eduardo. "Narcotráfico y Seguridad Interna". In: OBANDO, Enrique (Ed.). *El Perú en el entorno global*. Lima: IDEPE, 2007, pp. 321-327.
- O'BRIEN, Pablo. "MRTA se reactiva y surge facción que anuncia la lucha armada". Lima: El Comercio, 17 de dezembro de 2006.
- OÑA, Alcadio. "Financiamiento al Terrorismo: ley para zafar de una sanción externa". Buenos Aires, *Clarín*, 17 de janeiro de 2007.
- OPD – OBSERVATÓRIO PERUANO DE DROGAS. *Información Estadística sobre Drogas em el Perú*. Lima: Artes Gráficas PeruAR, 2006.
- ORTTUNG, Robert W.; MAKARYCHEV, Andreï Stanislavovich (eds.). *National counter-terrorism strategies: legal, institutional, and public policy dimensions in the US, UK, France, Turkey and Russia*. Amsterdam: IOS Press, 2006.
- PALMA, Hugo; SAN MARTÍN, Alejandro. *Seguridad, Defensa y Fuerzas Armadas en el Perú*. Lima: CEPEI, 2002.
- PELLET, Sarah. "A ambigüidade da noção de terrorismo". In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.). *Terrorismo e Direito – os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, pp. 9-20.
- PILLAR, Paul R. *Terrorism and US Foreign Policy*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2001.
- QUINTON, Anthony C. E. "Terrorism: Policy, Action, and Reaction". In: FREEDMAN, Lawrence & ALEXANDER, Yonah (Eds.). *Perspectives on Terrorism*. Wilmington, Delaware: Scholarly Resources, 1983, pp. 169-176.
- RABER, Ariel. "The Triple Border Area: Myth or Threat". *Center for Hemispheric Defense Studies*. Santiago: VI Research and Education in Defense and Security Studies Seminar (REDES), 2003.
- RAMÍREZ, Néstor & SÁNCHEZ, Javier. "La Política de Seguridad Democrática y su Incidencia en la Zona Andina". In: In: AHUMADA, Consuelo; ANGARITA, Telma (Eds.). *Las Políticas de Seguridad y sus Implicaciones para la Región Andina*. Bogotá: Observatorio Andino, pp. 147-174.
- RANGEL, Alfredo Suárez. "Colombia: perspectivas de paz y seguridad". In: *Revista Criminalidad – Revista de la Policía Nacional de Colombia*. Volumen 50, No. 1. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2008, pp. 418-431.
- RAPOPORT, David C. "The Four Waves of Terrorism". In: CRONIN, Audrey Kurth & LUDES, James (eds.). *The Campaign against International Terrorism*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2004, pp. 46-73.

- RAPOPORT, Mario Daniel. *Historia Económica, Política y Social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2005.
- REDRESS. *Terrorism, Counter-Terrorism and Torture*. London: The Redress Trust, July 2004.
- REPÚBLICA ARGENTINA. *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires: Congreso de la Nación, 2004.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. Presidencia de la República. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2003.
- _____. Ministerio de Defensa. *Logros de la política de consolidación de la seguridad democrática*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2008.
- RHEINHEIMER, Francis. "Terrorism Statistics Flawed." *Center for Defense Information*, 12 April 2006. <http://www.cdi.org/program/document.cfm?DocumentID=3391>
- ROMERO, Luis Alberto. *História Contemporânea da Argentina*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.
- RON, James. "Ideology in Context: Explaining Sendero Luminoso's Tactical Escalation". *Journal of Peace Research*, Vol. 38, no. 5, 2001, pp. 596-592.
- ROSS, Jeffrey Ian. "Structural Causes of Oppositional Political Terrorism: towards a causal model". *Journal of Peace Research*, Vol. 30, No. 3. (Aug., 1993), pp. 317-329.
- RUBY, Charles L. "The Definition of Terrorism". In: *Analyses of Social Issues and Public Policy*, 2002, pp. 9-14.
- RUEBNER, Ralph. *The War on Terrorism: Peru's Past and Present, a Legal Analysis*. Chicago: The John Marshall Law School, 2004.
- SAIN, Marcelo Fabian. "Nuevos Horizontes, Nuevos Dilemas. Las 'Nuevas Amenazas' y las Fuerzas Armadas en la Argentina Democrática". *Desarrollo Económico*, Vol. 42, No. 166 (Jul.-Sep., 2002), pp. 263-283.
- SANTOS, Marcelo. "O Plano Colômbia e o Primeiro Mandato de Álvaro Uribe (2002-2006)". *Cena Internacional*, Vol. 8, No. 2, 2006, pp. 63-83.
- SCHMID, Alex P; JONGMAN, Albert J. *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature*. Amsterdam: North Holland, Transaction Books, 1988.
- SCHULMEISTER, Gastón Hernán. "La Importancia de la Opinión Pública en la Lucha contra el Terrorismo Internacional. El Caso Argentino". Center for Hemispheric Defense Studies, noviembre de 2005.

SEGURIDAD & DEMOCRACIA. *Balance de la Confrontación Armada en Colombia 2002-2008*. Bogotá: Fundación Seguridad & Democracia, 2008, pp. 1-10.

SILKE, A. (ed.). *Research on Terrorism: Trends, Achievements and Failures*. London: Frank Cass, 2004.

SILVA, Luís Guilherme Nascentes da. “A Estruturação de uma Política Internacional Sobre Anti-Terrorismo Sob a Ótica da Teoria dos Regimes Internacionais”. Brasília: Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2003.

SMITH, Michael L. “Peru Raids Reflect Frustration: García seeks ways to end insurgency”. Washington: *The Washington Post*, 17 de fevereiro de 1987.

SMITH, Roger. “Counter-Terrorism Simulation: A New Breed of Federation”. *Simulation Interoperability Workshop*. Orlando: Spring 2002.

SORIA, José Ignacio López. *Adiós a Mariátegui: pensar el Perú em perspectiva postmoderna*. Lima: Fondo Editorial Del Congreso Del Perú, 2007.

SPENCER, Alexander. *The Problems of Evaluating Counter-Terrorism*. UNISCI Discussion Papers, No 12, Outubro de 2006.

SPROAT, Peter Alan. “Can the State be Terrorist?”. *Studies in Conflict and Terrorism*. Jan/Mar 1991, Vol. 14, Issue 1, pp. 19-29.

SRI – Stephen Roth Institute for the study of Anti-Semitism and Racism. “Argentina Report 2007”. Tel Aviv: Tel Aviv University, 2007. Disponível em: <http://www.tau.ac.il/Anti-Semitism/asw2007/argentina.html>

STANGANELLI, Isabel (Ed.). *Seguridad y Defensa em el Cono Sur*. Mendoza: Caviar Bleu, 2004.

STARN, Orin. “Maoism in the Andes: The Communist Party of Peru-Shining Path and the Refusal of History”. *Journal of Latin American Studies*. Vol. 27, No. 2 (May, 1995), pp. 399-421.

STEINITZ, Mark S. “The Terrorism and Drug Connection in Latin America’s Andean Region”. *CSIS Policy Papers on the Americas*, Volume XIII, Study 5, July 2002.

_____. “Middle East Terrorist Activity in Latin America”. *CSIS Policy Papers on the Americas*, Volume XIV, Study 7, July 2003.

STERN, Jessica. *Ultimate Terrorists*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999.

STOKES, Susan. (ed.). *Public Support for Market Reforms in New Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

SULLIVAN, Mark P. “Latin America: Terrorism Issues”. In: LASSITER, Mary P. *Economics, Politics and Social Issues in Latin America*. Hauppauge, NY: Nova Science Publishers, 2007, pp. 1-7.

TEICHER, Dario E. *The Decisive Phase of Colombia's War on Narco-Terrorism*. Alabama: USAF Counterproliferation Center, 2005.

THOUMI, Fernando E. "The Colombian Competitive Advantage in Illegal Drugs: the role of policies and institutional changes". *Journal of Drug Issues*, 2005, pp. 7-23.

TOSINI, Domenico. "Sociology of Terrorism and Counterterrorism: A Social Science Understanding of Terrorist Threat", *Sociology Compass* 1/2 (2007), pp. 664-681.

TSÉ-TUNG, Mao. *Filosofia de Mao Tsé-Tung: da prática*. Belém: Bomtempo, 1968.

UNITED NATIONS. "A More Secure World: Our Shared Responsibility". *Report of the Secretary General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change*. 2004.
Disponível em: www.un.org/secureworld/report3.pdf

UNITED NATIONS. *2004 World Drug Report*. United Nations Office on Drugs and Crime, 2004b.

VARGAS, Astrid Rincón. "Una mirada a la agrupación originalmente revolucionaria que se transformó en terrorista". In: *Revista Criminalidad – Revista de la Policía Nacional de Colombia*. Volumen 50, No. 1. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2008, pp. 404-415.

VAZ, Alcides Costa. "O Conflito Colombiano: Uma Perspectiva Global". Brasília: IREL, 2004.

_____. "O Brasil e o Sistema Interamericano: dos anos 1990 até o presente", In: ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antônio Carlos. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, vol. 2, 2006, pp. 43-73.

VELARDE, Marco. "La Amenaza del Terrorismo Global". In: OBANDO, Enrique (ed.). *El Perú en el Entorno Global*. Lima: IDEPE, 2007a, pp. 151-161.

_____. "Terrorismo, Subversión y Etno-Nacionalismos". In: OBANDO, Enrique (ed.). *El Perú en el Entorno Global*. Lima: IDEPE, 2007b, pp. 195-216.

WEYLAND, Kurt. "A Paradox of Success? Determinants of Political Support for President Fujimori." *International Studies Quarterly* 44 (3), 2000: 481-502.

WHITE, Jonathan R. *Terrorism, An Introduction*. Pacific Grove, CA: Brooks-Cole Publishing Co., 1991.

WHITE HOUSE. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington, DC: September 2002.

WICKHAM-CROWLEY, Timothy P. *Guerrillas and Revolution in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

WILKINSON, Paul. *Political Terrorism*. London: Macmillan Press, 1974.

WILKINSON, Paul. *Terrorism Versus Democracy: the liberal state response*. London: Routledge, 2001.

WILLIAMS, Phil. "Terrorist financing and organized crime: nexus, appropriation, or transformation?" In: BIERSTEKER, Thomas J.; ECKERT, Sue E. *Countering the Financing of Terrorism*. London: Routledge 2007, pp. 126-149.

WOODROW WILSON CENTER. "Homeland Security ant the Bilateral Relationship between the United States and Argentina". *Creating Community*, No. 24, August 2006.

ZACKRISON, James. "Colombia". In: ALEXANDER, Yonah (ed.) *Combating Terrorism: Strategies of Tem Countries*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2005, pp. 116-159.

ZAWODNY, J. K. "Infrastructures of Terrorist Organizations". In: FREEDMAN, Lawrence & ALEXANDER, Yonah (Eds.). *Perspectives on Terrorism*. Wilmington, Delaware: Scholarly Resources, 1983, pp. 61-70.

Documentos

UNITED NATIONS – SECURITY COUNCIL. S/RES/1267

_____. S/RES/1540

_____. S/RES/1368.

_____. S/RES/1373

_____. S/RES/1805

_____. GENERAL ASSEMBLY. A/RES/60/288

_____. A/RES/51/210

ARGENTINA. National Report. S/2001/1340

_____. S/2002/1023

_____. S/2002/1047

_____. S/2004/323

_____. S/2006/856

COLÔMBIA. National Report. S/2001/1318

_____. S/2002/1084

_____. S/2004/403

_____. S/2006/423

PERU. National Report. S/2002/52

_____. S/2003/896

_____. S/2004/589

Telegramas

BRASIL, MRE, Brasemb Buenos Aires, 254, 13/02/2007.

_____. Brasemb Buenos Aires, 2262, 14/11/2007.

_____. Brasemb Buenos Aires, 465, 18/03/2009.

_____. Brasemb Lima, 631, 17/06/2002.

Páginas Virtuais

National Counterterrorism Center

<http://www.nctc.gov>

ERTA – *Équipe de Recherche sur le Terrorisme et l'antiterrorisme*

<http://www.erta-tcrg.org/>

Political Terror Scale

<http://www.politicalterrorsclae.org/>

United Nations

<http://www.un.org/>

United Nations Office on Drugs and Crime

<http://www.unodc.org/>

Fundación Seguridad y Democracia

<http://www.seguridadydemocracia.org/>

CEDEMA – Centro de Documentação dos Movimentos Armados

<http://www.cedema.org>

United Nations Treaty Collection – Conventions on Terrorism

<http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp>

Security Council Counter-Terrorism Committee

<http://www.un.org/sc/ctc/>

Organização dos Estados Americanos

<http://www.oea.org>

Comunidade Andina

<http://www.comunidadandina.org/>

GAFISUD

<http://www.gafisud.org/>

Presidencia de la Nación Argentina

<http://www.caserosada.gov.ar/>

Chancelaria Argentina

<http://www.mrecic.gov.ar/>

Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos

<http://www.jus.gov.ar/>

Unidad de Información Financiera

<http://www.uif.gov.ar/>

Policia Federal Argentina

<http://www.policiafederal.gov.ar/>

Presidencia de la República de Colombia

<http://web.presidencia.gov.co/>

Departamento Administrativo de Seguridad

<http://www.das.gov.co/>

Ministerio de Defensa Nacional

<http://www.mindefensa.gov.co/>

Departamento Administrativo de Seguridad

<http://www.das.gov.co/>

Fiscalía General de La Nación

<http://www.fiscalia.gov.co/>

Ministerio del Interior

<http://www.mininter.gob.pe/>

Ministerio de Defensa Del Perú

<http://www.mindef.gob.pe/>

Conselho de Inteligência Nacional

<http://elecciones.rcp.net.pe/cni-peru/>

Interpol Lima

<http://www.pnp.gob.pe/especiales/interpol1/index.htm>

Polícia Nacional do Peru

<http://www.pnp.gob.pe/>

Diretório Contra-Terrorismo

<http://www.pnp.gob.pe/direcciones/dircote/organizacion.asp>

Comissão da Verdade e Reconciliação

<http://www.cverdad.org.pe/>