

TERRORISMO INTERNACIONAL E POLÍTICA  
EXTERNA BRASILEIRA  
APÓS O 11 DE SETEMBRO

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



*Ministro de Estado*      Embaixador Celso Amorim  
*Secretário-Geral*      Embaixador Antonio de Aguiar Patriota

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



*Presidente*      Embaixador Jeronimo Moscardo

INSTITUTO RIO BRANCO



*Diretor*      Embaixador Fernando Guimarães Reis

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H  
Anexo II, Térreo, Sala 1  
70170-900 Brasília, DF  
Telefones: (61) 3411-6033/6034  
Fax: (61) 3411-9125  
Site: [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)

CIRO LEAL M. DA CUNHA

Terrorismo internacional e política  
externa brasileira  
após o 11 de setembro

Prêmio Azeredo da Silveira - 2º lugar entre as  
dissertações apresentadas no Mestrado em Diplomacia  
do IRBr, 2004-2005



Brasília, 2010

Direitos de publicação reservados à  
Fundação Alexandre de Gusmão  
Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H  
Anexo II, Térreo  
70170-900 Brasília – DF  
Telefones: (61) 3411-6033/6034  
Fax: (61) 3411-9125  
Site: www.funag.gov.br  
E-mail: funag@mre.gov.br

**Capa:**

Emanoel Araújo  
Grande Relevo Branco - sem data  
Madeira esmaltada de branco, 2,7x11,17m

**Equipe Técnica:**

Eliane Miranda Paiva  
Maria Marta Cezar Lopes  
Cintia Rejane Sousa Araújo Gonçalves  
Erika Silva Nascimento  
Júlia Lima Thomaz de Godoy  
Juliana Corrêa de Freitas

**Programação Visual e Diagramação:**

Juliana Orem e Maria Loureiro

---

Impresso no Brasil 2010

---

Cunha, Ciro Leal M. da.

Terrorismo internacional e a política externa  
brasileira após o 11 de setembro / Ciro Leal M. da  
Cunha. — Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão,  
2009.  
216p.

Dissertação (Mestrado) — Instituto Rio Branco.  
2005

ISBN: 978.85.7631.190-4

Política externa – Brasil. 2. Terrorismo. I. Título.  
II. Instituto Rio Branco.

CDU 327(81)  
CDU 323.28(73)

---

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme  
Lei n° 10.994, de 14/12/2004.



A Renata.





## Agradecimentos

Devo enorme gratidão a algumas pessoas e instituições em razão do apoio com que me presentearam na elaboração deste trabalho. Em primeiro lugar, agradeço ao meu orientador, Ministro Alexandre Guido Lopes Parola, seu exemplo, confiança e disposição a ensinar.

Devo muitíssimo a Renata, minha companheira, por seu apoio incondicional, paciência, interesse e carinho. Espero que este trabalho faça jus, ao menos, a um de seus dias perdidos em meu auxílio; duvido poder, um dia, retribuir.

A minha família, por tudo lhe sou eternamente grato. Como sempre, não me faltaram; seu estímulo e compreensão mostraram meu caminho e o abriram. Espero jamais decepcioná-los.

Aos colegas e mestres do Instituto Rio Branco, agradeço de coração o aprendizado diário proporcionado no período tão marcante do curso. O Instituto, que propiciou a alegria de elaborar esta dissertação, terá sempre meu reconhecimento e carinho profundos. Faço menção especial ao colega e amigo Leonardo de Almeida Carneiro Enge, grande incentivador desta publicação.

Na Secretaria de Estado das Relações Exteriores, obtive o apoio necessário à pesquisa e à análise contidas neste estudo. Faço menção especial ao Embaixador Marcos Vinícius Pinta Gama e ao Secretário Marcus Rector Toledo Silva, então na CG-COCIT; e ao Ministro Achilles Emílio Zaluar Neto, à época na DNU.

A Universidade de Brasília, a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais e o Senado Federal, com suas excelentes bibliotecas, prestaram valioso auxílio às pesquisas que desembocaram neste estudo.

Expresso, por fim, minha gratidão ao Professor Guido Fernando Silva Soares, que me apresentou ao tema fascinante do terrorismo e à beleza da carreira diplomática. Sua memória segue como inspiração.

## Lista de abreviaturas e siglas

ABACC: Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares

ABIN: Agência Brasileira de Inteligência

ACNUR: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

ADM: arma de destruição maciça

AGNU: Assembleia Geral das Nações Unidas

AIEA: Agência Internacional de Energia Atômica

ALCA: Área de Livre Comércio das Américas

AMIA: *Asociación Mutual Israelita Argentina*

ASEAN: *Association of Southeast Asian Nations*

BCB: Banco Central do Brasil

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento

Brasemb: Embaixada do Brasil

CAT: Comitê Antiterrorismo

CDH: Comissão de Direitos Humanos

CIA: *Central Intelligence Agency*

CICAD: Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas

CICTE: Comitê Interamericano Contra o Terrorismo

CIDH: Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CNEN: Comissão Nacional de Energia Nuclear

COAF: Conselho de Controle de Atividades Financeiras

COCIT: Coordenação-Geral de Combate aos Ilícitos Transnacionais  
CONARE: Comitê Nacional para os Refugiados  
CPAB: Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas  
CPAQ: Convenção sobre a Proibição de Armas Químicas  
CSNU: Conselho de Segurança das Nações Unidas  
CTBT: *Comprehensive Test Ban Treaty*  
CTNBio: Comissão Técnica Nacional de Biossegurança  
Cúpula ASPA: Cúpula América do Sul - Países Árabes  
Delbrasonu: Missão do Brasil junto às Nações Unidas  
Delbrasupa: Missão do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos  
DNU: Divisão das Nações Unidas  
DRCI: Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional  
ENCLA: Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro  
EUA: Estados Unidos da América  
FARC: Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia  
FATF: *Financial Action Task Force*  
FBI: *Federal Bureau of Investigation*  
FMI: Fundo Monetário Internacional  
G4: Grupo dos Quatro  
G7: Grupo dos Sete  
GAFIC: Grupo de Ação Financeira do Caribe  
GAFI: Grupo de Ação Financeira  
GAFISUD: Grupo de Ação Financeira da América do Sul  
GSI: Gabinete de Segurança Institucional  
GTE: Grupo de Trabalho Especializado sobre Terrorismo  
Interpol: *International Criminal Police Organization*  
IPCC: Comitê Intergovernmental de Mudança de Clima  
IRA: *Irish Republican Army*  
JID: Junta Interamericana de Defesa  
Mercosul: Mercado Comum do Sul  
MNA: Movimento Não Alinhado  
MP: Ministério Público  
MRE: Ministério das Relações Exteriores  
MST: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
NSS: *The National Security Strategy of the United States of America*  
OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA: Organização dos Estados Americanos  
OMC: Organização Mundial do Comércio  
ONG: organização não governamental  
ONU: Organização das Nações Unidas  
OPAQ: Organização para a Proscrição de Armas Químicas  
OTAN: Organização do Tratado do Atlântico Norte  
PDN: Política de Defesa Nacional (Decreto 5.484/05)  
PF: Polícia Federal  
PM: Polícia Militar  
RBPI: Revista Brasileira de Política Internacional  
SDQBNEEx: Sistema de Defesa Química Biológica e Nuclear  
SERE: Secretaria de Estado das Relações Exteriores  
SGNU: Secretário-Geral das Nações Unidas  
SISBIN: Sistema Brasileiro de Informações  
SIVAM: Sistema de Vigilância da Amazônia  
STF: Supremo Tribunal Federal  
TIAR: Tratado Interamericano de Assistência Recíproca  
TNP: Tratado de Não Proliferação Nuclear  
UE: União Europeia  
UIF: Unidade de Inteligência Financeira  
URSS: União das Repúblicas Socialistas Soviéticas



# Sumário

Introdução, 15

1. A temática do terrorismo no pós-11 de Setembro, 21

1.1. Ordem e agenda internacionais, 21

1.2. O regime internacional antiterrorista, 26

2. Características gerais do regime internacional antiterrorista, 31

2.1. Repúdio inequívoco ao terrorismo, 31

2.2. O terrorismo como ameaça à paz e à segurança internacionais, 34

2.2.1. A perspectiva acadêmica – o “novo terrorismo”, 36

2.2.2. O tema no Conselho de Segurança das Nações Unidas, 39

2.3. Os deveres de prevenção e repressão – visão geral, 44

3. O cumprimento das normas estabelecidas, 47

3.1. Repúdio inequívoco do terrorismo, 48

3.2. Providências brasileiras quanto à prevenção e à repressão, 49

3.2.1. Direito brasileiro, 49

3.2.2. Vinculação às normas internacionais (tratados e resoluções), 51

3.2.3. Preparo institucional, 53

3.2.4. Cooperação internacional, 55

3.2.5. Armas de destruição maciça (ADMs), 60

3.2.6. Financiamento do terrorismo, 66

3.2.7. Tríplice Fronteira, 76

3.3. Conclusões parciais, 83

4.O regime em construção – visão geral, 85	
4.1.EUA, 85	
4.1.1.A Estratégia de Segurança Nacional, 89	
4.1.2.O segundo mandato de Bush, 94	
4.1.3.Posicionamento dos EUA – resumo, 95	
4.2.Reino Unido, 98	
4.3.França, 101	
4.4.China, 104	
4.5.Rússia, 107	
4.6.Conclusões parciais, 111	
5.O regime em construção – posições brasileiras, 113	
5.1.Baixa prioridade do tema na agenda externa, 113	
5.1.1.Antiterrorismo: oportunidade contra o crime organizado, 117	
5.2.Prioridade ao desenvolvimento na agenda externa, 119	
5.3.Ênfase nas causas subjacentes do terrorismo, 122	
5.3.1.Perspectiva comparada – EUA e a noção de “Estados fracassados”, 129	
5.4.Oposição, em princípio, à resposta militarizada, 133	
5.4.1.Conselho de Segurança das Nações Unidas, 135	
5.4.2.Contexto hemisférico, 138	
5.4.3. A invocação do TIAR, 143	
5.4.4.Colômbia – solução pacífica e contrariedade às listas de terroristas, 144	
5.5.Fortalecimento do multilateralismo e do direito internacional, 150	
5.5.1.A defesa dos direitos humanos no combate ao terrorismo, 156	
5.5.2.Apoio à convenção abrangente sobre terrorismo, 159	
5.6.Conclusões parciais, 163	
Conclusão, 167	
Referências, 173	
Livros e artigos, 173	
Artigos de jornais e revistas, 195	
Documentos, 200	
Discursos, 211	
Entrevistas ao autor, 214	

## Introdução

O objetivo deste trabalho é descrever e analisar as principais diretrizes da política externa brasileira quanto ao tema do terrorismo internacional após o 11 de Setembro. Tenciona-se compreender, basicamente, o teor e as razões dessas orientações, além de avaliar os riscos e as oportunidades que a temática do terrorismo apresenta ao Brasil. Para tanto, as posições brasileiras e suas motivações são comentadas em um quadro formado pelo presente contexto internacional e suas repercussões no tratamento do terrorismo, pelas linhas tradicionais e atuais da diplomacia brasileira e pelos interesses nacionais mais diretamente relacionados à temática do terrorismo internacional.

Devido ao caráter predominantemente descritivo e analítico deste trabalho, foram empregados, mormente, os métodos histórico e hermenêutico. Com o primeiro, buscou-se a reconstituição das posições recentes da política externa brasileira quanto ao tema, bem como de suas motivações, e do ambiente internacional em que se inserem. Já com o segundo, visou-se à interpretação dos materiais pesquisados, sobretudo documentos e discursos diplomáticos.

Não se trata, destarte, de investigação teórica. Não se especula sobre importantes pontos como o conceito de terrorismo e suas causas, a não ser como parte do objeto central desta dissertação.

Tampouco se estabeleceu um marco teórico rígido em que se inserisse o esforço analítico geral. Não obstante, conceitos como regime internacional,

hegemonia e ordem internacional foram centrais à apresentação e à organização dos problemas tratados neste estudo.

A escolha do tema é justificada, em primeiro lugar, pela atual *mudança no perfil dos conflitos armados, sua multiplicação e globalização*. Os conflitos armados envolvendo entes não estatais tendem, hodiernamente, a ocorrer com elevada frequência, em detrimento das guerras tradicionais. Estas mingam, dentre outras razões, por haver poucas disputas de fronteiras e em função da possibilidade de escalada nuclear. Em oposição, outras formas de conflitos armados (“novos conflitos”) proliferam. Tornou-se menos complexa a aquisição e a operação técnica de armamentos de enorme poder destrutivo por entes não estatais. A Guerra Fria inundou o mundo com armas sofisticadas, as quais o fim da bipolaridade disponibilizou a grupos não estatais, especialmente nos arsenais da ex-URSS. Os particulares, hoje, detêm também os meios financeiros para armar-se pesadamente. Essa convergência de fatores gera a atual multiplicação de grupos armados independentes dos Estados, prontos a combater. Enfim, as armas estão disponíveis, o conhecimento tecnológico é de fácil operação e os recursos necessários não são proibitivamente vultosos. É natural, portanto, como aponta F. Reinares, que os ataques terroristas causem mais mortes, mesmo nos períodos em que seu número diminui.<sup>1</sup>

De fato, têm-se observado inúmeros conflitos sangrentos envolvendo entes outros que os Estados. Evidencia-se claramente, assim, o retorno da iniciativa civil (não estatal) à guerra. Isso aumenta a necessidade do estudo dos “novos conflitos”, dos quais o terrorismo é espécie.<sup>2</sup>

A intensa e crescente transnacionalização do terrorismo justifica a escolha por estudar o tema em sua face internacional. A linha divisória entre conflitos internos e internacionais tende a desaparecer. A globalização, acentuada a partir dos anos 1990 e fundada na inovação tecnológica, acelerou o tempo, reduziu os espaços e estreitou a distância entre o interno e o externo. Faz o mundo funcionar por meio de redes, entre elas as finanças, a produção, o

---

<sup>1</sup>E.J. Hobsbawm, *O novo século: entrevista a Antonio Polito*, São Paulo, Companhia das Letras, 2000, pp. 16-20,41-46; E.J. Hobsbawm, *A epidemia da guerra*, in *Folha de S. Paulo*, 14.04.2002, caderno *mais!* nº 531, pp. 06-10; W. Laqueur, *The new terrorism – fanaticism and the arms of mass destruction*, New York, Oxford University, 1999, pp. 04-05; F. Reinares, *Terrorismo y antiterrorismo*, Barcelona, Paidós, 1998, p. 212; L. Martínez-Cardós, *El terrorismo: aproximación al concepto*, in *Actualidad Penal* 1 (1998), p. 484; P. Wilkinson, *Terrorism and the liberal state*, London, Macmillan, 1977, p. 181.

<sup>2</sup>E.J. Hobsbawm, *A epidemia...* cit., pp. 06-10.

crime organizado e o terrorismo. Com efeito, segundo aponta R.O. Keohane, “[w]hen globalism is characterized as multidimensional, (...) the expansion of terrorism’s global reach is an instance of globalization”.<sup>3</sup> Por conseguinte, o terrorismo é mais frequentemente dotado de internacionalidade que no passado, tanto em seu cometimento quanto em suas repercussões. Esse atributo vem sendo demonstrado, como na operação que resultou nos ataques do 11 de Setembro. Importa, pois, que os estudos sobre terrorismo focalizem seus aspectos internacionais.<sup>4</sup>

Em segundo lugar, mostra-se relevante, nesse contexto, o estudo das diversas posições de política externa, inclusive a brasileira, acerca do terrorismo. Tal exame pode fornecer subsídios à *compreensão de como o terrorismo afeta os Estados* e, adicionalmente, de *maneiras possíveis de os governos lidarem com o fenômeno*.

O tema também é justificado, em terceiro lugar, em razão da *importância do terrorismo na agenda internacional e de suas repercussões para a ação externa do Brasil*. Apesar de, recentemente, não ter sido alvo direto de ataques terroristas internacionais, o País viu-se colocado em situações nas quais importantes interesses seus relacionavam-se ao tema. Desde o início da década de 1990, e mais intensamente após os atentados de 11 de Setembro, existem suspeitas de que a Tríplice Fronteira abrigaria grupos terroristas e financiadores do terrorismo. Em decorrência daqueles atentados, o País invocou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), considerando-os uma agressão às Américas. Recentemente, houve pressões, aparentemente difusas, para que o governo brasileiro classificasse as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) como grupo terrorista. Deve-se, ademais, ter em conta que a Constituição Federal de 1988 tem no repúdio ao terrorismo um princípio das relações exteriores brasileiras (art. 4º, VIII).

Por fim, o marco temporal escolhido para o estudo justifica-se devido ao *aumento na relevância do terrorismo na agenda internacional após o*

---

<sup>3</sup>Conforme R.O. Keohane, “[t]he globalization of informal violence was not created by September 11. Indeed, earlier examples, extending back to piracy in the seventeenth century, can be easily found. But the significance of globalization – of violence, as well as economically and socially – is not its absolute newness but its increasing magnitude as a result of sharp declines in the costs of global communications and transportation.”

<sup>4</sup>R.O. Keohane, *The globalization of informal violence, theories of world politics and the “liberalism of fear”*, in *Dialog-IO* 1 (2002) pp. 29-43; C. Lafer, *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira – passado, presente e futuro*, São Paulo, Perspectiva, 2001, pp. 17, 63.

*11 de Setembro e à importância histórica do período.* Como coloca A. Remiro Brotóns, “[e]l terrorismo se ha destacado, así, a partir del 11 de septiembre de 2001, sobre cualquier otra amenaza, vieja o nueva, a la paz y la seguridad internacionales.” Conforme o Chanceler Celso Amorim, o mundo vive, sob o impacto das grandes interrogações surgidas do 11 de Setembro e da recente invasão do Iraque, diante de uma encruzilhada, momento tão decisivo quanto 1945.<sup>5</sup>

Diante desse quadro, afigura-se relevante o estudo da política externa brasileira com relação ao terrorismo internacional após o 11 de Setembro.

O trabalho está organizado da seguinte forma: no capítulo 1, desenvolve-se reflexão acerca do impacto do 11 de Setembro nas relações internacionais e nos esforços internacionais antiterroristas, com o objetivo de contextualizar e delimitar o estudo das posições brasileiras sobre o tema proposto. Enfoca-se o tratamento do terrorismo como um regime internacional que apresenta normas estabelecidas e, ao mesmo tempo, importantes pontos em discussão. A partir de então, o estudo é dividido em duas partes: a primeira, sobre do cumprimento, pelo Brasil, das regras antiterroristas postas e a segunda, sobre as posições brasileiras para os aspectos em construção do regime em tela.

O capítulo 2 trata de características gerais do regime internacional antiterrorista estabelecido. Ressaltam-se a evolução do tratamento do flagelo rumo a sua condenação inequívoca pela comunidade internacional, a inserção do terrorismo no temário da segurança internacional e os deveres gerais de prevenção e repressão desse delito. Objetiva-se, assim, preparar a discussão central da primeira parte do estudo – o cumprimento das obrigações antiterroristas pelo Brasil – que é trazida no capítulo 3. Neste, a consideração de medidas internas justifica-se em razão da natureza das normas internacionais antiterroristas, que determinam, em geral, medidas nacionais de prevenção e repressão.

No capítulo 4, introduz-se a segunda parte da análise – as discussões sobre a parcela em construção do regime internacional antiterrorista –, ao se analisarem, brevemente, as posições dos cinco países com assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Visa-se, assim,

---

<sup>5</sup>A. Remiro Brotóns, *El orden internacional tras los atentados del 11 de septiembre de 2001*, in *Revista Española de Derecho Internacional* 1-2 (2001), p. 126; C. Amorim, *O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança*, in Brasil, Ministério da Defesa, Seminário “Atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança”, disponível [on-line] in <https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/ciclododebates/textos.htm> [15.09.2004].

demonstrar, primeiro, a existência de desacordos a respeito de pontos centrais do tratamento do terrorismo internacional e, segundo, estabelecer as principais tendências para esse tratamento. Pode-se, assim, melhor visualizar o contexto em que se inserem as posições brasileiras sobre o regime em construção, assunto do capítulo 5. Neste, busca-se cotejar o discurso externo brasileiro sobre terrorismo com as orientações gerais da ação externa do País e seus interesses mais concretos. O capítulo traz uma tentativa de sistematizar os aspectos centrais da visão brasileira acerca do regime em construção.

Por fim, o capítulo “Conclusão” sintetiza os resultados do trabalho.



# 1. A temática do terrorismo no pós-11 de Setembro

A grande importância dos atentados de 11 de setembro de 2001 torna inadiável o esforço, teórico e político, de avaliar de que forma impactaram o tratamento internacional do terrorismo. No presente capítulo, trata-se da centralidade obtida pelo tema na agenda internacional e da maior disposição da comunidade internacional a reforçar as medidas de prevenção e repressão do flagelo, ainda que importantes discussões sobre o terrorismo permaneçam em aberto.

## 1.1. Ordem e agenda internacionais

Num plano simbólico, os atentados a Nova York e Washington representam o fim dos “felizes anos 90” iniciados com a queda do Muro de Berlim, da era Clinton e da ideia de “fim da história”. Simboliza, em verdade, a era de “muros”, reais ou virtuais, como aqueles entre Israel e Gaza, ao redor da União Europeia (UE) e na fronteira entre EUA e México.<sup>6</sup>

No âmbito das relações internacionais, em geral, os analistas parecem dividir-se entre, de um lado, os que interpretam os atentados como ponto de inflexão profunda na ordem ou no sistema internacional, e, de outro, aqueles que enxergam somente uma modificação significativa na agenda internacional.

---

<sup>6</sup>S. Zizek, *A fortaleza América*, in *Folha de S. Paulo*, 07.11.2004, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs0711200404.htm> [07.11.2004].

Dentre aqueles está C. Lafer, ao afirmar que “o mundo mudou”. A lógica das relações internacionais tenderia a tornar-se hobbesiana e as relações internacionais, à moda de Carl Schmitt, a polarizar-se entre amigos e inimigos – tudo isso com a decorrente maior proeminência dos temas de segurança. As expectativas por apoios e alinhamentos teriam passado a ser mais expressivas, reduzindo o espaço para nuances.<sup>7</sup>

No mesmo sentido, A.C. Lessa e F.A. Meira veem o realinhamento das relações internacionais, como após a queda do Muro de Berlim, agora com os novos conceitos de segurança internacional no centro da agenda diplomática. D.L. Rosenfield também diagnostica mudanças profundas: o terrorismo islâmico, ao exigir novos enfoques diplomáticos e militares, teria gerado uma reconfiguração geopolítica na qual aliados dos EUA, como Egito e Paquistão, passariam a ser mais importantes que aliados tradicionais como França e Alemanha. G.M.C. Quintão vê uma redefinição do funcionamento do sistema internacional, tendo sido deslocados os eixos diplomático e estratégico em benefício de maior unipolaridade dos EUA – o que teria levado muitos países a uma visão hobbesiana da realidade internacional.<sup>8</sup>

Por outro lado, R.A. Barbosa analisa o pós-11 de Setembro como um misto de ruptura e continuidade: a agenda política internacional teria mudado, não a ordem internacional. O câmbio desta dependeria de “novo arranjo global entre as principais potências militares”, processo de longo prazo – nesse ponto, o autor parece aproximar-se do realismo estrutural, que prioriza a análise dos polos de poder na descrição do sistema internacional.<sup>9</sup>

<sup>7</sup>R.A. Barbosa, *Os Estados Unidos pós 11 de setembro de 2001: implicações para a ordem mundial e para o Brasil*, in *RBPI* 1 (2002), p. 72; C. Lafer, *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira 2001-2002*, vol. 2, Brasília, Funag/IPRI, 2002, p. 51.

<sup>8</sup>A.C. Lessa e F.A. Meira, *O Brasil e os atentados de 11 de setembro de 2001*, in *RBPI* 2 (2001), pp. 44-61; D.L. Rosenfield, *Bush e o terror*, in *Folha de S. Paulo*, 30.10.2004, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz3010200408.htm> [30.10.2004]; G.M.C. Quintão, *Os desafios do novo cenário internacional de segurança e suas implicações para o Brasil*, in C. Brigagão e D. Proença Jr. (orgs.), *Paz e terrorismo – textos do seminário “Desafios para a política de segurança internacional: missões de paz da ONU, Europa e Américas”*, São Paulo, Hucitec, 2004, pp. 25-26.

<sup>9</sup>Sobre realismo estrutural, ver K.N. Waltz, *Theory of international politics*, trad. port. de M.L.F. Gayo, *Teoria das relações internacionais*, Lisboa, Gradiva, 2002. Nesse sentido parece argumentar R. Ricupero, que aponta três fatores de mudança na “mais decisiva estrutura” das relações internacionais: a consolidação do euro como moeda universal de reserva; a expansão da UE a 25 membros, com possibilidades de novos sócios; e, sobretudo, a aprovação da Constituição Europeia. Teriam efeitos mais duradouros, p.ex., que o terrorismo (*Nasce uma estrela*, in *Folha de S. Paulo*, 13.02.2005, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1302200505.htm> [07.03.2005]). R. Ricupero, assim como R.A. Barbosa, privilegia a análise dos polos internacionais de poder na análise do sistema internacional.

Alteraram-se, contudo, as prioridades dos atores principais (EUA, UE, Japão, China e Rússia) em suas alianças e parcerias. Sobretudo em virtude da demonstração de vontade de poder dos EUA, o terrorismo foi inserido no centro da agenda internacional, onde permanecerá como dado permanente na cooperação em segurança e na formulação de política externa de todos os países.<sup>10</sup>

P.R. Almeida tampouco crê numa mudança radical no sistema internacional. Concorde que a agenda alterou-se: são prioritários os temas de segurança e de combate ao terrorismo, em detrimento das preocupações com o desenvolvimento, agora em segundo plano. Similarmente, em 2001, C. Amorim avaliava ser cedo para considerar o 11 de Setembro um divisor de águas como os ataques nucleares ao Japão, mas seria indubitável a modificação da agenda internacional.<sup>11</sup>

A melhor percepção parece ser a do segundo grupo de interpretações sobre o pós-11 de Setembro. O dado essencial do funcionamento das relações internacionais, entendido aqui como a hegemonia estadunidense, não se alterou. Passou a haver, contudo, um fortalecimento do elemento coerção dessa hegemonia.

Os atentados ocorreram quando os EUA, após a vitória na Guerra Fria e uma década de crescimento econômico extraordinário – em que seu orçamento de defesa se multiplicou –, haviam atingido a plena maturidade de seu poder relativo, comparável somente àquele do Império Romano. Alçaram-se à situação de superioridade incontestável nos campos econômico, tecnológico e militar, traduzível na expressão “hiperpotência”.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup>R.A. Barbosa, *Os Estados Unidos...* cit., pp. 72, 81-82.

<sup>11</sup>Veja on-line 1723, 24.10.2001, *Ricos e arrogantes*, <http://www.pralmeida.org/00PRAfiles/VEJAentrevPagAmar.html> [10.11.2004]; C. Amorim, *Reflexões sobre o mundo “pós-11 de Setembro”*, in *Panorama da Conjuntura Internacional* 12 (2001-2002), pp. 08-09.

<sup>12</sup>R.A. Barbosa, *Os Estados Unidos...* cit., pp. 73-74; T. Todorov, *Le nouveau désordre mondial*, trad. esp. de Z. de Torres Burgos, *El nuevo desorden mundial*, Barcelona, Península, 2003, pp. 48-68. Conforme R.A. Barbosa, os EUA representavam, por volta de 2001, cerca de 31% do produto mundial (mais que os quatro seguintes – Japão, Alemanha, Inglaterra e França – juntos); eram os maiores importadores e exportadores do planeta (17% das importações de bens e 8% de serviços; 13% das exportações de bens e 18% de serviços, em dados de 1998); os maiores produtores industriais (cerca de 25% da produção mundial); os maiores investidores recipientes de investimentos diretos; e os principais produtores e exportadores de filmes e de programas televisivos. A superioridade tecnológico-militar é evidente e revela-se no fato de os EUA serem, historicamente, o único ator a projetar poder militar, simultaneamente, em diferentes e distantes terrenos. Seu orçamento de defesa supera a soma daqueles dos quinze seguintes. No mesmo sentido, G. Dupas, *Fundamentos, contradições e conseqüências hegemônicas*, in *Política Externa* 3 (2002-2003), p. 16.

Seus interesses encontram-se no mundo inteiro e há disposição a defendê-los pela força. Contudo, ao contrário dos imperialismos tradicionais, os EUA se contentam com a não hostilidade econômica e política dos governos estrangeiros. Essa situação é satisfatoriamente referida como hegemonia.<sup>13</sup>

No presente trabalho, entende-se hegemonia como a situação em que um país (*hegemon*) exerce, sobre os demais, preeminência militar, econômica e cultural, inspirando-lhes e condicionando-lhes as opções, tanto por força de seu prestígio quanto em virtude de seu elevado potencial de coerção e intimidação. O sistema internacional é conduzido na direção desejada pelo *hegemon*, mas há, em geral, percepção disseminada de que o interesse geral é buscado. Assim compreendida, hegemonia é uma posição intermediária no binômio consenso-coerção (ou influência-domínio), oscilando no tempo entre os dois polos, mas sempre composta por ambos.<sup>14</sup> Como se verá (4.1), a reação estadunidense aos atentados reforçou a coerção em detrimento do consenso no binômio que compõe a noção de hegemonia.

Isso não implica afirmar que as alterações na agenda internacional – em grande medida, resultado das novas prioridades dos EUA – representem alterações de pouca profundidade no funcionamento das relações internacionais. Na verdade, a hierarquia das prioridades na política internacional guarda relação íntima com a ordem internacional. Parcela significativa da gestão da ordem consiste no descongestionamento da agenda do sistema internacional, por meio de sua simplificação em favor das grandes potências. Dessa forma, alguns temas – de interesse dessas potências – prevalecem sobre outros em prol da gestão mundial. Esse mecanismo requer, evidentemente, formas de controle (especialmente dominação, primazia ou hegemonia) sobre os demais Estados para que as grandes potências possuam o “poder positivo” de obter dos demais atores internacionais comportamentos adequados a seus interesses e valores.<sup>15</sup> Como afirma H. Bull,

Como os estados são bastante desiguais em poder, só alguns problemas internacionais são resolvidos. As demandas de certos estados

---

<sup>13</sup>T. Todorov, *Le nouveau désordre...* cit., pp. 48-68.

<sup>14</sup>S. Belligni, verbete *Hegemonia*, in N. Bobbio et al., *Dizionario di politica*, trad. port. de C.C. Varriale et al., *Dicionário de Política*, vol. 1, Brasília, UnB, 2004, pp. 579-81; G. Dupas, *Fundamentos, contradições...* cit., p. 17; B. Fausto, *Hegemonia: consenso e coerção*, in *Política Externa* 3 (2002-2003), pp. 45-49.

<sup>15</sup>C. Lafer, *Paradoxos e possibilidades – estudos sobre a ordem mundial e sobre a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1982, pp. 96-107.

(os fracos) podem ser na prática ignoradas, enquanto as de outros (os fortes) são admitidas como as únicas relevantes na pauta do que precisa ser resolvido.<sup>16</sup>

A desigualdade de poder entre os Estados determina que certas temáticas sejam fundamentais na agenda internacional, geralmente em favor dos Estados mais fortes. Essa seletividade implica simplificação das relações internacionais e, assim, contribui para a ordem.<sup>17</sup> É lícito, portanto, compreender que uma alteração radical da agenda internacional, como verificada após o 11 de Setembro, provavelmente leve a um funcionamento diferente das relações internacionais como um todo.

Feitas essas ressalvas de natureza conceitual, devem-se ressaltar alguns pontos exemplificativos de alteração. É notório que a segurança passou ao topo da agenda internacional, em detrimento dos temas econômicos e da agenda do desenvolvimento. Até processos integracionistas de cunho mais econômico, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN), são forçados a considerar aspectos de segurança mais seriamente. Ao mesmo tempo, o governo Bush testa o conceito de “risco moral” nas finanças internacionais (os credores devem assumir a responsabilidade pelos riscos tomados, sem que o Fundo Monetário Internacional (FMI) os “salve” em caso de *default*) no caso da Argentina, mas considerações político-estratégicas ensejaram tratamentos muito mais benevolentes a Turquia e Paquistão com relação a suas dívidas externas.<sup>18</sup>

Verifica-se maior tolerância para com ações contrárias ao Direito Internacional em nome da segurança e das políticas de poder. Com esse retorno da *Realpolitik*, reduzem-se os espaços para relações de corte

---

<sup>16</sup>H. Bull, *The anarchical society*, trad. port. de S. Bath, *A sociedade anárquica*, Brasília, UnB/IPRI; São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002, p. 236.

<sup>17</sup>H. Bull, *The anarchical...* cit., p. 236. Em H. Bull, ordem internacional significa “um padrão de atividade que sustenta os objetivos elementares ou primários da sociedade dos estados, ou sociedade internacional” (p. 13).

<sup>18</sup>J. Almino, *Reflexões sobre a guerra morna*, in L.N.C. Brant (org.), *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil – perspectivas político-jurídicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2003, p. 325; J. Almino, *Inserção internacional de segurança do Brasil: a perspectiva diplomática*, in C. Brigagão e D. Proença Jr. (orgs.), *Brasil e o mundo – novas visões*, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 2002, pp. 57-61; A.G.A. Valladão, *A autonomia pela responsabilidade: o Brasil frente ao uso legítimo da força*, in C. Brigagão e D. Proença Jr. (orgs.), *Brasil e o mundo – novas visões*, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 2002, pp. 222-25; V.C. Mello, *Paz e segurança na ONU: a visão do Brasil*, in C. Brigagão e D. Proença Jr. (orgs.), *Brasil e o mundo – novas visões*, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 2002, pp. 164-65.

grociano, de modo que mesmo comércio e meio ambiente são temáticas “infectadas” pela lógica de segurança.<sup>19</sup>

## 1.2. O regime internacional antiterrorista

Como reflexo e causa das alterações na agenda internacional – que passou a ter no terrorismo um tema central –, nota-se a maior cobrança que os países sofrem para prevenir e reprimir o fenômeno. Esse recrudescimento dá-se concomitantemente com alterações significativas no tratamento internacional do tema, o que não exclui a existência de importantes pontos em aberto nesse tratamento.

É sustentável afirmar que a estrutura de combate ao terrorismo internacional atingiu, após o 11 de Setembro, níveis de institucionalização, cooperação e consentimento que permitem sua classificação como um regime internacional.<sup>20</sup> Apesar da inexistência de uma definição unânime de terrorismo, os documentos internacionais antiterroristas, sobretudo aqueles das Nações Unidas, são percebidos como sistema coerente que constitui verdadeiro código de conduta na matéria. A eficácia desse regime dependeria da condenação geral ao terrorismo como método político e da fiscalização dessa condenação pelos principais atores internacionais, sobretudo os EUA.<sup>21</sup>

J.S. Nye Jr., ao refletir sobre a cooperação internacional antiterrorista à luz da noção de bem público global, considera não haver interesse unânime na produção do bem “não terrorismo”, mesmo porque há Estados que se valem do terrorismo ou o apoiam.<sup>22</sup> Ainda que houvesse essa unanimidade,

---

<sup>19</sup>A.G.A. Valladão, *A autonomia pela responsabilidade...* cit., pp. 213-14, 222-25. Em sentido semelhante, C. Lafer, *Mudam-se os tempos...* cit., p. 51. Similarmente: “Atos terroristas de indescritível barbárie provocam reações e suscitam posturas que têm o potencial de afetar os princípios do multilateralismo. O risco de guerra volta a pairar sobre o mundo. Tudo isso se reflete em crises econômicas, financeiras e políticas, que tendem a ser mais graves nos países mais pobres. Nossa região – a América do Sul – também sofre os efeitos desses abalos.” (Discurso do Embaixador Celso Amorim, por ocasião da transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, em Brasília (1º.01.2003), in L.I. Lula da Silva, C. Amorim, e S.P. Guimarães, *A política externa do Brasil*, Brasília, IPRI/Funag, 2003, p. 52).

<sup>20</sup>Na definição de R.O. Keohane: “Regimes are institutions with explicit rules, agreed upon by governments, that pertain to a particular set of issues in international relations” (*Neoliberal institutionalism: a perspective in world politics* in R.O. Keohane, *International institutions and state power: essays in international relations theory*, Boulder, Westview, 1989, apud L.G. Nascentes da Silva, *A estruturação de uma política internacional sobre anti-terrorismo sob a ótica da teoria dos regimes internacionais*, Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais da UnB, Brasília, 2003, pp. 46-70). Sobre regimes internacionais, sobretudo na área de segurança, ver G. Lamazière, *O conceito de regime internacional e o regime de não-proliferação de armas de destruição em massa*, in *Política Externa* 4 (1996).

<sup>21</sup>L.G. Nascentes da Silva, *A estruturação...* cit., pp. 08-28.

permaneceriam as disputas acerca da definição dos fornecedores do bem em questão, uma vez que, se todos dele se beneficiam, há grande vantagem em ser um “carona” (*free rider*), ou seja, em não contribuir. Normalmente, quando há muitos participantes pequenos, a maior parte teme arcar com custos maiores que seus benefícios, tornando mais difícil a produção do bem. Entretanto, a existência dos EUA como país preponderante e com o maior incentivo para a supressão do o terrorismo facilita a tarefa – mas não elimina todas as disputas sobre o custeio e a tentação de não contribuir.<sup>23</sup>

É nesse contexto que o regime em tela serve exatamente para induzir que alguns Estados adotem políticas antiterroristas que, de outra forma, não adotariam. Tal adesão depende, portanto, da disposição dos Estados mais poderosos a imporem as normas e princípios do regime. Afinal, mesmo sendo o *hegemon* atual do sistema internacional, os EUA, que são capazes de fazer tal “cobrança”, são incapazes de produzir, sozinhos, mecanismos antiterroristas eficazes. O caráter transnacional do terrorismo demanda políticas públicas de âmbito mundial contra o fenômeno.<sup>24</sup>

Por isso, as contribuições para a produção do bem coletivo (prevenção e repressão do terrorismo) são exigidas e impostas, sobretudo pelos EUA,

---

<sup>22</sup>Conforme J.S. Nye Jr., os cétricos argumentam que, se o terrorista de um é o guerreiro da liberdade do outro, tratar a luta contra o terrorismo como um bem público internacional é mera hipocrisia dos fortes, interessados em desarmar os fracos. Contudo, afirma, esse não é o caso, pois nem todos os movimentos de libertação nacional causaram a morte aleatória de inocentes, e todas as grandes religiões professam códigos morais nas guerras. O terrorismo é inaceitável mesmo quando praticado pelos mais fortes. Portanto, o cerne do terrorismo é claro o suficiente para que, na ONU, a conduta seja deslegitimada. Para ser um bem comum global, arremata J.S. Nye Jr., uma ampla coalizão deveria deslegitimar o uso do terrorismo (com o argumento central de condenar ataques a não combatentes) e punir os Estados que abrigam terroristas.

<sup>23</sup>J.S. Nye Jr., *A North American perspective*, in THE TRILATERAL COMMISSION, *Addressing the new international terrorism: prevention, intervention and multilateral cooperation*, Washington D.C., The Trilateral Commission, 2003, pp. 05-14. Conforme J.S. Nye Jr., medidas militares ou de *nation building* implicam custos elevados, que nem todos estão dispostos a oferecer. Até mesmo a perigosa ideia de desviar o terrorismo para outros pode vir a surgir. Em geral, afirma o autor, essas medidas egoístas são errôneas, pois cidadãos de muitos países são vitimados nos ataques e alguns terroristas islâmicos têm como alvo toda a civilização ocidental. Assim, nessa perspectiva, ser um *free rider* não constitui solução.

<sup>24</sup>A. Procópio, *Terrorismo e relações internacionais*, in *RBPI* 2 (2001), pp. 62-81. Nesse sentido, J.S. Nye Jr. entende que a maior lição do pós-11 de Setembro é que os EUA necessitam de uma cooperação ampla para combater o terrorismo. (*A North American perspective* cit., pp. 05-14). Da mesma forma, P. Wilkinson aponta que o fundamental, nessa causa, é a cooperação em inteligência e que a “hiperpotência” estadunidense é incapaz de vencer essa luta unilateralmente (*A European viewpoint*, in THE TRILATERAL COMMISSION, *Addressing the new international terrorism: prevention, intervention and multilateral cooperation*, Washington D.C., The Trilateral Commission, 2003, pp. 21-28).

que têm grande interesse nesse bem (ver 4.1)<sup>25</sup>. Os ônus (ajustes das políticas domésticas e externas) são distribuídos sem, necessariamente, guardar relação com os ganhos individuais. A paz e a segurança, nesse caso, são consideradas indivisíveis.<sup>26</sup>

Mesmo com a elevada legitimidade do antiterrorismo<sup>27</sup> e a consequente disposição da comunidade internacional a bancar seus custos, há, no seio do regime em questão, razões para graves desacordos que impedem uma estratégia comum. O terrorismo, afirma J.S. Nye Jr., afeta os países de maneira desigual; é natural que haja diferentes abordagens e avaliações sobre a ameaça. De fato, é difícil a coordenação entre os atores nos casos em que concordam quanto ao resultado a ser evitado, mas discordam quanto a como evitá-lo (quanto ao equilíbrio preferido). *É essa a situação do antiterrorismo: compartilha-se a premissa básica de que é necessário combater o terrorismo, mas há discordância a respeito de aspectos centrais da tarefa.*<sup>28</sup> Quanto maior esse conflito de interesses, mais difícil a coordenação entre os atores e mais provável a resolução do dilema pelo poder relativo dos Estados envolvidos.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup>Os EUA também buscam convencer do interesse geral no regime: “Os ataques do terror internacional já demonstraram que nenhum país ou região pode se considerar a salvo do flagelo do terrorismo, mas [com] maior cooperação, (...) nós podemos tornar o mundo um lugar melhor e mais seguro. (...) Todas as nações, inclusive o Brasil, têm interesse nesse conflito. O terrorismo é uma ameaça para todos nós e precisamos fazer tudo o que pudermos para derrotá-lo.” (J. Danilovich, *Resoluções de ano novo*, in *Folha de S. Paulo*, 09.01.2005, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0901200508.htm> [09.01.2005]).

<sup>26</sup>L.G. Nascentes da Silva, *A estruturação...* cit., pp. 46-70; R.A. Barbosa, *Os Estados Unidos...* cit., pp. 81-82.

<sup>27</sup>Como aponta G. Picco, a al-Qaeda, ao atacar Rússia, China, Índia e EUA, aproximou-os. Os quatro representam cerca de metade da população mundial e muito mais em termos militares e tecnológicos. Entretanto, cabe ao tempo dizer se essa “gang of four” seria formada (*New entente after September 11? The United States, Russia, China and India*, in *Global Governance* 1 (2003), pp. 15-21).

<sup>28</sup>Nesse sentido: “pelo menos no plano do discurso, existe amplo consenso em torno da necessidade de se atacar o flagelo do terrorismo. Divergem os países, entretanto, em relação a importantes aspectos do problema, tais como o papel a ser atribuído ao respeito aos direitos humanos no encaminhamento de medidas na área de contraterrorismo, bem como a definição das melhores estratégias para lidar com as causas do fenômeno.” (BRASIL, MRE, Delbrason para SERE, Telegrama nº 1724, 23.07.2004).

<sup>29</sup>J.S. Nye Jr., *Introduction*, in THE TRILATERAL COMMISSION, *Addressing the new international terrorism: prevention, intervention and multilateral cooperation*, Washington D.C., The Trilateral Commission, 2003, pp. 01-04; L.G. Nascentes da Silva, *A estruturação...* cit., pp. 46-70. R. Calduch Cervera, *La incidencia de los atentados del 11 de Septiembre en el terrorismo internacional*, in *Revista Española de Derecho Internacional* 1-2 (2001), pp. 198-99.

Todos os países com assento permanente no CSNU, com efeito, veem na cooperação internacional antiterrorista uma prioridade, mas cada um tem uma visão específica a respeito das políticas a serem adotadas. Até a designação de determinados grupos como terroristas encontra discrepâncias (ver 4.4 e 4.5).

Essas divergências, como será mostrado ao longo do trabalho, permeiam toda a discussão a respeito do tema. Por conseguinte, *deve-se apontar uma característica ao regime internacional antiterrorista: nele, há pontos fundamentais em aberto*. O regime tem regras sólidas e indiscutíveis (como os tratados setoriais das Nações Unidas e a resolução 1373 do CSNU), mas muitas questões, como a definição de terrorismo, a possibilidade de uso da força e o terrorismo de Estado, permanecem em discussão, fazendo com que o regime tenha elevado grau de plasticidade.

A presente dissertação parte dessas premissas para demonstrar que o Brasil insere-se nas regras do regime antiterrorista e busca nele uma determinada configuração favorável e um lugar determinado na agenda internacional. As posições a serem analisadas tratam da substância desse equilíbrio pretendido.

Para melhor sistematizar a análise proposta, o comportamento brasileiro quanto ao regime internacional antiterrorista será estudado em dois blocos. O primeiro dirá respeito, predominantemente, ao cumprimento das normas estabelecidas do regime. Por sua vez, o segundo tratará das posições brasileiras quanto a aspectos do regime ainda em construção. A análise assim compartimentada deverá oferecer melhor organização ao trabalho.



## 2. Características gerais do regime internacional antiterrorista

Visto que o 11 de Setembro levou ao estabelecimento – ainda que com pontos importantes em discussão – de um regime internacional antiterrorista, cabe comentar alguns pontos de ordem geral desse regime. Em primeiro lugar, cumpre ressaltar que o tratamento do flagelo, na atualidade, é de condenação incondicional. Segundo, que o terrorismo se tornou um tema definitiva e profundamente inscrito na agenda de segurança internacional, suscitando a possibilidade de graves sanções e até de intervenções armadas – o que reforça a coercitividade do regime. Terceiro e último, serão abordados brevemente os deveres gerais do regime.

### 2.1. Repúdio inequívoco ao terrorismo

Os debates e as decisões da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) sobre terrorismo refletem, de maneira suficientemente fidedigna, a evolução de discussões fundamentais sobre o tema no âmbito internacional. Sua análise auxilia o presente estudo no que tange à descrição do estado atual da matéria.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup>Conforme C.A.C. Gonçalves da Silva, “ainda que as Resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas padeçam do caráter de obrigatoriedade, espelham ou ao menos insinuam a formação de indispensáveis consensos internacionais que paulatinamente vão se sedimentando e estabelecendo a vontade da sociedade internacional representada por aquele plenário. Essa assertiva torna-se patente em se tratando de terrorismo.” (*A proteção jurídica internacional contra o terrorismo e o Tribunal Penal Internacional*, in L.N.C. Brant (org.), *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil – perspectivas político-jurídicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2003, p. 246).

Em 1972, incluiu-se a temática do terrorismo internacional, pela primeira vez, na agenda da AGNU. Os debates daquele ano giraram em torno de duas opções básicas: (a) tratamento *jurídico-normativo* – isolar o terrorismo do contexto político-social, formulando conceito geral e abstrato, e, assim, legislar criminalmente, com regras abstratas e impessoais. Tal era a posição do bloco ocidental, desejoso de um tratado internacional para a repressão; e (b) abordagem *jurídico-política* – prevenir o terrorismo por meio da identificação e da eliminação de suas causas subjacentes, particularmente o colonialismo e o racismo. Partir-se-ia da análise da ordem internacional e das formas de subvertê-la para tratar o terrorismo. A ideia era defendida pelo grupo afro-asiático e apoiada pelo bloco comunista. Em princípio, as perspectivas não parecem excludentes; porém, enquanto a primeira enfatizava a repressão, a segunda privilegiava a eliminação das causas do terrorismo, em especial o colonialismo, contexto no qual seria legítimo usar de violência.<sup>31</sup>

A partir dessas discussões, adotou-se a resolução 3034 (XXVII), resultado de relativa convergência<sup>32</sup>. O título da resolução<sup>33</sup> mostra o predomínio da visão jurídico-política na ocasião. O documento não trata de nenhuma medida concreta de repressão ao terrorismo nem ao menos o condena. Enfoca, ao contrário, as causas subjacentes do terrorismo e o direito à autodeterminação dos povos – condena o colonialismo e legitima os movimentos de libertação nacional. Estabelece, também, um Comitê Especial sobre Terrorismo (chamado “Comitê dos 35”) que, entre 1973 e 1979, funcionou sem conseguir alcançar consensos. Nesses anos, prevaleceu o dissenso entre as duas abordagens acima descritas; as resoluções da AGNU sobre o tema somente foram adotadas devido à maioria afro-asiática, privilegiando o enfoque jurídico-político.<sup>34</sup>

<sup>31</sup>J. Alcaide Fernández, *Las actividades terroristas ante el derecho internacional contemporáneo*, Madrid, Tecnos, 2000, pp. 39-40; C. Ramón Chornet, *Terrorismo y respuesta de fuerza en el marco del derecho internacional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1993, pp. 148-51.

<sup>32</sup>76 votos a favor, 34 contra e 16 abstenções – a maior parte daqueles que não votaram favoravelmente eram do bloco ocidental.

<sup>33</sup>“3034 (XXVII). Measures to prevent international terrorism which endangers or takes innocent human lives or jeopardizes fundamental freedoms, and study of the underlying causes of those forms of terrorism and acts of violence which lie in misery, frustration, grievance and despair and which cause some people to sacrifice human lives, including their own, in an attempt to effect radical changes”.

<sup>34</sup>C.A.C. Gonçalves da Silva, *A proteção jurídica...* cit., p. 247; S. Pellet, *A ambigüidade da noção de terrorismo*, in L.N.C. Brant (org.), *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil – perspectivas político-jurídicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2003, pp. 13-4; C. Ramón Chornet, *Terrorismo y respuesta...* cit., pp. 147-48, 152-55; J. Alcaide Fernández, *Las actividades terroristas...* cit., p. 40; J. Pérez Montero, *La lucha y la cooperación internacional contra el terrorismo*, in *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional* 9 (1991), p. 178.

No entanto, desde o início da década de 1980 até hoje (exceto as resoluções 42/129, 54/110 e 55/158), todas foram adotadas por consenso. Especial significação é legada à resolução 40/61, de 1985<sup>35</sup>, que, pela primeira vez, exprimiu consenso na condenação inequívoca e na qualificação criminal de todos os atos, métodos e práticas de terrorismo, cometidos em qualquer lugar e por qualquer pessoa. Desde então, todas as resoluções incluem esse repúdio incondicional, o que demonstra a prevalência atual da visão jurídico-normativa. Esse processo, fortalecido na década de 1990, foi favorecido, dentre outros fatores, pelo virtual término da descolonização, pelo fim da Guerra Fria e pelo processo de paz árabe-israelense.<sup>36</sup> A resolução 49/60 AGNU é paradigmática da mudança. Aprovada em 1994 e renovada anualmente, inclui a condenação inequívoca e o chamado à cooperação internacional antiterrorista, sem mencionar as causas subjacentes do terrorismo nem mesmo no preâmbulo. De fato, uma importante característica original das resoluções da AGNU na década de 1990 e no pós-11 de setembro de 2001 é a nova ênfase nas medidas repressivas contra o terrorismo internacional. Como avalia B. Wanderley Jr., repeliram-se dois conceitos: o da legitimidade do terrorismo em certos casos e a alegação de neutralidade legítima perante o terrorismo (não colaboração na luta antiterrorista).<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup>G. Guillaume, (*Terrorisme et droit international*, in *Recueil des Cours* 215 (1989), p. 316) também ressalta a importância dessa resolução – trata-a como a. mais importante. No mesmo sentido, C.A.C. Gonçalves da Silva, *A proteção jurídica...* cit., pp. 248-49; A.D. Sofaer, *Terrorismo e direito internacional*, in *Dialogo* 3 (1987), p. 04. Como aponta J. Pérez Montero, também nessa ocasião, houve disputa entre, de um lado, os países de influência soviética e os não alinhados e, de outro, os ocidentais, com posições análogas às já tratadas. Entretanto, o grau de enfrentamento foi menor nos debates, demonstrando desejo real de proteger os inocentes do flagelo do terrorismo (*La lucha...* cit., pp. 182-83).

<sup>36</sup>Ver, a título de exemplo de como o fim da Guerra Fria levou à maior convergência entre EUA e URSS sobre o tema: I. Beliaev e J. Marks (orgs.), *Common ground on terrorism: Soviet-American cooperation against the politics of terror*, New York, W.W. Norton, 1991.

<sup>37</sup>J. Alcaide Fernández, *Las actividades terroristas...* cit., pp. 41-43; C.A.C. Gonçalves da Silva, *A proteção jurídica...* cit., pp. 248-49; P.C. Wilcox, *Intergovernmental responses: international organizations and law*, in Y. Alexander e E.H. Brenner (orgs.), *Terrorism and the law*, Ardsley, Transnational, 2001, pp. 31-32; A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo: a evolução do tratamento multilateral e os reflexos para o Brasil*, Tese (XLV Curso de Altos Estudos), Instituto Rio Branco, Brasília, 2003, pp. 40-73; B. Wanderley Jr., *A cooperação internacional como instrumento de combate ao terrorismo*, in L.N.C. Brant (org.), *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil – perspectivas político-jurídicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2003, p. 294; M. Halberstam, *The evolution of the United Nations position on terrorism: from exempting national liberation movements to criminalizing terrorism wherever and by whomever committed*, in *Columbia Journal of Transnational Law* 3 (2003), pp. 575-77; L. Migliorino, *La dichiarazione delle Nazioni Unite sulle misure per eliminare il terrorismo internazionale*, in *Rivista di Diritto Internazionale* 4

Sinteticamente, a comunidade internacional passou de uma visão jurídico-política sobre o terrorismo – condescendente com o flagelo em determinadas situações, particularmente em movimentos de libertação nacional – para uma jurídico-normativa, de condenação inequívoca do fenômeno. Passou-se a enfatizar medidas de repressão ao terrorismo e a exigir, com maior vigor, a cooperação dos Estados nesse sentido.

## 2.2. O terrorismo como ameaça à paz e à segurança internacionais

Para o presente estudo, é central a percepção de que o 11 de Setembro levou à incorporação definitiva, num novo e elevado patamar, do terrorismo no temário da paz e da segurança internacionais. Manifestações inequívocas desse fenômeno são a invocação do TIAR e a inédita utilização do artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte (que determina a obrigação básica de autodefesa coletiva) e, sobretudo, a invasão do Afeganistão, legitimada politicamente pela resolução 1368 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (ver 5.4.3 e 2.2.2). Esta intervenção deixa patente que o terrorismo tornou-se um assunto de paz e guerra.<sup>38</sup>

É certo que, desde o fim da Guerra Fria, havia uma tendência de ampliação do alcance da noção de segurança internacional para incluir temas não militares, entre eles o terrorismo. Essa vaga era defendida pelos países centrais e pela burocracia onusiana (ideia de multidimensionalidade da segurança).<sup>39</sup> As sanções do CSNU contra Estados apoiadores de terroristas, ainda na década de 1990 (2.2.2), mostram que, no que tange ao terrorismo, essas tendências já haviam alcançado resultados concretos.

---

(1995), p. 966. A Resolução 40/61 foi influenciada pela consternação da opinião pública internacional com os eventos do caso *Achille Lauro* (sequestro de navio por terroristas palestinos, que ensejou uma morte e crise diplomática entre EUA e Itália) e de Beirute (tomada de reféns americanos e assassinato de diplomata soviético), ambos em 1985.

<sup>38</sup>P. Wilkinson, *A European viewpoint* cit., pp. 21-28; C. Amorim, *O Brasil e os novos...* cit. Conforme C. Amorim, “o 11 de setembro despertou na OTAN ambições quase que ilimitadas. (...) [O] terrorismo passou da categoria de “risco” para transformar-se em uma “missão” de permanente combate (ofensivo, se necessário) da aliança transatlântica. [A] OTAN transformase de uma organização de defesa coletiva, no sentido clássico e militar do termo, em uma organização mais bem de segurança coletiva.” Ainda, com a ação no Afeganistão, decidiu-se a celeuma acerca da possibilidade de “operações fora da área” da OTAN.

<sup>39</sup>Sobretudo no período Boutros-Ghali e de sua “Agenda para a Paz”, houve militarização (num sentido intervencionista e coercitivo) do discurso abrangente sobre paz e segurança internacionais, em detrimento da linguagem da diplomacia (A.A. Patriota, *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*, Brasília, Instituto Rio Branco/Funag/Centro de Estudo Estratégicos, 1998, p. 192).

Contudo, entende-se, aqui, que os atentados a Nova York e Washington levaram a um aprofundamento desse processo e à integração definitiva do terrorismo na agenda de segurança internacional, desta vez como tema central. As reações imediatas aos eventos foram, como exposto acima, de alta gravidade, bem como os desenvolvimentos subsequentes. Nunca houvera intervenção militar apoiada pelo CSNU em retaliação a atos terroristas. São inéditos, outrossim, os esforços internacionais para conter o financiamento do terrorismo (3.2.6) e a aquisição de armas de destruição maciça por terroristas (3.2.5).

Jamais vista, também, é a elevada importância que as principais potências atribuem à luta contra o terrorismo na atualidade, inscrevendo-a no bojo das ameaças à segurança internacional (ver capítulo 4)<sup>40</sup>. O Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU) também reconhece a centralidade do tema:

*The threats to peace and security in the twenty-first century include not just international war and conflict but civil violence, organized crime, terrorism and weapons of mass destruction.*<sup>41</sup>

Após o 11 de Setembro, também a VI Comissão da AGNU endossou a avaliação de que o terrorismo internacional constitui ameaça à paz e à segurança internacionais.<sup>42</sup> O tema é tratado pela diplomacia brasileira com percepção similar:

*Ao olharmos para o futuro, continuamos a considerar que a concertação diplomática representa a melhor forma de se forjar um consenso internacional na luta contra a proliferação de armas de destruição em massa, o terrorismo e outras ameaças à paz e segurança internacionais. [grifo nosso]*<sup>43</sup>

Também a atual Política de Defesa Nacional (PDN, Decreto 5.484/05) considera que atores não estatais e novas ameaças “permeiam as relações

---

<sup>40</sup>Quanto à China, ver ONU, A/56/410–S/2001/914, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/554/05/PDF/N0155405.pdf?OpenElement> [02.03.2005].

<sup>41</sup>ONU, Secretário-Geral, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all – Report of the Secretary-General*, 2005, disponível [on-line] in <http://www.un.org/largerfreedom/report-largerfreedom.pdf> [1º.06.2005].

<sup>42</sup>BRASIL, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 149, 29.01.2002.

<sup>43</sup>Aula Magna do Senhor Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, no Instituto Rio Branco – *A diplomacia do Governo Lula*, Brasília, 10 de abril de 2004.

internacionais e os arranjos de segurança entre os Estados”; o terrorismo internacional, bem como outros delitos transnacionais, “são ameaças à paz, à segurança e à ordem democrática” (§ 2.6).

Como se notará mais adiante (5.4), essa interpretação condiciona e molda, em grande medida, as respostas possíveis ao fenômeno terrorista, inclusive a brasileira. No caso dos Estados Unidos da América (EUA) e, em certa medida, da Rússia e do Reino Unido, enseja a doutrina da guerra preventiva (4.1, 4.2 e 4.5).

### 2.2.1. A perspectiva acadêmica – o “novo terrorismo”

Também na academia, após a queda do Muro de Berlim, passaram a proliferar ideias a respeito de segurança internacional diferentes das considerações a respeito de conflitos interestatais. O fim do conflito bipolar levou à elaboração de inúmeras definições de segurança que incluem aspectos outros que a guerra e a paz tradicionais entre os Estados.<sup>44</sup> A natureza atual do fenômeno terrorista leva muitos acadêmicos a sua inclusão no rol das ameaças estratégicas ou a ressaltarem, de forma menos conceitual, a grande magnitude do risco que representa.<sup>45</sup>

Expressão exacerbada de tal tendência é oferecida por M. van Creveld. Conforme o renomado historiador da guerra, os conflitos de baixa intensidade (com destaque para o terrorismo) têm tornado irrelevantes as forças armadas e a guerra tradicionais. Após a II Guerra, predominou aquele tipo de violência que, mais eficiente em termos de mortes e de restabelecimento de fronteiras, humilhou até os mais poderosos exércitos em praticamente todos os confrontos. M. van Creveld chega a afirmar que o Estado não terá futuro se não defender-se eficazmente desses conflitos, pois perderá o monopólio da violência armada.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup>L. Tibiletti, *Antiterrorismo na América Latina*, in C. Brigagão e D. Proença Jr. (orgs.), *Paz e terrorismo – textos do seminário “Desafios para a política de segurança internacional: missões de paz da ONU, Europa e Américas”*, São Paulo, Hucitec, 2004, p. 293; G. Sarfati, *Estudos de segurança internacional: de Tucídides aos novos conceitos*, in C. Brigagão e D. Proença Jr. (orgs.), *Panorama brasileiro de paz e segurança*, São Paulo, Hucitec; Rio de Janeiro, Konrad Adenauer, 2004, p. 178.

<sup>45</sup>Para J.L. Bruguère, o terrorismo constitui “um dos riscos mais importantes do século XXI, um risco estratégico.” (*O desafio da ameaça islâmica no limiar do século XXI: riscos e processo de reação*, in *Revista CEJ* 18 (2002), p. 39).

<sup>46</sup>M. van Creveld, *The transformation of war*, New York, Free, 1991, pp. 02-10, 17, 20-25, 60-61, 197-98, 202. Este último argumento, radical e aparentemente equivocado, deriva logicamente da visão de M. van Creveld de que o Estado é, historicamente, produto e causa do monopólio da violência organizada e da necessidade de proteção distintiva dos civis. Em sentido similar, A. Cassese propõe que o terrorismo seja lido no contexto do declínio dos Estados nacionais e, especialmente, dentro do quadro da desintegração de comunidades em grupos menores, subgrupos e minorias (*Terrorism, politics, and law: the Achille Lauro affair*, Cambridge, Polity, 1989, pp. 15-16).

Muitos apontam para o alto poder destrutivo de que os atentados podem valer-se atualmente. Armas potentes estão, pela primeira vez, disponíveis aos terroristas, sendo de difícil rastreamento. Sua tecnologia é de fácil operação e seu custo não é impraticável. Na visão de W. Laqueur, isso significaria uma transformação radical, talvez uma revolução, na natureza do terrorismo. Todavia, o autor não sugere que todos os grupos terroristas usarão armas de destruição maciça (ADMs) no futuro próximo; a maioria não o fará, provavelmente. Há, por enquanto, dificuldades técnicas consideráveis (ver 3.2.5). O terrorismo tradicional, de menor poder destrutivo, persistirá: apesar do surgimento do novo terrorismo, o velho está longe de morto. Mesmo assim, o perigo é enorme; poucos ataques de natureza maciça podem ser devastadores e há grupos que têm adotado um tom apocalíptico. A atividade terrorista, em suma, é mais rentável e menos arriscada hoje devido às tecnologias disponíveis para a articulação, a destruição e o impacto psicológico. S. Rosenne reforça: “[t]errorist acts increased in their severity, unpredictability and everywhere<sup>47</sup>”.

A percepção do terrorismo como ameaça à paz e à segurança internacionais é justificada também pela natureza crescentemente transnacional e organizada em redes do fenômeno, que se tornou “globalizado”. As novas tecnologias de transportes, comunicação e fluxos financeiros, marca dos anos 1990, ensejaram essa tendência. Hoje, o terrorismo tende à transnacionalização – para santuários, obtenção de fundos, armas e outros recursos. Sua atuação e seus impactos superam as fronteiras estatais, atingindo, muitas vezes, o sistema internacional, que se tornou mais vulnerável em função da crescente interdependência. Estratégias nacionais isoladas são, portanto, quase ineficazes contra o novo terrorismo; há necessidade de colaboração internacional.<sup>48</sup>

<sup>47</sup>E.J. Hobsbawm, *O novo século...* cit., pp. 16-20,41-46; E.J. Hobsbawm, *A epidemia...* cit., pp. 6-10; W. Laqueur, *The new terrorism – fanaticism and the arms of mass destruction*, New York, Oxford University, 1999, pp. 04-05; L. Martínez-Cardós, *El terrorismo...* cit., p. 484; B. Wanderley Júnior, *A cooperação internacional...* cit., p. 295; T. Todorov, *Le nouveau désordre...* cit., pp. 48-68; S. Rosenne, *General course on public international law, Recueil des Cours* 291 (2001), p. 169; O.B. Amorim Filho, *A geopolítica e a primeira guerra do século XXI*, in L.N.C. Brant (org.), *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil – perspectivas político-jurídicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2003, p. 341. *Como afirma S.E. Flynn*, “Terrorism is simply too cheap, too available, and too tempting to ever be totally eradicated” (*The neglected home front*, in *Foreign Affairs* 5 (2004), pp. 20-33).

<sup>48</sup>J. Almino, *Inserção internacional...* cit., pp. 57-61; *Reflexões sobre a guerra...* cit., p. 323; A.C. Vaz, *Cooperação multilateral frente ao terrorismo internacional: dimensões e desafios da participação brasileira*, in *II encontro de estudos: terrorismo*, Brasília, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004, pp. 79-101; L.G. Nascentes da Silva, *A estruturação...* cit., pp. 151-69; J.M. Lasmar, *A ação terrorista*

A organização em rede de pequenas células terroristas, também produto da chamada “sociedade da informação”, dificulta sobremaneira o combate ao terrorismo. Tradicionalmente, os grupos consistiam de centenas ou milhares de membros organizados hierarquicamente em organizações semimilitares, ao passo que, hoje, podem constituir uma infinidade de células minúsculas, descentralizadas, dispersas e com poucos elos de comunicação entre si. A detecção e a infiltração tornaram-se praticamente impossíveis. Conforme M. Castells, essas redes podem expandir-se infinitamente, desde que os novos nós compartilhem os mesmos códigos de comunicação (como valores e objetivos de desempenho). Em síntese, os avanços tecnológicos e organizacionais tornaram o terrorismo mais perigoso e de mais difícil controle pelas autoridades. Ainda, não se pode mais falar em uma “Internacional Terrorista” de orientação marxista: hoje, a ameaça é muito mais difusa.<sup>49</sup>

Além disso, com os meios de comunicação em massa – alguns de difusão global – um ato violento clamoroso pode, a partir de qualquer ponto, prender a atenção de uma parte grande da humanidade. A natureza espetacular do terrorismo desperta o sensacionalismo da imprensa, amplificando os efeitos imateriais do ato. Isso confere maior eficácia aos

---

*internacional e o Estado: hegemonia e contra-hegemonia nas relações internacionais*, in L.N.C. Brant (org.), *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil – perspectivas político-jurídicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2003, pp. 427-32; J.B. Bell, *Transnational terror*, Washington D.C., American Enterprise for Public Policy Research; Stanford, Hoover Institution on War, Revolution and Peace, 1975, p. 04; A. Cassese, *Terrorism, politics...* cit., pp. 3-4; C. Lafer, *A diplomacia brasileira e o terrorismo*, in L.N.C. Brant (org.), *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil – perspectivas político-jurídicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2003, p. 106-107; O. Malik, *Enough of the definition of terrorism*, London, The Royal Institute of International Affairs, 2002, p. 55; C. Ramón Chornet, *Terrorismo y respuesta...* cit., pp. 161-68.

<sup>49</sup>W. Laqueur, *The new terrorism...* cit., p. 05; N. Chomsky, *9-11*, trad. port. de L.A. Aguiar, *11 de setembro*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2002, pp. 40, 68; M. Castells, *The rise of the network society*, trad. port. de R.V. Majer, *A sociedade em rede*, 6ª ed., São Paulo, Paz e Terra, 2002, pp. 40, 566-67; J. Arquilla e D. Ronfeldt, *The advent of netwar (revisited)*, in J. Arquilla e D. Ronfeldt (orgs.), *Networks and netwars: the future of terror, crime, and militancy*, Washington D.C., 2001, disponível [on-line] in <http://www.rand.org/publications/MR/MR1382/> [30.09.2002], pp. 01-10; D.S. Soares, *De Marx a Deus – os tortuosos caminhos do terrorismo internacional*, Rio de Janeiro, Renovar, 2003, p. 199; J.S. Nye Jr., *A North American perspective* cit., pp. 05-14. J.S. Nye Jr. também considera as novas motivações terroristas, sobretudo a religiosa, um fator de maior brutalidade e indiscriminação dos ataques. Anteriormente, os objetivos mais delimitados dos terroristas limitariam a violência.

grupos radicais em seus pleitos. O novo terrorismo é, enfim, como expõe J. Baudrillard, o resultado da apropriação pelos terroristas dos recursos do poder dominante da modernidade.<sup>50</sup>

Todas essas facilidades, que “democratizaram” o terrorismo e o fortaleceram, também reduziram sua dependência de eventuais apoios de Estados. Esse auxílio existe por vezes, mas as ações fogem do controle oficial. Como afirma X. Raufer, após a Guerra Fria, os grupos terroristas deixaram de ser “máquinas” sob o comando de Estados para se tornarem “organismos” (*lifeforms*) independentes, de difícil identificação e de rápida proliferação.<sup>51</sup>

### 2.2.2. O tema no Conselho de Segurança das Nações Unidas

Também no âmbito do CSNU, confirma-se a hipótese de que o terrorismo ganhou espaço definitivo e central na agenda de segurança internacional pós-11 de Setembro. Com o fim da Guerra Fria (mais especificamente, após a Guerra do Golfo), as manifestações do Conselho, particularmente com a invocação do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (“Ação Relativa a Ameaças à Paz, Ruptura da Paz e Atos de Agressão”), multiplicaram-se em número e funções – tendência em que se inserem as medidas antiterroristas. A agenda do CSNU tornou-se cada vez mais complexa, indo muito além de situações de conflitos interestatais. Segundo A.A. Patriota, o Capítulo VII foi posto a serviço de uma concepção de paz e segurança internacionais menos tolerante a preceitos como igualdade soberana e não ingerência em assuntos internos – “sobretudo quando levantados como escudo para justificar atos

<sup>50</sup>H.C. Frago, *Terrorismo e criminalidade política*, Rio de Janeiro, Forense, 1981, p. 123; C. Ramón Chornet, *Terrorismo y respuesta...* cit., pp. 161-8.; J. Baudrillard, *L'Esprit du terrorisme*, in *Le Monde*, 2.11.2002, trad. ingl., *The spirit of terrorism*, disponível [on-line] in <http://www.chass.utoronto.ca/~ikalmar/illustex/baudriterror.htm> [24.07.2003]. Sobre como os terroristas usam os meios de comunicação maciça, ver: F.P. Melo Neto, *Marketing do terror*, São Paulo, Contexto, 2002.

<sup>51</sup>S. Halper e J. Clarke, *America alone: the neo-conservatives and the global order*, New York, Cambridge University, 2004, p. 34; A. Cassese, *Terrorism, politics...* cit., pp. 15-6; X. Raufer, *Al Qaeda: a different diagnosis*, in *Studies in Conflict & Terrorism* 6 (2003), pp. 392, 397-98. P. Wilkinson também entende que o “novo terrorismo” não tem necessidade de Estado patrocinador. (*A European viewpoint* cit., pp. 21-28). Em sentido similar, A.S. Cruz Jr. afirma que os elementos característicos da globalização alçaram o terrorismo a um dos grandes problemas atuais da humanidade (*O caráter contraproducente do terrorismo diante de seus fins*, in C. Brigagão, e D. Proença Jr. (orgs.), *Paz e terrorismo – textos do seminário “Desafios para a política de segurança internacional: missões de paz da ONU, Europa e Américas”*, São Paulo, Hucitec, 2004, p. 223).

de violência do estado contra o indivíduo, para acobertar o terrorismo, para promover o armamentismo agressivo, para perpetuar as formas flagrantes de injustiça.”<sup>52</sup>

Tradicionalmente, examina G. Guillaume, o CSNU observava a prática de somente condenar o terrorismo em incidentes determinados. A partir da década de 1990, o combate ao terrorismo já ensejou sanções contra Estados (por exemplo, resoluções 731 (1992), 748 (1992) e 883 (1993) contra a Líbia; e 1044 (1996) e 1054 (1996), contra o Sudão), e contra o governo Talibã e a al-Qaeda (1267 (1999) e 1363 (2001), sobretudo) – o que M.C. Bassiouni considera uma forma *de facto* de responsabilidade criminal de Estados.<sup>53</sup> Mais importante, a resolução 1368 (2001), ao reconhecer o direito de legítima defesa, individual ou coletiva, serviu para conferir legitimidade política (juridicamente, há controvérsias<sup>54</sup>)

---

<sup>52</sup>A.A. Patriota, *O Conselho de Segurança...* cit., pp. 155-56, 168; Intervenção do Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, Representante Permanente do Brasil na ONU, na 59ª AGNU – “*Report of the Security Council; Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters: joint debate*”, em Nova York (11.10.2004), disponível [on-line] in <http://www.un.int/brazil/speech/04d-rms-59agnu-equitablerepresentation-1110.htm> [25.06.2005]. Como afirma J. Alcaide Fernández, até 1990, somente se utilizara a força militar sob o CSNU em duas ocasiões. (*Las actividades terroristas...* cit., p. 252). Segundo A.A. Patriota, após a Guerra do Golfo, o Capítulo VII foi invocado em número maior de vezes, em processo contínuo de experimentação, e reinterpretado em seus meios e objetivos. Seu escopo teleológico de aplicação ampliou-se, passando a incluir situações de emergência humanitária, violações maciças dos direitos humanos, defesa da ordem democrática, proliferação de armas de destruição em massa e para o combate ao terrorismo, tema que nos ocupa.

<sup>53</sup>M.C. Bassiouni, *Legal control of international terrorism: a policy-oriented assessment*, in *Harvard International Law Journal* 1 (2002), pp. 96-97. Desde a década de 1970, a Comissão de Direito Internacional da ONU discute, sem sucesso, a ideia de crimes de Estado.

<sup>54</sup>A. Pellet considera inquietante o fato de a Resolução 1368 ter admitido, contra os atentados de 11 de Setembro, o exercício do direito de legítima defesa individual ou coletiva. Por se tratar de ato não estatal e de autoria ainda não identificada, tratar-se-ia de interpretação ampla do art. 51 da Carta das Nações Unidas, não correspondendo ao seu teor literal (*Terrorismo e guerra. O que fazer nas Nações Unidas?*, in L.N.C. Brant (org.), *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil – perspectivas político-jurídicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2003, p. 176). Sobre o uso da força contra o terrorismo, ver: A. Cassese, *The international community's “legal” response to terrorism*, in *International and Comparative Law Quarterly* 3 (1989); R. Bermejo García, *El derecho internacional frente al terrorismo: ¿nuevas perspectivas tras los atentados del 11 de septiembre?*, in *Anuario de Derecho Internacional* 17 (2001); N. Schrijver, *Responding to international terrorism: moving the frontiers of international law for “enduring freedom”?*, in *Netherlands International Law Review* 3 (2001); S.D. Murphy, *Terrorism and the concept of “armed attack” in article 51 of the UN Charter*, in *Harvard International Law Journal* 1 (2002); M.P.P. Garcia, *O direito internacional e o uso da força*, in C. Brigagão eD. Proença Jr. (orgs.), *Panorama brasileiro de paz e segurança*, São Paulo, Hucitec; Rio de Janeiro, Konrad Adenauer, 2004; A.F. Velloso, *Terrorismo internacional e a legítima defesa no direito internacional: o artigo 51 da Carta das Nações*

à invasão do Afeganistão pelos EUA e seus aliados após o 11 de Setembro. Até o 11 de Setembro, havia pequeno apoio internacional ao uso da força em reação a ataques terroristas, apesar de nem a AGNU nem o CSNU terem repudiado os ataques dos EUA contra Afeganistão e Sudão, em 1998, como resposta aos atentados contra suas embaixadas em Nairóbi e Dar-es-Salaam.<sup>55</sup>

Quantitativamente, percebe-se a importância do 11 de Setembro para a maior atenção do CSNU ao terrorismo. No sítio das Nações Unidas na internet, são listadas, atualmente, 29 resoluções antiterroristas do Conselho. Delas, apenas uma – 635 (1989) – é anterior à Guerra do Golfo. Nos 12 anos entre esta resolução e o 11 de Setembro, emitiram-se 12 resoluções; nos quatro anos posteriores, as 17 restantes.<sup>56</sup>

As resoluções mais recentes consideram qualquer ato de terrorismo uma ameaça à paz e à segurança – como a resolução 1611 (2005)<sup>57</sup> – o que possibilita, em teoria, a invocação do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Apesar de essa tendência expressar-se anteriormente – como no preâmbulo da resolução 748 (1992)<sup>58</sup> – parece ter-se solidificado após os atentados a Nova York e Washington. Afinal, é com a resolução 1368 (2001) que se legitima, politicamente, a invasão do Afeganistão como resposta aos ataques.<sup>59</sup> Dessa forma, parece correto reiterar que a percepção do terrorismo

---

*Unidas*, in L.N.C. Brant (org.), *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil – perspectivas político-jurídicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2003; A. Remiro Brotons, *El orden...* cit.; C. Ramón Chornet, *La lucha contra el terrorismo internacional después del 11 de septiembre de 2001*, in *Revista Española de Derecho Internacional* 1-2 (2001); J. Alcaide Fernández, *La «guerra contra el terrorismo»: ¿una «opa hostil» al derecho de la comunidad internacional?*, in *Revista Española de Derecho Internacional* 1-2 (2001).

<sup>55</sup>G. Guillaume, *Terrorisme et droit international* cit., p. 316; J. Alcaide Fernández, *Las actividades terroristas...* cit., p. 253; L.G. Nascentes da Silva, *A estruturação...* cit., pp. 103-17; N. Schrijver, *Responding...* cit., p. 275; S.D. Murphy, *Terrorism and the concept...* cit., p. 49.

<sup>56</sup>ONU, CSNU, *UN action against terrorism – actions by the Security Council*, disponível [online] in <http://www.un.org/terrorism/sc.htm> [31.05.2005]. Parece haver resoluções do CSNU anteriores a 1989, como a 579 (1985), que, na sequência do caso Achille Lauro, condena os atos de terrorismo, de forma mais ou menos genérica, e a tomada de reféns.

<sup>57</sup>“1. Condemns without reservation the terrorist attacks in London on 7 July 2005, and regards any act of terrorism as a threat to peace and security”

<sup>58</sup>“Convinced that the suppression of acts of international terrorism, including those in which states are directly or indirectly involved, is essential for the maintenance of international peace and security.”

<sup>59</sup>S.P. Subedi, *The UN response to international terrorism in the aftermath of the terrorist attacks in America and the problem of the definition of terrorism in international law*, in *International Law Forum* 3 (2002), p. 160.

como ameaça à paz e à segurança internacionais cristalizou-se e fortaleceu-se após o 11 de Setembro.

Também chamam a atenção os grupos de trabalho e comitês do CSNU que tratam do terrorismo internacional. Primeiro, existe o comitê de sanções contra o Talibã e a al-Qaeda, estabelecido pela resolução 1267 (1999)<sup>60</sup>. Segundo, há o Comitê Antiterrorismo (CAT), criado pela resolução 1373 (2001), mais importante de todos, que será comentado abaixo. Terceiro, criou-se um comitê pela resolução 1540 (2004) para implementar o próprio documento, que trata da prevenção da aquisição de armas de destruição maciça por terroristas. Por último, cumpre mencionar o Grupo de Trabalho estabelecido pela resolução 1566 (2004), com vistas a produzir recomendações ao CSNU a respeito de medidas práticas a serem impostas a indivíduos, grupos e demais entidades – além daqueles apontados pelo comitê da resolução 1267 – envolvidas com atividades terroristas.

Centrais a essa marcha rumo ao combate recrudescido e institucional do terrorismo pelo CSNU são a resolução 1373 e o CAT, por ela criado. Emitida como decorrência do 11 de Setembro, a resolução determina medidas a serem adotadas por todos os Estados, numa espécie de “cartilha” antiterrorista supostamente vinculante.<sup>61</sup>

A resolução em tela estabelece um conjunto de deveres de grande abrangência. Com grande ênfase, cria deveres estatais relacionados à prevenção e à punição do financiamento do terrorismo, bem como ao congelamento de ativos de terroristas ou facilitadores. Os Estados são proibidos de oferecer apoio – passivo ou ativo – a entidades ou pessoas envolvidas com atos de terrorismo. Os Estados, ademais, devem negar santuário àqueles que financiam, planejam, apoiam ou cometem atos terroristas; devem certificar-se de que tais pessoas sejam levadas à justiça e de que as leis locais reprimam tais condutas. Determina-se que cooperem em investigações

---

<sup>60</sup>“Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 1267 (1999) Concerning Al-Qaida and the Taliban and Associated Individuals and Entities”.

<sup>61</sup>L.G. Nascentes da Silva, *A estruturação...* cit., pp. 103-17. Na opinião de A. Pellet, esse documento excede os poderes do Conselho de Segurança. Ao prever obrigações muito gerais e impessoais, faz parecer – supostamente sob o Capítulo VII da Carta da ONU – que o CSNU pode tomar decisões vinculantes para todos os Estados. O jusinternacionalista vê nisso, portanto, legislação internacional que, além de tudo, torna obrigatórios, na prática, vários documentos que os países não ratificaram, especialmente a parte que trata do financiamento do terrorismo (artigos 1 e 2), com o que concorda S. Rosenne. Para A. Pellet, isso fere o direito internacional. Um governo ou legislador mundial somente seria legítimo se razoavelmente democrático, o que não é o caso (*Terrorismo e guerra...* cit., pp. 180-181; S. Rosenne, *General course...* cit., p. 171). Similarmente, J. Alcaide Fernández, *La «guerra...* cit., pp. 295-98.

e procedimentos criminais, bem como no campo da inteligência, e que previnam o movimento transfronteiriço de terroristas. Os Estados são convocados a, dentro de três meses, apresentarem relatório ao CAT sobre a implementação da resolução. É dessa maneira que, após o 11 de Setembro, instalou-se, no CSNU, processo de uniformização das leis nacionais antiterroristas, notadamente por meio da resolução 1373.<sup>62</sup>

Cumprir agora, em breves apontamentos, do CAT. Formado por todos os membros (temporários e permanentes) do CSNU, compete-lhe monitorar a implementação da resolução 1373 e convocar os países a informarem as medidas tomadas para tanto. As diretrizes aprovadas pelo CAT são geralmente dotadas de obrigatoriedade, já que são referendadas pelo CSNU com base no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. O CAT tem a competência de requerer aos países quantos relatórios entender necessários acerca do cumprimento daquela resolução. O CAT é, assim, capaz de montar um *case* contra certos países, apresentando-o ao CSNU com sugestões de providências ou oferecimento de assistência.<sup>63</sup> O Comitê também tem pressionado os países nas altas instâncias multilaterais. Entretanto, em julho de 2004, cerca de um terço do total dos membros das Nações Unidas ainda não havia cumprido as obrigações perante o CAT naquele ano. Em razão disso, a atuação do Comitê tende a endurecer contra países considerados não cooperativos, como vem sendo o caso do Paraguai.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup>S. Rosenne, *General course... cit.*, pp. 171-72; L.G. Nascentes da Silva, *A estruturação... cit.*, pp. 103-17; V.C. Mello, *Paz e segurança... cit.*, p. 179; R. Bermejo García, *El derecho... cit.*, pp. 10-12.

<sup>63</sup>Parece que, com a atuação do CAT, realiza-se a inversão do ônus da prova proposto por A. Carter, J. Deutch e P. Zelikow, segundo os quais as normas internacionais deveriam mudar no sentido de que os Estados assegurassem não proliferação e o combate a criminosos em suas fronteiras (*Catastrophic terrorism – tackling the new danger*, in *Foreign Affairs* 6 (1998)).

<sup>64</sup>S. Rosenne, *General course... cit.*, p. 172; L.G. Nascentes da Silva, *A estruturação... cit.*, pp. 103-17; A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo... cit.*, pp. 40-73; BRASIL, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 1724, 23.07.2004. Em reunião de 19 de setembro de 2004, o Paraguai obteve avaliação bastante negativa do CAT no que tange ao cumprimento dos deveres internacionais antiterroristas. Diversos países insinuaram que lhe falta vontade política de implementar a resolução 1373. Enviou-se carta ao país, em cobrança do cumprimento dos deveres em tela. A escolha do Paraguai como primeiro “alvo” ter-se-ia dado, segundo diplomata russo, por três razões: demonstra indisposição ou dificuldade em cumprir o regime de contraterrorismo; não se situa em área politicamente conturbada; e não é de maioria muçulmana. O Brasil afirmou que as eventuais dificuldades de países nesse cumprimento deve ser examinada com cautela, mas é avaliado que seria importante convencer o Paraguai a cooperar, já que, além de o Brasil ter interesse na credibilidade dos mecanismos multilaterais antiterrorismo, é essencial “evitar que tema envolvendo país da nossa vizinhança imediata seja levado à consideração do CSNU.” (BRASIL, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 2434, 22.09.2004; BRASIL, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 2435, 22.09.2004).

Ao mesmo tempo, é tarefa do CAT, segundo a resolução 1377 (2001) do CSNU, cooperar com Estados e organizações internacionais universais, regionais e sub-regionais para auxiliar no cumprimento da resolução 1373 (2001). Não há assistência “ativa” (como a captura de terroristas) nem intercâmbio de inteligência no CAT.<sup>65</sup>

Em síntese, esses processos (mormente, a institucionalização e o reforço do antiterrorismo no CSNU; a aplicação de sanções e a legitimação da invasão do Afeganistão) indicam a centralidade do terrorismo no temário da segurança internacional. Outrossim, explicitam – como já ressaltado (1.2) – que existe um grupo de normas fortalecido em sua eficácia e obrigatoriedade coercitiva, apesar seus pontos em desenvolvimento.

### **2.3. Os deveres de prevenção e repressão – visão geral**

Cumpre, por fim, delinear os deveres gerais de que consistem as regras mais bem acabadas do regime internacional antiterrorista. As normas decorrentes do regime podem, basicamente, ser diferenciadas entre deveres de prevenção e deveres de repressão do terrorismo. Os primeiros decorrem da igualdade soberana dos Estados, enquanto os segundos têm como fundamento imediato evitar a impunidade de pessoas culpadas de terrorismo.<sup>66</sup>

No que tange à prevenção, devem os Estados evitar, em seu território, o cometimento de atentados contra outros Estados ou nacionais destes, bem como coibir a organização de atividades preparatórias de terrorismo contra outros territórios. Uma manifestação desses deveres inscreve-se nas resoluções 49/60 e 51/210 da AGNU (4 e 5.a).<sup>67</sup>

O Estado não é responsável objetivamente por eventuais atentados, mas deve evitar sua comissão com a “diligência devida”, examinada caso a caso em função, sobretudo, das informações disponíveis às autoridades. A determinação da negligência depende, *v.g.*, de queixas anteriores de outros Estados acerca de atividades terroristas, bem como da notoriedade destas; da tolerância e da aquiescência com essas atividades etc. É, enfim, um dever de agir em prevenção, não uma responsabilidade pelos resultados.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup>L.G. Nascentes da Silva, *A estruturação...* cit., pp. 103-17.

<sup>66</sup>J. Alcaide Fernández, *Las actividades terroristas...* cit., pp. 86-95.

<sup>67</sup>J. Alcaide Fernández, *Las actividades terroristas...* cit., pp. 86-95, 152.

<sup>68</sup>J. Alcaide Fernández, *Las actividades terroristas...* cit., pp. 86-95.

A cooperação internacional, por todos os meios factíveis, faz parte das obrigações de prevenção. Incumbe aos Estados, ilustrativamente, intercambiar informações. Esses deveres de cooperação estão presentes nos tratados parciais sobre terrorismo, bem como em todas as resoluções consensuais da AGNU. O fornecimento de informações é obrigação absoluta quando constitui a única maneira de evitar atos ou atividades de terrorismo.<sup>69</sup>

É evidente que uma obrigação particularmente importante dos Estados é, tanto dentro quanto fora de seu território, não organizar, instigar, ajudar ou participar de atos terroristas contra outros Estados ou seus nacionais.<sup>70</sup> Enfim, o *state-sponsored terrorism* tem proibição clara no direito internacional, já tendo ensejado pesadas sanções, como contra a Líbia.

Quanto à repressão do terrorismo, o dever básico e geral do Estado é a extradição ou o julgamento penal de supostos terroristas em seu território (princípio *aut dedere aut judicare*). Isso decorre dos tratados antiterroristas e do direito internacional geral. Como deveres acessórios de repressão, devem os Estados: (a) tipificar os delitos estabelecidos em tratados em seu direito interno, além de estabelecer jurisdição sobre esses crimes; (b) subministrar a informação relativa às circunstâncias dos atos e aos supostos terroristas; (c) deter os suspeitos, conforme a situação, e investigar preliminarmente os fatos; (d) prestar toda a assistência possível ao processo penal ou de extradição (como traslado do acusado e envio de provas); e (e) prestar contas dos resultados dos procedimentos para repressão e punição dos terroristas.<sup>71</sup>

Evidentemente, tratou-se, acima, dos deveres antiterroristas em seus aspectos gerais. As obrigações mais específicas, como o combate ao financiamento do terrorismo (3.2.6) e a prevenção da ADMs por terroristas (3.2.5) são tratadas adiante.

---

<sup>69</sup>J. Alcaide Fernández, *Las actividades terroristas...* cit., pp. 86-95.

<sup>70</sup>J. Alcaide Fernández, *Las actividades terroristas...* cit., p. 206.

<sup>71</sup>J. Alcaide Fernández, *Las actividades terroristas...* cit., pp. 95-105, 118.



### 3. O cumprimento das normas estabelecidas

Como se notou, o temário do terrorismo adquiriu posição central na agenda internacional pós-11 de Setembro. Seu tratamento adquiriu maior institucionalidade e consenso e, ao mesmo tempo, maior coercitividade. Dado que o regime internacional antiterrorista contém determinadas regras estabelecidas de prevenção e repressão, é mister, agora, avaliar seu cumprimento pelo Brasil.

O cumprimento do regime justifica-se por três razões básicas. Primeiro, existem sanções por descumprimento. Segundo, no longo prazo, uma violação atual por um país constitui precedente que pode favorecer futuras infrações contra si, anulando possíveis benefícios imediatos.<sup>72</sup> Por fim, a deterioração da reputação do país representa custo – que se afigura crescente à medida que o cumprimento do regime universaliza-se.<sup>73</sup> Dessa maneira, afora os valores brasileiros de defesa da paz e do repúdio ao terrorismo, inscritos na Constituição Federal (ver 3.2.1), interessa cumprir as regras do regime internacional antiterrorista em virtude de eventuais sanções, da possibilidade de tornar-se vítima do terrorismo no futuro<sup>74</sup> e da preservação da imagem do País.

---

<sup>72</sup>Como aponta P.R. Pillar, uma possível desvantagem de cooperar contra o terrorismo é estar sujeito a represálias dos grupos terroristas contrariados (*Terrorism and U.S. foreign policy*, Washinton D.C., Brookings, 2001, pp. 188-89).

<sup>73</sup>L.G. Nascentes da Silva, *A estruturação...* cit., pp. 46-70.

<sup>74</sup>Vale lembrar, com H. Bull, que, independente do que os separe, os Estados modernos visam a manter para si o predomínio na organização política mundial, sem contestação de atores não estatais, cooperando para manterem entre si o monopólio da violência (*The anarchical...* cit. pp. 23, 25).

### 3.1. Repúdio inequívoco do terrorismo

Em conformidade com o tratamento jurídico e político do terrorismo internacional na atualidade, o Brasil tem expressado, reiteradamente, seu repúdio inequívoco a todas as formas e manifestações do terrorismo e o compromisso com seu combate. A Constituição Federal de 1988 assim o determina (art. 4º, VIII), bem como a vocação pacifista do País.<sup>75</sup> Nesse sentido, estabelece a nova PDN:

*A Constituição Federal de 1988 tem como um de seus princípios, nas relações internacionais, o repúdio ao terrorismo. O Brasil considera que o terrorismo internacional constitui risco à paz e à segurança mundiais. Condena enfaticamente suas ações e apóia as resoluções emanadas pela ONU, reconhecendo a necessidade de que as nações trabalhem em conjunto no sentido de prevenir e combater as ameaças terroristas. (§ 4.8)*

Como demonstração do repúdio, o País, em reação ao 11 de Setembro, apoiou as decisões da AGNU e do CSNU contra o terrorismo e propôs a convocação do órgão de consulta do TIAR (ver 3.2.2 e 5.4.3). Manifestou solidariedade com o povo dos EUA e disposição a combater o terrorismo. O Presidente Cardoso enviou carta a 30 chefes de Estado e de importantes organizações internacionais, expressando indignada repulsa com os ataques e conclamando-os à cooperação.<sup>76</sup>

Mais recentemente, em conjunto com os demais chanceleres do G4 (grupo formado por Alemanha, Brasil, Índia e Japão para a reforma das Nações Unidas), o Chanceler Amorim emitiu condenação dos ataques de 7 de julho de 2005 em Londres.<sup>77</sup> Cerca de dois meses antes, houve afirmações de que o Brasil, ao firmar declaração conjunta (“Declaração de Brasília”) no âmbito da Cúpula América do Sul – Países Árabes (ASPA), relativizaria sua condenação ao terrorismo.<sup>78</sup> Não parece ser correta essa interpretação: a declaração ressalta “a importância do combate ao terrorismo, em todas suas formas e manifestações”, bem como a necessidade do fortalecimento da cooperação, inclusive no campo das informações, nesse sentido

---

<sup>75</sup>Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 2625, 06.10.2004; A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 74-109; A.P.C. Medeiros, *O terrorismo na agenda internacional*, in *Revista CEJ* 18 (2002), p. 65.

<sup>76</sup>Brasil, MRE, SERE (COCIT) para Brasemb Assunção, Fax nº 138, 14.12.2001.

<sup>77</sup>Brasil, MRE, Assessoria de Imprensa do Gabinete, Nota à Imprensa nº 339, 08.07.2005.

<sup>78</sup>P.ex., Boletim da Confederação Israelita do Brasil, 11.05.2005, *Terror; não!*, disponível [online] in <http://www.conib.org.br/> [20.07.2005].

(§ 2.16). No documento, a ocupação estrangeira é repudiada e é reconhecido o direito à resistência à ocupação, mas “de acordo com os princípios da legalidade internacional e em conformidade com o Direito Humanitário Internacional” (§ 2.17) – ambos os quais condenam o terrorismo em todas suas formas e o ataque a civis em conflitos armados.<sup>79</sup>

### 3.2. Providências brasileiras quanto à prevenção e à repressão

É fundamental ressaltar que, no presente estudo, apesar de sua pertinência aos assuntos internacionais, é imprescindível a investigação acerca das medidas antiterroristas adotadas internamente pelo Brasil – o que não constitui confusão de níveis de análise. Como afirma J.S. Nye Jr., a temática da segurança interna (*homeland security*) tem ascendência internacional na temática terrorista, pois, num mundo em que o terrorismo opera por meio de redes transnacionais globalizadas, o sistema de proteção contra o terrorismo é tão forte quanto seu elo mais fraco. É patente que um ponto central do combate ao terrorismo é a adoção de medidas internas em conformidade com o regime internacional. Tanto é assim que A.G.A. Valladão afirma que o 11 de Setembro “internalizou” as questões de segurança internacional no mundo inteiro.<sup>80</sup>

#### 3.2.1. Direito brasileiro

O arcabouço jurídico nacional para o combate ao terrorismo pode ser considerado suficiente – bem desenvolvido e razoavelmente complexo. O repúdio ao terrorismo é um princípio das relações exteriores do Brasil na Constituição Federal de 1988 (art. 4º, VIII). O art. 5º, XLIII, trata a conduta como crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia, por ele respondendo os mandantes, executores e os que, se puderem evitá-lo, omitirem-se. Entretanto, o texto constitucional não confere conteúdo semântico preciso ao terrorismo, o que tampouco se faz em nível infraconstitucional.<sup>81</sup>

<sup>79</sup> Cúpula América do Sul – Países Árabes, *Declaração de Brasília*, disponível [on-line] in <http://www2.mre.gov.br/aspa/Decl/portugues.doc> [16.05.2005]. Cf. L. Rohter, *Little Common Ground at Arab-South American Summit Talks*, in *New York Times* 11.05.2005, disponível [on-line] in <http://www.nytimes.com/2005/05/11/international/americas/11brazil.html?ex=1116561600&en=bc34137cbcd65944&ei=5070> [12.05.2005].

<sup>80</sup> J.S. Nye Jr., *Introduction* cit., pp. 01-04; A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 40-73; A.G.A. Valladão, *A autonomia pela responsabilidade...* cit., p. 219.

<sup>81</sup> J.A.L. Sampaio, *Constituição e terror – uma visão parcial do fenômeno terrorista*, in L.N.C. Brant (org.), *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e*

Os imperativos constitucionais informam extensa legislação sobre o terrorismo. O artigo 2º da Lei 8.072/90, que dispõe sobre crimes hediondos, prevê que, além de o terrorista ser insuscetível de fiança, anistia e graça, também o indulto e a liberdade provisória lhe são proibidos, e a pena deve ser cumprida somente em regime fechado.<sup>82</sup>

Na Lei 6.815/80 (Estatuto do Estrangeiro), o artigo 77, § 3º, dispõe que o Supremo Tribunal Federal (STF) pode considerar comuns os crimes de terrorismo e de assassinato político. Tal é o espírito do tratamento do terrorismo no direito internacional hodierno, que o considera crime comum. Evita-se a concessão de asilo para terroristas e se possibilita sua extradição, deportação ou expulsão do território nacional. Isso se expressa na Lei 9.474/97, que estabelece o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE): proíbe-se a concessão de *status* de refugiado a terroristas, conforme o Estatuto do Refugiado, de 1951.<sup>83</sup>

A Lei de Segurança Nacional (Lei 7.170/83), ainda vigente – mas de constitucionalidade contestada<sup>84</sup> – condena o terrorismo (art. 20), mas não o define. Conforme M. Cepik e A.J.M. Souza e Silva, também os artigos 15, 19, 20 e 24 tratam do terrorismo, apesar de não utilizarem o termo.<sup>85</sup>

Dois dias após o 11 de Setembro, o Presidente Cardoso requereu medidas de combate à ameaça terrorista. O Ministério da Justiça, em resposta, anunciou um anteprojeto de Lei que, criando um novo título no Código Penal Brasileiro, deveria substituir a Lei de Segurança Nacional. Essa é a origem do Projeto de Lei

---

*no Brasil – perspectivas político-jurídicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2003, pp. 158-9; C. Lafer, *A diplomacia brasileira...* cit., p. 104; M.S. Morais, *Aspectos do combate ao terrorismo: prevenção e repressão legal no exterior e no Brasil*, in *Revista Direito Militar* 34 (2002), p. 10.

<sup>82</sup> A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 74-109; M. Cepik, *Adequação e preparo institucional do Brasil para o enfrentamento da ameaça terrorista: avaliação crítica e sugestões preliminares*, in *II encontro de estudos: terrorismo*, Brasília, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004, pp. 47-77; Brasil, MRE, SERE (COCIT) para Brasemb Assunção, Fax nº 138, 14.12.2001.

<sup>83</sup> A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 74-109; M. Cepik, *Adequação e preparo...* cit., pp. 47-77; H.C. Fragozo, *Terrorismo e criminalidade...* cit., p. 38; E. González Lapeyre, *Aspectos jurídicos del terrorismo*, Montevideo, A. M. Fernández, 1972, pp. 13-4; Brasil, MRE, SERE (COCIT) para Brasemb Assunção, Fax nº 138, 14.12.2001.

<sup>84</sup> Como aponta M.O.L. Guimarães, muitos autores argumentam pela inconstitucionalidade da Lei de Segurança Nacional (*Terrorismo – tratamento penal e evolução histórico-jurídica*, Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2004, p. 117).

<sup>85</sup> A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 74-109; M. Cepik, *Adequação e preparo...* cit., pp. 47-77. “Art. 15 - Praticar sabotagem contra instalações militares, meios de comunicações, meios e vias de transporte, estaleiros, portos, aeroportos, fábricas, usinas, barragem, depósitos e outras instalações congêneres”; “Art. 19 - Apoderar-se ou exercer o controle de aeronave, embarcação ou veículo de transporte coletivo, com emprego de violência

6.764/02, que, entre outras disposições, tipifica o terrorismo e prevê penas para seus autores.<sup>86</sup> Ainda como efeito direto do 11 de Setembro, por meio da Lei 10.309/01, possibilitou-se à União assumir as responsabilidades civis no caso de atentados terroristas contra aeronaves de empresas aéreas brasileiras (art. 1º).<sup>87</sup>

Aspectos comumente conexos ao terrorismo também são objeto da legislação brasileira. Apesar de não mencionar “terrorismo”, a Lei 9.034/95 (alterada pela Lei 10.217/01), que dispõe sobre prevenção e repressão ao crime organizado, pode ser considerada um instrumento antiterrorista. Possibilita, v.g., a infiltração de agentes em organizações criminosas (art. 2º, V) e redução de pena por colaborar com a justiça (art. 6º). Quanto à entrada e saída em território nacional, tanto a legislação interna quanto a mercosulina são consideradas apropriadas. As autoridades policiais e militares brasileiras são responsáveis por esse controle.<sup>88</sup>

### 3.2.2. Vinculação às normas internacionais (tratados e resoluções)

O governo brasileiro tem-se esforçado para que o País vincule-se a todos os tratados internacionais sobre terrorismo e os internalize. O Brasil é parte

---

ou grave ameaça à tripulação ou a passageiros”; “Art. 20 - Devastar, saquear, extorquir, roubar, sequestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão, praticar atentado pessoal ou atos de terrorismo, por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas”; “Art. 24 - Constituir, integrar ou manter organização ilegal de tipo militar, de qualquer forma ou natureza armada ou não, com ou sem fardamento, com finalidade combativa.”<sup>86</sup> No Projeto de Lei 6.764/2002, lê-se: “Terrorismo. Art. 371. Praticar, por motivo de facciosismo político ou religioso, com o fim de infundir terror, ato de: I – devastar, saquear, explodir bombas, sequestrar, incendiar, depredar ou praticar atentado pessoal ou sabotagem, causando perigo efetivo ou dano a pessoas ou bens; ou II – apoderar-se ou exercer o controle, total ou parcialmente, definitiva ou temporariamente, de meios de comunicação ao público ou de transporte, portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, instalações públicas ou estabelecimentos destinados ao abastecimento de água, luz, combustíveis ou alimentos, ou à satisfação de necessidades gerais e impreteríveis da população”. Esse texto recebe a crítica de M. Cepik de tender a caracterizar o terrorismo como dissidência política, rebelião social ou subversão armada, aprofundando essa tendência da Lei de Segurança Nacional. Segundo o analista, o artigo 371 teria sido elaborado visando à criminalização do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), não levando em conta natureza multifacetada e específica do terrorismo contemporâneo.

<sup>87</sup> M. Cepik, *Adequação e preparo...* cit., pp. 47-77; A.M. Cardoso, *Terrorismo e segurança em um estado social democrático de direito*, in *Revista CEJ* 18 (2002), p. 50.

<sup>88</sup> A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 74-109; M. Cepik, *Adequação e preparo...* cit., pp. 47-77; ONU, S/2001/1285, *Brazil – Report to the Counter-Terrorism Committee on the implementation of United Nations Security Council resolution 1373 (2001)*, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/203/76/IMG/N0220376.pdf?OpenElement> [14.07.2005], pp. 11-27.

das doze principais convenções no âmbito das Nações Unidas, das quais nove<sup>89</sup> já foram internalizadas e ratificadas. No âmbito hemisférico, o Brasil é signatário das três convenções da Organização dos Estados Americanos (OEA) relacionadas ao terrorismo<sup>90</sup>, estando apenas uma na dependência de aprovação legislativa.<sup>91</sup>

Anteriormente ao 11 de Setembro, o governo brasileiro já buscava adequar-se às resoluções sobre o assunto emanadas da AGNU e do CSNU. A resolução 1.373 do Conselho, de importância extremada após os atentados também foi prontamente internalizada. O Itamaraty tem encaminhado, ao Comitê Antiterrorismo

---

<sup>89</sup>Convenção Relativa às Infrações e a Certos Outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves (Tóquio, 1963); Convenção para a Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves (Haia, 1970); Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança da Aviação Civil (Montreal, 1971); Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes Contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, Inclusive Agentes Diplomáticos (Nova Iorque, 1973); Convenção Internacional Contra a Tomada de Refêns (Nova Iorque, 1979); Convenção sobre a Proteção Física de Materiais Nucleares (Viena, 1980); Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência em Aeroportos que Prestem Serviço à Aviação Civil Internacional (Montreal, 1988); Convenção para a Marcação de Explosivos Plásticos para Fins de Detecção (Montreal, 1991); e Convenção Internacional para a Supressão de Atentados Terroristas a Bomba (Nova Iorque, 1997). Faltam ratificar e internalizar as seguintes convenções das Nações Unidas: Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança da Navegação Marítima (Roma, 1988), seu Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental (Roma, 1988) e a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (Nova Iorque, 1999). A última já foi aprovada pelo Congresso, devendo ser ratificada em setembro de 2005. As duas penúltimas já foram aprovadas na Câmara dos Deputados em julho de 2005, tendo sido enviadas ao Senado Federal para conclusão do trâmite de aprovação congressional (Brasil, MRE, SERE para Delbrasonu, Despacho Telegráfico nº 815, 12.08.2005).

<sup>90</sup>Convenção para Prevenir e Punir os Atos de Terrorismo Configurados em Delitos Contra as Pessoas e a Extorsão Conexa, Quando Tiverem Eles Transcendência Internacional (Washington, 1971); Convenção Interamericana Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos (Washington, 1997); Convenção Interamericana Contra o Terrorismo (Bridgetown, 2002). A última foi aprovada pela Câmara dos Deputados em 07.07.2005, devendo seguir ao Senado Federal (Brasil, MRE, SERE para Delbrasupa, Despacho Telegráfico nº 285, 11.07.2005).

<sup>91</sup>A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 74-109; M. Cepik, *Adequação e preparo...* cit., pp. 47-77; BRASIL, MRE, COCIT para Subsecretaria-Geral de Política Bilateral, Memorandum 004, 28.01.2002; BRASIL, MRE, *O Brasil no combate aos atos de terrorismo*, disponível [on-line] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/temas\\_agenda/terrorismo/brasil.asp](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/temas_agenda/terrorismo/brasil.asp) [16.05.2005]; BRASIL, Congresso Nacional, Sistema de Informações do Congresso Nacional, disponível [on-line] in <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisa.action?tipoPesquisa=3> [16.05.2005]; ONU, *United Nations treaty collection – conventions on terrorism*, disponível [on-line] in <http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp> [16.05.2005]; OEA, *Inter-American treaties – texts of Inter-American treaties by year*, disponível [on-line] in <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=E&sLink=http://www.cicte.oas.org> [16.05.2005].

(CAT), relatórios minuciosos sobre a implementação daquela e das resoluções 1.390 (2002) do CSNU e 56/88 (2002) da AGNU. Em áreas conexas ao terrorismo, o Brasil ratificou a Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munição, Explosivos e Outros Materiais Relacionados, bem como a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo) e dois de seus três Protocolos.<sup>92</sup>

Pode-se afirmar, conforme o exposto, que, tanto com relação à legislação doméstica quanto à incorporação das normas internacionais para a prevenção e repressão do terrorismo, o Brasil encontra-se em boa posição. Resta explorar a questão do desempenho das organizações nacionais encarregadas de sua implementação.<sup>93</sup>

### 3.2.3. Preparo institucional

Em linhas muito gerais, passa-se a avaliar o preparo institucional brasileiro para ação antiterrorista eficiente. Cabe ao Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN, criado pela Lei 9.883/99 e cujo órgão central é a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN), com o intuito de prevenir ataques terroristas e obstruir seu financiamento, desenvolver atividades de inteligência por meio de seus diversos órgãos, inclusive em cooperação internacional. Na hipótese de suspeita de ataque terrorista, a ABIN deve informar suas agências regionais, que acionam os órgãos competentes.

Também à Polícia Federal (PF) incumbe reprimir o terrorismo por diversos meios,<sup>94</sup> inclusive identificando células suspeitas em território nacional. Para proteger alvos terroristas potenciais (como embaixadas e consulados), a PF opera em coordenação com as Polícias Militares (PMs) dos Estados. A ABIN e a PF têm promovido seminários sobre o terrorismo, particularmente no contexto latino-americano.<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup>A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 40-73; ONU, S/2002/796, *Brazil - Supplementary report submitted to the Security Council Counter-Terrorism Committee on implementation of Security Council resolution 1373 (2001)*, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/504/59/PDF/N0250459.pdf?OpenElement> [14.07.2005], p.21.

<sup>93</sup>A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 74-109.

<sup>94</sup>As técnicas utilizadas para esse fim são: interceptação de comunicações, vigilância de alvos, vigilância eletrônica, operações encobertas, utilização de informantes anônimos, controle de entrada e saída de estrangeiros, execução de ordens judiciais, acesso a propriedade privada, e intercâmbio de inteligência com outros órgãos de inteligência.

<sup>95</sup>ONU, S/2001/1285, *Brazil – Report to the Counter-Terrorism Committee on the implementation of United Nations Security Council resolution 1373 (2001)*, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/203/76/IMG/N0220376.pdf?OpenElement> [14.07.2005], pp. 11-27; ONU, S/2002/796, *Brazil - Supplementary report submitted to the Security Council Counter-Terrorism Committee on implementation of Security Council resolution*

No Brasil, um grande desafio é o estabelecimento de cooperação ampla entre os órgãos que lidam com a temática do terrorismo – inclusive o Itamaraty, que protagoniza as negociações no tema. Também é necessário definir claramente as competências de cada um deles, buscando a complementaridade e o fim da duplicação de esforços. Um óbice a essa cooperação é o sigilo que envolve temas dessa natureza. Outra limitação a ser superada é o preenchimento das lacunas na regulamentação de ações operacionais da ABIN. É positiva, portanto, a ampla revisão por que passam as normas sobre segurança e inteligência.<sup>96</sup>

Após o 11 de Setembro, as autoridades brasileiras adotaram e aperfeiçoaram iniciativas de prevenção do terrorismo em âmbito nacional. Há ações mais rigorosas nos aeroportos, na fiscalização de operações financeiras (ver 3.2.6) e na vigilância de suspeitos. O Exército implantou a Brigada de Operações Especiais, preparada para missões como o combate ao terrorismo.<sup>97</sup>

Ressalta-se, ainda, a instituição de Grupo Técnico (GT) para elaborar uma política nacional antiterrorista e propor a criação de uma autoridade nacional para o assunto. Criado no âmbito da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), pela Portaria 16 de 10.05.2004 do Gabinete de Segurança

---

<sup>96</sup>*II encontro de estudos: terrorismo*, Brasília, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004, pp. 103-23; M. Cepik, *Adequação e preparo...* cit., pp. 47-77; A.C. Vaz, *Cooperação multilateral...* cit., pp. 79-101; M.P. Buzanelli, *Introdução*, in *II encontro de estudos: terrorismo*, Brasília, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004, pp. 09-13; E. Diniz, *Considerações sobre a possibilidade de atentados terroristas no Brasil*, in *II encontro de estudos: terrorismo*, Brasília, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004, 122-39; A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 74-109; L.O.S. Bonfim, *A política externa dos EUA e o combate ao narcotráfico na Colômbia (1997-2002)*, Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais da UnB, Brasília, 2002, pp. 122-39. Passo importante na cooperação institucional foi o acordo, em 29.10.2001, de que todas as informações recebidas sobre as iniciativas hemisféricas antiterroristas seriam repassadas aos Ministérios da Defesa, Justiça e Fazenda (COAF), ao GSI e à ABIN, com o intuito de permitir uma coordenação interministerial mais fluida (Brasil, MRE, SERE para Delbrasupa, Despacho Telegráfico nº 473, 29.10.2001). Conforme A.J.M. Souza e Silva, é provável que os EUA intensifiquem suas operações diretas de inteligência na América Latina, pois não consideram as autoridades da região confiáveis como fonte de informações sobre terrorismo; o aumento da capacidade das agências brasileiras competentes, portanto, seria central para um relacionamento mais equilibrado e eficiente.

<sup>97</sup>C. Lafer, *A diplomacia brasileira...* cit., p. 112; ONU, S/2001/1285, *Brazil – Report to the Counter-Terrorism Committee on the implementation of United Nations Security Council resolution 1373 (2001)*, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/203/76/IMG/N0220376.pdf?OpenElement> [14.07.2005], pp. 11-27; R.M. Silveira, *Segurança e defesa – a visão do exército brasileiro*, in Brasil, Ministério da Defesa, Seminário “Atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança”, disponível [on-line] in <https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/ciclododebates/textos.htm> [15.09.2004].

Institucional (GSI), o GT conta com representantes de vários órgãos: Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Justiça, Ministério da Defesa, Itamaraty, GSI, e Comandos da Marinha, Exército e Aeronáutica. A iniciativa demonstra a busca de avanços no preparo institucional do País para enfrentar o terrorismo.<sup>98</sup>

Em síntese, o Brasil dispõe de meios adequados para o combate ao terrorismo, levando em conta as limitações inerentes à condição de país em desenvolvimento e o baixo grau de ameaça terrorista contra o País. Avanços institucionais fazem-se necessários e são buscados.

### 3.2.4. Cooperação internacional

A cooperação internacional antiterrorista gira em torno de três aspectos principais: (a) a geração e a disseminação de informações; (b) a aplicação de medidas de controle e supervisão dos fluxos financeiros e de pessoas; e (c) a cooperação judicial. Não obstante as limitações de recursos (materiais, humanos, financeiros etc.)<sup>99</sup>, pode-se afirmar que o Brasil coopera satisfatoriamente para o combate ao terrorismo. A contribuição tem-se dado, por exemplo, por meio da coordenação com agências de segurança e inteligência em todo o mundo<sup>100</sup>, além da inibição do uso transfronteiriço criminoso de sistemas bancários.<sup>101</sup>

No âmbito bilateral, o Brasil negociou ou assinou acordos de cooperação em matéria criminal com cerca de 25 países.<sup>102</sup> Regionalmente, há tratados

---

<sup>98</sup>Brasil, MRE, Circular Telegráfica nº 50782, 14.05.2004. No mesmo sentido vai o texto da PDN: “6.18. Com base na Constituição Federal e nos atos internacionais ratificados, que repudiam e condenam o terrorismo, é imprescindível que o País disponha de estrutura ágil, capaz de prevenir ações terroristas e de conduzir operações de contraterrorismo.”

<sup>99</sup>Interessante é a ponderação brasileira acerca do convite russo para participar num Grupo de Ação Antiterrorista a ser formado no âmbito do G8. Entendeu-se conveniente que uma eventual participação “não se daria na qualidade de país doador, dadas as contingências orçamentárias” (Brasil, MRE, COCIT, Despacho ao Memorandum SGAP/14 de 17.06.2003, 23.06.2003).

<sup>100</sup>A ABIN mantém cooperação e intercâmbio de informação com suas contrapartes no Mercosul, nos EUA e em outros países. A PF também mantém acordos de cooperação com órgãos similares em outros países e com a Interpol (ONU, S/2002/796, *Brazil - Supplementary report submitted to the Security Council Counter-Terrorism Committee on implementation of Security Council resolution 1373 (2001)*, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/504/59/PDF/N0250459.pdf?OpenElement> [14.07.2005], p.11).

<sup>101</sup>A.C. Vaz, *Cooperação multilateral...* cit., pp. 79-101; R.A. Barbosa, *Os Estados Unidos...* cit., pp. 86-87.

<sup>102</sup>A cooperação bilateral pode ser exemplificada na prisão, pela Interpol com mandado expedido pelo STF (Rio de Janeiro, 22.06.2005), de suposto terrorista italiano, Pietro Mancini, condenado a mais de 35 anos de reclusão pela Justiça italiana. (Folha Online, 22.06.2005 – 18h50, *Interpol prende suposto terrorista italiano no Rio*, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u110336.shtml> [24.06.2005]).

de extradição com os membros plenos e associados do Mercosul para facilitar a repatriação de fugitivos da justiça.<sup>103</sup>

Com os EUA, o Brasil tem sido “muito cooperativo”, na avaliação do subsecretário de Segurança Interna, Asa Hutchinson. Com esse país, o Brasil coopera, por exemplo, ao informar sobre passageiros – em procedimento que estabelece reciprocidade, acordado em 2004. Após o 11 de Setembro, a inteligência brasileira conduziu pesquisa e cruzamento de informações com relação à lista, produzida pelos EUA, de mais de 340 suspeitos de terrorismo.<sup>104</sup>

Regionalmente, até mesmo o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), como ressalta E.P. Wittkoff, pode ser considerado um avanço na prevenção e na repressão do terrorismo, entre outros delitos, o que beneficiará o Brasil e o mundo. Recentemente, o Itamaraty e o Ministério da Defesa têm explorado a possibilidade de compartilhar dados do SIVAM com os demais países amazônicos.<sup>105</sup>

O Mercosul tem sido particularmente instrumental em questões de segurança. Da perspectiva brasileira, constitui importante fonte de compromissos e iniciativas antiterroristas de caráter pragmático e cooperativo.

---

<sup>103</sup>ONU, S/2001/1285, *Brazil – Report to the Counter-Terrorism Committee on the implementation of United Nations Security Council resolution 1373 (2001)*, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/203/76/IMG/N0220376.pdf?OpenElement> [14.07.2005], pp. 11-27. Muitos desses tratados de extradição não especificam crimes – especialmente os antigos, que falam em pena mínima. Aqueles que listam delitos, geralmente, não incluem o terrorismo. Convenções multilaterais, contudo, podem ser usadas para a concessão de extradição por terrorismo. O artigo 5 (c) do Acordo sobre Extradição do Mercosul determina que terroristas devem ser extraditados. Em seu texto, exemplificam-se certas condutas de natureza terrorista (ONU, S/2002/796, *Brazil - Supplementary report submitted to the Security Council Counter-Terrorism Committee on implementation of Security Council resolution 1373 (2001)*, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/504/59/PDF/N0250459.pdf?OpenElement> [14.07.2005], p.17).

<sup>104</sup>ONU, S/2001/1285, *Brazil – Report to the Counter-Terrorism Committee on the implementation of United Nations Security Council resolution 1373 (2001)*, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/203/76/IMG/N0220376.pdf?OpenElement> [14.07.2005], pp. 11-27; Folha de S. Paulo, 26.02.2005, *Brasil fornece dados de passageiros aos EUA*, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2602200512.htm> [26.02.2005]. Na reportagem, vê-se um exemplo das tendências que tentamos destacar (5.5 e 3.2.7): segundo o ministro Marcos Vinícius Pinta Gama, coordenador-geral da Coordenação-Geral de Combate aos Ilícitos Transnacionais (COCIT), do Itamaraty, as negociações abordaram três questões fundamentais pelo Brasil: a reciprocidade, o respeito ao direito internacional e o veto à discriminação de grupos específicos.

<sup>105</sup>Brasil, MRE, SERE para Brasemb Bogotá, Despacho Telegráfico nº 576, 22.07.2003; Wittkoff, E. Peter, *Brazil's SIVAM: surveillance against crime and terrorism*, in *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 16/4 (2003), pp. 544, 550-51. Com o SIVAM, aponta E.P. Wittkoff, Brasil e EUA poderão compartilhar dados de inteligência.

Nesse foro, não se instituiu marco jurídico conceitual para o terrorismo, pois regras dessa natureza inscrevem-se em instrumentos multilaterais (universais ou interamericanos). O marco normativo orientador dos esforços antiterroristas mercosulinos é formado pelo Protocolo de Assistência Judiciária Mútua em Assuntos Penais, de 1996, pelo Acordo sobre Extradicação, de 1998, e pelo Protocolo sobre Coordenação e Cooperação Recíprocas para a Segurança Regional, de 1999.<sup>106</sup>

É evidente a cooperação antiterrorista entre os países da Tríplice Fronteira. Já em 1991, a preocupação com a segurança da região ensejou a realização a Primeira Reunião de Ministros da Justiça do Mercosul. Em reunião de 1995, os chanceleres de Argentina, Brasil e Paraguai manifestaram preocupação com as atividades ilegais na região. Na ocasião, determinou-se a realização de encontro entre as autoridades competentes para a elaboração de um conjunto de medidas de segurança fronteiriça. Em 1996, acordou-se a criação de base de dados comum entre os três países, com o fito de melhor controlar e identificar o fluxo de pessoas e veículos.

No mesmo ano, após alguns encontros com resultados menos expressivos, os três países firmaram o Acordo Operativo sobre a Zona da Fronteira Tríplice, tendo instalado o Comando Tripartite, para promover, em níveis sem precedentes, a cooperação em segurança e o intercâmbio de informações, bem como coordenar ações policiais, migratórias e fazendárias, com ênfase nos ilícitos da Tríplice Fronteira<sup>107</sup>. Ainda em novembro de 1996, ocorreu, por iniciativa argentina, a primeira Reunião dos Ministros do Interior e da Justiça dos países do Mercosul. Em 1997, houve a Primeira Reunião dos Ministros do Interior do Mercosul (Ministro da Justiça, no caso brasileiro), que, já em sua 17ª edição, vem tratando do terrorismo, entre outros temas.

---

<sup>106</sup>L.G. Nascentes da Silva, *A estruturação...* cit., pp. 118-21; A.M. Cardoso, *Terrorismo e segurança...* cit., p. 52.

<sup>107</sup>Segundo C.V. Corach e M. Baizán, isso contribuiu decisivamente para a criação e fortalecimento do “Mercosul da Segurança”, que, muitas vezes, se mostraria mais consistente, eficiente e estável que o Mercosul político, econômico e comercial. Já em 1999, os êxitos seriam visíveis: afastara-se a possibilidade do “terceiro atentado” à Argentina e atividades suspeitas eram acompanhadas. C.V. Corach e M. Baizán avaliam, assim, que se logrou compromisso político antiterrorista entre os governos do Mercosul, expresso em vários mecanismos efetivos de cooperação. O saldo dos esforços teria sido positivo: “*en pocos meses los terroristas comenzaron a percibir que habían cambiado radicalmente las condiciones en que desarrollaban sus actividades porque ya existía una voluntad clara y consistente, decidida a impedir sus actividades*”.

Inicia-se, em 1998, uma cooperação mais abrangente, eficaz e institucional, com a aprovação, no foro dos Ministros do Interior do Mercosul, do Plano Geral de Segurança para a Tríplice Fronteira e do Plano de Cooperação e Assistência Recíproca para a Segurança Regional no Mercosul.<sup>108</sup> Este último foi substituído, já em 1999, pelo Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíprocas para a Segurança Regional, mais abrangente, pois aplicável a todas as fronteiras do Mercosul e envolvendo, também, Chile e Bolívia.<sup>109</sup> Preveem-se reuniões periódicas da Comissão Técnica do foro dos Ministros do Interior para analisar as medidas adotadas pelas partes.

A despeito de todas essas manifestações de cooperação em segurança, até o 11 de Setembro, o enfrentamento do terrorismo era objetivo secundário, nem sempre explicitado nos instrumentos e planos referidos – que privilegiavam os ilícitos transnacionais mais correntes no Mercosul. Após os atentados, a cooperação antiterrorista mercosulina passou a ser contemplada mais explicitamente. Já em 28 de setembro de 2001, os Ministros do Interior do Mercosul reuniram-se, extraordinariamente, em Montevidéu, para avaliarem a situação na região e discutirem medidas a serem tomadas.

Nesse dia, com a “Declaração dos Ministros do Interior do Mercosul sobre Terrorismo”, repudiaram os atentados e comprometeram-se a “empreender a mais ampla cooperação, entre si e com outros países, para conseguir informações, estudos e ações contra atividades terroristas”. Para tanto, instituiu-se o Grupo de Trabalho Especializado sobre Terrorismo (GTE), reunido três vezes por semestre, cujo escopo precípua é implementar as ações operativas e de coordenação previstas no capítulo sobre terrorismo do Plano Geral referido. Dos esforços do Grupo, pode-se ressaltar o Acordo

---

<sup>108</sup>Como aponta A.C. Vaz, essas duas iniciativas configuravam respostas ao aumento do narcotráfico e às pressões estadunidenses por maior “pró-atividade” do Brasil em seu enfrentamento. Ambos os planos contemplam a cooperação entre as forças de segurança, as forças policiais, as autoridades aduaneiras e os órgãos de inteligência, com vistas ao intercâmbio de informações, ao desenvolvimento de operações conjuntas e ao monitoramento do movimento de pessoas e bens através das fronteiras.

<sup>109</sup>O Plano Geral, que, segundo A.C. Vaz, vem sofrendo adequações periódicas desde sua criação e objetiva a otimização dos níveis de segurança no bloco, a promoção da assistência recíproca entre forças de segurança e policiais, a coordenação de ações operativas e a implementação de um sistema conjunto de informações e comunicações, denominado Sistema de Intercâmbio de Informações de Segurança do Mercosul. Em consonância com esses objetivos, em 2000, criou-se o Centro de Coordenação e Capacitação Policial do Mercosul, Bolívia e Chile, e teve início o Programa de Ação do Mercosul de Combate aos Ilícitos no Comércio Internacional.

de Cooperação em Operações Combinadas de Inteligência Policial sobre Terrorismo e Delitos Conexos entre os Estados Partes do Mercosul, firmado em 2002. Pretende-se também, no GTE, examinar as diferentes manifestações do terrorismo em outras regiões para, confrontando experiências alheias, incrementar a própria capacidade de prevenção.<sup>110</sup>

No âmbito da OEA, já em 1971, elaborou-se a Convenção para Prevenir e Punir os Atos de Terrorismo configurados em delitos contra as pessoas e a extorsão conexa, quando tiverem eles transcendência internacional. No entanto, a temática terrorista voltaria a receber maior atenção somente na década de 1990, com os atentados na Argentina. Em 1996, realizou-se a Primeira Conferência Especializada Interamericana sobre Terrorismo, em que se aprovou o Plano de Ação sobre Cooperação Hemisférica para Prevenir, Combater e Eliminar o Terrorismo, que insta os países a criminalizar o terrorismo e cooperar em seu combate. Em 1998, ocorreu a II Conferência Especializada, quando firmou-se o Compromisso de Mar del Plata, que estabelece a moldura institucional para o tema – o Comitê Interamericano Contra o Terrorismo (CICTE), órgão responsável por conectar os elementos de segurança dos países participantes, como o compartilhamento de inteligência e respostas conjuntas a atentados.

Com o 11 de Setembro, intensifica-se a preocupação antiterrorista na OEA. A 23ª Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores, em 21 de setembro, adotou a Resolução Fortalecimento da Cooperação

---

<sup>110</sup>A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 74-109; A.C. Vaz, *Cooperação multilateral...* cit., pp. 79-101; C.V. Corach e M. Baizán, *La respuesta argentina frente al terrorismo*, Buenos Aires, FUPOMI, 2002, pp. 29-32, 39, 133-73; C. Lafer, *A diplomacia brasileira...* cit., p. 113; Brasil, Ministério da Justiça, *Relatório de Atividades – Reunião de Ministros da Justiça e do Interior do Mercosul – Presidência Pro Tempore do Paraguai – Segundo Semestre de 2005*, disponível [on-line] in <http://www.mj.gov.br/mercosul/documentos/Relatório%20de%20Atividades%20-%20RMJ%20e%20RMI%20-%20Paraguai%202005.pdf> [14.07.2005]; Brasil, MRE, SERE (COCIT) para Brasemb Assunção, Fax nº 138, 14.12.2001; Brasil, Ministério da Justiça, *XII Reunião de Ministros do Interior do Mercosul – Acordo N° 23/02 - de Cooperação em Operações Combinadas de Inteligência Policial sobre Terrorismo e Delitos Conexos entre os Estados Partes do Mercosul*, disponível [on-line] in <http://www.justica.gov.br/noticias/2002/novembro/Opera%C3%A7%C3%B5es%20Combinadas%20-%20MERCOSUL%20-%20PORTUGU%C3%8AS.pdf> [21.07.2005]; Brasil, MRE, COCIT, Despacho ao Memorandum SPD/01/POIN de 16.01.2003, 21.01.2003. Conforme A.J.M. Souza e Silva, além de todas essas manifestações de cooperação antiterrorista, há o mecanismo informal entre a Subsecretária de Inteligência da Casa Militar da Presidência da República e suas congêneres. Essa interação foi intensificada após os atentados em Buenos Aires.

Hemisférica para Prevenir, Combater e Eliminar o Terrorismo. O CICTE, em hibernação sob o comando dos EUA, foi revitalizado após os atentados. Foi rechaçada, contudo, a proposta argentina de transformação do Comitê em estrutura permanente, pois, conforme posição apoiada pelo Brasil, melhor seria concentrar-se no estreitamento da cooperação entre órgãos nacionais; a proposta deveria ser reavaliada quando houvesse maior clareza do escopo das tarefas do CICTE. Foram criados, nesse contexto, os grupos de controle financeiro, controle de fronteiras e de plano de trabalho; o foro tem-se concentrado na adoção de medidas práticas, sobretudo em vista da fragilidade institucional de vários países. Seu feito mais significativo foi a construção do consenso para a Convenção Interamericana Contra o Terrorismo, de 2002, que não define terrorismo, pretendendo-se instrumento de cooperação, sobretudo nos âmbitos judiciário e financeiro. O Brasil tem cooperado com os esforços da OEA, sobretudo no âmbito do CICTE.<sup>111</sup>

### 3.2.5. Armas de destruição maciça (ADMs)

Existe uma importante área de intersecção entre, de um lado, os esforços internacionais de não proliferação e desarmamento e, de outro, o regime internacional antiterrorista. Tal área é formada pelo esforço da comunidade internacional em evitar que armas de destruição maciça (ADMs – nucleares, químicas ou biológicas) sejam adquiridas por terroristas. Já em 1977, P. Wilkinson alertava para o perigo. Na literatura especializada, demonstra-se grande preocupação com a probabilidade de os arsenais ex-soviéticos de ADMs servirem de fonte para terroristas.<sup>112</sup> Os receios adquiriram realidade em 1995, quando membros da seita Aum Shrinkyio atacaram o metrô de

<sup>111</sup>J. Pérez Montero, *La lucha...* cit., p. 205; A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 40-73; C.V. Corach e M. Baizán, *La respuesta argentina...* cit., p. 47; A.C. Vaz, *Cooperação multilateral...* cit., pp. 79-101; L.G. Nascentes da Silva, *A estruturação...* cit., pp. 118-21; F. Rojas Aravena, *A construção de regimes cooperativos de segurança – a América Latina diante do terrorismo*, in C. Brigagão e D. Proença Jr. (orgs.), *Paz e terrorismo – textos do seminário “Desafios para a política de segurança internacional: missões de paz da ONU, Europa e Américas”*, São Paulo, Hucitec, 2004, p. 274; OEA, *Compromiso de Mar del Plata*, disponível [on-line] in <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=E&sLink=../documents/eng/publications.asp> [28.06.2005]; Brasil, MRE, COCIT, Despacho ao Memorandum SGAP/14 de 17.06.2003, 23.06.2003; Brasil, MRE, SERE para Delbrasupa, Despacho Telegráfico nº 506, 14.11.2001; Brasil, MRE, SERE para Delbrasupa, Despacho Telegráfico nº 08, 14.01.2002.

<sup>112</sup>Cf. A.M. Cardoso, *Terrorismo e segurança...* cit., p. 49; A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 02-39; A. Schaper, *Terrorisme nucléaire: analyse des risques depuis le 11 septembre 2001*, in *Forum du Désarmement 2* (2003), p. 14.

Tóquio com gás sarin. O 11 de Setembro reforçou os temores, reavivados, logo depois, pelas cartas com antraz. A gravidade dessas ameaças leva J.S. Nye Jr. a julgar o uso terrorista de ADMs uma verdadeira “privatização da guerra”, que vulneraria qualquer sociedade, podendo matar aos milhões. Não se poderia mais ver o terrorismo como “*business as usual*”.<sup>113</sup>

Há que se perguntar da probabilidade dessa prática devastadora. A. Schaper considera possível que terroristas venham a utilizar armas nucleares ou, com menor dificuldade técnica, realizar explosões tradicionais para dispersar matéria radioativa (“bomba suja), mas não é sabido se há grupos trabalhando nesse sentido. Autonomamente, seria improvável disporem dos meios financeiros, do tempo e da estrutura física necessários. Mais factível seria sua associação com um Estado ou o desvio das armas ou materiais de Estados. Li Bin e Liu Zhiwei também consideram praticamente impossível a produção autônoma de armas nucleares. Contudo, dado o risco de desvio de materiais físséis e outros insumos, ressaltam a necessidade de rigoroso controle dos armamentos e materiais nucleares para evitar ataques terroristas nucleares ou radiológicos.<sup>114</sup>

J.D. Merchet minimiza a caracterização das armas biológicas e químicas como ADMs, pois não seriam mais eficazes que ataques tradicionais, além de implicarem dificuldades técnicas consideráveis em sua utilização e controle. Ressalta, ainda, a impossibilidade de desenvolvimento autônomo de armas nucleares por entes não estatais. Como ressalta E. Diniz, os armamentos mais utilizados por terroristas são leves, de fácil aquisição, armazenamento e de distribuição simples. Cerca de 95% dos atentados utiliza seis táticas: atentados à bomba, assassinatos, ataques armados, sequestros de pessoas, barricadas e tomadas de reféns, e sequestros de aviões ou de outros tipos de transporte coletivo.<sup>115</sup>

W. Laqueur afirma que a maioria dos grupos terroristas não fará, provavelmente, uso de ADMs, em grande parte devido às dificuldades técnicas

<sup>113</sup>J. Almino, *Inserção internacional...* cit., pp. 57-61; L.G. Nascentes da Silva, *A estruturação...* cit., pp. 151-69; A.M. Cardoso, *Terrorismo e segurança...* cit., p. 49; J.S. Nye Jr., *A North American perspective* cit., pp. 05-14; P. Wilkinson, *Terrorism and the liberal...* cit., p. 203.

<sup>114</sup>A. Schaper, *Terrorisme nucléaire...* cit., pp. 09-10, 13-15; Li Bin e Liu Zhiwei, *L'interêt de la maîtrise des armements pour lutter contre le terrorisme nucléaire*, in *Forum du Désarmement* 2 (2003), pp. 19-20.

<sup>115</sup>J.D. Merchet, *La vérité sur les armes de destruction massive*, in *Politique Internationale* 103 (2004), pp. 190-95; E. Diniz, *Compreendendo o fenômeno do terrorismo*, in C. Brigagão e D. Proença Jr. (orgs.), *Paz e terrorismo – textos do seminário “Desafios para a política de segurança internacional: missões de paz da ONU, Europa e Américas”*, São Paulo, Hucitec, 2004, p. 216; L.G. Nascentes da Silva, *A estruturação...* cit., pp. 71-103.

consideráveis e da má publicidade que ataques dessa natureza gerariam. O autor considera de maior probabilidade os atentados químicos, seguidos pelos nucleares e, por fim, os biológicos. Mesmo assim, avalia o perigo como enorme, pois um único ataque poderia ser devastador. Soma-se a isso o tom apocalíptico adotado pelo fanatismo recentemente. Como afirma R. Gunaratna, um dos volumes da enciclopédia da al-Qaeda (de cerca de 7 mil páginas), fornecido somente a membros selecionados, trata de guerra química e biológica. Contudo, o grupo jamais buscou metas apocalípticas (destruição pura e simples em massa). São muito pragmáticos, com metas políticas claras.<sup>116</sup>

Na comunidade internacional, a preocupação com a possibilidade de aquisição de ADMs por terroristas é clara. Já em 1980, no âmbito da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), elaborou-se a Convenção sobre a Proteção Física de Materiais Nucleares, que apontava, preambularmente, para os “*potential dangers posed by the unlawful taking and use of nuclear material*”. O tratado é considerado antiterrorista pelas Nações Unidas.<sup>117</sup> A resolução 1373 (2001) do CSNU convoca todos os Estados a acelerar e intensificar o intercâmbio de informações operacionais relacionadas às ameaças representadas pela posse de ADMs por terroristas. Do mesmo órgão, a resolução 1540 (2004) estipula, sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, deveres estatais de prevenção da aquisição de ADMs por terroristas, além de criar um Comitê no CSNU para implementar o próprio documento, devendo os Estados enviar relatórios sobre as medidas adotadas. Ainda, desde a 57ª AGNU, vêm-se aprovando, anualmente, resoluções chamadas *Measures to prevent terrorists from acquiring weapons of mass destruction* (resoluções 57/83, 58/48 e 59/80), que apontam para aqueles riscos e convocam os Estados, em linhas gerais, a agirem e cooperarem no sentido da prevenção. Não se pode olvidar o grande interesse dos EUA pelo assunto<sup>118</sup>, tido como importante aspecto de sua segurança (4.1.1).

---

<sup>116</sup>W. Laqueur, *The new terrorism... cit.*, pp. 04-05; *Postmodern terrorism*, in *Foreign Affairs* 5 (1996), *passim*; R. Gunaratna, *Inside Al Qaeda – global network of terror*, New York, Columbia University, 2002, pp. 54-94. Ver também J.B. Tucker, *Terrorismo químico-biológico: enfrentándose a una nueva amenaza*, in *Revista Occidental* 2 (1997).

<sup>117</sup>ONU, *United Nations treaty collection – conventions on terrorism*, disponível [on-line] in <http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp> [16.05.2005].

<sup>118</sup>Os EUA patrocinam, na AIEA, sobretudo a partir de 1999, iniciativas voltadas para o aprimoramento da proteção física de materiais e instalações nucleares. Mais recentemente, os EUA passaram a advogar o aperfeiçoamento das diretrizes do *Nuclear Suppliers Group* (NSG) e do *Missile Technology Controls Regime* (MTCR) para regulamentar a exportação de bens relacionados a armas de destruição maciça e seus vetores. Depois do 11 de Setembro, esse

O Brasil apresenta credenciais impecáveis no que tange à não proliferação e às medidas internas de controle de materiais possivelmente utilizáveis pelo terrorismo de destruição maciça. A Constituição Federal proíbe a utilização da energia nuclear para fins não pacíficos (art. 21, XXIII, alínea *a*). O País vincula-se plenamente ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), ao Tratado de Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e Caribe (Tratado de Tlatelolco), ao *Comprehensive Test Ban Treaty* (CTBT, que proíbe todos os testes com explosões nucleares), e dispõe da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC, modelo de cooperação em inspeções mútuas). Em conformidade com a AIEA, o País sempre manteve suas instalações nucleares em elevado nível de proteção, sendo parte da Convenção sobre a Proteção Física de Materiais Nucleares. O Brasil participa, além disso, do *Nuclear Suppliers Group* (NSG, que regula a exportação de material nuclear com vistas à não proliferação).

Fora do âmbito nuclear, o Brasil é membro da Convenção sobre a Proibição de Armas Químicas (CPAQ) e da Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas (CPAB). Faz parte do *Missile Technology Control Regime* (MTCR, regime informal que busca controlar a tecnologia balística, tendo em vista seu uso dual). Em todos os casos, o Brasil participa de forma ativa no sentido de fortalecer a cooperação no desarmamento e na não proliferação.<sup>119</sup>

Internamente, os instrumentos de não proliferação e controle de materiais parecem adequados. A Lei 9.112/95 dispõe sobre o controle da exportação de bens sensíveis (de aplicação bélica, de uso duplo e de uso nas áreas nuclear,

---

empenho viu-se referendado (Brasil, MRE, SERE para Brasemb Viena, Despacho Telegráfico nº 232, 24.05.2002). Conforme G. Dupas, é curioso que o caminho mais provável de aquisição de ADMs por terroristas se dê em países não inimigos dos EUA, como Rússia; em laboratórios ocidentais, como no caso do antraz; ou mesmo em países amigos, como Paquistão (*Fundamentos, contradições...* cit., pp. 06-07).

<sup>119</sup>Brasil, MRE, SERE (COCIT) para Brasemb Assunção, Fax nº 138, 14.12.2001; Intervenção do Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, Representante Permanente do Brasil na ONU, “*WMDs and Non-State Actors*”, em Nova York (20.04.2004), disponível [on-line] in <http://www.un.int/brazil/speech/004d-rms-csnu-WMDs%20AND%20NON-STATE%20ACTORS-2004.htm> [26.06.2005]; ONU, S/2001/1285, *Brazil – Report to the Counter-Terrorism Committee on the implementation of United Nations Security Council resolution 1373 (2001)*, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/203/76/IMG/N0220376.pdf?OpenElement> [14.07.2005], pp. 11-27; ONU, S/2002/796, *Brazil - Supplementary report submitted to the Security Council Counter-Terrorism Committee on implementation of Security Council resolution 1373 (2001)*, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/504/59/PDF/N0250459.pdf?OpenElement> [14.07.2005], p.21.

química e biológica) e serviços vinculados; cria, também, a Comissão Interministerial de Controle de Exportações de Bens Sensíveis, responsável por implementar as normas e regular a matéria. A Lei 8.974/95, por sua vez, institui a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) e regula técnicas de engenharia genética e de liberação de organismos geneticamente modificados, inclusive aqueles passíveis de emprego terrorista. Quanto às armas químicas, há regulação infralegal, sempre renovada, segundo a qual cabe ao Exército licenciar e monitorar atividades com uso dos materiais controlados, inclusive aqueles listados na CPAQ. Recentemente, o Exército Brasileiro criou o Sistema de Defesa Química Biológica e Nuclear (SDQBNEx), que objetiva capacitar a força terrestre para ambientes operacionais onde ocorra ameaça ou presença de ADMs, inclusive em casos de terrorismo. Frisa-se, por fim, que, após o 11 de Setembro, a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) adotou medidas para reforçar a segurança das instalações nucleares brasileiras – procedimentos mais rígidos de controle de acesso de pessoal às instalações e incremento no número de guardas.<sup>120</sup>

Internacionalmente, o Brasil está de acordo com a avaliação de que a possibilidade de aquisição de ADMs por terroristas constitui ameaça proeminente à segurança internacional. Entende que isso fortalece a necessidade de ações de não proliferação, mas aponta, também, que, são necessários avanços vigorosos no sentido do desarmamento (o que não parece vir ocorrendo). Afinal, a existência de arsenais nucleares aumenta a possibilidade de obtenção ilícita, por indivíduos e demais atores não governamentais, de materiais dessa natureza. Tal perigo somente pode ser vencido por meio da eliminação completa dos arsenais. Isso reflete a já tradicional posição brasileira a favor do desarmamento. Ao contrário, os atores-chave do cenário internacional concentram esforços em agenda seletiva, que somente enfatiza a não proliferação e marginaliza as discussões sobre desarmamento. A ameaça de aquisição de ADMs por terroristas perfaz parte importante dos argumentos dessa posição.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup>ONU, S/2001/1285, *Brazil – Report to the Counter-Terrorism Committee on the implementation of United Nations Security Council resolution 1373 (2001)*, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/203/76/IMG/N0220376.pdf?OpenElement> [14.07.2005], pp. 11-27; A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 74-109; R.M. Silveira, *Segurança e defesa...* cit.

<sup>121</sup>ONU, S/2002/796, *Brazil - Supplementary report submitted to the Security Council Counter-Terrorism Committee on implementation of Security Council resolution 1373 (2001)*, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/504/59/PDF/N0250459.pdf?OpenElement> [14.07.2005], p.21; Intervenção do Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, Representante Permanente do Brasil na ONU, na 56ª AGNU – “*General Debate of the First Committee*”, em Nova York (06.10.2003), disponível [on-line] in <http://www.un.int/>

A elaboração de convenção contra o terrorismo nuclear – iniciativa russa – esteve na pauta do Comitê *Ad Hoc* estabelecido pela resolução 51/210 da AGNU desde o início. Houve dura controvérsia entre o grupo ocidental e o Movimento Não Alinhado (MNA). Aqueles, sobretudo as potências nucleares, não queriam que membros de forças armadas de Estados fossem passíveis de punição por atos de terrorismo nuclear (afinal, desejam preservar a liberdade em suas políticas de defesa nuclear); afirmavam que somente entes não estatais podem perpetrar atos de terrorismo. Caberia somente ao CSNU sancionar a ação de Estados e de seus agentes acusados de ameaçar a paz e a segurança internacionais (o que resguardaria os interesses dos cinco membros permanentes do CSNU, todas potências nucleares). Por sua vez, o MNA não admitia a possibilidade de agentes estatais não serem passíveis desse crime, já que os Estados são os detentores, por excelência, das armas nucleares.<sup>122</sup>

O Brasil, dada a gravidade do risco de terrorismo nuclear, apoiava a conclusão dessa convenção.<sup>123</sup> À luz de sua posição de princípio de que a utilização – por Estado ou ente não estatal – de armas nucleares é ilegítima, o Brasil corroborava a visão do MNA: os exércitos não deveriam ser excluídos do tratado.<sup>124</sup>

Finalmente, em 13 de abril de 2005, aprovou-se, no âmbito da AGNU (resolução 59/290), com base em relatório do referido Comitê *Ad Hoc*, a

---

brazil/speech/003d-rms-GA-%20gb1co-0610.htm [26.06.2005]; Discurso do Ministro da Defesa José Alencar na VI Conferência de Ministros de Defesa das Américas, em Quito (17.11.2004), disponível [*on-line*] in [https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/discursos/2004/11-04/discurso\\_vi\\_confe\\_ministros\\_americas.htm](https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/discursos/2004/11-04/discurso_vi_confe_ministros_americas.htm) [22.06.2005]; L.G. Nascentes da Silva, *A estruturação...* cit., pp. 151-69.

<sup>122</sup>Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 213, 08.02.2000; Brasil, MRE, SERE para Brasemb Viena, Despacho Telegráfico nº 232, 24.05.2002; L.G. Nascentes da Silva, *A estruturação...* cit., pp. 71-103.

<sup>123</sup>A delegação brasileira na ONU, falando em nome próprio e de vários países latino-americanos (Argentina, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai), afirmou: “Nos preocupa la ausencia de voluntad política para alcanzar un progreso sustantivo con miras a finalizar tanto un convenio general sobre el terrorismo internacional, como otro para la prevención de los actos de terrorismo nuclear. La sola posibilidad de que terroristas puedan acceder a armas nucleares constituye, sin duda, uno de los peligros más serios para todas las naciones. Consideramos que este riesgo es tan grave que no debemos dejar pasar la oportunidad de llegar, lo antes posible, a un acuerdo sobre el tema.”(Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 667, 31.03.2005).

<sup>124</sup>Brasil, MRE, SERE para Brasemb Viena, Despacho Telegráfico nº 232, 24.05.2002; Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 667, 31.03.2005

Convenção Internacional para Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, que será aberta a ratificações a partir de 14 de setembro de 2005 (art. 24). As atividades de forças armadas durante a guerra não são reguladas pela Convenção, mas pelo direito humanitário (art. 4.2); a Convenção exclui qualquer interpretação tendente a relacioná-la à questão da legalidade do uso ou ameaça de uso de armas nucleares por Estados (art. 4.4). Como se pode notar, venceu a tese ocidental (apesar da afirmação egípcia de que a Convenção não implica a isenção de Estados da responsabilização por terrorismo nuclear). Resta saber qual será o grau de adesão a esse tratado, considerando o fato de que a resolução 59/290 foi aprovada por consenso. O Brasil acolheu o instrumento com satisfação e considera sua ratificação assim que possível.<sup>125</sup>

Em síntese, a comunidade internacional demonstra grande preocupação com a possibilidade de aquisição de ADMs por terroristas, e requer ação e cooperação para se prevenir essa ameaça. O Brasil tem credenciais excelentes na área de não proliferação e de controle de materiais sensíveis, sendo, portanto, cumpridor exemplar do regime internacional antiterrorista no que tange às ADMs. O País tem advogado, conforme sua tradição diplomática e na contramão do discurso das grandes potências, que o desarmamento é mais importante que a não proliferação como forma de evitar o terrorismo maciço. Nesse diapasão, apoiou a proposta vencida de que os exércitos nacionais deveriam ser incluídos no âmbito de uma convenção contra o terrorismo nuclear.

### 3.2.6. Financiamento do terrorismo

Como qualquer outra organização, um grupo terrorista necessita de recursos para seu funcionamento. É evidente, portanto, o interesse da comunidade internacional em inviabilizar o financiamento dos terroristas – especialmente porque atentados suicidas impedem a utilização dos mecanismos tradicionais de repressão. Essa prática, ao empregar inteligência financeira, não só permite a localização e a apreensão de fundos de terroristas, mas também o possibilita em relação a ativos destinados a outros crimes, criando a oportunidade

---

<sup>125</sup>ONU, AGNU, A/59/PV.91, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/306/10/PDF/N0530610.pdf?OpenElement>, pp. 06-16; Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 1139, 05.05.2005.

de identificar e localizar pessoas que, de outra forma, não deixariam rastro.<sup>126</sup>

Já em 1999, com a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo – que, *grosso modo*, objetiva punir quem financia terroristas, independente da ocorrência de atentados, e cria mecanismos de cooperação para tanto – percebia-se o engajamento da comunidade internacional na estratégia financeira de antiterrorismo. Em decorrência do 11 de Setembro, essa tendência foi fortalecida<sup>127</sup>, com novo estímulo à cooperação internacional e à criação de ambiente jurídico-financeiro que coibissem não apenas o terrorismo internacional, mas também outros delitos nem sempre imediatamente associados a ele (como corrupção e lavagem de ativos). As então poucas ratificações da Convenção passaram a multiplicar-se. Também é sintomática a grande ênfase conferida, na resolução 1373 do CSNU, às obrigações gerais de adoção de medidas contra o financiamento de terroristas (ver 2.2.2).<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup>E. Diniz, *Compreendendo o fenômeno...* cit., pp. 216-17; L.G. Nascentes da Silva, *A estruturação...* cit., pp. 71-103; Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 149, 29.01.2002. Há vezes que contestam a eficiência do combate ao financiamento do terrorismo. P.ex., V. Comras questiona as afirmações de que a al-Qaeda estaria retraída e financeiramente enfraquecida. Haveria muitas deficiências no combate ao financiamento do terrorismo, que, não obstante, deveria ser fortalecido (*Following terrorists' money*, in *The Washington Post*, 04.06.2005, disponível [on-line] in [http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/internacional/selecao\\_detalhe.asp?ID\\_RESENHA=138899](http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/internacional/selecao_detalhe.asp?ID_RESENHA=138899)) [04.06.2005]. Conforme R. Gunaratna, as finanças da al-Qaeda permanecem em funcionamento, apesar dos transtornos, sobretudo no sistema bancário legal. Contudo, seu esquema de financiamento é altamente complexo, resistente e flexível: envolve empresas, pessoas ricas, fraude de cartão de crédito, instituições de caridade, e o sistema bancário informal *hawala* – que não sofre escrutínio das autoridades. Compara-se o sistema de financiamento da al-Qaeda, p.ex., à Fundação Ford, à qual pesquisadores requerem fundos para projetos, a maioria dos quais é descartada (*Inside Al Qaeda...* cit., pp. 54-94). S. Halper e J. Clarke, por sua vez, criticam a visão neoconservadora que, ao contrário das evidências (o 11 de Setembro, v.g., operação mais cara da al-Qaeda, foi financiado com menos de US\$ 500 mil), enxerga no terrorismo um negócio necessariamente multibilionário (*America alone...* cit., pp. 09-39).

<sup>127</sup>Os EUA, após os atentados, receberam cooperação internacional considerável para confiscar ativos de terroristas. O presidente Bush emitiu uma lista expandida de organizações terroristas e suspeitas de associação com o terrorismo e autorizou o Tesouro a impedir transações com qualquer banco que se recusasse a congelar ativos desses terroristas. Aos demais países, pediu-lhes confiscar os ativos de vários grupos e indivíduos supostamente terroristas. Muitos desses grupos, como Hamas, Hezbollah etc., não têm ligações comprovadas com a al-Qaeda (P.L. Griset e S. Mahan, *Terrorism in perspective*, Thousand Oaks, Sage, 2003, p. 281).

<sup>128</sup>R.A. Barbosa, *Os Estados Unidos...* cit., pp. 77-79; L.G. Nascentes da Silva, *A estruturação...* cit., pp. 71-103; A. Pellet, *Terrorismo e guerra...* cit., pp. 180-181; A.G.N. Senna e R.C. Albuquerque, *As recomendações especiais da Força-Tarefa de Ação Financeira (FATF) para o combate ao financiamento do terrorismo*, in L.N.C. Brant (org.), *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil – perspectivas político-*

Nesse contexto, apresenta-se com importante papel o Grupo de Ação Financeira (GAFI).<sup>129</sup> Logo após os atentados, os ministros das finanças do G7 reuniram-se para discutir medidas de combate ao financiamento do terrorismo e de bloqueio dos ativos de organizações terroristas. Solicitaram ao GAFI que adotasse medidas específicas contra o financiamento do terrorismo, de modo que isso reduzisse os ataques. Em outubro de 2001, o GAFI adotou oito recomendações especiais contra o financiamento do terrorismo, que, em outubro de 2004, se tornariam nove. O financiamento do terrorismo insere-se no universo mais amplo da lavagem de dinheiro<sup>130</sup>, como expressam A.G.N. Senna e R.C. Albuquerque. Assim, é em combinação com as 40 recomendações contra a lavagem de dinheiro do GAFI que as recomendações especiais fornecem diretrizes às instituições financeiras para que detectem e comuniquem atividades suspeitas de financiarem o terrorismo às autoridades.<sup>131</sup>

O GAFI busca assegurar a aplicação de suas recomendações por todos os países, mesmo os não membros. Para tanto, monitora o progresso na implementação das recomendações pelos países e dispõe de uma lista de países e territórios não cooperativos.<sup>132</sup> O Brasil é um dos 31 membros do GAFI.<sup>133</sup>

---

*jurídicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2003, pp. 260-61; R.C. Albuquerque, *A tipologia do crime de financiamento do terrorismo na Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, "Patriot Act" e "Loi relative à la Sécurité Quotidienne"*, in *Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária* 15 (2001), pp. 150-51.

<sup>129</sup>Em inglês, FATF – *Financial Action Task Force*. É um grupo intergovernamental criado para investigar fluxos ilícitos de dinheiro associados à lavagem de dinheiro, em 1989, pelos países das Comunidades Europeias e do G7. É um organismo internacional independente, com Secretariado na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

<sup>130</sup>Em comunicado adotado por ocasião da reunião de Unidades de Inteligência Financeira (UIFs), no âmbito do Mecanismo "3 + 1", expressou-se que, muitas vezes, possibilita-se a identificação de operações específicas de financiamento do terrorismo por meio da identificação de tipologias de lavagem de dinheiro. Dessa forma, o combate ao financiamento do terrorismo deve inserir-se no bojo mais amplo dos crimes financeiros (Brasil, MRE, Circular Telegráfica nº 46138, 24.05.2003).

<sup>131</sup>A.G.N. Senna e R.C. Albuquerque, *As recomendações especiais...* cit., pp. 257-60; GAFI, *Nine recommendations on terrorist financing*, disponível [on-line] in [http://www.fatf-gafi.org/document/9/0,2340,en\\_32250379\\_32236920\\_34032073\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.fatf-gafi.org/document/9/0,2340,en_32250379_32236920_34032073_1_1_1_1,00.html) [13.07.2005].

<sup>132</sup>Atualmente, constam dessa lista Mianmar, Nauru e Nigéria (GAFI, *NCCT Initiative*, disponível [on-line] in [http://www.fatf-gafi.org/document/4/0,2340,en\\_32250379\\_32236992\\_33916420\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.fatf-gafi.org/document/4/0,2340,en_32250379_32236992_33916420_1_1_1_1,00.html) [13.07.2005]). Conforme a posição brasileira, é de especial importância o fortalecimento e o aperfeiçoamento das unidades de inteligência financeira nos países não cooperativos e naqueles sob acompanhamento do GAFI (Brasil, MRE, SERE para Delbrasupa, Despacho Telegráfico nº 507, 14.11.2001).

<sup>133</sup>A.G.N. Senna e R.C. Albuquerque, *As recomendações especiais...* cit., p. 268; GAFI, *Annual Report 2004-2005*, disponível [on-line] in <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/41/25/34988062.pdf> [13.07.2005].

O País tem-se provado excelente cumpridor das recomendações do Grupo a respeito de lavagem de dinheiro. Em 2001, a reunião plenária do GAFI considerou o Brasil em total cumprimento dos critérios de avaliação derivados das 40 recomendações. Da mesma forma, em 2004, todos os *ratings of compliance* mostram o Brasil *compliant* ou *largely compliant*.<sup>134</sup>

Conforme visto acima, o combate ao financiamento do terrorismo é intimamente ligado à repressão e à prevenção da lavagem de ativos e demais crimes financeiros. Se o Brasil não tem interesse prioritário pelo primeiro (ver 5.1), estas são questões consideradas fundamentais para o País. O recrudescimento da estratégia financeira do antiterrorismo – dado que, após o 11 de Setembro, aumentou o interesse da comunidade internacional pela coibição da lavagem do dinheiro<sup>135</sup> – é visto como oportunidade:

*São medidas muito fortes que temos que tomar, crescentemente, quanto à lavagem de dinheiro, contra o dinheiro do narcotráfico, contra o dinheiro da corrupção, o contrabando de armas e, eventualmente, contra os recursos que possam passar por esses mecanismos através da lavagem de dinheiro para chegar até o terrorismo. É claro que isso implica também (...) uma posição ativa (...) no sentido de que se imponham controles maiores aos paraísos fiscais. É o momento (...), na crise, de utilizar as oportunidades. É uma oportunidade para certas revisões profundas da condescendência que há no sistema internacional para o delito, porque esses paraísos fiscais são, realmente, fontes que abrigam o delito.*<sup>136</sup>

---

<sup>134</sup>ONU, S/2001/1285, *Brazil – Report to the Counter-Terrorism Committee on the implementation of United Nations Security Council resolution 1373 (2001)*, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/203/76/IMG/N0220376.pdf?OpenElement> [14.07.2005], pp. 04-11; GAFI, *Federative Republic of Brazil – Mutual Evaluation Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism – 28 June 2004*, disponível [on-line] in <http://www.fazenda.gov.br/coaf/> [15.07.2005], pp. 76-78. Em fins de 2001, no hemisfério, somente Argentina, Brasil, Canadá, EUA e México eram membros plenos do GAFI/FATF. Dentre esses, somente o Brasil, conforme o relatório de autoavaliação de 2000-2001, teria cumprido as 28 recomendações integralmente (os EUA, p.ex., somente teria satisfeito 17 recomendações). “Essa situação revela o empenho do País no combate interno e na cooperação internacional contra a lavagem de dinheiro.” (Brasil, MRE, SERE para Delbrasupa, Despacho Telegráfico nº 507, 14.11.2001).

<sup>135</sup>Brasil, Ministério da Justiça, *Entrevista – Madruga quer nova cultura de combate à lavagem de dinheiro*, disponível [on-line] in <http://www.mj.gov.br/> [14.07.2005].

<sup>136</sup>Discurso do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na solenidade de formatura dos alunos do Instituto Rio Branco e inauguração da galeria de fotos dos ex-Secretários-Gerais,

É de se notar que o presidente Bush, na 56ª AGNU, também tenha conclamado a comunidade internacional à coibição dos paraísos fiscais como meio de enfraquecer financeiramente o terrorismo.<sup>137</sup>

No atual governo, elevou-se a prioridade conferida aos esforços contra a lavagem de ativos, considerados eixo estratégico de desmonte do crime organizado pelo Ministério da Justiça. A dimensão internacional é bastante enfatizada: criou-se, nesse Ministério, o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI); na Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (ENCLA) de 2005, um dos cinco objetivos é a “Atuação e Cooperação Internacional”; é expresso o interesse em acelerar a ratificação de tratados que tenham reflexos no combate à lavagem de dinheiro (Meta 34).<sup>138</sup>

O Brasil dispõe de instrumentos suficientes contra lavagem de dinheiro e para a cooperação nessa área, instrumentos esses que são utilizados também contra o financiamento do terrorismo. A legislação centra-se na Lei 9.613/98, que tipifica penalmente a “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores provenientes, entre outros, do crime

---

em Brasília (10.10.2001), disponível [on-line] in [http://www.ifhc.org.br/palavra/textos/2001/01\\_2\\_54.pdf](http://www.ifhc.org.br/palavra/textos/2001/01_2_54.pdf) [04.07.2005]. Para o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), nos últimos anos, os principais casos de lavagem de dinheiro descobertos envolvem organizações criminosas que se aproveitaram das facilidades oferecidas por paraísos fiscais e centros *off-shore*. Nas Américas, vários países e territórios nessas categorias – o Caribe, possivelmente, concentra a maior quantidade de paraísos fiscais e centros *off-shore* do mundo. O Uruguai também se encaixa na categoria de paraíso fiscal. Dessa forma, é entendido pelo COAF que a cooperação hemisférica contra a lavagem de dinheiro deve evitar que esses países cessem de colaborar na lavagem de dinheiro (Brasil, MRE, SERE para Delbrasupa, Despacho Telegráfico nº 527, 26.11.2001).

<sup>137</sup>Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 2759, 12.11.2001. No Brasil, a lavagem de dinheiro está, primordialmente, associada a crimes domésticos (sobretudo contrabando, corrupção, narcotráfico e crime organizado em geral). Normalmente, o dinheiro deixa o País para centros *off-shore* e volta disfarçado de empréstimo ou investimento (Brasil, Ministério da Fazenda, Conselho de Controle de Atividades Financeiras, *Sumário Público do Relatório da Segunda Avaliação Mútua da República Federativa do Brasil no âmbito do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro (GAFI/FATF) – Junho de 2004*, disponível [on-line] in <http://www.fazenda.gov.br/coaf/> [15.07.2005], pp. 02-12). Nesse sentido, A. Procópio critica os paraísos fiscais, que seriam utilizados pelos capitalistas mundiais e, como efeito colateral, pelos terroristas. A indisposição por parte do mundo desenvolvido em acabar com essas práticas (exemplificada na rejeição dos EUA ao acordo sobre lavagem de dinheiro proposto pela OCDE) abasteceria o terrorismo (*Terrorismo e relações internacionais cit.*, pp. 62-81).

<sup>138</sup>Brasil, Ministério da Justiça, *Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro – ENCLA 2005*, disponível [on-line] in <http://www.mj.gov.br/drci/documentos/ENCLA%202005.pdf> [13.07.2005]; Brasil, Ministério da Justiça, *Lavagem de dinheiro*, disponível [on-line] in <http://www.mj.gov.br/drci/default.asp> [13.07.2005].

de terrorismo e de seu financiamento (art. 1º, II, redação dada pela Lei 10.701/03), além de determinar medidas para seu combate. Dentre elas, destaca-se a criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), Unidade de Inteligência Financeira (UIF) responsável por coordenar e propor mecanismos de cooperação e intercâmbio de informações de modo a possibilitar ações de combate à lavagem de dinheiro. Quaisquer transações suspeitas deverão ser informadas pelas instituições financeiras ao COAF, que deverá levar a cabo medidas para apurar as possíveis irregularidades (art. 14). A Lei 9.613/98 permite, ainda, o mandado judicial, antes de sentença, de apreensão ou sequestro dos bens de suspeitos (art. 4º). Desde que haja reciprocidade ou tratado, as mesmas medidas podem-se aplicar em decorrência de pedido de autoridade estrangeira (art. 8º). Os recursos materiais e jurídicos do COAF são considerados adequados pelas autoridades brasileiras. Em 2004, seu contingente foi aumentado, parecendo-lhes suficiente, apesar de enxuto. Três são os pilares da atuação do COAF: desenvolvimento tecnológico, treinamento do pessoal e evolução no intercâmbio de informações.<sup>139</sup>

O COAF tem-se mostrado importante ferramenta de cooperação internacional. Desde 1999, é membro do Grupo de Egmont<sup>140</sup> e, desde 2000, do GAFI, tendo presença ativa nas reuniões de ambos, bem como no âmbito do Grupo de Ação Financeira da América do Sul (GAFISUD)

---

<sup>139</sup>ONU, S/2001/1285, Brazil – Report to the Counter-Terrorism Committee on the implementation of United Nations Security Council resolution 1373 (2001), disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/203/76/IMG/N0220376.pdf?OpenElement> [14.07.2005], pp. 04-11; A.J.M. Souza e Silva, Combate ao terrorismo... cit., pp. 74-109; M. Cepik, Adequação e preparo... cit., pp. 47-77; Brasil, MRE, SERE (COCIT) para Brasemb Assunção, Fax nº 138, 14.12.2001; ONU, S/2004/286, Ministry of Foreign Relations – Federative Republic of Brazil – Fourth Report to the Counter-Terrorism Committee, 2004, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/310/57/PDF/N0431057.pdf?OpenElement> [14.07.2004], pp. 08-09; Brasil, Ministério da Fazenda, Conselho de Controle de Atividades Financeiras, Relatório de Atividades – 2004, disponível [on-line] in <http://www.fazenda.gov.br/coaf/> [15.07.2005], p. 04.

<sup>140</sup>“O Grupo de Egmont foi criado pelas Unidades de Inteligência Financeira de diversos países, em 1995, com a finalidade de propiciar meios e criar padrões para o desenvolvimento de suas atividades em nível mundial, sobretudo facilitando o trabalho sintonizado e o intercâmbio de experiências no que concerne às possibilidades de troca de informações, investigações e controle da lavagem de dinheiro. Atualmente o Grupo congrega 95 UIFs, tendo ampliado sua esfera de atuação para incluir a prevenção e a luta contra o terrorismo e seu financiamento.” (Brasil, Ministério da Fazenda, Conselho de Controle de Atividades Financeiras, *Relatório de Atividades – 2004*, disponível [on-line] in <http://www.fazenda.gov.br/coaf/> [15.07.2005], p. 13).

e da Comissão Interamericana para o Combate do Abuso de Drogas da OEA (CICAD). Também teve participação em eventos do G20 e do Mecanismo “3 + 1”. O COAF tem intercambiado informações com outras unidades de inteligência financeira de maneira informal e flexível, ou por meio de memorandos de entendimento.<sup>141</sup>

Ainda na seara da cooperação, o Brasil liderou o estabelecimento do GAFISUD<sup>142</sup> em 2000. Trata-se de órgão intergovernamental de países da América do Sul para combater a lavagem de ativos e, a partir do 11 de Setembro, o financiamento do terrorismo. Atua no sentido da implementação das “40 + 9” resoluções do GAFI e do aprofundamento dos mecanismos de cooperação entre os países-membros – durante a II Reunião Plenária (Montevideu, 2001), por exemplo, foram tomadas medidas para estabelecer um programa de avaliações mútuas. A cooperação é buscada também com seus observadores<sup>143</sup>. O GAFISUD vem ganhando força e centralidade regional no combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.<sup>144</sup>

No âmbito jurídico-financeiro, ressalta-se a Lei Complementar 105/01, que autoriza a quebra de sigilo bancário para a investigação de certos crimes, inclusive

---

<sup>141</sup>ONU, S/2001/1285, *Brazil – Report to the Counter-Terrorism Committee on the implementation of United Nations Security Council resolution 1373 (2001)*, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/203/76/IMG/N0220376.pdf?OpenElement> [14.07.2005], pp. 04-27; A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 74-109; Brasil, Ministério da Fazenda, Conselho de Controle de Atividades Financeiras, *Relatório de Atividades – 2004*, disponível [on-line] in <http://www.fazenda.gov.br/coaf/> [15.07.2005], pp. 01,13.

<sup>142</sup>Existem dois subgrupos do GAFI nas Américas: o primeiro, o Grupo de Ação Financeira do Caribe (GAFIC), sediado em Trinidad e Tobago, com 30 membros (inclusive a Venezuela, a Guiana e o Suriname); e o segundo, para a América do Sul (GAFISUD), com sede em Buenos Aires e integrado por nove membros (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai). No GAFISUD, o Uruguai era considerado não cooperativo, ou seja, ineficiente ou tolerante no combate à lavagem de dinheiro, tendo saído dessa categorização – mas continua a ser acompanhado pelo GAFI (Brasil, MRE, SERE para Delbrasupa, Despacho Telegráfico nº 507, 14.11.2001). Brasil e Argentina são os únicos a pertencerem tanto ao GAFI quanto ao GAFISUD (Brasil, MRE, SERE para Brasemb Buenos Aires, Despacho Telegráfico nº 1037, 17.12.2003).

<sup>143</sup>Alemanha, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD/OEA), Espanha, EUA, Fundo Monetário Internacional (FMI), França, Grupo de Egmont, México, ONU e Portugal (GAFISUD, *Miembros*, disponível [on-line] in <http://www.gafisud.org/miembros.htm> [15.07.2005]).

<sup>144</sup>A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 74-109; A.C. Vaz, *Cooperação multilateral...* cit., pp. 79-101; Brasil, MRE, SERE para Brasemb Buenos Aires, Despacho Telegráfico nº 1037, 17.12.2003.

terrorismo (art. 4º, I). O Banco Central do Brasil (BCB) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) deverão informar ao Ministério Público (MP) suspeitas do cometimento desses delitos (art. 9º).<sup>145</sup>

Descendo um pouco mais a minúcias, identificam-se pontos positivos no combate ao financiamento do terrorismo: o sistema do BCB de monitoramento *on-line* de operações financeiras suspeitas; a criação, em 2003, de varas regionais especializadas em lavagem de ativos e crimes financeiros, que deverão auxiliar a atuação ativa do MP da União na apuração de financiamento do terrorismo; o esforço governamental pela criação do cadastro único de correntistas; e o avanço nas discussões sobre procedimento administrativo de congelamento preventivo de ativos.<sup>146</sup>

No entanto, o País ainda carece de estatísticas unificadas sobre processos e condenações por lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, o que dificulta a avaliação da eficácia das medidas adotadas. Mais importante, parece ressentir-se da ausência de mecanismos para o bloqueio administrativo (não judicial) de ativos potencialmente vinculados a atividades terroristas, o que vem sendo reiteradamente cobrado pelo CAT<sup>147</sup>. Existem problemas, ademais, quanto

---

<sup>145</sup>ONU, S/2001/1285, *Brazil – Report to the Counter-Terrorism Committee on the implementation of United Nations Security Council resolution 1373 (2001)*, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/203/76/IMG/N0220376.pdf?OpenElement> [14.07.2005], pp. 04-11. Mesmo assim, o GAFI entende que o sigilo bancário limita a capacidade da CVM de fiscalizar totalmente o setor e compartilhar todas as informações com agências equivalentes estrangeiras (Brasil, Ministério da Fazenda, Conselho de Controle de Atividades Financeiras, *Sumário Público do Relatório da Segunda Avaliação Mútua da República Federativa do Brasil no âmbito do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro (GAFI/FATF) – Junho de 2004*, disponível [on-line] in <http://www.fazenda.gov.br/coaf/> [15.07.2005], pp. 02-12).

<sup>146</sup>Brasil, MRE, SERE para Brasemb Buenos Aires, Despacho Telegráfico nº 1037, 17.12.2003; Brasil, Ministério da Fazenda, Conselho de Controle de Atividades Financeiras, *Sumário Público do Relatório da Segunda Avaliação Mútua da República Federativa do Brasil no âmbito do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro (GAFI/FATF) – Junho de 2004*, disponível [on-line] in <http://www.fazenda.gov.br/coaf/> [15.07.2005], pp. 02-12.

<sup>147</sup>Conforme o último relatório do GAFI, não é claro se os fundos apontados pelas resoluções do CSNU podem ser congelados sem ordem judicial. O GAFI entende que a capacidade dos bancos de congelar tais fundos deveria ser aperfeiçoada. As autoridades brasileiras têm procurado ativos ligados a terroristas constantes das listas apresentadas por outros países, mas jamais os encontraram – nenhum procedimento judicial foi iniciado nesse sentido (Brasil, Ministério da Fazenda, Conselho de Controle de Atividades Financeiras, *Sumário Público do Relatório da Segunda Avaliação Mútua da República Federativa do Brasil no âmbito do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro (GAFI/FATF) – Junho de 2004*, disponível [on-line] in <http://www.fazenda.gov.br/coaf/> [15.07.2005], pp. 02-12). A recomendação especial III do GAFI prevê a necessidade de medidas para apreender, congelar e confiscar fundos de terroristas. A Resolução 1.373 (art. 1, c) do CSNU exige que os Estados congelem os fundos e outros ativos financeiros de terroristas e pessoas associadas. Milhares de contas bancárias foram investigadas, tendo Suíça e Liechtenstein, p.ex., congelado contas suspeitas (A.G.N. Senna e R.C. Albuquerque, *As recomendações especiais...* cit., pp. 266-67).

à supervisão de instituições não bancárias de câmbio, como agências de viagens e hotéis.<sup>148</sup>

Questão sobremaneira importante diz respeito à Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo. O Brasil apoiou sua elaboração<sup>149</sup>, assinou-a e o Congresso a aprovou recentemente<sup>150</sup>; sua ratificação é prevista para setembro de 2005, na 60ª AGNU.<sup>151</sup> O tratado contém disposições para punir o financiamento do terrorismo de maneira muito abrangente, inclusive quando associado à lavagem de dinheiro. A Convenção exige, assim como a resolução 1373 do CSNU, a criminalização do financiamento do terrorismo, que, na lei brasileira, não se inscreve em tipo penal autônomo.<sup>152</sup>

O Brasil tem argumentado que outros dispositivos legais seriam suficientes para punir o financiamento do terrorismo<sup>153</sup>, inclusive o crime de lavagem de ativos (que tem no financiamento do terrorismo um de seus crimes

---

<sup>148</sup>Brasil, MRE, SERE para Brasemb Buenos Aires, Despacho Telegráfico nº 1037, 17.12.2003; Brasil, Ministério da Fazenda, Conselho de Controle de Atividades Financeiras, *Sumário Público do Relatório da Segunda Avaliação Mútua da República Federativa do Brasil no âmbito do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro (GAFI/FATF) – Junho de 2004*, disponível [on-line] in <http://www.fazenda.gov.br/coaf/> [15.07.2005], pp. 02-12; ONU, S/2004/286, *Ministry of Foreign Relations – Federative Republic of Brazil Fourth Report to the Counter-Terrorism Committee, 2004*, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/310/57/PDF/N0431057.pdf?OpenElement> [14.07.2004], p. 17. Além desses apontamentos, o Relatório do GAFI de 2004 recomenda, entre outras medidas: (a) continuar a implementação de varas especializadas em lavagem de dinheiro e crimes financeiros; (b) ampliar as medidas legais de confisco de bens de terroristas; (c) alterar a regulação de sigilo bancário de modo a permitir melhor atuação do COAF; (d) melhorar a base legal para cooperação internacional direta na área financeira; (e) considerar medidas para a melhor identificação de titulares de contas, particularmente pessoas jurídicas, e também das partes em transferências eletrônicas, além de informar transações de seguros de qualquer valor; (f) ampliar o número de investigadores e promotores especializados em lavagem de dinheiro, além de aparelhar os órgãos de investigação e as varas especializadas; e (g) estabelecer parâmetros melhores para auditorias sobre lavagem de dinheiro, e impor os mesmos controles a agências de bancos brasileiros no exterior.

<sup>149</sup>Nessas negociações, a delegação brasileira teve por referência as “Medidas para Eliminar a Captação de Fundos para o Terrorismo”, conforme Anexo III do Compromisso de Mar del Plata (Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 399, 27.03.1999).

<sup>150</sup>Decreto Legislativo 769, de 30.06.2005.

<sup>151</sup>Brasil, MRE, SERE para Delbrasonu, Despacho Telegráfico nº 815, 12.08.2005.

<sup>152</sup>G. Fonseca Jr. (org.), *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU. 1998-1999*, Brasília, IPRI/Funag, 2002, pp. 259-61; A.G.N. Senna e R.C. Albuquerque, *As recomendações especiais...* cit., pp. 260-61; Brasil, Ministério da Fazenda, Conselho de Controle de Atividades Financeiras, *Sumário Público do Relatório da Segunda Avaliação Mútua da República Federativa do Brasil no âmbito do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro (GAFI/FATF) – Junho de 2004*, disponível [on-line] in <http://www.fazenda.gov.br/coaf/> [15.07.2005], pp. 02-12.

<sup>153</sup>A conduta poderia ser enquadrada, p.ex., como associação criminosa (art. 288 do Código Penal, considerado insuficiente pelo CAT por condenar apenas a associação de, ao menos, três pessoas), bem como nos artigos 20 e 24 da Lei de Segurança Nacional (Lei 7.170/83).

anteriores), mas isso não parece ser o bastante. O CAT já advertiu quanto à falta de tipo específico e pediu providências; os EUA também exercem certa pressão nesse sentido.<sup>154</sup>

Apesar de os mecanismos de combate ao financiamento do terrorismo e à lavagem de dinheiro poderem ser similares, a tipificação de cada um é diferente. Como apontam A.G.N. Senna e R.C. Albuquerque, o financiamento “diz respeito à provisão ou recebimento de fundos, com origem legal ou ilegal, que serão utilizados com propósito criminoso”, enquanto a lavagem é ligada “à adoção de medidas destinadas a ocultar a origem ilícita de fundos obtidos com a prática do crime.”<sup>155</sup>

No último relatório do GAFI, na parte que trata do financiamento do terrorismo, o Brasil foi considerado *materially non-compliant* com relação à capacidade legal de congelar e confiscar fundos de terroristas, à criminalização autônoma do delito, e ao dever de ratificar os instrumentos relevantes das Nações Unidas. Foi julgado *compliant* ou *largely compliant* dos deveres de reportar transações suspeitas de ligação com o terrorismo, de assistir investigações de outros países, de impor requerimentos antilavagem de dinheiro a sistemas alternativos de remessa de fundos e de reforçar medidas de identificação em transferências eletrônicas.<sup>156</sup>

Em conclusão, as maiores deficiências brasileiras no cumprimento dos deveres de combate ao financiamento do terrorismo são a falta de ratificação

---

<sup>154</sup>ONU, S/2001/1285, *Brazil – Report to the Counter-Terrorism Committee on the implementation of United Nations Security Council resolution 1373 (2001)*, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/203/76/IMG/N0220376.pdf?OpenElement> [14.07.2005], pp. 04-11; ONU, S/2003/256, *Brazil: report to the Counter-Terrorism Committee concerning the application of resolution 1373 (2001)*, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/295/26/PDF/N0329526.pdf?OpenElement> [14.07.2005], pp. 03-04. Em 2005, o relatório anual dos EUA sobre o controle internacional de narcóticos tece críticas ao Brasil pela ausência de legislação específica contra o financiamento do terrorismo. Entretanto, estabelece que a cooperação entre os dois países para combate ao narcotráfico “nunca esteve melhor” (F. Maisonnave, *Financiamento do terror no Brasil preocupa EUA*, in *Folha de S. Paulo*, 05.03.2005, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0503200511.htm> [05.03.2005]). Outra mostra do grande interesse dos EUA pelo tema: o Secretário do Tesouro dos EUA obteve a concordância de seu homólogo neerlandês, para a realização, nos Países Baixos, no início de 2006, de uma conferência especial sobre financiamento do terrorismo (Brasil, MRE, Brasemb Haia para SERE, Telegrama nº 456, 14.06.2005).

<sup>155</sup>A.G.N. Senna e R.C. Albuquerque, *As recomendações especiais...* cit., p. 263; R.C. Albuquerque, *A tipologia...* cit., p. 149. Apesar de a legislação brasileira ser suficiente no que tange à lavagem de fundos de origem ilícita, não criminaliza a aplicação de recursos de origem lícita em atividades ilegais (Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 455, 12.03.2002).

<sup>156</sup>GAFI, *Federative Republic of Brazil – Mutual Evaluation Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism – 28 June 2004*, disponível [on-line] in <http://www.fazenda.gov.br/coaf/> [15.07.2005], pp. 76-78.

da Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, a ausência de tipificação penal do crime no direito interno e a inexistência de procedimento administrativo de congelamento de bens de terroristas. Há que ressaltar que a enorme aderência à Convenção<sup>157</sup> reforça o constrangimento brasileiro; isso, porém, deverá ser corrigido na 60ª AGNU, com a ratificação brasileira. No tocante ao bloqueio administrativo de bens, o Brasil foi elogiado pelo GAFI pelos avanços das discussões internas. Quanto à tipificação autônoma, há que se ter em mente o trâmite democrático e o engajamento expresso nas palavras do Presidente Lula: “[u]ma das formas mais eficazes de combater o terrorismo é sustar suas fontes de financiamento.”<sup>158</sup>

A estrutura nacional contra a lavagem de dinheiro, julgada suficiente, bem como os meios para o combate ao financiamento do terrorismo, não são superados pelas dificuldades apontadas. Deve-se compreender o processo democrático por que passam os compromissos assumidos externamente e, ainda, sublinhar que o Brasil vem equipando-se e cooperando de maneira consistente, como se viu acima. Essa atuação pauta-se pelo repúdio inequívoco ao terrorismo (ver 3.1) e pelo interesse do País pelas sinergias positivas que a cooperação no combate ao financiamento do terrorismo gera à luta contra a lavagem de dinheiro e o crime organizado em geral.<sup>159</sup>

### 3.2.7. Tríplice Fronteira

É importante tratar do antiterrorismo na Tríplice Fronteira<sup>160</sup>, questão que suscitou, provavelmente, as maiores queixas quanto à determinação brasileira a combater o flagelo. Com o enorme crescimento populacional desde a construção da usina hidrelétrica de Itaipu (entre 1971 e 2001, passou-se de 60 mil a 700 mil

---

<sup>157</sup>Conforme a o sítio das Nações Unidas, há 132 signatários e 117 membros plenos da Convenção ([http://untreaty.un.org/ENGLISH/Status/Chapter\\_xviii/treaty11.asp](http://untreaty.un.org/ENGLISH/Status/Chapter_xviii/treaty11.asp) [16.07.2005]).

<sup>158</sup>Palavras do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na conferência “Combatendo o Terrorismo em Prol da Humanidade”, em Nova York (22.09.2003), disponível [on-line] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=2152](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2152) [22.06.2005].

<sup>159</sup>P.C.A. Pinto, *O papel dos organismos regionais: OEA, Grupo do Rio, Mercosul e Comunidade Andina*, in C. Brigagão e D. Proença Jr. (orgs.), *Paz e terrorismo – textos do seminário “Desafios para a política de segurança internacional: missões de paz da ONU, Europa e Américas”*, São Paulo, Hucitec, 2004, pp. 263-68; A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 74-109.

<sup>160</sup>A região é assim chamada por lá se formarem os limites entre Argentina, Brasil e Paraguai. A fronteira “viva”, entretanto, diz respeito apenas aos dois últimos, já que a porção argentina da região tem reduzida população e movimento transfronteiriço.

habitantes), a região passou a experimentar graves problemas de segurança pública. Tornou-se centro de prática de delitos como contrabando, narcotráfico, pirataria, furtos de automóveis e lavagem de dinheiro, os quais têm sido objeto de grande preocupação, monitoramento e cooperação do governo brasileiro.<sup>161</sup>

Outra peculiaridade daquela fronteira é a expressiva presença de comunidades árabes – 12 mil pessoas somente do lado brasileiro. Cerca de 90% destes é de origem libanesa, particularmente do Vale da Bekaa, região de grande influência do Hezbollah.<sup>162</sup>

Essa situação enseja suspeitas e acusações de atividades terroristas e de financiamento do terrorismo no local. Em razão dos atentados terroristas ocorridos na Argentina em 1992 e 1994<sup>163</sup>, as imprensas nacional e internacional<sup>164</sup> passaram veicular a existência de terroristas homiziados em comunidades árabes da Tríplice Fronteira. Houve, é verdade, eventos que alimentaram as especulações acerca de atividades terroristas na região.<sup>165</sup> Mais tarde, com o ambiente do pós-11 de

<sup>161</sup>BRASIL, MRE, COCIT para Subsecretaria-Geral de Política Bilateral, Memorandum 004, 28.01.2002 A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 74-109.

<sup>162</sup>A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 74-109. Conforme o autor, a comunidade estrangeira mais numerosa na região é a chinesa (de Formosa e da China continental), que tem sido vítima de bandos chineses que praticam extorsão em troca de “proteção”, particularmente contra os varejistas.

<sup>163</sup>Em 1992, houve atentado à Embaixada de Israel e, em 1994, à sede da *Asociación Mutual Israelita Argentina* (AMIA), ambos em Buenos Aires, com o total de 114 mortos. As investigações argentinas, pouco conclusivas, apontam operações planejadas no Irã e executadas a partir de conexão local do Hezbollah. O responsável direto pelo atentado de 1992, p.ex., teria ingressado na Argentina a partir de Foz do Iguaçu.

<sup>164</sup>V.g., em julho de 2000, a rede de notícias CNN difundiu supostos informes reservados do governo paraguaio contendo a informação da existência de cerca de 460 militantes ativos da Hezbollah na Tríplice Fronteira (A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 74-109). Segundo o diário paraguaio ABC Color, autoridades paraguaias e estadunidenses, em 2003, suspeitavam de remessas de pequenos comerciantes da Tríplice Fronteira a empresas do Texas suspeitas de serem fachada para al-Qaeda ou Hamas (Brasil, MRE, Brasemb Assunção para SERE, Telegrama nº 955, 28.08.2003). Em história aparentemente descabida, “altas fontes policiais” argentinas teriam acusado o Itamaraty de conceder documentos a terroristas islâmicos para transitarem sem problemas pela região. Parte da “cooperação” adviria de pressões iranianas relativas às exportações brasileiras, bem como de corrupção pura e simples (La Nación, 17.01.1999, *Terrorismo legal – vinculan a Itamaraty con el Hisbolá*).

<sup>165</sup>Seguem dois exemplos. Como resultado de investigações da PF com sua contraparte paraguaia, o Brasil expulsou o sacerdote xiita iraniano Mohsen Tab-Tabai Eimaki, residente em Foz do Iguaçu – que, conforme a imprensa, seria o líder do Hezbollah na região das três fronteiras (Brasil, MRE, Brasemb Assunção para SERE, Telegrama nº 474, 26.04.1999). Em 2000, foi preso o libanês identificado como Salah Abdul Karim Yassine, portando documentos colombianos falsos, suspeito de ligação com o Hamas e de ameaças de atentado contra a Embaixada de Israel em Assunção. Sua movimentação teria sido acompanhada por agentes policiais e de inteligência estadunidenses e israelenses. O libanês, preso em Encarnación, teria afirmado residir em Ciudad del Este (Brasil, MRE, Brasemb Assunção para SERE, Telegrama nº 1122, 04.12.2000).

Setembro, essa suposta vinculação com o terrorismo islâmico tornou-se tema importante na agenda de segurança dos países da região e dos EUA.<sup>166</sup>

Alguns analistas e acadêmicos afirmam a presença terrorista em na região.<sup>167</sup> Os EUA<sup>168</sup>, por sua vez, parecem ter atitude ambígua quanto à Tríplice Fronteira. Autoridades estadunidenses como Donna Hrinak (Embaixadora em Brasília), J. Cofer Black (Coordenador de Contraterrorismo do Departamento de Estado) e Colin Powell (Secretário de Estado) já ressaltaram a inexistência de terroristas na região.<sup>169</sup> Na contramão dessas declarações, o relatório anual de 1999 sobre terrorismo do Departamento de Estado menciona a Fronteira Tríplice como “ponto focal” para o extremismo islâmico, apesar de alguns sucessos de esforços de ativa cooperação antiterrorista.<sup>170</sup> Extenso relatório

---

<sup>166</sup>W.F.B. Jacini, *Terrorismo: atuação da Polícia Federal*, in *Revista CEJ* 18 (2002), p. 78-79; A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 74-109; M.P. Buzanelli, *Introdução* cit., pp. 09-13; E. Diniz, *Considerações sobre a possibilidade...* cit., pp. 15-45.

<sup>167</sup>Seguem exemplos. Conforme diário local, a população da fronteira indignou-se com a realização do seminário “O terrorismo global e a Tríplice Fronteira: mito ou ameaça”, realizado pelo Center for the Study of Terrorism and Political Violence, da Universidade Saint Andrew, em conjunto com a consultoria internacional de segurança Security Intelligence Advising (A Gazeta do Iguazu, 1º.09.2003, “*Não há terror em Foz*”, afirma embaixadora). A estudiosa J. Stern, por sua vez, apesar de reconhecer os sinceros esforços brasileiros no combate ao terrorismo, sobretudo com o mecanismo “3+1”, crê existirem atividades terroristas e de financiamento do terrorismo na região. O esforço internacional de monitoramento seria uma prova disso, bem como vasta literatura e fontes anônimas da autora. A resposta correta deveria ser mais cooperação, ao invés de negar o problema (*Triborder dispute*, in *Foreign Affairs* 1 (2004), pp. 188-89). De acordo com O.B. Amorim Filho, a Tríplice Fronteira é caso em que as *comunidades migrantes*, que vivem no mundo sob a forma de diásporas, apoiam atividades terroristas. Tal assistência seria muito importante na atualidade (*A geopolítica...* cit., pp. 341-42). Segundo conclusão de estudo do Gabinete de Segurança Internacional, a região brasileira de maior possibilidade de ligação com o terrorismo internacional é a Tríplice Fronteira (*II encontro de estudos...* cit., pp. 103-23).

<sup>168</sup>Os EUA passaram a definir zonas de risco de presença terrorista nas Américas, basicamente em regiões de elevada presença de imigrantes árabes ou palestinos, como a Tríplice Fronteira, a Ilha Margarita (na Venezuela) e a Zona Franca de Iquique (no Chile). Também houve declarações de autoridades dos EUA a respeito do perigo de atividades terroristas provenientes do Suriname, onde 35% da população é muçulmana. (P.C.A. Pinto, *O papel dos organismos...* cit., p. 267; Brasil, MRE, Brasemb Paramaribo para SERE, Telegrama nº 421, 07.11.2003). Tom Ridge, então diretor de segurança interna dos EUA, afirmou que, como um todo, a América Latina ofereceria facilidades às redes terroristas; apesar de não haver, ainda, ligações entre terroristas “nativos” (FARC e Sendero Luminoso, p.ex.) e al-Qaeda, haveria células dormentes entre os muçulmanos da América Latina (R. S. Leiken, *War on terror: Mexico more critical than ever for the US*, in *The Sacramento Bee*, 24.03.2002, disponível [on-line] in <http://www.brookings.edu/views/op-ed/leiken/20020324.htm> [13.11.2004]).

<sup>169</sup>A Gazeta do Iguazu, 1º.09.2003, “*Não há terror em Foz*”, afirma embaixadora. Black e Hrinak expressaram preocupação, não obstante, com remessas financeiras.

<sup>170</sup>Brasil, MRE, Brasemb Washington para SERE, Telegrama nº 951, 03.05.2000. No documento, elogiam-se os esforços argentinos para o estabelecimento do CICTE.

produzido pela Biblioteca do Congresso trata a região como santuário de terroristas e aponta falhas nos aparelhos de segurança dos países da fronteira.<sup>171</sup> A *Central Intelligence Agency* (CIA), por sua vez, aponta “levantamento de fundos para organizações extremistas”.<sup>172</sup> Em sentido parecido, o relatório anual dos EUA sobre o controle internacional de narcóticos de 2005 lança suspeitas de atividade terrorista na Tríplice Fronteira, sobretudo de financiamento<sup>173</sup>, que, de fato, tem-se provado a maior preocupação estadunidense na região.<sup>174</sup>

Da parte da Argentina, houve acusações oficiais diretas de descuido brasileiro quanto à presença de terroristas na região, inclusive para a realização dos atentados em Buenos Aires em 1992 e 1994.<sup>175</sup> Uma forma de compreender essas queixas é interpretá-las como meio de satisfazer a opinião pública argentina e internacional diante da inexistência de resultados satisfatórios nas investigações. Mesmo assim, aponta E. Diniz, em caso de um “terceiro atentado”, o Brasil poderá enfrentar isoladamente acusações de descuido em seu território. Grandes pressões adviriam de países como Argentina, EUA, Israel e Reino Unido.<sup>176</sup>

<sup>171</sup>R. Hudson, *Terrorist and organized crime groups in the Tri-Border Area (TBA) of South America – A report prepared by the Federal Research Division, Library of Congress under an interagency agreement with the Director of Central Intelligence Crime and Narcotics Center*, Washington D.C., Library of Congress, 2003, pp. 01-04. Segundo o relatório, os grupos presentes na região seriam os egípcios Al-Gama’ a al-Islamiyya e Al-Jihad, al-Qaeda, Hamas, Hezbollah e al-Muqawamah. Haveria, desde 1996, plano do Hezbollah e da al-Qaeda para, a partir da fronteira, explodir a embaixada dos EUA em Assunção. Esforços nacionais e cooperativos dos países da região pareceriam ter restringido as atividades terroristas a partir de 2001, mas, não as teriam eliminado.

<sup>172</sup>Estados Unidos da América, CIA, *The world factbook*, disponível [on-line] in <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/index.html> [25.05.2005].

<sup>173</sup>F. Maisonnave, *Financiamento do terror...* cit.

<sup>174</sup>Brasil, MRE, Brasemb Buenos Aires para SERE, Telegrama nº 208, 03.02.2004.

<sup>175</sup>Conforme Carlos Corach (Ministro do Interior da Argentina entre 1995 e 1999) e Mario Baizán (Subsecretário de Cooperação Internacional daquele Ministério entre 1997 e 1999, tendo representado a Argentina no Comando Tripartite), ambos os atentados teriam sido executados e planejados a partir da Tríplice Fronteira, conforme inteligência fornecida à Argentina por órgãos de países ocidentais poderosos. Esses informes indicariam, na região, uma “*trama de varias redes delictivas que permitían a los terroristas crear su propio paraíso, donde colectaban fondos, generaban inteligencia regional y organizaban y entrenaban a los cuadros que debían ser evacuados de las zonas en conflicto*”. Haveria, basicamente, três grupos terroristas islâmicos instalados na região: Hezbollah, Hamas e Irmandade Islâmica (*La respuesta argentina...* cit., pp. 18-19, 29).

<sup>176</sup>A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 74-109; E. Diniz, *Considerações sobre a possibilidade...* cit., pp. 15-45. Conforme a Força-tarefa independente patrocinada pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), “[o] assunto da segurança na Tríplice Fronteira tem sido mais levantado mais pela Argentina do que pelos próprios Estados Unidos” (*Relatório sobre os EUA*, in *Política Externa* 3 (2002-2003), pp. 125-26).

Dado esse contexto, a posição brasileira tem sido balizada por duas considerações fundamentais. Primeiro, expressa não haver comprovação, até o momento, da existência de células terroristas ou de financiadores do terrorismo na região – mesmo após a intensificação das atividades policiais e de inteligência<sup>177</sup> na região em 1996, com a criação do Comando Tripartite (Argentina, Brasil e Paraguai). A área tem constituído especial atenção das autoridades brasileiras, inclusive por aspectos estratégicos e de segurança nacional, com sensível aumento de ações antiterroristas preventivas.<sup>178</sup>

Segundo, reafirma-se que o Brasil é um país de várias etnias e religiões em convivência pacífica e harmoniosa, sendo, portanto, contrário a nossas tradições estigmatizar uma comunidade com aquelas graves suspeitas somente em razão de sua origem. Busca-se, de forma condizente com o ideal de Estado democrático de direito, identificar e punir, individualmente, eventuais terroristas ou seus financiadores, cooperando com outros países para tanto e rechaçando discriminações contra grupos específicos.<sup>179</sup> O trecho seguinte resume, *grosso modo*, esses dois aspectos centrais da posição brasileira:

---

<sup>177</sup>Desde 1997, a Polícia Federal tem investigado as suspeitas terroristas na região, sem elementos comprobatórios (W.F.B. Jacini, *Terrorismo: atuação...* cit., pp. 78-79). A ABIN, preocupada com a eventual montagem de “santuários ou bases terroristas, tem monitorado as comunidades muçulmanas da fronteira (A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 74-109). M.P. Buzanelli ressalta a ausência de menção, pelas autoridades brasileiras, à natureza limitada dessas ações de inteligência, às restrições legais para seu emprego, à dificuldade de atuação em comunidades pouco permeáveis e à crônica carência de recursos – todos esses fatores restritivos da inteligência na fronteira (*Introdução* cit., pp. pp. 09-13).

<sup>178</sup>A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 74-109; Intervenção do Senhor Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho, na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, em Brasília (14.05.2003), disponível [on-line] in <https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/discursos/2003/resenha,14,05,03,01.htm> [12.07.2005]; Brasil, Ministério da Fazenda, Conselho de Controle de Atividades Financeiras, *Sumário Público do Relatório da Segunda Avaliação Mútua da República Federativa do Brasil no âmbito do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro (GAFI/EATF) – Junho de 2004*, disponível [on-line] in <http://www.fazenda.gov.br/coaf/> [15.07.2005], pp. 02-12; Entrevista concedida ao autor pelo Professor Celso Lafer, ex-Ministro das Relações Exteriores, em Brasília (23.06.2004).

<sup>179</sup>Brasil, MRE, COCIT para Subsecretaria-Geral de Política Bilateral, Memorandum nº 04, 28.01.2002; A.M. Cardoso, *Terrorismo e segurança...* cit., p. 51; A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 74-109; Palavras do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na conferência “Combatendo o Terrorismo em Prol da Humanidade”, em Nova York (22.09.2003), disponível [on-line] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=2152](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2152) [22.06.2005].

*Inexistem, até o momento, elementos comprobatórios da presença ou financiamento de terroristas a partir daquela região. Não podemos permitir que a Tríplice Fronteira continue sendo apontada como celeiro de terroristas. A vinculação que por vezes se faz entre atividades terroristas e a presença de comunidade de origem árabe na região é particularmente perniciososa e contraproducente. Somos uma sociedade multiétnica e multicultural (...) e repudiamos acusações fundadas em preconceitos étnicos ou religiosos.<sup>180</sup>*

O Brasil mostra-se, ademais, aberto à cooperação. Sempre que o tema do terrorismo na Tríplice Fronteira é provocado por autoridades estrangeiras, o Brasil tem-lhes solicitado inteligência acerca das suspeitas, de modo a permitir melhor investigação. Até o presente, não foram recebidos dados que demonstrem as alegações. O trabalho das autoridades brasileiras defronta-se, entretanto, com a necessidade de “prova de não existência”. Isso leva à permanência das desconfianças – de boa ou má-fé – quanto à ação antiterrorista brasileira na região e demanda, pois, cooperação, inclusive em inteligência, para que a questão seja discutida de forma construtiva.<sup>181</sup>

Além das iniciativas de cooperação entre os países da Tríplice Fronteira e do Mercosul, já apontados (ver 3.2.4), é de suma importância, para a presente questão, o Mecanismo “3 + 1”, entre os países que conformam aquela fronteira e os EUA. O foro tomou corpo em fins de 2002, em reuniões com representantes dos quatro países. Chegou-se, então, a um consenso quanto à inexistência de atividades operativas de terrorismo naquela fronteira. Pela primeira vez, uma alta autoridade estadunidense (J. Cofer Black, Coordenador de Contraterrorismo do Departamento de Estado) afirmou não haver indícios de células terroristas na região.<sup>182</sup> Decidiu-se, ademais, seguir com o formato “3 + 1”, buscando mecanismos operacionais de cooperação na região. O mecanismo parece ter-se consolidado e deverá gerar sua própria agenda de implementação. Prova disso é

---

<sup>180</sup>C. Amorim, *O Brasil e os novos...* cit.

<sup>181</sup>L.O.S. Bonfim, *A política externa...* cit., pp. 122-39; Brasil, MRE, COCIT para Subsecretaria-Geral de Política Bilateral, Memorandum nº 4, 28.01.2002; A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 74-109.

<sup>182</sup>Também em 2004, após participar da reunião do CICTE em Montevidéu, o coordenador de Antiterrorismo do Departamento de Estado dos EUA visitou a Argentina, onde elogiou o mecanismo “3+1” como modelo para o continente e afirmou não haver prova de financiamento do terrorismo na região da Tríplice Fronteira (Brasil, MRE, Brasemb Buenos Aires para SERE, Telegrama nº 208, 03.02.2004).

o encontro de unidades de inteligência financeira (UIFs), realizado em Brasília em maio de 2003, que, dando seguimento às primeiras reuniões, concentrou-se na análise dos riscos de financiamento do terrorismo a partir da Tríplice Fronteira, até o momento não comprovado. Como se viu, por meio desse foro, o Brasil tem logrado afastar as acusações que pesam contra a região e, ao mesmo tempo, mostrar-se pronto a contribuir para o esforço mundial antiterrorista.<sup>183</sup>

Em conclusão, a suposta presença de terroristas ou de seus financiadores na Tríplice Fronteira representa risco multifacetado para o Brasil – risco de destruição da harmonia social entre as diversas comunidades, em razão do estigma lançado por muitos sobre os muçulmanos da região; risco de deterioração das relações com os vizinhos da fronteira em hipótese de descaso com a segurança da área; e até mesmo risco de intervenção, quiçá armada e unilateral, sob pretexto de “guerra contra o terrorismo”.<sup>184</sup> Contudo, o Governo brasileiro, por meio da cooperação e do diálogo com os países da fronteira, o Mercosul e os EUA, vêm demonstrando boa vontade para com o combate ao terrorismo e, ao mesmo tempo, vai afastando as suspeitas que recaem sobre a região. A reiteração da negativa da presença terrorista na Tríplice Fronteira, aliada à ampla cooperação preventiva, lograram inegável êxito.

De todo modo, não parece haver espaço para desatenção à região no contexto da “guerra contra o terrorismo”. Comprovam-no as especulações acerca da criação de uma base militar dos EUA próxima à região.<sup>185</sup>

---

<sup>183</sup>Brasil, MRE, SERE para Brasemb Buenos Aires, Despacho Telegráfico nº 1037, 17.12.2003; Brasil, MRE, Brasemb Buenos Aires para SERE, Telegrama nº 2479, 06.12.2003; *Comunicado del Grupo 3 + 1*, em Assunção (3 de dezembro de 2003), disponível [on-line] in <http://www.cicte.oas.org/Docs/Comunicado%20del%20Grupo%203.doc> [09.09.2004]; A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 74-109; J. Maschio, *Agora, EUA descartam terror na Tríplice Fronteira*, in *Folha de S. Paulo*, 19.12.2002, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1912200203.htm> [20.07.2005].

<sup>184</sup>Segundo a revista *Newsweek*, logo depois de 11.09.2001, o subsecretário do Pentágono Douglas Feith sugeriu a invasão da Tríplice Fronteira, a fim de capturar terroristas e ocupar a região permanentemente (M. Santayana, *EUA no Paraguai*, in *Carta Maior*, 04.07.2005, disponível [on-line] in <http://agenciacartamaior.uol.com.br/agencia.asp?id=1351&coluna=boletim> [04.07.2005]).

<sup>185</sup>Em julho de 2005, surgiram notícias, confirmadas pelos governos, sobre acordo entre Paraguai e EUA para a presença de militares estadunidenses naquele país, com *status* diplomático. Existem, também, rumores, negados pelos governos, sobre a construção de uma base militar, supostamente situada perto de Mariscal Estigarribia, a 250 km da fronteira com a Bolívia e próxima da Tríplice Fronteira, que teria capacidade para 16 mil homens. Além do combate ao narcotráfico, seriam objetivos da suposta base garantir acesso às reservas bolivianas de hidrocarbonetos e reprimir o terrorismo na Tríplice Fronteira. O Itamaraty, conforme as notícias, não se pronunciou sobre o assunto, alegando não ingerência em assuntos internos (M. Santayana, *EUA no Paraguai* cit.; *Carta Maior*, 1º.07.2005, *Paraguai recebe militares dos EUA com garantia de imunidade*, disponível [on-line] in <http://agenciacartamaior.uol.com.br/>

### 3.3. Conclusões parciais

Conforme o exposto neste capítulo, o Brasil tem sido bom cumpridor das regras estabelecidas do regime internacional antiterrorista. Há, como se viu, algumas deficiências, particularmente a ausência de congelamento administrativo de bens de terroristas e da tipificação do crime de financiamento do terrorismo. Contudo, isso não transforma o País, aos olhos da comunidade internacional, em “inadimplente” de suas obrigações. Ao contrário, o Brasil faz parte de uma minoria de países que têm entregado relatórios ao CAT, em geral, nos prazos estabelecidos. Os relatórios elaborados pelo Brasil (cinco, até hoje) são crescentemente detalhados, mas com número decrescente de perguntas. Jamais se cogitou de incluir o País nas visitas que a Diretoria Executiva do Comitê vem fazendo a lugares que geram preocupação; o Brasil nunca esteve “no radar” do CAT.<sup>186</sup>

---

agencia.asp?id=3227&cd\_editoria=005&coluna=reportagens [20.07.2005]; C. Vila-Nova, *EUA e Paraguai negam base militar*, in *Folha de S. Paulo*, 07.07.2005, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0707200518.htm> [20.07.2005].

<sup>186</sup>Entrevista concedida ao autor pelo Ministro Marcos Vinícius Pinta Gama, Chefe da COCIT, em Brasília (22.08.2005).



## 4. O regime em construção – visão geral

Tratada a questão da conformidade do Brasil às regras do regime internacional antiterrorista, chega o momento de tratar dos pontos mais em aberto do regime. Nesta parte, busca-se demonstrar a discordância na comunidade internacional com relação aos aspectos mais gerais de tais pontos. Para tanto, optou-se por estudar, brevemente, apenas as orientações dos cinco países com assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (China, EUA, França, Reino Unido e Rússia). A opção decorre, primeiro, da limitação temática e de espaço do presente estudo e, segundo, do entendimento de que, por essa sua condição institucional, são as nações de maior centralidade política nas decisões internacionais afetas à paz e à segurança internacional.

### 4.1. EUA

Os ataques de 11 de Setembro, que destroçaram a percepção de invulnerabilidade do território estadunidense, causaram um redirecionamento na agenda da administração Bush no sentido de combater o terrorismo. Internamente, criou-se o *Department of Homeland Security*, maior reforma administrativa dos EUA desde a II Guerra. Tal departamento, de ampla competência e generoso orçamento, passou a controlar as 22 agências federais dedicadas a combater o terrorismo no país. Aprovaram-se também diversas

normas para os mesmos fins<sup>187</sup> e houve redirecionamento do *Federal Bureau of Investigation* (FBI) para o antiterrorismo. Criticam-se essas medidas, sobretudo o *Patriot Act*, por poderem reduzir as liberdades civis, com intrusão na intimidade, prisões arbitrárias e ameaças, sobretudo contra estrangeiros.<sup>188</sup>

Além da teoria conspiratória segundo a qual setores radicais da comunidade de inteligência estadunidense praticaram os atentados<sup>189</sup>, existe a crítica de que o trauma da “descoberta” da vulnerabilidade dos EUA tenha sido manipulado pelo governo (com níveis de alerta e recomendações confusas, por exemplo) e pela cobertura sensacionalista da imprensa, garantindo rapidez e pouca resistência interna às reformas e ao aumento maciço do orçamento militar. Conforme o eminente psicólogo nova-iorquino P. Zimbardo, “Não precisamos de um ataque terrorista, porque nós mesmos estamos fazendo todo o trabalho para eles”.<sup>190</sup>

Sobretudo no âmbito externo, a ação dos EUA recebeu grande influência do pensamento neoconservador, pré-existente, mas apresentado como única resposta possível ao terror. Essas opiniões informariam o maior unilateralismo e a insistência dos EUA em enfatizar o combate ao apoio estatal ao terrorismo.<sup>191</sup>

---

<sup>187</sup>Sobretudo, *Homeland Security Act of 2002, USA PATRIOT Act of 2001, Aviation and Transportation Security Act of 2001, Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002, Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002, e Maritime Transportation Security Act of 2002.*

<sup>188</sup>C.S. Pecequillo, *A América inviolável: o fim de um mito*, in *Meridiano* 47 16 (2001), p. 02; L.G. Nascentes da Silva, *A estruturação...* cit., pp. 02-39; T. Todorov, *Le nouveau désordre...* cit., pp. 48-68; R.A. Barbosa, *Os Estados Unidos...* cit., pp. 77-79.

<sup>189</sup>T. Meyssan, *11 septembre 2001 – l’effroyable imposture*, trad. port. de K.R.C. Guimarães, *11 de setembro de 2001 – uma terrível farsa*, São Paulo, Usina do Livro, 2003, pp. 07-24, 44, 93-109. Apesar de não concordarmos com essa visão geral – até mesmo porque o que nos importa neste trabalho são os efeitos do 11 de Setembro –, não se pode negar que o T. Meyssan apresenta evidências contundentes de que o Pentágono não foi atingido por uma grande aeronave, conforme afirma a versão oficial.

<sup>190</sup>A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 110-15; S. Dávila, “*Abu Ghraib foi só o começo*”, diz psicólogo, in *Folha de S. Paulo*, 17.01.2005, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1701200511.htm> [17.01.2005]; G. Dupas, *Fundamentos, contradições...* cit., pp. 06-09; R.A. Barbosa, *Os Estados Unidos...* cit., p. 76. A respeito dessa manipulação, ver A. Gore, *The politics of fear*, in *Social Research* 4 (2004).

<sup>191</sup>S. Halper e J. Clarke, *America alone...* cit., pp. 09-39. Conforme S. Halper e J. Clarke, o neoconservadorismo não é propriamente um movimento intelectual, mas uma linha de pensamento cuja coesão é frequentemente exagerada. Atualmente, três crenças comuns fundamentais unem os neoconservadores: (a) a condição humana é definida como uma escolha entre o bem e o mal, e de que a verdadeira medida de caráter político encontra-se na disposição de confrontar o mal; (b) a variável fundamental das relações entre os Estados é o poderio militar e a disposição de

Externamente, os EUA optaram por encarar os ataques como guerra<sup>192</sup>, o que pressupõe não apenas punir os responsáveis, mas empreender ações de maior envergadura, até mesmo a guerra tradicional. Segundo J. Almino, isso seria fundamental para o *hegemon*, pois todo um sistema de segurança e defesa tem sua credibilidade desafiada. “Não dar sinais de que a guerra está sendo vencida é o mesmo que reconhecer que o acúmulo de armas e a enorme superioridade do poderio bélico pouco servem na luta contra o inimigo”. A caracterização do antiterrorismo como guerra reforçou a ideia de alguns de que os EUA têm a necessidade estratégica de sempre terem um inimigo externo.<sup>193</sup>

Essa “guerra” foi percebida pelos EUA como luta entre o Bem e o Mal, legitimando a reação imediata contra Afeganistão e al-Qaeda e a expectativa

---

usá-lo; e (c) o Oriente Médio e o islamismo global seriam os principais *loci* de interesse internacional dos EUA. Na prática, isso implica que: (a) os neoconservadores analisam questões internacionais com padrões morais absolutos; (b) sublinham a unipolaridade dos EUA, enxergando o uso da força militar como primeira, não última opção em política externa. Repudiam as lições do Vietnã e abraçam aquelas de Munique; (c) desdenham agências diplomáticas tradicionais e análises realistas. São hostis a órgãos multilaterais não militares e a acordos e tratados internacionais; e (d) idealizam uma certa interpretação do governo Reagan e buscam repeti-la. Para mais detalhes acerca dos neoconservadores e de sua influência na administração Bush, ver: I.H. Daalder, e J.M. Lindsay, *America unbound: the Bush revolution in foreign policy*, Washington D.C., Brookings, 2003; J. Mann, *Rise of the Vulcans – the history of Bush’s war cabinet*, New York, Viking, 2004; T. Todorov, *Le nouveau désordre...* cit., pp. 34-45.

<sup>192</sup>Como análise crítica dessa utilização do termo “guerra”, ver M. Howard, *What’s in a name*, in *Foreign Affairs* 1 (2002), e A. Pellet, *Terrorismo e guerra...* cit., pp. 173-74. Para A. Pellet, por o ataque não ter partido de Estado, “seria necessário (...) um grande esforço de imaginação para identificar uma *agressão armada*” no sentido do art. 51 da Carta da ONU.

<sup>193</sup>J. Almino, *Inserção internacional...* cit., pp. 57-61; L.G. Nascentes da Silva, *A estruturação...* cit., pp. 141-50; T.G. Costa, *A segurança internacional do Brasil e os Estados Unidos da América na era do anti-terror*, in C. Brigagão e D. Proença Jr. (orgs.), *Brasil e o mundo – novas visões*, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 2002, pp. 192-94. Conforme S.P. Guimarães – em publicação anterior ao 11 de Setembro –, os EUA têm na caracterização de inimigos (antes, os comunistas; agora, o narcotráfico, o terrorismo etc.) um meio de estigmatizar como inimiga e perigosa qualquer crítica à política, à sociedade e aos interesses estadunidenses, bem como uma forma de justificar elevados gastos militares e a manutenção de suas forças armadas ao redor do mundo (*Quinhentos anos de periferia – uma contribuição ao estudo da política internacional*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Universidade; Porto Alegre, UFRGS/Contraponto, 2001, pp. 97, 156). Similarmente: O. Ianni, *Sociologia del terrorismo*, in E. López (org.), *Escritos sobre terrorismo*, Buenos Aires, Prometeo, 2003, p. 33. M. Moreno afirma que o recurso à guerra contra o terrorismo pode ter importante funcionalidade nos avanços estadunidenses no Oriente Médio e na Ásia Central (*Terrorismo: em busca de uma definição universal*, in C. Brigagão e D. Proença Jr. (orgs.), *Panorama brasileiro de paz e segurança*, São Paulo, Hucitec; Rio de Janeiro, Konrad Adenauer, 2004, p. 349).

– então correspondida<sup>194</sup> – de corroboração da comunidade internacional (“quem não estiver com os EUA estarão contra”). Nesse contexto, os EUA exercem pressão sobre os demais países para cooperarem com CIA e FBI em matéria policial e de inteligência.<sup>195</sup>

Os EUA deixam transparecer uma crescente tendência unilateral, já perceptível anteriormente<sup>196</sup>, marcada pela prioridade conferida a coalizões *ad hoc* para missões específicas, em que se flexibilizam as alianças estadunidenses. Isso é temperado por um multilateralismo conflituoso e “à la carte” em foros específicos, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a Organização das Nações Unidas (ONU).<sup>197</sup>

O unilateralismo dos EUA e sua agenda centrada no terror têm também face econômica. Na área financeira, países prioritários no combate ao terrorismo – como Turquia e Paquistão – têm sido privilegiados bilateralmente, no Clube de Paris, no FMI e nos bancos multilaterais, enquanto a Argentina, em profunda crise, não recebeu auxílio das instituições de Bretton Woods. Passou a haver ênfase em doações aos países menos desenvolvidos, em detrimento de países médios como o Brasil, que terão maiores dificuldades em obter financiamentos multilaterais.<sup>198</sup>

Quanto à América Latina, os planos iniciais de Bush de relações mais abertas com a região foram abandonados devido à prioridade acachapante da segurança e do antiterrorismo. No pós-11 de Setembro,

---

<sup>194</sup>Logo após o 11 de Setembro, a solidariedade e a cooperação partiu dos mais diversos países, inclusive países muçulmanos, tendo chamado a atenção o apoio do Sudão, que fora atacado com míssil dos EUA em 1998 devido a suposto apoio a atentado terrorista (P.L. Griset e S. Mahan, *Terrorism in perspective* cit., p. 281).

<sup>195</sup>R.A. Barbosa, *Os Estados Unidos...* cit., pp. 75-79; A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 02-39.

<sup>196</sup>P.ex., a recusa do Tribunal Penal Internacional, do Protocolo de Quioto, do Protocolo de Verificação da Convenção sobre Proibição das Armas Biológicas, do Tratado de Proibição de Testes Nucleares - CTBT, do Tratado sobre Mísseis Balísticos - ABM e do Protocolo de Montreal sobre Minas Terrestres. No mesmo sentido vai a insuportável pressão para o afastamento do diretor-geral da Organização para a Proscrição de Armas Químicas (OPAQ), do Presidente do Comitê Intergovernamental de Mudança de Clima (IPCC) e para a renúncia da Alta Comissária de Direitos Humanos, Mary Robinson.

<sup>197</sup>M. Cepik, *Adequação e preparo...* cit., pp. 47-77; R.A. Barbosa, *Os Estados Unidos...* cit., pp. 77-79; J.L. Gaddis, *E essa agora: lições da antiga era para a próxima*, in S. Talbot e N. Chanda (orgs.), *A era do terror – o mundo depois de 11 de Setembro*, Rio de Janeiro, Campus, 2002, p. 29.

<sup>198</sup>R.A. Barbosa, *Os Estados Unidos...* cit., p. 83.

a América Latina é ainda mais periférica: não é um centro global de poder nem tem problemas tão graves que demandem a preocupação imediata dos EUA.<sup>199</sup>

#### 4.1.1. A Estratégia de Segurança Nacional

O documento *The National Security Strategy of the United States of America* (doravante chamado de NSS), emitido pelo presidente dos EUA, informa à nação a direção que o Executivo seguirá em matéria de segurança, deixando claras as metas estratégicas dos EUA e seus meios. A nova NSS<sup>200</sup> foi apresentada em 20 de setembro de 2002, cerca de um ano após o 11 de Setembro.<sup>201</sup>

Uma premissa central da NSS é a ideia de um mundo em novos tempos, com o fim da Guerra Fria e o surgimento do novo terrorismo global. O 11 de Setembro haveria cristalizado a sensação de vulnerabilidade dos EUA e da civilização em geral, que enfrentariam ameaça existencial comparável à Guerra Civil e à Guerra Fria. Porém, agora, as causas de temor não seriam tanto os exércitos poderosos, mas grupos terroristas e Estados fracassados<sup>202</sup>. Terroristas e *rogue states*, irracionais, não poderiam ser dissuadidos<sup>203</sup> e, ademais, poderiam

<sup>199</sup>J. Castañeda, *The forgotten relationship*, in *Foreign Affairs* 3 (2003), pp. 67-81. I.H. Daalder e J.M. Lindsay reforçam essa visão de esquecimento quanto ao México (*America unbound...* cit., p. 191). Similarmente, P. Kennedy afirma que a intensificação dos esforços político-diplomáticos dos EUA na Ásia Central e no Oriente Médio leva à dedicação de menos tempo à América Latina e à África (*A manutenção do poder americano: da ferida à recuperação*, in S. Talbott e N. Chanda (orgs.), *A era do terror – o mundo depois de 11 de Setembro*, Rio de Janeiro, Campus, 2002, p. 72).

<sup>200</sup>Estados Unidos da América, *The national security strategy of the United States of America*, Washington D.C., The White House, 2002, disponível [on-line] in <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html> [25.04.2005]. As citações posteriores referem-se a esse documento.

<sup>201</sup>L.O.S. Bonfim, *A política externa...* cit., pp. 02-39.

<sup>202</sup>“*America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones. We are menaced less by fleets and armies than by catastrophic technologies in the hands of the embittered few*” (NSS, cap. I, p. 01).

<sup>203</sup>“*In the Cold War, especially following the Cuban missile crisis, we faced a generally status quo, risk-averse adversary. Deterrence was an effective defense. But deterrence based only upon the threat of retaliation is less likely to work against leaders of rogue states more willing to take risks, gambling with the lives of their people, and the wealth of their nations*” (NSS, cap. V, p. 15). Para J.S. Nye Jr., a administração Bush teria percebido, corretamente, a inoperância da dissuasão quando o inimigo não tem endereço. Assim, ataques preventivos seriam justificados – em autodefesa e quando a dissuasão for impossível. Entretanto, alargar a preempção para casos de países que, no futuro, poderiam vir a auxiliar terroristas cria um precedente perigoso que enfraquece as normas internacionais que regulam o uso da força. A melhor saída, assim, seria limitar a preempção a casos definidos restritiva e claramente, além de sujeitar essas matérias aos foros multilaterais (*A North American perspective* cit., pp. 05-14).

vir a atacar com ADMs: essas são, *grosso modo*, as justificativas da doutrina de ataque preventivo. A NSS mostra disposição a combater tanto grupos terroristas quanto terceiros (grupos ou Estados) que os apoiam, toleram ou lhes dão refúgio.<sup>204</sup>

Com a doutrina de guerra preventiva<sup>205</sup>, explicitada diversas vezes na NSS<sup>206</sup>, coloca-se que situações – segundo os EUA – potencialmente ameaçadoras da paz e da segurança internacionais poderiam ser enfrentadas *manu militari*. A natureza das ameaças é vaga, podendo ensejar desde “intervenções humanitárias” até ataques a proliferadores de ADMs, tudo em nome da “dignidade humana, da liberdade de culto e da liberdade de consciência”.<sup>207</sup>

A NSS afirma que todos os países têm responsabilidades no combate ao terrorismo. De fato, os EUA reconhecem que o antiterrorismo requer ampla participação e a buscam, sempre dentro das premissas estadunidenses. Os países cooperativos serão ajudados, sendo o oposto válido para aqueles que apoiarem o terrorismo de qualquer forma.<sup>208</sup> Essa ideia de ajuda espalha-se do domínio militar ao socioeconômico. Cumpre ressaltar a centralidade, na “guerra ao terrorismo”, das ligações entre Estados e grupos terroristas – o combate aos Estados colaboradores é o eixo central dessa “guerra”.<sup>209</sup>

<sup>204</sup>B. Fausto, *Hegemonia: consenso e coerção* cit., p. 46; A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 02-39; C.E. Lins da Silva, *Doutrina Bush foi gerada há dez anos*, in *Política Externa* 3 (2002-2003), p. 53; C. Rice, *Consciência de vulnerabilidade inspirou doutrina*, in *Política Externa* 3 (2002-2003), pp. 62-63; M.C. Flores, *O policial benigno e a tolerância zero*, in *Política Externa* 3 (2002-2003), pp. 74-77; L.G. Nascentes da Silva, *A estruturação...* cit., pp. 151-69.

<sup>205</sup>Para diferenciação entre “preempção” e “prevenção” e seu uso na doutrina Bush, ver J.L. Gaddis, *Grand strategy in the second term*, in *Foreign Affairs* 1 (2005).

<sup>206</sup>“The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction – and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy’s attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively” (NSS, cap. V, p. 15).

<sup>207</sup>C. Amorim, *Multilateralismo acessório*, in *Política Externa* 3 (2002-2003), pp. 59-61; A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 02-39; T. Todorov, *Le nouveau désordre...* cit., pp. 34-45.

<sup>208</sup>“While our focus is protecting America, we know that to defeat terrorism in today’s globalized world we need support from our allies and friends. Wherever possible, the United States will rely on regional organizations and state powers to meet their obligations to fight terrorism. Where governments find the fight against terrorism beyond their capacities, we will match their willpower and their resources with whatever help we and our allies can provide” (cap. III, p. 07).

<sup>209</sup>M.C. Flores, *O policial benigno...* cit., pp. 74-77; A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 02-39; I.H. Daalder e J.M. Lindsay, *America unbound...* cit., pp. 85, 99. Conforme S. Halper e J. Clarke, o pensamento neoconservador, ao privilegiar os conflitos interestatais e ao entender o terror como necessariamente apoiado por Estados, oferece resposta equivocada à ameaça (*America alone...* cit., pp. 01-08).

A despeito desse amplo espaço para a cooperação (alinhada aos EUA), na NSS, o multilateralismo passa a ter caráter meramente acessório. Ao contrário dos períodos Bush sênior e Clinton – que tampouco centravam suas prioridades no multilateralismo – o unilateralismo não é *ultima ratio*, mas recurso sempre à mão. Dessa forma, na ausência de consenso internacional, os EUA “*will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self-defense by acting preemptively against such terrorists*” (NSS, cap. III, p. 06).<sup>210</sup>

Deve-se ressaltar que essa determinação a agir sozinho aplica-se a situações muito mais amplas e difusas que no passado. Dotados de poder militar incontestável, os EUA não se querem ver “amarrados” a compromissos limitadores de sua capacidade de intervenção preventiva. Tanto é assim que, na NSS, as Nações Unidas mal são lembradas – apenas uma vez<sup>211</sup>, tendo-lhe sido reservadas questões não prioritárias aos EUA. Sobretudo nesses termos, a noção de ataque preventivo, decidida sua aplicação por um Estado sozinho, pode desmontar a estrutura onusiana de paz e segurança.<sup>212</sup>

Também é preocupante o embasamento ético da doutrina, apresentado no início da NSS, que pode ser sintetizado no seguinte trecho:

*The United States possesses unprecedented – and unequalled – strength and influence in the world. Sustained by faith in the principles of liberty, and the value of a free society, this position comes with unparalleled responsibilities, obligations, and opportunity. The great strength of this nation must be used to promote a balance of power that favors freedom.* (NSS, cap. I, p. 01)

A vocação de instaurar o Bem no mundo, tradicionalmente evocada pelos EUA, apresenta-se na NSS. O poder sem paralelo dos EUA concretizaria um desígnio superior, transmutando a força em direito. Esse excepcionalismo,

<sup>210</sup>A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 02-39; C. Amorim, *Multilateralismo acessório* cit., p. 57.

<sup>211</sup>“*As we pursue the terrorists in Afghanistan, we will continue to work with international organizations such as the United Nations, as well as non-governmental organizations, and other countries to provide the humanitarian, political, economic, and security assistance necessary to rebuild Afghanistan so that it will never again abuse its people, threaten its neighbors, and provide a haven for terrorists*” (NSS, cap. III, p. 07).

<sup>212</sup>C. Amorim, *Multilateralismo acessório* cit., pp. 57-61.

consubstanciado na missão de fazer triunfar a liberdade sobre os inimigos, torna mais perigosa a noção de ataque preventivo.<sup>213</sup>

Outro aspecto da NSS, porém de corte claramente realista, é a busca da manutenção do poder militar relativo incontestável dos EUA. Conforme Condoleezza Rice, “tentaremos dissuadir todos os adversários em potencial de tentarem obter uma preparação militar com a esperança de suplantar ou de se equiparar ao poder dos Estados Unidos e de nossos aliados”. A clareza dessa posição evitaria possíveis conflitos e corridas armamentistas.<sup>214</sup>

O interesse em “congelar” o poderio militar relativo no mundo, com os EUA no topo, apresenta-se na estratégia estadunidense há várias décadas. Entretanto, não há paralelo anterior ao empenho atual, caracterizado pelo incremento grande e constante do orçamento de defesa e pela forma ostensiva de apresentação dessa política. Antes do 11 de Setembro, o total de gastos militares estadunidenses equivalia à soma dos outros 12 maiores orçamentos de defesa; em 2004, correspondia à soma dos 21 seguintes.<sup>215</sup>

Ademais, a busca da invulnerabilidade completa (sobretudo por meio do escudo antimísseis) pressupunha, anteriormente, a segurança *defensiva*. Após os atentados e com a NSS, amplia-se o escopo da invulnerabilidade com a troca da contenção pela prevenção, esta de natureza *ofensiva*. A reação de Bush aos atentados foi: “*We need to fight it [terrorismo] overseas by bringing the war to the bad guys*”. Embora a NSS não proponha o uso preventivo de ADMs, declarações oficiais posteriores aventam a possibilidade de *first strike*, nunca descartada durante a Guerra Fria contra potências nucleares. A extensão dessa hipótese aos demais países e até a grupos terroristas, sobretudo se em posse de armas químicas ou biológicas, é inédita e contraria o direito internacional, particularmente o TNP. Reforça essa tendência o retorno do debate oficial, nos EUA, acerca das “armas nucleares utilizáveis” (*usable nukes* ou *mini-nukes*), de menor potência e de natureza ofensiva.<sup>216</sup>

<sup>213</sup>A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 02-39; C. Amorim, *Multilateralismo acessório* cit., pp. 59-61; T. Todorov, *Le nouveau désordre...* cit., pp. 34-45; G. Dupas, *Fundamentos, contradições...* cit., p. 09.

<sup>214</sup>C. Rice, *Consciência de vulnerabilidade...* cit., pp. 74-77.

<sup>215</sup>A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 02-39; S.P. Guimarães, *Quinhentos anos...* cit., pp. 79-83; J.G. Tokatlian, *O momento pró-consular – a América Latina depois da reeleição de Bush*, in *Política Externa* 4 (2005), p. 30.

<sup>216</sup>C. Amorim, *Multilateralismo acessório* cit. pp. 56-57; A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 02-39; R.A. Barbosa, *Os Estados Unidos...* cit., p. 80; J.G. Tokatlian, *O momento pró-consular...* cit., p. 31; I.H. Daalder e J.M. Lindsay, *America unbound...* cit., p. 85. Em dezembro de 2003, o embaixador Linton Brooks, chefe da *National Nuclear Security Administration*, afirmou não haver, por enquanto, intenção dos EUA de desenvolver as armas

Quanto às ADMs, a NSS confere elevada ênfase a seu combate. Demonstra a firme disposição estadunidense a pressionar e combater países que tencionem o desenvolvimento desses armamentos. Isso está claro na argumentação para a invasão do Iraque em 2003.<sup>217</sup>

Em conclusão, a postura atual dos EUA tem uma vertente pragmática e outra messiânica. Aquela se expressa na importância atribuída à manutenção da superioridade estratégica e de poder e na elevada determinação a usá-la. O messianismo, por sua vez, revela-se no excepcionalismo e nos valores morais absolutos. A NSS é clara nessa dualidade: “*The U.S. national security strategy will be based on a distinctly American internationalism that reflects the union of our values and our national interests*” (NSS, cap. I, p. 01).<sup>218</sup>

Não obstante, é lícito entender que o unilateralismo realista constitui o cerne e a originalidade da NSS.<sup>219</sup> No binômio que compõe a noção de hegemonia (ver 1.1), reforçou-se a coerção em detrimento do consenso, apesar de o mundo ser dividido em “fronteiras morais” (terroristas e antiterroristas). Trata-se de “policiamento” internacional, supostamente benigno, mas intolerante no que tange à segurança, como entendida pelos EUA. É impossível saber se essa inflexão é duradoura. O fato é que a doutrina Bush é um produto partidário que vem

---

nucleares pequenas (*mini-nukes*). A notícia em contrário teria sido gerada pela solicitação do Executivo, ao Congresso, da ab-rogação de norma proibitiva da realização de determinadas pesquisas nucleares – inclusive de *mini-nukes*. Os EUA teriam consciência do elevado custo político de uma eventual decisão de desenvolver essas armas (Brasil, MRE, Brasemb Londres para SERE, Telegrama nº 1416, 16.12.2003).

<sup>217</sup> L.O.S. Bonfim, *A política externa...* cit., pp. 20-26; M.C. Flores, *O policial benigno...* cit., pp. 74-77; R.A. Barbosa, *Os Estados Unidos...* cit., pp. 77-79.

<sup>218</sup> A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 02-39.

<sup>219</sup> Alguns autores interpretam essa percepção como oportunismo estadunidense para expandirem suas posições militares e sua influência no mundo. P.ex., afirma H. Jaguaribe: “A “guerra ao terrorismo” (...) representa uma opção política mais complexa do que aparenta. Não se trata (...) de uma postura ingênua que considera que os Estados Unidos se tornaram, por seus valores liberais, o alvo do terrorismo islâmico, o que requereria, por isso, vigorosas medidas preventivas. (...) O “terrorismo” não é uma entidade, é uma estratégia, não centralmente coordenada, de adversários destituídos de poder militar (...). A “guerra contra o terrorismo”, precisamente por essa ambiguidade, proporciona aos Estados Unidos a vantagem de pretensamente legitimar, em nome da autodefesa, atuações militares unilaterais, assumidas como preventivas e desencadeadas onde, por outras razões, convenha fazê-lo. Mais ainda do que isso, depois da “contenção” do poder soviético, que desapareceu, era indispensável criar um novo “inimigo” que justificasse a presença de fortes contingentes militares americanos em todos os pontos estratégicos do mundo.” (*O segundo mandato*, in *Política Externa* 4 (2005), pp. 22-23). Não cabe, aqui, indagar acerca das verdadeiras intenções dos EUA, uma vez que foge ao objeto do presente trabalho.

enfrentando oposição de setores como os democratas e acadêmicos realistas.<sup>220</sup>

Deve-se alertar, ademais, que, a despeito de ser a NSS uma inflexão na política externa estadunidense, o documento expressa certa continuidade de tendências anteriores. O combate ao terrorismo (à época, supostamente apoiado pelos soviéticos) era tema central na agenda externa do governo Reagan, justificando, em certa medida, o recrudescimento da Guerra Fria pelos EUA. O conceito de *rogue states* foi elaborado por Clinton e Albright, e muitas posturas pós-11 de Setembro já eram expressas na campanha de Bush em 2000<sup>221</sup>. Ataques a países supostamente patrocinadores do terrorismo já foram executados pelos EUA – como em 1986, contra a Líbia, e, em 1998, contra Sudão e Afeganistão. Mais importante: a NSS é idêntica a documento formulado pelo governo Bush pai, mas arquivado após a derrota eleitoral para Clinton. A NSS é, portanto, um marco, mas não porta ideias essencialmente novas – aprofunda certas tendências mais agressivas, unilaterais e hegemônicas.<sup>222</sup>

#### 4.1.2. O segundo mandato de Bush

Com a vitória eleitoral republicana em 2004, essa doutrina e prática seguem caracterizando a política externa estadunidense.<sup>223</sup> Conforme E.J. Hobsbawm, Bush e seus assessores estão engajados numa reordenação do mundo, baseada em espalhar a democracia, e cujos primeiros atos

---

<sup>220</sup>A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 02-39; B. Fausto, *Hegemonia: consenso e coerção* cit., pp. 47-49; M.C. Flores, *O policial benigno...* cit., pp. 74-77. Como exemplo dessa oposição, ver A. Gore, *The politics of fear*, in *Social Research* 4 (2004), bem como Coalition for a Realistic Foreign Policy, *The perils of empire: statement of principles by the Coalition for a Realistic Foreign Policy*, disponível [on-line] in <http://www.realisticforeignpolicy.org/static/000027.php> [12.08.2005]. Este último texto, de 2004, é uma interessante manifestação de autores realistas como Kenneth N. Waltz e Robert Jervis contra a política externa de Bush, considerada imperialista e perniciosa aos interesses dos EUA.

<sup>221</sup>Vale perceber a semelhança entre a política externa atual dos EUA e o texto de campanha de C. Rice (*Promoting the national interest*, in *Foreign Affairs* 1 (2000)).

<sup>222</sup>B. Fausto, *Hegemonia: consenso e coerção* cit., pp. 47-49; C.E. Lins da Silva, *Doutrina Bush...* cit., pp. 50-52; G. Dupas, *Fundamentos, contradições...* cit., p. 09; A. Remiro Brotóns, *El orden...* cit., p. 134, 138; B. Grosscup, *The newest explosions of terrorism – latest sites of terrorism in the 90's and beyond*, Far Hills, New Horizon, 2002, pp. 123-33.

<sup>223</sup>Sobretudo se notado que, pela primeira vez em 70 anos, o partido do presidente eleito tem maioria em ambas as casas do Congresso e, provavelmente, consolidará a maioria conservadora na Suprema Corte (L. Martins, *As eleições nos EUA: implicações e ameaças*, in *Política Externa* 4 (2005), p. 11.

foram as invasões do Afeganistão e do Iraque.<sup>224</sup> Isso é perceptível no discurso da segunda posse de Bush – quase todo dedicado às relações exteriores –, em que o combate à tirania no mundo e a promoção da democracia seriam fundamentais para a segurança estadunidense, podendo, aparentemente, justificar ação militar.<sup>225</sup> Ao mesmo tempo, entretanto, a administração Bush parece disposta, ao menos retoricamente, a moderar sua atuação internacional e a privilegiar a diplomacia, o que foi confirmado por Condoleezza Rice na sabatina do Senado que a referendou como secretária de Estado (“Nossa interação com o restante do mundo deve ser de diálogo, não de monólogo”).<sup>226</sup>

#### 4.1.3. Posicionamento dos EUA – resumo

Todo o exposto acerca dos EUA, sobretudo a respeito da NSS, forma o contexto geral em que devem ser compreendidas suas posições acerca do combate ao terrorismo. Conforme o *U.S. Department of State*, a política antiterrorista dos EUA tem quatro princípios básicos: (a) não realizar acordos com terroristas e não lhes fazer concessões; (b) levar terroristas à justiça por seus crimes; (c) isolar e pressionar os Estados que apoiam o terrorismo para forçá-los a mudarem de comportamento; e (d) apoiar as capacidades antiterroristas dos países que trabalham com os EUA e necessitam de assistência.<sup>227</sup>

<sup>224</sup>E.J. Hobsbawm, *The dangers of exporting democracy*, in *The Guardian*, 22.01.2005, disponível [on-line] in <http://www.guardian.co.uk/comment/story/0,3604,1396038,00.html> [23.04.2005]. O historiador vê nessa política um futuro fracasso.

<sup>225</sup> “[A] sobrevivência da liberdade em nossa terra depende cada vez mais do sucesso da liberdade em outras terras (...). Essa tarefa não deve ser realizada primordialmente pela força das armas, ainda que pretendamos defender nossa terra e os nossos amigos com o uso de armas, quando necessário.”

<sup>226</sup>F. Maisonnave, *Bush promete atacar a “tirania” no mundo*, in *Folha de S. Paulo*, 21.01.2005, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2101200501.htm> [21.01.2005]; *Folha de S. Paulo*, 19.01.2005, “É a hora da diplomacia”, afirma Rice, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1901200506.htm> [19.01.2005]; *Folha de S. Paulo*, 21.01.2005, “Pôr fim à tirania é um trabalho concentrado que vai levar gerações”, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2101200508.htm> [21.01.2005]; L. Martins, *As eleições nos EUA...* cit., pp. 17-18; H. Jaguaribe, *O segundo mandato* cit., p. 22. No discurso, aponta F. Maisonnave, Bush não usou a palavra “terror”, mas “tirania” foi pronunciada cinco vezes, *freedom*, 27, e *liberty*, 15. Para uma interpretação mais pessimista e simbólica do segundo mandato de Bush, ver S. Zizek, *A fortaleza América* cit.

<sup>227</sup>Estados Unidos da América, U.S. Department of State, disponível [on-line] in <http://www.state.gov/s/ct/> [29.05.2005].

Numa dimensão mais prática, os EUA adotam listas de grupos terroristas (determinadas pelo *Antiterrorism and Effective Death Penalty Act*, de 1996) e de países que apoiam o terrorismo. Não se preocupam, comumente, em ressaltar as causas subjacentes do terrorismo. Os direitos humanos vêm sendo sistematicamente violados em nome da “guerra ao terror”, sobretudo em Guantánamo.<sup>228</sup> Ademais, como visto na NSS, uma das formas expressas de os EUA lidarem com o terrorismo é a força militar, quiçá preventivamente, cuja função antiterrorista mais importante tem sido a retaliação a atentados.<sup>229</sup>

É de grande importância apontar, com P.R. Pillar, que, apesar de o terrorismo islâmico ser composto de vários grupos e tendências, os EUA, muitas vezes, o consideram algo unificado e poderoso – como se pudesse competir internacionalmente com seu poder. Afinal, esse terrorismo foi responsável – além do 11 de Setembro – pelos maiores atentados contra os EUA nos anos 1990 (à exceção da explosão em Oklahoma City) e por diversos dos mais importantes nos anos 1980. A emergência de Osama bin Laden como alguém que personificava esse terrorismo favoreceu a visão unitária do terrorismo islâmico.<sup>230</sup>

Afora a substância das posições estadunidenses, deve-se ressaltar a grande ênfase dada ao terrorismo em sua política externa. Isso pode ser atribuído, além de ao impacto do 11 de Setembro, ao fato de serem os EUA, atualmente, o alvo preferencial de atentados. Durante os anos 1990, os ataques terroristas contra interesses estadunidenses foram 37% do total, mais que os 31% da década de 1980.<sup>231</sup>

---

<sup>228</sup> Para mais detalhes, ver J.A. Lindgren Alves, *Fragmentação ou recuperação*, in *Política Externa* 13/2 (2004).

<sup>229</sup> P.R. Pillar, *Terrorism and U.S...* cit., pp. 30, 99-100, 150, 159. Segundo P.R. Pillar, a primeira operação de retaliação ocorreu contra a Líbia, em 1986, em resposta à explosão de uma boate frequentada por militares estadunidenses em Berlim. A segunda foi contra o Iraque, em resposta à tentativa de assassinar o ex-presidente George Bush, em 1993. A terceira, em 1998, contra alvos no Afeganistão e no Sudão, em resposta aos ataques às embaixadas em Nairóbi e Dar-es-Salaam.

<sup>230</sup> P.R. Pillar, *Terrorism and U.S...* cit., pp. 51-55. Para P.R. Pillar, essa percepção também é fomentada pelo entendimento do Mundo Islâmico como um todo único e em colisão com o mundo judaico-cristão, para o que teriam contribuído os trabalhos de Bernard Lewis e Samuel Huntington.

<sup>231</sup> P.R. Pillar, *Terrorism and U.S...* cit., pp. 57-61. Segundo P.R. Pillar, três são as razões principais dessa “preferência”: o terrorismo é a arma dos fracos contra os fortes – uma das únicas formas em que se pode enfrentar os EUA; os interesses dos EUA são muito expostos; e há grandes ressentimentos com o *hegemon*.

Como visto, a NSS requer a cooperação de todos os países na luta contra o terror. A incapacidade dos EUA de combaterem o terrorismo isoladamente, mesmo sendo o *hegemon*, é a causa fundamental dessa sua pressão por apoio. Os EUA parecem capazes de vencer qualquer conflito clássico, mas, contra o terrorismo – exceto casos excepcionais como o Afeganistão (de quase identificação entre terroristas e o Estado) – a guerra não é o meio mais eficaz de ação. Métodos mais eficientes seriam a inteligência, a supressão do financiamento, a punição de culpados e a propaganda. Esses meios demandam a cooperação.<sup>232</sup>

Os EUA demonstram firme disposição a exigir o apoio internacional ao antiterrorismo; para isso, recorrem a seu poder. No entanto, nem isso garante o acolhimento completo de suas demandas. É necessário que estas sejam vistas como legítimas, sobretudo quando criam precedentes expansivos das hipóteses legais de uso da força – como a doutrina do ataque preventivo. Segundo J. Almino, “a batalha decisiva é a que se trava no terreno político e ideológico”. De fato, a percepção de justiça da causa antiterrorista é importante não só para obter apoios estatais, mas também para a vitória dessa causa. Portanto, o apoio desejado pelos EUA é buscado por meio não só de seu poder, mas também da tentativa de legitimação da “guerra ao terrorismo”.<sup>233</sup>

Muitas vezes, essa legitimidade é posta em xeque. As supostas vinculações entre o governo do Iraque e a al-Qaeda, não provadas e improváveis, soam como oportunismo e não foram aceitas pela comunidade internacional. Os EUA também são frequentemente percebidos como usuários de *double standards* no juízo de quem é terrorista e quais são as medidas adequadas, sobretudo nas questões relativas ao Oriente Médio. Mais recentemente, tem-se cobrado a aceitação pelos EUA do pedido de extradição para a Venezuela

<sup>232</sup> T. Todorov, *Le nouveau désordre...* cit., pp. 48-68, 107-08; A.G.A. Valladão, *A autonomia pela responsabilidade...* cit., p. 240; L.O.S. Bonfim, *A política externa...* cit., pp. 102-21; J.S. Nye Jr., *The paradox of American power – why the world's only superpower can't go it alone*, Oxford, Oxford University, 2002, p. 40; L.G. Nascentes da Silva, *A estruturação...* cit., pp. 09-28; P.R. Pillar, *Terrorism and U.S...* cit., pp. 186-88; F. Rojas Aravena, *A construção de regimes...* cit., p. 280.

<sup>233</sup> L.G. Nascentes da Silva, *A estruturação...* cit., pp. 151-69; J. Almino, *Inserção internacional...* cit., pp. 57-61; T. Todorov, *Le nouveau désordre...* cit., pp. 48-68. Bom exemplo da luta pela legitimidade é dado por J. Danilovich, embaixador estadunidense no Brasil: “Os ataques do terror internacional já demonstraram que nenhum país ou região pode se considerar a salvo do flagelo do terrorismo, mas [com] maior cooperação, (...) nós podemos tornar o mundo um lugar melhor e mais seguro. (...) Todas as nações, inclusive o Brasil, têm interesse nesse conflito.” (*Resoluções...* cit.).

do suposto terrorista Luis Posada Carriles, ex-agente da CIA – a recusa expressaria incoerência e *double standard* no combate ao terror.<sup>234</sup>

## 4.2. Reino Unido

O Reino Unido apresenta grande interesse direto no combate ao terrorismo. A violência na Irlanda do Norte entre católicos e protestantes tem mais de quatro séculos de história. A partir de 1968 e 1969, o terrorismo passou a ser instrumento desse conflito e, desde então, não deixou de ser usado. Em 1993, iniciaram-se negociações para o fim da violência, completadas em Belfast em 1998, sem que, contudo, minorias dos grupos terroristas de ambos os lados respeitassem os acordos. Recentemente, foi concluído novo acordo, cujos resultados seguem imprevistos. Ademais, o Reino Unido já foi palco de atentados de maior transcendência internacional, como no notório caso em que um avião foi explodido no ar por agentes líbios sobre a cidade de Lockerbie, na Escócia.<sup>235</sup>

<sup>234</sup> Folha de S. Paulo, 23.05.2005, *Chávez diz ter interesse em energia nuclear*, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2305200507.htm> [23.05.2005]; Folha de S. Paulo, 10.05.2005, *Caso de terrorista cubano constrange EUA*, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1005200505.htm> [10.05.2005]. Cuba já vinha reclamando dos *double standards* dos EUA quanto a Posada Carriles (ONU, AGNU, A/55/PV.84, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/791/64/PDF/N0079164.pdf?OpenElement> [18.07.2005], p. 09). Outra situação característica diz respeito ao financiamento do terrorismo: “*Sometimes, Americans give material support (with official acquiescence) to groups that close American allies regard as terrorists. This was the case with the flow of money and arms from Irish Americans to the IRA.*” (S. Halper e J. Clarke, *America alone...* cit., pp. 276-77). Além disso, se, no Afeganistão, os EUA puderam atacar terroristas (logrou destruir apenas cerca de um quarto da al-Qaeda) por meio da guerra e de bombardeios ‘cirúrgicos’, essa não é opção para lugares como Hamburgo, Cingapura ou Detroit – comprovadamente lares de muitos terroristas ou financiadores (J.S. Nye Jr., *A North American perspective* cit., pp. 05-14).

<sup>235</sup> W. Laqueur, *The new terrorism...* cit., pp. 33-34; P.R. Neumann, *Bringing in the rogues: political violence, the British government and Sinn Fein*, in *Terrorism and Political Violence 3* (2003), pp. 154-71; G.F.S. Soares, *O terrorismo internacional e a Corte Internacional de Justiça*, in L.N.C. Brant (org.), *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil – perspectivas político-jurídicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2003, p. 230; W.F. Maierovitch, *O fim do IRA?*, in *Carta Capital* 354, 10.08.2005, p. 41. Conforme lista da Jane’s World Insurgency and Terrorism, há sete grupos terroristas ainda ativos no Reino Unido – Real IRA (RIRA), Provisional IRA (PIRA), Ulster Volunteer Force (UVF), Loyalist Volunteer Force (LVF), Continuity Irish Republican Army (CIRA), Ulster Defence Association (UDA) e Irish National Liberation Army (INLA) (disponível [on-line] in [http://jwit.janes.com/docs/jwit/browse\\_section\\_results.jsp?SelPub=jwit&bucket=Section&selected=GROUPS%20-%20EUROPE%20-%20ACTIVE&start=1](http://jwit.janes.com/docs/jwit/browse_section_results.jsp?SelPub=jwit&bucket=Section&selected=GROUPS%20-%20EUROPE%20-%20ACTIVE&start=1) [24.05.2005]).

Conforme o *Home Office*, a maior ameaça ao Reino Unido e a seus interesses no exterior é a al-Qaeda, que teria nos britânicos um alvo privilegiado. Demonstraria isso, v.g., o atentado em Istambul, em novembro de 2003, contra o consulado britânico e uma agência do HSBC. Haveria células da al-Qaeda no Reino Unido, onde vários atentados teriam sido frustrados desde o 11 de Setembro.<sup>236</sup> Mais recentemente, em julho de 2005, houve dois atentados múltiplos de elevada gravidade contra usuários de transportes coletivos londrinos.

Essa realidade justifica a prioridade estratégica conferida pelo *Foreign and Commonwealth Office* ao combate do terrorismo.<sup>237</sup> A “relação especial” entre Reino Unido e EUA é de importância ao menos igual para esse engajamento.

Os dois países têm relações consideradas muito próximas desde fins do século XIX, tendo os governos britânicos do pós-guerra, seguidamente, buscado manter e reforçar essa “Aliança Atlântica”. Em linhas gerais, tal ligação, conforme buscada pelo Reino Unido, visa a tirar proveito do poder dos EUA e, ao mesmo tempo, influenciar suas posições. Isso garantiria um papel global ao Reino Unido e a ajuda ianque em uma eventual necessidade, em troca de apoio quase incondicional às decisões dos EUA. Conforme H. Kissinger, os britânicos, na “relação especial”, preservam sua identidade por meio de subordinação ostensiva. Porém, trata-se de uma empresa comum – se as preferências estadunidenses tivessem sido aceitas passivamente, haveria uma dependência desmoralizante que destruiria a própria relação.<sup>238</sup>

O 11 de Setembro e sua sequência mostraram-se ótima oportunidade para os britânicos reforçarem esses laços. O primeiro-ministro Tony Blair declarou apoio incondicional à “guerra ao terrorismo” e envolvimento de longo prazo, posicionando o país como protagonista no conflito e reforçando a condição de principal aliado estadunidense. De fato, forças britânicas de inteligência e de defesa – não consideradas indispensáveis – foram dedicadas a essa cooperação, inclusive com envio de 1.500 tropas ao Afeganistão.

<sup>236</sup> Reino Unido, Home Office, *The threat to the UK from international terrorism*, disponível [on-line] in <http://www.homeoffice.gov.uk/terrorism/threat/index.html> [24.05.2005].

<sup>237</sup> Reino Unido, Foreign and Commonwealth Office, *Terrorism and security*, disponível [on-line] in <http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029394239> [08.03.2005].

<sup>238</sup> S. Azubuike, *Still buying insurance? The realism behind Tony Blair's post-September 11 evangelization*, in *The Review of International Affairs* 1 (2003), pp. 64-80; H. Kissinger, *Years of renewal*, New York, Touchstone, 2000, pp. 606-07.

Pouco após os atentados, Blair viajou intensamente, em amplo esforço diplomático pela “guerra ao terrorismo” – até 7 de novembro de 2001, havia conversado com 54 chefes de Estado.<sup>239</sup>

Segundo S. Azubuike, é possível afirmar que a “relação especial”, já não mais tão importante para os EUA após a Guerra Fria, permanece como objetivo mediato fundamental dos britânicos, que se aproveitaram da crise terrorista para assegurar essa relação histórica. Nesse sentido,

*By offering full British support in the American campaign against 'terrorism' Blair hopes and expects that in a time of British need the USA would remember and reciprocate.*<sup>240</sup>

A despeito de muitas manifestações populares em contrário, o apoio britânico não faltou na invasão do Iraque, em março de 2003, e segue em sua melhor forma. Esse apoio foi crucial para conferir aparência de legitimidade à invasão.<sup>241</sup>

De maneira geral, as posições britânicas quanto ao terrorismo internacional e à “guerra ao terrorismo” devem sempre ser lidas à luz da “relação especial”. Há, porém, espaço para posturas divergentes das estadunidenses.

O esforço britânico na “guerra ao terrorismo” é, como expresso acima, prioritário e de longo prazo, e alia-se ao combate à proliferação de ADMs. Ao contrário da visão dos EUA, contudo, não se limita à repressão, mas enfatiza ações políticas para eliminar as condições sob as quais o terrorismo surge e é tolerado. Seriam causas do terror, para o Reino Unido, as frustrações nos países árabes, os *double standards* no processo de paz do Oriente Médio (promovidos, em geral, pelos EUA e Israel), a pobreza e as doenças, bem como injustiças políticas e

---

<sup>239</sup> S. Azubuike, *Still buying insurance...* cit., pp. 64-80; D.S. Soares, *De Marx...* cit., p. 219. Para A. Azubuike, Blair deve ter compreendido que a melhor forma de influenciar os desenvolvimentos do pós-11 de Setembro era apoiar completamente os EUA. Sugere, ainda, que o engajamento britânico pode ter-se baseado na avaliação de que o Reino Unido seria um provável próximo alvo do terrorismo islâmico – nesse caso, seria socorrido pelos EUA.

<sup>240</sup> S. Azubuike, *Still buying insurance...* cit., p. 74.

<sup>241</sup> C. Cogan, *The Iraq crisis and France*, in *French Politics, Culture & Society* 3 (2004), p.122. Conforme S.P. Kramer, a “relação especial” foi prejudicada como resultado da invasão do Iraque, pois, apesar da contribuição política e militar britânica, Blair teria alienado a linha-dura estadunidense ao insistir em decidir a questão na ONU (*Blair's Britain after Iraq*, in *Foreign Affairs* 4 (2003), pp. 90-104).

a falta de resolução de disputas (sobretudo a israelo-palestina). Mesmo assim, o Reino Unido tem sido instado a abandonar práticas antiterroristas que violam os direitos humanos, tais como detenção de estrangeiros por tempo indeterminado, sem acusação ou julgamento; maus tratos de detentos; e falta de proteção aos nacionais britânicos detidos arbitrariamente em Guantánamo. A percepção de abusos no antiterrorismo reforçou-se quando, em julho de 2005, a polícia britânica executou o brasileiro Jean Charles Menezes, como resultado da doutrina de “atirar para matar” terroristas.<sup>242</sup>

### 4.3. França

A França é vítima histórica de três espécies de terrorismo: interno, colonial e transnacional. Internamente, há os exemplos, a partir dos anos 1960, dos movimentos autonomistas da Bretanha, dos bascos e da Córsega. Nos anos 1970 e 1980, a França sofreu com o grupo esquerdista *Action Directe*. O terrorismo colonial pós-guerra, na dissolução do império francês, foi gravíssimo, sobretudo na Argélia.<sup>243</sup>

O terrorismo transnacional deu-se, entre outros, com assassinatos de líderes árabes e atentados contra alvos judaicos, no contexto do conflito árabe-israelense, a partir dos anos 1970. Neste tipo de terrorismo, a França adotou abordagem de não desagradar aos terroristas para não se tornar seu alvo preferencial: atribuíam-se pequenas penas e, preferencialmente, deportavam-se os suspeitos. A estratégia foi duramente criticada. Nos anos 1990, a França foi vítima, em seu território, da violência da guerra civil argelina, pois apoiou a anulação das eleições de 1991 (vencidas por partidos islâmicos) e o subsequente regime militar na Argélia. Os terroristas argelinos contavam com forte

<sup>242</sup> S. Azubuike, *Still buying insurance...* cit., pp. 64-80; Reino Unido, Foreign and Commonwealth Office, *Terrorism and security*, disponível [on-line] in <http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1085325608403> e <http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029394239> [08.03.2005]; Anistia Internacional, *Rights denied: the UK's response to 11 September 2001*, disponível [on-line] in <http://web.amnesty.org/library/index/ENGEUR450162002> [26.07.2005]; M.S. Moraes, *ONGs exigem de Blair investigação detalhada*, in *Folha de S. Paulo*, 26.07.2005, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2607200503.htm> [26.07.2005].

<sup>243</sup> S. Gregory, *France and the war on terrorism*, in *Terrorism & Political Violence* 1(2003), pp. 124-33.

apoio da al-Qaeda, que, em meados dos anos 1990, tinha na França seu principal inimigo.<sup>244</sup>

Com esse histórico, a França desenvolveu formidável aparato institucional, responsável por enorme sucesso no combate ao terrorismo em seu território e alhures. Além disso, o país pratica, tradicionalmente, intensa cooperação internacional antiterrorista.<sup>245</sup>

O 11 de Setembro teve repercussões profundas na França, a ponto de o diário *Le Monde* ter publicado o editorial “*Nous sommes tous Américains*” no dia seguinte. Internamente, reforçaram-se as ações preventivas do terrorismo e de seu financiamento. Na frente externa, destacou-se no oferecimento de apoio militar e de inteligência no Afeganistão desde o início. Dados o alcance global de sua influência e, em particular, seus ativos de inteligência na África Setentrional, no Oriente Médio e no restante do mundo francófono, o apoio da França é de grande importância na “guerra ao terrorismo” estadunidense.<sup>246</sup>

Deve-se ressaltar que a França, com 6% de muçulmanos em sua população, tem profundo interesse no combate ao terrorismo islâmico; seu território é uma das importantes frentes de combate desse terror. Há células da al-Qaeda na França – como demonstra a prisão, em dezembro de 2001, de Richard Reid, o *shoe bomber*, em voo de Paris a Miami.<sup>247</sup>

A despeito de seu engajamento antiterrorista, a França teve atuação destacada no combate à intervenção no Iraque, episódio que gerou

---

<sup>244</sup> S. Gregory, *France and the war...* cit., pp. 124-33; G. Northam, *Justice against terrorism: what should Britain learn from French techniques?*, in *International Journal of Police Science & Management*, 3 (2003), pp. 155-60.

<sup>245</sup> S. Gregory, *France and the war...* cit., pp. 124-38; França, Ministère des Affaires Étrangères, *La France et la lutte contre le terrorisme*, disponível [on-line] in <http://www.france.diplomatie.fr/actu/article.asp?ART=28704> [20.05.2005]. Quanto à participação recente na discussão do terrorismo, sublinha-se que a França propôs, em nome do G-8, o projeto de Convenção Internacional para a Repressão de Atentados Terroristas a Bomba; teve papel importante na elaboração da Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo; e apoia, ainda, a rápida conclusão da convenção abrangente sobre terrorismo (França, Ministère des Affaires Étrangères, *Note de présentation générale de la lutte contre le terrorisme*, disponível [on-line] in <http://www.france.diplomatie.fr/actu/article.asp?ART=23428> [20.05.2005]).

<sup>246</sup> S. Gregory, *France and the war...* cit., pp. 138-43; França, Ministère des Affaires Étrangères, *La France et la lutte contre le terrorisme*, disponível [on-line] in <http://www.france.diplomatie.fr/actu/article.asp?ART=28704> [20.05.2005].

<sup>247</sup> S. Gregory, *France and the war...* cit., pp. 138-43; França, Ministère des Affaires Étrangères, *La religion et les valeurs*, disponível [on-line] in <http://www.france.diplomatie.fr/france/ouvragefrance/1530.html#La%20religion%20et%20les%20valeurs> [25.05.2005]. Segundo S. Gregory, em abril de 2002, sete pessoas foram presas em conexão com Reid, somadas a mais oito em novembro.

ressentimentos e desconfianças nos EUA. De fato, os franceses não aceitaram a suposta vinculação de Saddam Hussein ao terror internacional e à proliferação de ADMs, muito menos a doutrina do ataque preventivo.<sup>248</sup> Conforme o ex-primeiro-ministro Lionel Jospin,

*The necessary struggle against terrorism seemed to us to require more of a global action – diversified and persistent – against international terrorist networks, rather than an intervention in Iraq. We have been leading this struggle alongside you from the very beginning, and it must be continued.*<sup>249</sup>

De forma geral, a postura da França deve ser lida à luz de seu desejo de preservar e aperfeiçoar as instituições e as regras internacionais do pós-guerra (particularmente, as Nações Unidas), favorecendo um mundo multipolar cooperativo em que os EUA tenham papel especial, mas levem em conta as outras vozes. Em termos mais específicos, (a) a França está determinada a combater todas as formas de terrorismo, sobretudo por meio da cooperação internacional; (b) apoia, ao mesmo tempo, a luta contra os dramas humanos, políticos e sociais que nutrem o terrorismo e lhe dão base de recrutamento; (c) reforça a compatibilidade entre a luta contra o terrorismo e o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais; (d) adota, salvo exceção, resposta de tipo judicial e policial, rechaçando a noção de ataque preventivo – somente o CSNU poderia legitimar o uso da força; (e) evita ligações simplificadoras entre terrorismo e crime organizado, reconhecendo os laços crescentes, sobretudo financeiros, entre os dois fenômenos; e (f) favorece o reforço da cooperação antiterrorista por meio de foros internacionais, sobretudo as Nações Unidas.<sup>250</sup>

<sup>248</sup> C. Cogan, *The Iraq crisis...* cit., pp. 120-32; L. Jospin, *The relationship between France and the United States – reflections for an American audience*, in *French Politics, Culture & Society*, 2 (2004), pp. 118-26; F. Bozo, *La relation transatlantique et la «longue» guerre contre le terrorisme*, in *Politique étrangère* 2 (2002), pp. 341-42. Na verdade, já antes do 11 de Setembro, as relações franco-estadunidenses eram perturbadas pelo crescente unilateralismo dos EUA e pelas divergentes percepções estratégicas, sobretudo no campo da segurança. O contexto da “guerra ao terror” somente teria dramatizado essa situação.

<sup>249</sup> L. Jospin, *The relationship...* cit., p. 120.

<sup>250</sup> França, Ministère des Affaires Étrangères, *Note de présentation générale de la lutte contre le terrorisme*, disponível [on-line] in <http://www.france.diplomatie.fr/actu/article.asp?ART=23428> [20.05.2005], e *La France et la lutte contre le terrorisme*, disponível [on-line] in <http://www.france.diplomatie.fr/actu/article.asp?ART=28704> [20.05.2005]; L. Jospin, *The relationship...* cit., pp. 118-26.

#### 4.4. China

A China apresenta problemas internos de separatismo violento que a inclinam a apoiar o regime internacional antiterrorista. O caso considerado mais problemático<sup>251</sup> por Pequim é a província Xinjiang, onde há movimento da etnia uigur, de maioria muçulmana, pela criação do “Turquistão Oriental” soberano. Com cerca de 18 milhões de habitantes, o Xinjiang produz um terço do algodão chinês e contém as maiores reservas de petróleo e gás do país, além de fazer fronteira com oito países. Devido às migrações internas, a proporção da etnia uigur na província caiu de quase 90%, em 1949, para os atuais 45% a 50%.<sup>252</sup>

A demanda uigur por um Estado tem longa história: sua primeira manifestação data de 1865, mas o ápice do terrorismo deu-se nos anos 1990. A resposta chinesa vinha sendo endurecida, com penas de morte (muitas vezes não relatadas), tortura e repressão violenta a revoltas, conforme M. Vicziany. A posição oficial é de não negociar, pois isso também poderia fortalecer o separatismo de Formosa e Tibet.<sup>253</sup>

Desde o 11 de Setembro, o governo chinês insiste em equiparar os separatistas uigur aos terroristas islâmicos que estão no foco da “guerra ao terrorismo”. Pequim aproveitou o momento para esmagar grupos de oposição, inclusive os insurgentes uigur. Endureceram-se as leis contra estes, que, segundo a versão oficial, têm motivações religiosas e fazem parte de uma rede internacional de terrorismo com financiamento do Oriente Médio, treinamento no Paquistão, bases no Cazaquistão e experiência de combate na Chechênia e no Afeganistão.<sup>254</sup>

---

<sup>251</sup> Conforme apontam A.J. Nathan e B. Gilley, o governo chinês considera a situação do Xinjiang mais crítica que o Tibet e Formosa, contrariando numerosos especialistas ocidentais (*Os novos dirigentes da China*, in *Política Externa* 4 (2003), p. 36).

<sup>252</sup> M. Vicziany, *State responses to Islamic terrorism in western China and their impact on South Asia*, in *Contemporary South Asia* 2 (2003), pp. 243-62; Chien-peng Chung, China’s “war on terror”, in *Foreign Affairs* 4 (2002).

<sup>253</sup> M. Vicziany, *State responses...* cit., pp. 243-62; Chien-peng Chung, China’s “war on terror” cit. Conforme M. Vicziany, os dados oficiais chineses apontam, entre 1990 e 2001, 41 incidentes terroristas importantes, com 58 mortos e 179 feridos; ao todo, teria havido mais de 200 atentados, com 162 mortos e mais de 440 feridos.

<sup>254</sup> M. Vicziany, *State responses...* cit., pp. 243-62; J.M. Malik, *Dragon on terrorism: assessing China’s tactical gains and strategic losses after 11 September*, in *Contemporary Southeast Asia* 2 (2002), pp. 256-60; Chien-peng Chung, China’s “war on terror” cit.; A.J. Nathan, e B. Gilley, *Os novos dirigentes...* cit., p. 35. Segundo J.M. Malik, durante a ocupação soviética do Afeganistão, a China colaborou com os *mujahedin* e talibãs, chegando a enviar combatentes uigur. Vitoriosos, estes voltaram à China nos anos 1990, tendo alguns participado do separatismo.

A China demonstrou, logo após o 11 de Setembro, grande solidariedade para com os EUA e compromisso com a “guerra ao terrorismo”: ratificou importantes convenções, apoiou a resolução 1373 do CSNU e o uso da força contra o Afeganistão, contrariando sua tradição de defesa veemente da soberania; compartilhou inteligência sobre a al-Qaeda e permitiu a presença do FBI em Pequim. Essa participação ativa inicial não parece desinteressada:

*China’s support for the anti-terrorism operation was based on the assumption that its success would help Beijing solve one of the oldest problems faced by the Chinese empire: how to pacify, control and Sinicize Xinjiang and Tibet – two vast regions that occupy about 30 per cent of China’s land mass and are rich in mineral resources, oil, and gas.*

Além da mão livre no Xinjiang, aponta J.M. Malik, a China buscava apoiar a “guerra ao terrorismo” também em troca da redução nas vendas de armas dos EUA a Taiwan.<sup>255</sup>

Entretanto, os EUA têm rejeitado as tentativas de igualar os uigur aos talibãs – os problemas internos chineses não teriam relação com os “*terrorists with global reach*”; não haveria células da al-Qaeda no Xinjiang; separatismo não seria o mesmo que terrorismo; e a solução das tensões na província deveria ser política. Os EUA negaram-se a repatriar à China a maioria dos uigur capturados no Afeganistão, e a questão de Formosa permanece em sua dinâmica própria. Alegam que a adesão ao suposto oportunismo chinês poderia prejudicar a legitimidade da “guerra ao terrorismo.” Do lado de Pequim, essas opções constituem exemplo dos *double standards* dos EUA e fazem parte da estratégia de contenção da China.<sup>256</sup>

Praticamente frustradas essas expectativas de ganho de Pequim com seu engajamento inicial na “guerra ao terror”, algumas vantagens, pequenas e

<sup>255</sup> J.M. Malik, *Dragon on terrorism...* cit., pp. 257-60.

<sup>256</sup> J.M. Malik, *Dragon on terrorism...* cit., pp. 268-87; Chien-peng Chung, China’s “war on terror” cit.; M. Vicziany, *State responses...* cit., pp. 243-62; A.J. Nathan, e B. Gilley, *Os novos dirigentes...* cit., p. 35. Segundo M. Vicziany, havia cerca de 1000 uigur nos campos de treinamento do Talibã. Após a invasão ao Afeganistão, dos cerca de 300 detidos pelas forças estadunidenses, apenas 10 foram extraditados para a China. Ainda conforme a autora, em fins de 2002, o grupo “*East Turkestan Islamic Movement*” foi incluído na lista dos EUA de terroristas. Atualmente, entretanto, nenhum grupo uigur figura nesse rol (Estados Unidos da América, U.S. Department of State, *Foreign terrorist organizations (FTOs)*, disponível [on-line] in <http://www.state.gov/s/ct/rls/fs/37191.htm> [24.05.2005]).

táticas, são apontadas por J.M. Malik, das quais se destacam: (a) aproximação dos EUA e maior previsibilidade nas relações sino-estadunidenses – vistas por Pequim como essenciais para o crescimento econômico contínuo e para a estabilidade doméstica<sup>257</sup>; (b) maior garantia de fornecimento de petróleo a preços estáveis, dada a tendência de estabilização da Ásia Central<sup>258</sup>; (c) redução sensível das críticas à campanha chinesa contra separatistas, cultos religiosos e dissidentes políticos; e (d) suposta melhora da imagem chinesa de potência responsável, racional e construtiva.

As perdas estratégicas chinesas com a “guerra ao terror” são mais importantes, especialmente após a rápida derrota do Afeganistão. Dentre essas perdas, listadas por J.M. Malik, ressaltam-se: (a) no Afeganistão, violou-se a soberania, valor caro a Pequim – que, pela primeira vez, concordou com uma intervenção dos EUA contra uma soberania; (b) aumentou substancialmente a presença estadunidense, inclusive militar, ao redor do território chinês, dando a Pequim sensação de estar cercada e reduzindo sua “influência estratégica”, em particular na Ásia Central, onde também a Rússia incrementou sua influência; (c) a Rússia, recente parceiro estratégico chinês de contra-hegemonia, aproximou-se dos EUA; (d) a Organização de Cooperação de Xangai<sup>259</sup> foi marginalizada, falhando em seu primeiro teste diante do unilateralismo de Washington; e (e) Japão e Índia, rivais da China na Ásia, adquiriram perfil mais elevado e maior protagonismo em questões de segurança. Dessa maneira, a China, após os primeiros desenvolvimentos da “guerra ao terror”, mantém-se relativamente silenciosa e ambígua quanto ao terrorismo e tal “guerra”.<sup>260</sup>

Essa postura indica, por um lado, o interesse vital chinês – pouco atendido – pelo combate ao separatismo e, por outro, a aversão ao unilateralismo dos

<sup>257</sup> Sustentar o crescimento até 2050, atingindo o “bom conforto”, é o propósito do Partido Comunista Chinês, que espera retirar apoio popular desse êxito para sua continuidade (A.P. de Oliveira, *A China busca apoio na Europa*, in *Política Externa* 13/4 (2005), pp. 58-59).

<sup>258</sup> Cf. C. Lohbauer, *A China e a dimensão energética da Ásia*, in *Política Externa* 4 (2003), pp. 49-58.

<sup>259</sup> Conforme J.M. Malik, a Organização de Cooperação de Xangai (atualização do Fórum de Xangai, criado em 1996), formada por China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Uzbequistão em 2001, é a mais séria iniciativa chinesa de política externa em uma década. Constituiria uma alternativa à política de poder e às alianças da Guerra Fria, tendo como funções resolver o dilema de segurança regional, oferecer uma saída regional para o terrorismo, estender a influência chinesa a oeste e manter os EUA estrategicamente fora da região.

<sup>260</sup> Chien-peng Chung, *China’s “war on terror” cit.*; J.M. Malik, *Dragon on terrorism... cit.*, pp. 252-54, 261-63, 268-87. G. Picco, ao contrário, vê Japão e Alemanha como os principais perdedores geopolíticos do pós-11 de Setembro (*New entente... cit.*, pp. 15-21).

EUA e à expansão de sua presença e influência na Ásia. Disso derivam as posições de Pequim a respeito do combate ao terrorismo: (a) condena o terrorismo em qualquer manifestação, bem como qualquer forma de apoio estatal, sem *double standards*; (b) favorece a cooperação internacional nesse combate, sobretudo nas Nações Unidas; (c) apoia as convenções antiterroristas, inclusive a proposta de convenção abrangente; (d) considera as causas subjacentes do terrorismo; e (e) defende o direito internacional, sobretudo a Carta da ONU, como marco do antiterrorismo, sem interferir nos assuntos internos de Estados soberanos.<sup>261</sup>

No último ponto, pode-se entender que a China propõe um regime que não abra espaço para ataques preventivos ou unilaterais – tende a exigir mandato do CSNU para qualquer intervenção.<sup>262</sup> De fato, o governo chinês apresenta seu país como um pilar do *status quo* global, a favor da estabilidade e da paz. Apoia a ONU e a multipolaridade, não no sentido de disputas de poder, mas de que mais nações tenham voz nas decisões internacionais.<sup>263</sup>

#### 4.5. Rússia

Com o colapso do socialismo real e o fim da União Soviética, a Federação da Rússia mergulhou em profunda crise social, econômica, demográfica, política e sanitária, contexto em que Putin assumiu a presidência (1999). O separatismo checheno e a conseqüente violência, bem como as tensões na Inguchétia e no Daguestão, são considerados fatores da fraqueza estrutural do país. Tal percepção levou à tentativa de estabilização forçada da Chechênia, sobretudo a partir de 1999, quando enviaram tropas com a justificativa de antiterrorismo. Na última década, cerca de 15 mil militares e 50 mil chechenos pereceram no conflito, inicialmente de tintas nacionalistas, mas crescentemente associado ao radicalismo islâmico do lado checheno. Moscou recusa-se a

<sup>261</sup> ONU, A/56/410-S/2001/914, disponível [*on-line*] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/554/05/PDF/N0155405.pdf?OpenElement> [02.03.2005]; ONU, A/56/776-S/2002/78, disponível [*on-line*] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/222/45/PDF/N0222245.pdf?OpenElement> [02.03.2005].

<sup>262</sup> Como afirma A.P. de Oliveira, entre 1976 e 2002, a China vetou apenas uma resolução do CSNU (os EUA, seis), evidenciando, em certa medida, a tendência multilateral e institucional chinesa – expressa no repúdio à intervenção do Iraque em 2003 (*A China busca apoio na Europa*, in *Política Externa* 13/4 (2005), pp. 58, 67).

<sup>263</sup> J.M. Malik, *Dragon on terrorism...* cit., pp. 268-87; A.J. Nathan, e B. Gilley, *Os novos dirigentes...* cit., p. 33.

negociar – mesmo a autonomia regional poderia gerar “efeito dominó” na desagregação russa.<sup>264</sup>

Essa situação leva a Rússia a ser um dos principais demandantes do fortalecimento do combate internacional ao terrorismo. Há suspeitas de que Geórgia e Azerbaijão apoiem os chechenos<sup>265</sup>, além dos prováveis elos dos separatistas com grupos terroristas islâmicos, sobretudo al-Qaeda. A Rússia queixa-se, ainda, de campanha de informação hostil, que a acusa de atrocidades na Chechênia, especialmente do *double standard* europeu, que prega “conversas de paz” com os separatistas, não os considerando necessariamente terroristas e, por vezes, dando-lhes tratamento benigno.<sup>266</sup>

Dessa maneira, o endurecimento da “guerra ao terror” é corroborado e alimentado pela Rússia de Putin, que busca liberdade e legitimidade internacional para combater, isolar e conter o separatismo checheno (como nas pressões para o fechamento das representações chechenas no estrangeiro), se necessário à força e no exterior. Desde o 11 de Setembro, Putin associa sua luta pela Chechênia ao combate ao terrorismo global, ressaltando o envolvimento da al-Qaeda. Dada a coincidência de interesses e a crescente influência da Rússia em região de grande presença islâmica (sobretudo, nos países ex-soviéticos), o

---

<sup>264</sup> D. Lynch, *The enemy is at the gate: Russia after Beslan*, in *International Affairs* 1 (2005), pp. 141-61; A. Rasizade, *Chechnya: the Achilles heel of Russia – part one*, in *Contemporary Review*, 1671 (2005), p. 194; M.S. Moraes, *Ocidente ignora drama tchetcheno, dizem analistas*, in *Folha de S. Paulo*, 12.09.2004, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1209200417.htm> [12.09.2004]. A. Rasizade atribui parte da dificuldade em combater o terrorismo na região ao costume tradicional, presente em todo o Cáucaso, de dar refúgio a qualquer um que o peça (*kunak*).

<sup>265</sup> A. Rasizade, *Chechnya...* cit., p. 194. A. Rasizade afirma essa hipótese. Em carta de 31.07.2002, a representação russa protestou ao Secretário-Geral das Nações Unidas contra a permissividade da Geórgia para com os terroristas chechenos. Teria havido, a partir de supostas bases em Pankisi George, tentativas de ataques ao território russo. Tbilisi estaria evitando cooperar, tendo acusado a Rússia de agressões. A responsabilidade pelas consequências de eventuais ataques terroristas é atribuída à Geórgia (ONU, A/57/269-S/2002/854, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/504/19/PDF/N0250419.pdf?OpenElement> [08.03.2005]).

<sup>266</sup> D. Lynch, *The enemy...* cit., pp. 141-61; Folha de S. Paulo, 21.11.2004, *Terror ameaça território, diz presidente*, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2111200407.htm> [21.11.2004]. Conforme D. Lynch, a justiça britânica recusou-se a extraditar Ahmed Zakayev, ex-ministro checheno do exterior e considerado terrorista por Moscou. Ainda, um dos auxiliares mais próximos de Aslan Maskhadov, ex-presidente checheno considerado terrorista por Moscou, Ilyas Akhmadov, obteve asilo no Reino Unido (Folha de S. Paulo, 09.09.2004, *Moscou quer caçar terroristas no exterior*, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0909200401.htm> [09.09.2004]).

terrorismo tornou-se tema proeminente e fluido na cooperação com os EUA. Houve iniciativas como o apoio da inteligência e das forças russas no Afeganistão, a anuência para a utilização estadunidense do espaço aéreo russo e de bases militares em ex-repúblicas soviéticas, além do apoio ao rearmamento da Aliança do Norte, grupo afegão antitalibã. Criou-se, ainda, grupo de trabalho bilateral de alto nível sobre antiterrorismo. Como coloca Condoleezza Rice, a “Rússia é um importante aliado na guerra contra o terror.”<sup>267</sup>

Esse contexto gerou maior aproximação entre OTAN e Rússia, oferecendo a esta ocasião propícia para redefinir suas relações globais com o Ocidente rico, agora mais próximas, sobretudo no campo militar. Apesar de essa aproximação legitimar, de certa forma, a guerra na Chechênia, o diálogo com a UE segue difícil na questão dos direitos humanos, também levantada por ONGs como Human Rights Watch.<sup>268</sup>

Também há receios entre EUA e os russos. Estes temem que o unilateralismo estadunidense na “guerra ao terror” prejudique suas interessantes relações com países do “eixo do mal”, como a cooperação nuclear com o Irã e, antes da invasão, as propostas de negócios com o Iraque. Tampouco aceitam a presença da OTAN no treinamento de tropas georgianas e o desejo da aliança de expandir-se para o Báltico e para o antigo bloco socialista. Da parte dos EUA, o irregular comprometimento russo com a democracia de mercado e com a não proliferação de ADMs conturba a aproximação, bem como o cuidado afirmado na NSS para com possíveis concorrentes estratégicos. De

<sup>267</sup> M.S. Moraes, *Ocidente ignora...* cit.; D. Lynch, *The enemy...* cit., pp. 141-61; Folha de S. Paulo, 15.05.2005, *Rússia e EUA são aliados militares, diz general russo*, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1505200508.htm> [15.05.2005]; L. Pomeranz, *A nova estratégia e a Rússia*, in *Política Externa* 3 (2002-2003), pp. 71-72; C. Rice, *Consciência de vulnerabilidade...* cit., p. 66; J.M. Malik, *Dragon on terrorism...* cit., p. 282; D.S. Soares, *De Marx...* cit., pp. 273-74. Conforme D.S. Soares, em troca do apoio russo à “cruzada contra o mal” dos EUA, estes passaram a ignorar a carnificina de Putin na Chechênia, intensificada após o 11 de Setembro, e que em nada se liga ao antiterrorismo global.

<sup>268</sup> R.A. Barbosa, *Os Estados Unidos...* cit., pp. 81-82; D. Lynch, *The enemy...* cit., pp. 141-61; L. Pomeranz, *A nova estratégia...* cit., pp. 70-71; M. Walker, *Post 9/11: the European dimension*, in *World Policy Journal* 4 (2001-2002), pp. 01-10; M.S. Moraes, *Ocidente ignora...* cit.; Folha de S. Paulo, 22.04.2005, *Otan e Rússia fazem acordo de cooperação militar*, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2204200522.htm> [22.04.2005]. Segundo esta reportagem, OTAN e Rússia assinaram, em abril de 2005, acordo de cooperação militar para a realização de exercícios e de treinamento conjuntos, além de permitir a passagem de tropas da aliança por território russo e vice-versa.

qualquer forma, as relações EUA-Rússia enfocam os interesses comuns, sobretudo no campo do terrorismo.<sup>269</sup>

O engajamento russo na “guerra ao terror” permanece elevado, sobretudo após o atentado de Beslan<sup>270</sup>, devido ao qual o presidente Putin declarou estar a Rússia em guerra e realizou reformas centralizadoras (eleição indireta dos governadores das repúblicas da Federação e eleição na Duma por representação proporcional). Como os EUA no pós-11 de Setembro, o atual discurso russo acentua a dimensão moral – não há nuances no combate ao terrorismo –, o que dificulta as críticas a Moscou sobre o tratamento aos chechenos e o apoio a estes. Reforça-se a ideia de que o conflito configura questão interna e soberana.<sup>271</sup>

Afirmou-se a possibilidade de medidas russas para liquidar terroristas em qualquer parte, se necessário com ataques preventivos fora do território russo (como em agosto de 2002, contra supostas bases chechenas na Geórgia). Inicialmente, descartou-se o uso de armas nucleares nessas operações, mas, em novembro de 2004, Putin anunciou o desenvolvimento de um novo tipo de mísseis nucleares, sob o pretexto de combate ao terror.<sup>272</sup>

Essa postura mais agressiva, contudo, não implica desengajamento multilateral da Rússia. As organizações internacionais, especialmente a ONU, têm papel central na estratégia russa para o tema, que gravita, *grosso modo*, em torno dos seguintes objetivos: (a) de forma geral, estabilizar a ordem mundial emergente, garantindo voz ativa à Rússia nesse processo, sobretudo no sentido de evitar a unipolaridade estadunidense e fortalecer as Nações Unidas; (b) moldar os instrumentos antiterroristas conforme os interesses de

---

<sup>269</sup> L. Pomeranz, *A nova estratégia...* cit., pp. 70-71; D. Lynch, *The enemy...* cit., pp. 141-61; Folha de S. Paulo, 28.02.2005, *Um Bush diplomático*, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2802200503.htm> [28.02.2005].

<sup>270</sup> Em 1º.09.2004, 32 terroristas tomaram a Escola Número Um na cidade de Beslan, na Ossétia do Norte, mantendo mais de mil pessoas como prisioneiras, episódio que terminou, dois dias depois, com 326 mortos e 540 feridos.

<sup>271</sup> D. Lynch, *The enemy...* cit., pp. 141-61; ONU, A/59/337-S/2004/721, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/503/72/PDF/N0450372.pdf?OpenElement> [08.03.2005]. A queixa russa de *double standard* repetiu-se após Beslan (ONU, A/59/538, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/577/39/PDF/N0457739.pdf?OpenElement> [02.03.2005]).

<sup>272</sup> D. Lynch, *The enemy...* cit., pp. 141-61; Folha de S. Paulo, 09.09.2004, *Moscou quer caçar...* cit.; Folha de S. Paulo, 11.12.2004, *Moscou diz que pode fazer ataques preventivos*, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1112200414.htm> [11.12.2004]; Folha de S. Paulo, 18.11.2004, *Putin diz desenvolver novo míssil nuclear*, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1811200409.htm> [18.11.2004].

Moscou; (c) mais particularmente, adaptar o conceito de autodefesa de modo que permita ataques preventivos contra o terrorismo; (d) incluir integralmente a violência chechena no bojo da “guerra ao terrorismo”, impedindo, assim, as críticas sobre direitos humanos nos foros internacionais e o apoio ou tratamento benigno aos separatistas; e (e) rechaçar novas concepções e princípios que menoscabam a soberania, como a ideia de “intervenção humanitária”.<sup>273</sup>

#### 4.6. Conclusões parciais

As diferentes posições dos membros permanentes do CSNU levam a duas constatações fundamentais: (a) todos conferem grande importância ao combate ao terrorismo, percebido como ameaça à paz e à segurança internacional. Isso demonstra a centralidade da temática na atualidade; e (b) suas ideias de como deve ser esse combate divergem em vários pontos, o que sustenta a afirmação de que o regime internacional de antiterrorismo tem pontos centrais em aberto (ver 1.2).

Nota-se, nos casos de Estados Unidos, Reino Unido e Rússia – ao contrário de China e França – apoio a medidas de intervenção militar preventiva no bojo dos esforços antiterroristas. Estes três, mais a China, aceitam a “flexibilização” dos direitos humanos no combate ao terrorismo, ao que a França opõe-se a princípio.

Por outro lado, China, França e Rússia – ao contrário de EUA e Reino Unido – privilegiam a moldura multilateral, particularmente as Nações Unidas, para a cooperação antiterrorista. Temem o unilateralismo dos EUA e favorecem uma ordem internacional multipolar, não no sentido da confrontação com o *hegemon*, mas de modo a terem participação ativa nas questões internacionais relevantes. China e Rússia, em especial, mostram-se altamente ciosas da noção de soberania.

Do exposto, em linhas muito gerais, percebe-se, de um lado, uma forte propensão à inserção do regime internacional antiterrorista em um quadro de militarização intervencionista, de enfraquecimento das Nações Unidas no que

---

<sup>273</sup> D. Lynch, *The enemy...* cit., pp. 141-61; S. Lavrov, *Rússia e Brasil: uma parceria prática*, in *Folha de S. Paulo*, 23.11.2004, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2311200409.htm> [23.11.2004]; Brasil, MRE, SERE para Brasemb Moscou, Despacho Telegráfico nº 570, 21.12.2001.

tange às formas legítimas do uso da força, e de relativização do direito internacional, particularmente os direitos humanos. De outro, verifica-se tendência à cooperação antiterrorista pacífica, ao fortalecimento das Nações Unidas e à revalorização do direito internacional e dos direitos humanos. Em ambos os casos, o combate ao terrorismo é considerado tema internacional de grande importância.

O que se pretende, doravante, é situar o Brasil nessa discussão acerca dos temas em aberto do regime internacional antiterrorista. De antemão, pode-se afirmar que a política externa do País encontra-se no segundo grupo de opções.

## 5. O regime em construção – posições brasileiras

Analisadas as atuais vertentes da discussão acerca dos aspectos em aberto do regime internacional antiterrorista, cumpre investigar as posições do Governo brasileiro quanto ao regime em construção, bem como as motivações que as justificam. Buscou-se realizar uma análise que cotejasse o discurso externo brasileiro sobre terrorismo com as orientações gerais da ação externa e os interesses mais concretos do País.

### 5.1. Baixa prioridade do tema na agenda externa

Como praticamente todos os países, a chance de o Brasil ser alvejado por terroristas é função quase exclusiva da disposição destes. Não obstante, essa é considerada uma ameaça menor ao País. Não há terroristas identificados no Brasil, apesar de já ter havido terrorismo doméstico há não muito tempo.<sup>274</sup>

---

<sup>274</sup> O ex-ministro do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, Gen. Alberto Cardoso, aponta um sequestro de avião para ser lançado contra o Palácio do Planalto, em 1988, e a explosão de torres de transmissão de energia como exemplos, mas corrobora a inexistência atual de terrorismo no Brasil, considerando as notícias esporádicas de explosões de artefatos caseiros manifestações isoladas diferentes de terrorismo (A.M. Cardoso, *Existe terrorismo no Brasil?*, in *Folha de S. Paulo*, 24.09.2001, caderno Opinião). Ver também J.C.K. Daly, *Is Brazil ripe for revolution?*, in *Jane's Terrorism and Security Monitor*, 1º.01.2004, disponível [on-line] in [http://www4.janes.com/subscribe/jtism/doc\\_view.jsp?K2DocKey=/content1/janesdata/mags/jtism/history/jtism2004/jtism0204.htm@current&Prod\\_Name=JTSM&QueryText=\[1º.04.2005\]](http://www4.janes.com/subscribe/jtism/doc_view.jsp?K2DocKey=/content1/janesdata/mags/jtism/history/jtism2004/jtism0204.htm@current&Prod_Name=JTSM&QueryText=[1º.04.2005]).

Como a identificação antecipada de potenciais terroristas internos é incompatível com o Estado de direito e muito dispendiosa, resta ao Brasil considerar a possibilidade de atentados por grupos que já optaram pelo terrorismo – hoje, tais grupos são aqueles de atuação internacional.<sup>275</sup>

Contra o Brasil, não há predisposição ostensiva por parte desses grupos mais atuantes nem notícia de sua presença – o que é, em grande medida, função da tradição brasileira de não intervenção e respeito à soberania, bem como da perfeita integração da comunidade árabe. Contudo, a possibilidade de presença de terroristas internacionais e de ataques em solo brasileiro não pode ser excluída<sup>276</sup> – a ausência de alertas poderia refletir mera dificuldade na obtenção de informação, sobretudo quanto a “células dormentes”. Ademais, a lógica organizacional do novo terrorismo – estruturado em pequenas células, com vínculos associativos de difícil detecção, além de taticamente mais ousado e indiscriminado – aumenta a probabilidade de ações preparatórias ou de ataques no Brasil. Vale ressaltar que, no País, há grande presença de instalações e pessoas relacionadas a alvos tradicionais do terrorismo internacional (particularmente EUA e Israel). Consulados, embaixadas, organismos internacionais, empresas, templos etc. ligados a esses alvos constituem a causa maior de suscetibilidade do Brasil ao terrorismo internacional. Mesmo que o País não seja o alvo, seu território pode ser palco dos conflitos globais expressos no terrorismo. O fator surpresa é sempre vantagem tática do terrorista. Além disso, uma desvantagem de cooperar contra o terrorismo, como faz o Brasil, é estar sujeito a represálias dos grupos contrariados.<sup>277</sup>

Também conspira a favor de possíveis atentados ou sua preparação a natureza relativamente aberta do Estado brasileiro a conexões externas. Entre outros fatores, contribuem com isso a grande diversidade de laços

<sup>275</sup> E. Diniz, *Considerações sobre a possibilidade...* cit., pp. 15-45; A.M. Cardoso, *Existe terrorismo...* cit.; Brasil, MRE, COCIT, Despacho ao Memorandum SGAP/14 de 17.06.2003, 23.06.2003; Entrevista concedida ao autor pelo Professor Celso Lafer, ex-Ministro das Relações Exteriores, em Brasília (23.06.2004).

<sup>276</sup> Na análise de M. Cepik, haveria risco médio de o Brasil ser atacado, devido à suposta baixa prioridade atribuída ao tema pelos órgãos governamentais e à realidade internacional contemporânea (*Adequação e preparo...* cit., pp. 47-77).

<sup>277</sup> W.F.B. Jacini, *Terrorismo: atuação...* cit., p. 79; *II encontro de estudos...* cit., pp. 103-23; E. Diniz, *Considerações sobre a possibilidade...* cit., pp. 15-45; L.O.S. Bonfim, *A política externa...* cit., pp. 122-39; M.P. Buzanelli, *Introdução* cit., pp. 09-13; M. Cepik, *Adequação e preparo...* cit., pp. 47-77; A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 74-109; A.M. Cardoso, *Existe terrorismo...* cit.; A.M. Cardoso, *Terrorismo e segurança...* cit., pp. 52-53; P.R. Pillar, *Terrorism and U.S...* cit., pp. 188-89.

transnacionais da população, a porosidade das fronteiras e sua limitada fiscalização, além da boa oferta de serviços (sobretudo transportes, comunicações e serviços financeiros) e das deficiências nos aparatos policiais e de inteligência.<sup>278</sup>

Ataques com ADMs são, no Brasil, tão possíveis quanto nos demais lugares do mundo. Nesse sentido, os avanços da não proliferação e do desarmamento são positivos (ver 3.2.5).<sup>279</sup>

De maior risco para a segurança nacional, atualmente, são as possíveis conexões entre o crime organizado brasileiro e organizações guerrilheiras ou terroristas em países vizinhos, como as FARC, que se limitam ao território colombiano, mas participam do narcotráfico transnacional. Deve-se atentar, sobretudo, para que o terrorismo não seja reproduzido pela criminalidade brasileira como método de ação.<sup>280</sup>

A recente explosão de bomba num estacionamento da Petrobras na Bolívia, na sequência de discussões e protestos sobre a exploração de hidrocarbonetos naquele país, apesar de ação isolada e sem gravidade, lança nova luz na questão da espécie de desafio que pode afetar interesses brasileiros no exterior. Houve brasileiros sequestrados em zonas de conflito, sendo o mais recente o do engenheiro da Odebrecht no Iraque. Ainda, em 2003, o brasileiro Sérgio Vieira de Mello, representante das Nações Unidas no Iraque, foi morto em um atentado terrorista, bem como os brasileiros presentes no 11 de Setembro. Mesmo assim, não se pode afirmar que o Brasil sofra ameaças terroristas graves no exterior, sobretudo porque, afora talvez o caso da Petrobras – cuja pequena gravidade parece não caracterizar terrorismo – as vítimas não foram escolhidas por serem brasileiras.<sup>281</sup>

<sup>278</sup> *II encontro de estudos...* cit., pp. 103-23; E. Diniz, *Considerações sobre a possibilidade...* cit., pp. 15-45. P. Wilkinson ressalta as vulnerabilidades a que estão sujeitas as democracias liberais industrializadas, tais como liberdade de movimentação interna, disponibilidade de tecnologia e imprensa livre (*Terrorism and the liberal...* cit., pp. 188-91).

<sup>279</sup> E. Diniz, *Considerações sobre a possibilidade...* cit., pp. 15-45.

<sup>280</sup> *II encontro de estudos...* cit., pp. 103-23.

<sup>281</sup> M.P. Buzanelli, *Introdução* cit., pp. 09-13; Folha de S. Paulo, 23.01.2005, *Insurgentes assumem seqüestro de brasileiro*, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2301200501.htm> [23.01.2005]; L. Coelho, *Petrobras sofre ataque terrorista na Bolívia*, in *Folha de S. Paulo*, 14.05.2005, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1405200502.htm> [16.05.2005]; Folha de S. Paulo, 20.01.2005, *Brasileiros já foram seqüestrados em zonas de conflito*, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2001200502.htm> [20.01.2005]. Em mensagem por vídeo, os autores do atentado à Petrobras, incógnitos, demandaram a nacionalização dos recursos energéticos bolivianos em 15 dias (Brasil, MRE, Brasemb La Paz para SERE, Telegrama n° 583, 13.05.2005).

Nesse contexto, justifica-se a baixa prioridade conferida ao tema do terrorismo na política externa brasileira, bem como na agenda interna. Contudo, não se pode perder de vista que o custo de eventuais atentados ao Brasil ou aos vizinhos seria elevadíssimo. Implicaria, provavelmente, enorme pressão, interna e externa, sobre o governo. Além disso, sub-regionalmente, um atentado contra a Argentina, principal parceiro brasileiro, poderia levá-la a maior aproximação aos países de destaque na “guerra ao terrorismo”. Tal readequação política poderia afetar diretamente as prioridades da política externa brasileira – sobretudo no que tange ao exercício de uma ativa liderança na América do Sul.<sup>282</sup>

Dessa maneira, justifica-se a postura brasileira de, por um lado, conferir baixa prioridade, relativamente a outros temas, à temática do terrorismo, mas, por outro, não descuidar o preparo interno e a participação internacional nos foros existentes, bem como a cooperação. Como afirmou o Ministro da Defesa José Viegas Filho, “[f]elizmente, não há terrorismo brasileiro nem contra o Brasil. Mas mantemos constante vigilância.”<sup>283</sup> A todos os países, na verdade, interessa combater o terrorismo, pois podem ser suas vítimas futuras.

À percepção de baixo risco de atentados terroristas no Brasil ou contra interesses do País, soma-se a necessária prioridade conferida a outros temas de segurança e defesa. A proteção da Amazônia é considerada a maior prioridade em termos de defesa. Afinal, o País não tem inimigos clássicos visíveis; uma guerra generalizada seria improvável e, nessa hipótese, o Brasil não teria papel relevante. Ainda, um conflito interestatal sul-americano é possibilidade remota, já que a região vive momento de integração e de consolidação da paz. Já quanto à segurança pública, existe uma preocupação premente com respeito à criminalidade, particularmente o crime organizado urbano.<sup>284</sup>

---

<sup>282</sup> E. Diniz, *Considerações sobre a possibilidade...* cit., pp. 15-45.

<sup>283</sup> Intervenção do Senhor Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho, na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, em Brasília (14.05.2003), disponível [on-line] in <https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/discursos/2003/resenha,14,05,03,01.htm> [12.07.2005].

<sup>284</sup> G.M.C. Quintão, *A política de defesa para o século XXI e a missão constitucional das Forças Armadas*, in A. Rebelo e L. Fernandes (orgs.), *Política de defesa para o século XXI*, Brasília, Câmara dos Deputados, 2003, pp. 27-28; T.G. Costa, *A segurança internacional...* cit., p. 201. Em discurso, o então Ministro da Defesa José Viegas Filho, aponta algumas prioridades brasileiras na área de defesa: (a) proteção da Amazônia, não somente em decorrência da vizinhança com a Colômbia, mas também em virtude dos vazios demográficos, da criminalidade transnacional, da necessidade de vigilância do espaço aéreo e das águas brasileiras. O Ministro apontava, ainda, as carências materiais para o cumprimento da proteção da Amazônia; (b)

Dessa maneira, fica evidente que o combate ao terrorismo, na realidade brasileira, representa tema secundário na hierarquia das prioridades. Isso não implica, contudo, descuido com a questão ou falta de cooperação com a comunidade internacional, como se viu (capítulo 3). O Brasil assume sua parcela de responsabilidade na luta contra o terrorismo, mas reconhece que os interesses por esse tema não são equivalentes entre as nações.

#### 5.1.1. Antiterrorismo: oportunidade contra o crime organizado

Em cotejo com a baixa prioridade conferida pelo Brasil à temática do terrorismo, cumpre ressaltar a oportunidade aberta pelo fortalecimento do regime internacional antiterrorista no que tange ao combate à criminalidade organizada, área de elevada preocupação para o País.<sup>285</sup> Afinal, existem elos entre as redes criminosas e terroristas transnacionais, sendo os instrumentos de cooperação internacional semelhantes nos dois campos – basicamente, compartilhamento de informações, cooperação judicial e controles de fluxos de pessoas e bens (ver 3.2.4).

Conforme B. Hoffman, é ineditamente elevada a intensidade, após o fim da Guerra Fria, da formação de alianças entre organizações criminosas motivadas economicamente e grupos terroristas e guerrilheiros. A preocupação com esse fato é explícita na comunidade internacional. A resolução 1373 do CSNU reconhece a estreita ligação entre terrorismo internacional e crime organizado transnacional (como narcotráfico, lavagem de dinheiro e contrabando de materiais nucleares, químicos e biológicos), e o CAT tem tratado desses vínculos. Segundo relatório de 2004 do presidente do Comitê, crime organizado e terrorismo são “dois lados da

---

promoção da integração das Forças Singulares (Exército, Marinha e Força Aérea) sob a égide do Ministério da Defesa; e (c) o relacionamento internacional em temas de segurança e defesa (Intervenção do Senhor Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho, na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, em Brasília (14.05.2003), disponível [on-line] in <https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/discursos/2003/resenha,14,05,03,01.htm> [12.07.2005]). Nesse sentido, de fato, a Política de Defesa Nacional, de 1996, não menciona qualquer ameaça estatal ao Brasil, mas considera, especificamente, que a “ação de bandos armados que atuam em países vizinhos, nos lindes da Amazônia brasileira, e o crime organizado internacional são alguns dos pontos a provocar preocupação.” (J.P.S. Alsina Jr., *A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso*, in *RBPI 2* (2003), p. 23).

<sup>285</sup> Entrevista concedida ao autor pelo Ministro Marcos Vinícius Pinta Gama, Chefe da COCIT, em Brasília (22.08.2005). A PDN atual, p.ex., considera os delitos transnacionais ameaças à paz, à segurança e à ordem democrática (§ 2.6).

mesma moeda”: existe grande semelhança de *modus operandi* e efeitos, bem como financiamento do terrorismo pelo crime organizado. Dessa forma, esforços contra este constituiriam um meio direto de combater o terrorismo.<sup>286</sup>

Participando dessas tendências, o Brasil entende que a prevenção e a repressão do terrorismo, mesmo com especificidades, associam-se ao combate de outros ilícitos internacionais. Reiteradamente, menciona a necessidade de cooperação contra o tráfico de armas pequenas: argumenta que esse tráfico tem papel importante no cometimento de atos terroristas e no crime organizado.<sup>287</sup>

No mesmo espírito, nas negociações da Convenção Interamericana Contra o Terrorismo, o Brasil defendeu texto que relacionasse o terrorismo internacional e o crime organizado transnacional, particularmente a indústria das drogas. Também no que respeita à lavagem de dinheiro (ver 3.2.6), o Brasil tem no combate ao terrorismo uma importante fonte de sinergias contra o crime organizado. O País tem-se valido, outrossim, das discussões na OEA sobre terrorismo cibernético para avançar na segurança informática em geral.<sup>288</sup>

Em síntese, o recrudescimento do antiterrorismo constitui oportunidade para que o Brasil fortaleça suas ações contra o crime organizado. O País tem, de fato, aproveitado a chance em área que, contrariamente ao terrorismo, é prioritária em sua agenda.

---

<sup>286</sup> B. Hoffman, *Inside terrorism*, New York, Columbia University, 1998, pp. 27-28; V.C. Mello, *Paz e segurança...* cit., p. 179; L.G. Nascentes da Silva, *A estruturação...* cit., pp. 103-17; ONU, CSNU, S/2004/70, *Report by the Chair of the Counter-Terrorism Committee on the problems encountered in the implementation of Security Council resolution 1373 (2001)*, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/219/97/PDF/N0421997.pdf?OpenElement> [18.07.2005], p. 07.

<sup>287</sup> A.C. Vaz, *Cooperação multilateral...* cit., pp. 79-101; Brasil, MRE, SERE para Delbrasupa, Despacho Telegráfico nº 508, 14.11.2001; Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 1690, 20.10.1999. Já em 1996, durante a Conferência Especializada Interamericana sobre Terrorismo, a delegação brasileira realizou proposta de criação de controle de armas de fogo como forma de combater o terrorismo (OEA, *Conferencia Especializada Interamericana sobre Terrorismo – actas y documentos*, Washington D.C., 1996, p. 38). O Brasil, em 2001, insistia na necessidade de os membros da OEA ratificarem a Convenção Interamericana contra a Fabricação Ilícita de Armas de Fogo, suas Peças e Partes, Munições e Explosivos, de 1997.

<sup>288</sup> Brasil, MRE, SERE para Delbrasupa, Despacho Telegráfico nº 493, 06.11.2001; Entrevista concedida ao autor pelo Ministro Marcos Vinicius Pinta Gama, Chefe da COCIT, em Brasília (22.08.2005). Porém, o Brasil não reconhece a automaticidade entre o narcotráfico e o financiamento do terrorismo (Brasil, Ministério da Fazenda, Conselho de Controle de Atividades Financeiras, *Relatório de Atividades – 2004*, disponível [on-line] in <http://www.fazenda.gov.br/coaf/> [15.07.2005], p. 12).

## 5.2. Prioridade ao desenvolvimento na agenda externa

Outro motivo essencial da baixa atenção relativa conferida pela diplomacia brasileira ao tema do terrorismo é sua prioridade absoluta ao desenvolvimento. Nas palavras do Chanceler Celso Amorim:

*I would like to distinguish between two sets of cases: (a) on the one hand, situations that are part of the international agenda, irrespective of our will; and (b) on the other hand, our effort to reshape the international agenda – albeit in a limited way – with a view to creating a world more conducive to international cooperation for peace and development. The security challenges stemming from September 11th and the current Iraqi crisis clearly fall into the first category. International terrorism is at the forefront of the international agenda, whatever we may think of its causes, or of the most effective way of coping with it.*<sup>289</sup>

Nota-se, pois, que a temática do terrorismo é vista como assunto inescapável na agenda internacional com que o Brasil é obrigado a lidar. Contudo, o País busca uma reformulação dessa agenda, de modo a construir ambiente mais propício ao desenvolvimento pacífico e cooperativo. As prioridades absolutas da política externa brasileira encontram-se, claramente, no campo do desenvolvimento.

Predomina, no discurso diplomático brasileiro, a percepção de que o grande desafio do País encontra-se no campo do desenvolvimento econômico e social, para a construção de um Estado moderno, eficaz, mais justo e menos corrupto. Sua ação externa funda-se na preocupação de criar ambiente externo favorável a seu desenvolvimento. É por isso que o Brasil, tem, há tempos, buscado direcionar as energias diplomáticas voltadas à segurança internacional *stricto sensu* para uma concepção de segurança econômica.<sup>290</sup>

---

<sup>289</sup> Palestra proferida pelo Ministro Celso Amorim na London School of Economics, em Londres (17.03.2004), disponível [on-line] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=2331](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2331) [13.08.2005].

<sup>290</sup> R.A. Barbosa, *Os Estados Unidos...* cit., pp. 86-87; L.F. Seixas Corrêa, *O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento*, in *RBPI* 1 (1999), p. 12; J. Almino, *Inserção internacional...* cit., p. 39.

De fato, o País é um dos patrocinadores da ideia de segurança econômica coletiva nas Nações Unidas desde 1953.<sup>291</sup> Privilegia a visão de que não pode haver paz duradoura sem esforços pelo desenvolvimento sustentável, com enfrentamento da pobreza e das desigualdades; seria “diplomacia preventiva” a cooperação para o desenvolvimento. A segurança econômica dependeria da criação de uma ordem econômica internacional (comercial e financeira) mais justa.<sup>292</sup> Na mesma tradição, insere-se o seguinte discurso do Presidente Cardoso:

*Não basta, no entanto, acabar com as armas de destruição em massa. O bem-estar das nações é outra importante vertente da paz e da segurança internacionais. É necessário que se encontrem soluções para a escassez, a pobreza e a miséria, e sobretudo para as diversas manifestações de intolerância e de violações dos direitos humanos que colocam em risco a paz mundial. (...) Não pode haver verdadeira paz num mundo crescentemente marcado por disparidades entre as nações, pela concentração de conhecimento, ou pelo domínio de visões e interesses de curto prazo.*<sup>293</sup>

Nesse sentido também discursou o Presidente Lula:

*Estou convencido de que não haverá desenvolvimento econômico sem sustentabilidade social e que, sem ambos, teremos um mundo cada vez mais inseguro. É nesse espaço de desagregação social que*

---

<sup>291</sup> Nesse ano, em seu discurso na AGNU, o Chanceler Mario de Pimentel Brandão expressou tal conceito, em nome do qual se reclamavam mecanismos para atenuar os efeitos negativos causados, nos países subdesenvolvidos, em virtude das desigualdades internacionais de crescimento econômico. Esse ideal e o conceito seriam retomados muitas vezes naquele foro (*A palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995*, Brasília, Funag, 1995, pp. 80, 84, 266).

<sup>292</sup> J. Almino, *Inserção internacional...* cit., pp. 40-41, 52; V.C. Mello, *Paz e segurança...* cit., pp. 175-77; C. Amorim, *Entre o desequilíbrio unipolar e a multipolaridade: o Conselho de Segurança da ONU no período pós-Guerra Fria*, in G. Dupas e T. Vigevani (orgs.), *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*, São Paulo, Alfa-Ômega, 1999, pp. 93, 97. V.C. Mello afirma que, a despeito dessas posições, o Brasil mantém-se prudente, avesso que é à possibilidade de que essa relação entre economia e segurança possa ensejar interferência indevida nos assuntos internos.

<sup>293</sup> Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, por ocasião da Sessão Especial do Conselho Executivo da Organização para a Proibição das Armas Químicas (OPAQ), na Haia (09.10.2000), disponível [on-line] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=1185](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=1185) [22.03.2005].

*prosperam os ressentimentos, a criminalidade e, em especial, o narcotráfico e o terrorismo.*<sup>294</sup>

Essa vinculação de agendas resgata o discurso que atribui à política externa a tarefa de complementar os esforços em prol do desenvolvimento. Teria o mesmo senso de oportunidade da Operação Pan-Americana, proposta por Juscelino Kubitschek, em 1958, como estratégia de contenção do comunismo internacional nas Américas.<sup>295</sup>

Nesse contexto, o 11 de Setembro, ao centralizar temas de segurança na agenda internacional (ver 1.1), provocou um impacto “diversionista” dos anseios brasileiros. Temas de tradicional interesse para o país, como comércio e desenvolvimento, cederam espaço na pauta. É emblemático o fato de a administração Bush, ao buscar apoio legislativo para as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e da Organização Mundial do Comércio (OMC), tê-las associado ao programa de combate ao terrorismo.<sup>296</sup>

O Brasil, em conjunto com muitos países, tem insistido em apontar que a agenda não pode ser “sequestrada” pelo item terrorismo.<sup>297</sup> Outros temas deveriam ter maior espaço, devendo haver compatibilização entre

<sup>294</sup> Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Diálogo Ampliado no Contexto da Cúpula do G8, em Evian (1º.06.2003), disponível [on-line] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=2099](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2099) [12.08.2003].

<sup>295</sup> A.C. Lessa e F.A. Meira, *O Brasil e os atentados...* cit., pp. 44-61.

<sup>296</sup> R.A. Barbosa, *Os Estados Unidos...* cit., pp. 84-85; A.C. Lessa e F.A. Meira, *O Brasil e os atentados...* cit., pp. 44-61.

<sup>297</sup> Nesse sentido: “Se nós damos esse apoio [repúdio ao terrorismo], isso não nos pode fazer esquecer outros temas (...). Temos que ir além e insistir nos nossos temas sobre o comércio e sobre as desigualdades que existem, não só no comércio, mas também no plano das relações financeiras” (Discurso do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na solenidade de formatura dos alunos do Instituto Rio Branco e inauguração da galeria de fotos dos ex-Secretários-Gerais, em Brasília (10.10.2001), disponível [on-line] in [http://www.ifhc.org.br/palavra/textos/2001/01\\_2\\_54.pdf](http://www.ifhc.org.br/palavra/textos/2001/01_2_54.pdf) [04.07.2005]). Ainda: “the ‘security agenda’, which is largely centered on terrorism, must not be allowed to overshadow the ‘agenda for hope’. Issues such as open trade, the international financial regime, and the fight against poverty, on which the expectations and legitimate aspirations of many peoples hinge, must not be forgotten or ignored” (Intervenção da Delegação Brasileira na ONU – Sexto Comitê da AGNU – “Measures to Eliminate Terrorism”, em Nova York (03.10.2002), disponível [on-line] in <http://www.un.int/brazil/speech/02d-del-57agnu-terrorism-0310.htm> [26.06.2005]). No mesmo diapasão, em 2002, os representantes brasileiros avaliaram como positiva a manutenção dos temas das reuniões de Doha (sobre comércio e desenvolvimento), Monterrey (sobre financiamento do desenvolvimento) e Joanesburgo (sobre desenvolvimento sustentável) (Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 1854, 23.09.2002).

as agendas de segurança e econômica. Nesse espírito, o País logrou incluir, na Declaração da V Conferência de Ministros de Defesa das Américas (2002), e em resolução no Conselho Permanente da OEA (2004), menção ao combate à pobreza extrema como meio de fortalecer a segurança.<sup>298</sup>

O Governo brasileiro também tem demonstrado grande preocupação com possíveis medidas comercialmente protecionistas baseadas em suposto reforço de medidas de segurança, particularmente contra o bioterrorismo. Teme-se, ademais, que a nova metodologia de avaliação das medidas de combate ao financiamento do terrorismo, elaborada pelo FMI, gere condicionamentos arbitrários para a liberação de recursos.<sup>299</sup>

### 5.3. Ênfase nas causas subjacentes do terrorismo

Figura como parte essencial da percepção brasileira da ameaça terrorista a ênfase atribuída às causas subjacentes ao fenômeno. Essa é uma maneira pela qual se constrói uma “ponte” temática entre o terrorismo internacional e os temas que mais interessam ao Brasil – ligados ao desenvolvimento – bem como parece refletir uma visão de mundo baseada menos no conflito e mais na cooperação e na solução pacífica de controvérsias.

Como afirmou o Presidente Lula na Conferência “Combatendo o Terrorismo em Prol da Humanidade”,

*O terrorismo é sintoma de mal-estar social. Apoiar valores democráticos e de respeito aos direitos humanos, e promover o desenvolvimento econômico das nações e o bem-estar social dos*

---

<sup>298</sup> R. A. Barbosa, *Os Estados Unidos...* cit., pp. 81-82, 86-87; Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 1974, 08.10.2002; Brasil, MRE, Delbrasupa para SERE, Telegrama nº 332, 19.05.2004. Conforme este telegrama, o Brasil, “ao estimular o debate do tema da pobreza extrema sob uma perspectiva ‘estratégica’, contrabalança a insistência dos EUA em impor uma pauta centrada no combate ao terrorismo e ao narcotráfico e aos ‘crimes conexos’, elidindo questões-chave aos demais países do Hemisfério.” Ilustra-se essa estratégia: na discussão do plano estratégico da 59ª AGNU, EUA e Reino Unido propuseram que o combate ao terrorismo internacional fosse destacado individualmente como prioridade para 2006 e 2007. O Brasil, por sua vez, propôs a inclusão da erradicação da fome no plano (Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 1314, 15.06.2004).

<sup>299</sup> M.P. Buzanelli, *Introdução* cit., pp. 09-13; Brasil, MRE, SERE para Brasemb Buenos Aires, Despacho Telegráfico nº 1037, 17.12.2003.

*povos são formas de construir sociedades saudáveis, imunes ao terrorismo.*<sup>300</sup>

Na mesma ocasião, o primeiro mandatário brasileiro apontou questões políticas como o maior empecilho para a cooperação antiterrorista. A repressão seria incapaz de dissipar o ódio que anima os extremistas. Haveria necessidade de iniciativas diplomáticas, coordenadas e legitimadas pelo direito internacional, no sentido de combinar a firmeza no combate à violência ao compromisso claro com a democracia e a inclusão social. O diálogo deveria ser privilegiado, pois, “sempre que aspirações legítimas por representação política ou por justiça social forem sufocadas”, o terrorismo ganhará eco.

Ao mesmo tempo, Lula admite – em concordância com os resultados da reunião de especialistas que precedeu a Conferência em tela – não haver relação direta de causa e efeito entre pobreza e terrorismo. Essa percepção, na verdade, poderia gerar discriminação contra países em desenvolvimento. A origem do terrorismo seria política, mas a ausência de bens elementares, como educação e saúde, corromperia o tecido social, tornando as pessoas mais vulneráveis ao crime, inclusive o terrorismo.<sup>301</sup> Pode-se entender que a “ausência de bens elementares” constitui causa indireta do terrorismo. Assim, a pobreza permanece, no discurso exterior brasileiro, como mal a ser atacado para prevenir essa violência.

---

<sup>300</sup> Palavras do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na conferência “Combatendo o Terrorismo em Prol da Humanidade”, em Nova York (22.09.2003), disponível [on-line] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalle.asp?ID\\_DISCURSO=2152](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalle.asp?ID_DISCURSO=2152) [22.06.2005].

<sup>301</sup> Palavras do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na conferência “Combatendo o Terrorismo em Prol da Humanidade”, em Nova York (22.09.2003), disponível [on-line] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalle.asp?ID\\_DISCURSO=2152](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalle.asp?ID_DISCURSO=2152) [22.06.2005]. A alusão à vulnerabilidade ao crime remete-nos ao conceito de “vulnerabilidade” de E.R. Zaffaroni, segundo quem o sistema penal atua (com seu poder militarizador e verticalizador-disciplinar) sobre os setores mais carentes da população e sobre alguns dissidentes ou diferentes mais incômodos ou significativos. Dado o elevadíssimo número de figuras penais e a baixíssima capacidade operacional das agências do sistema, este estaria estruturado para agir seletivamente, contra os setores vulneráveis, enquanto os que não padecem dessa vulnerabilidade permaneceriam impunes. Por conseguinte, o exercício de poder do sistema penal não se dirigiria à “repressão do ilícito”, mas à contenção de grupos bem determinados (*En busca de las penas perdidas*, trad. port. de V.R. Pedrosa e A.L. Conceição, *Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal*, 5ª ed., Rio de Janeiro, Revan, 2001, pp. 23-27, 40). Aplicada essa visão ao presente trabalho, o regime internacional antiterrorista visaria, na verdade, a coibir e punir alguns terroristas, não outros.

A mesma relação é traçada a respeito da desigualdade econômica internacional. Segundo o Chanceler Amorim, “[a]s raízes do terror são profundas e na maioria das vezes se alimentam da exclusão social e da pobreza.”<sup>302</sup> No contexto da Cúpula América do Sul – Países Árabes, Lula fala do comércio internacional como via de duas mãos, equilibrada. Afinal, “se apenas alguns crescerem, essa árvore poderá ser muito alta, mas os seus galhos serão frágeis e poderão quebrar com a falta de democracia, com o terrorismo existente por causa da má distribuição da riqueza produzida no planeta Terra.”<sup>303</sup>

Nesse diapasão, em discurso na VI Conferência de Ministros da Defesa das Américas, o Vice-Presidente da República e Ministro da Defesa, José Alencar, apontou que a fome e a miséria devem ser eliminadas como forma de combater o terrorismo e o crime organizado. Ressaltou a iniciativa do Presidente Lula de luta mundial contra a fome e rechaçou a força como solução para as “novas ameaças”. Tais colocações, em um foro de defesa, expressam bem a visão e as prioridades brasileiras. A ideia central do discurso é a segurança econômica: “Não existe segurança política sem segurança econômica, e não existe segurança econômica sustentável sem justiça social”.<sup>304</sup>

---

<sup>302</sup> C. Amorim, *EUA e o mundo, uma perspectiva brasileira*, in *Folha de S. Paulo*, 12.10.2004, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1210200416.htm> [12.10.2004].

<sup>303</sup> Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento da Cúpula América do Sul – Países Árabes, em Brasília (11.05.2005), disponível [on-line] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=2611](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2611) [14.05.2005]. Nos subsídios enviados à Embaixada brasileira em Viena em maio de 2002, frisa-se o entendimento de que a luta contra o terrorismo não deve ofuscar o combate às desigualdades econômicas prevalentes no mundo, assimetrias essas que alimentam o terrorismo internacional (Brasil, MRE, SERE para Brasemb Viena, Despacho Telegráfico nº 232, 24.05.2002). De forma mais abrangente, em intervenção da delegação brasileira no plenário da 58ª AGNU, em outubro de 2003, afirmou-se que a solidariedade no combate ao terrorismo não deve obscurecer a busca da extirpação das raízes desse mal; conflitos, pobreza, preconceito, ignorância e racismo são causas do terrorismo; terroristas encontram solo fértil em situações de conflitos civis e privações, vencendo na frustração e no desespero, manipulando a angústia e a sensação de desesperança dos esquecidos (Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 2171, 16.10.2003).

<sup>304</sup> Discurso do Ministro da Defesa José Alencar na VI Conferência de Ministros de Defesa das Américas, em Quito (17.11.2004), disponível [on-line] in [https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/discursos/2004/11-04/discurso\\_vi\\_confeministros\\_americas.htm](https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/discursos/2004/11-04/discurso_vi_confeministros_americas.htm) [22.06.2005]. E. Cantanhêde, a respeito da ocasião, afirmou: “al Qaeda está muito longe, e a miséria, muito perto” (*Fim da ordem unida*, in *Folha de S. Paulo*, 19.11.2004, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1911200404.htm> [19.11.2004]).

Não é exclusividade do governo Lula a ênfase nas causas subjacentes do terrorismo. Em outubro de 2001, o Presidente Cardoso afirmou que “[é] preciso reagir com determinação ao terrorismo, mas ao mesmo tempo enfrentar, com igual vigor, as causas profundas e imediatas de conflito, de instabilidade, de desigualdade.” Seria necessário, por exemplo, resolver o conflito israelo-palestino de forma justa e duradoura.<sup>305</sup>

Nota-se, portanto, um discurso brasileiro já consolidado, que enfatiza a resolução das causas profundas do terrorismo, em particular os conflitos políticos, o subdesenvolvimento e a pobreza, mas não aceita justificativa ao terrorismo em hipótese alguma (ver 3.1). Reconhece a necessidade de combate eficaz e concertado ao terrorismo e, ao mesmo tempo, prega-se um enfoque abrangente, alertando quanto à ineficácia da ação meramente repressiva. Preocupa-se, assim, com o desequilíbrio, a iniquidade e a conseqüente exasperação, particularmente no mundo islâmico. Como coloca o Embaixador Henrique Valle,

*The strategy for combating terrorism should not privilege repressive measures and should rather tackle, in a proper manner, the scourge of terrorism in all its aspects.*<sup>306</sup>

Conforme A.J.M. Souza e Silva, essa leitura ampara-se nos fundamentos tradicionais da diplomacia brasileira<sup>307</sup> e constitui política de Estado. Importa notar, por fim, que as causas do terrorismo são tema muito levantado nos debates onusianos, particularmente o vínculo entre

<sup>305</sup> Discurso do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em sessão solene na Assembleia Nacional da República da França, em Paris (30.10.2001), disponível [on-line] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalle.asp?ID\\_DISCURSO=1119](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalle.asp?ID_DISCURSO=1119) [04.07.2005].

<sup>306</sup> Intervenção do Representante Permanente Adjunto do Brasil nas Nações Unidas, Embaixador Henrique Valle, no “*Informal Meeting of the Plenary on the High-Level Plenary Meeting of the General Assembly Of September 2005*”, em Nova York (22.06.2005), disponível [on-line] in <http://www.un.int/brazil/speech/005d-hv-Infomal-Meeting-2206.htm> [25.06.2005].

<sup>307</sup> Nem sempre foi assim. Em 1972, em seu discurso na AGNU, o chanceler Mário Gibson Barboza afirmava: “Continuamos a sustentar que essa violência indiscriminada é um flagrante desmentido da tese de que a subversão terrorista é fruto da injustiça social ou da pobreza de determinada sociedade.” Lamentava, assim, o título da resolução 3034, já referido (2.1). Tal denominação, ao contrário da posição brasileira de repúdio inequívoco e absoluto do terrorismo, expressaria termos normalmente utilizados para justificá-lo ou tolerá-lo. A visão brasileira não seria movida por qualquer preferência política ou ideologia, mas pela “defesa dos mais comezinhos princípios da convivência humana” (*A palavra do Brasil... cit.*, p. 276).

terrorismo e falta de perspectivas, sobretudo entre os países em desenvolvimento.<sup>308</sup>

Essa forma de ver o problema do terrorismo – num composto de condenação inequívoca e proposta de resolução de suas causas, tidas como fruto de circunstâncias perversas – expressa, na política externa brasileira, uma busca da conjugação entre ordem e justiça, nos moldes de H. Bull. Segundo este, não há contradição inescapável entre as exigências de preservação da ordem e de promoção de mudanças justas na política mundial – por vezes, a conciliação é factível. Mais que isso, a justiça é condição de longevidade da ordem, apesar de dependente desta:

*Para ser duradouro, qualquer regime que proporcione ordem na política mundial precisará responder, pelo menos em certa medida, às demandas por mudanças justas. Em conseqüência, uma busca esclarecida da ordem levará em conta essas demandas. Da mesma forma, a exigência de mudanças justas*

---

<sup>308</sup> A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 74-109; Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 104, 22.01.2002. Em sentido semelhante ao discurso brasileiro em análise, o Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança, convocado pelo SGNU, “defende a elaboração de uma estratégia abrangente de combate ao terrorismo, com os seguintes elementos: enfrentar as suas causas estruturais, pela promoção dos direitos políticos e sociais, do Estado de Direito e da democracia, solução de problemas políticos graves como a ocupação estrangeira, combate ao crime organizado, redução da pobreza e do desemprego, e prevenção do colapso de Estados; combater o extremismo e a intolerância, inclusive por meio da educação e do debate público; promover a cooperação antiterrorismo em nível global, em áreas como aplicação da lei, compartilhamento de inteligência, interdição e controles financeiros; fortalecimento da capacidade dos Estados; controle de materiais perigosos, e defesa civil.” (Brasil, MRE, Circular Telegráfica nº 53045, 21.12.2004). Em sentido parecido vai o relatório do SGNU intitulado “Em liberdade mais ampla”, o qual o Brasil endossa (Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 1028, 25.05.2005). Também há semelhanças entre as posições brasileiras e aquelas de certos países com assento permanente no CSNU. A Rússia admite que o terrorismo toma força em situações de padrões de vida desesperadores, especialmente com relação ao Norte do Cáucaso (D. Lynch, *The enemy...* cit., pp. 141-61). Para a China, a abordagem do terrorismo deve ser ampla, envolvendo meios políticos, econômicos e diplomáticos para tratar do fenômeno e de suas causas subjacentes (ONU, A/56/410-S/2001/914, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/554/05/PDF/N0155405.pdf?OpenElement> [02.03.2005]). Conforme o primeiro-ministro britânico Tony Blair, além das ações “duras”, é importante a redução da pobreza, sobretudo na África, para o combate ao terrorismo (ABC Color, 04.07.2005, *Reducir la pobreza, una forma de combatir terrorismo global*, disponível [on-line] in [http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/internacional/selecao\\_detalhe.asp?ID\\_RESENHA=145881](http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/internacional/selecao_detalhe.asp?ID_RESENHA=145881) [04.07.2005]).

*precisará levar em conta a manutenção da ordem internacional.*<sup>309</sup>

Apesar da coerência e da clareza do discurso brasileiro, é notória a dificuldade de identificar as causas do terrorismo. Uma tentativa de grande valia e visibilidade foi apresentada, em 2003, pelo Norwegian Institute of International Affairs<sup>310</sup>, mas está longe de encerrar a questão. Mesmo com essas dificuldades teóricas, são vários os autores que apresentam visão parecida à do discurso brasileiro nessa matéria.

R.A. Barbosa entende que o 11 de Setembro remete à exclusão da prosperidade de boa parte do mundo, à instabilidade política e à privação econômica e social; à resistência à integração na globalização; à arrogância imperial dos EUA, como em sua política externa para o Oriente Médio.<sup>311</sup> L. Martins, similarmente, vê no terrorismo atual uma contrapartida ao sentimento de impotência diante dos “enormes desequilíbrios sociais, econômicos, étnicos” etc., geradores de desespero e ódio.<sup>312</sup> Para A.M. Cardoso, a democracia, os direitos humanos, o desenvolvimento, a

<sup>309</sup> H. Bull, *The anarchical...* cit., p. 111. Para o autor, “na vida social, ordem é um padrão de atividade humana que sustenta os seus objetivos elementares, primários ou universais” (p. 09); ordem internacional é “um padrão de atividade que sustenta os objetivos elementares ou primários da sociedade dos estados, ou sociedade internacional” (p. 13); e “[e]xiste uma *sociedade de estados* (...) quando um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns” (p. 19). Dentre os objetivos elementares da ordem internacional, H. Bull destaca (a) a preservação do sistema e da sociedade de estados; (b) a manutenção da soberania externa dos estados individuais; (c) a manutenção da paz como situação normal no relacionamento interestatal; e (d) a limitação da violência, o cumprimento das promessas e a estabilidade da posse por meio de regras de propriedade (pp. 23-26). Em H. Bull, ao contrário da ordem, a justiça é termo definível somente em termos subjetivos (haveria, assim, diversas categorias de justiça). Nas relações internacionais, muitas vezes, as exigências de justiça surgem não na forma de moralidade, mas de igualdade – demandas pela remoção de privilégios, pela igualdade na aplicação ou distribuição de direitos etc. (pp. 92-94). Evidentemente, a ordem internacional real não satisfaz algumas aspirações por justiça amplamente apoiadas. Apesar de, hoje, órgãos como as Nações Unidas comprometerem a sociedade internacional com certas ideias de justiça, persistem muitos obstáculos a tais aspirações – por vezes, a própria manutenção da ordem internacional (pp. 102).

<sup>310</sup> Cf. Norwegian Institute of International Affairs, *Root causes of terrorism – findings from an international expert meeting in Oslo, 9-11 June 2003*, disponível [on-line] in [http://www.nupi.no/IPS/filestore/Root\\_Causes\\_report.pdf](http://www.nupi.no/IPS/filestore/Root_Causes_report.pdf) [05.07.2005].

<sup>311</sup> *Os Estados Unidos pós 11 de setembro de 2001: implicações para a ordem mundial e para o Brasil*, in *RBPI* 45/1 (2002), p. 75.

<sup>312</sup> *A substituição da política pelo terror e violência*, in *Política Externa* 10/3, (2001-2002), pp. 17-18.

superação das desigualdades sociais e a estabilidade econômica seriam as principais armas antiterroristas numa concepção de Estado social e democrático de direito; ater-se ao plano da segurança traduz concepção estreita do antiterrorismo.<sup>313</sup> E. Sader também analisa que, ao contrário da visão do presidente Bush, não é com mais violência que se combate o terrorismo. As raízes do terrorismo devem ser atacadas, por exemplo, com a desocupação dos territórios palestinos e do Iraque.<sup>314</sup>

No mesmo diapasão, avaliam S. Halper e J. Clarke que, no longo prazo, o uso da força não resolve as causas políticas do terrorismo, que é um meio de atingir determinados fins. Ao contrário do pensamento neoconservador, o predomínio militar não garante vitória contra o terrorismo. Melhor seria resolver as causas políticas da violência.<sup>315</sup> Também J. Almino acredita na resolução de questões políticas sensíveis: em última instância, o terrorismo será derrotado à medida que grupos hoje marginalizados do processo político forem incluídos, e à medida que se reduza a opressão, a miséria e a discriminação.<sup>316</sup> Da mesma forma, T. Todorov crê no ataque às causas originárias e de apoio ao terrorismo – ressentimento, injustiça etc.<sup>317</sup>, assim como A. Procópio.<sup>318</sup>

Conforme J.S. Nye Jr., a proposição do auxílio ao desenvolvimento como forma de combater as causas do terrorismo, apesar de ter bons argumentos contrários<sup>319</sup>, é positiva, pois as injustiças do mundo fornecem bons argumentos para a ação e o recrutamento de terroristas. Deve-se, para o estudioso, tomar-lhes a iniciativa de defender os pobres.<sup>320</sup>

<sup>313</sup> *Terrorismo e segurança em um estado social democrático de direito*, in *Revista CEJ* 6/18 (2002), p. 52.

<sup>314</sup> *Guerra à guerra*, in *Folha de S. Paulo*, 30.10.2004, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz3010200409.htm> [30.10.2004].

<sup>315</sup> *America alone: the neo-conservatives and the global order*, New York, Cambridge University, 2004, pp. 282-83.

<sup>316</sup> J. Almino, *Inserção internacional...* cit., pp. 57-61.

<sup>317</sup> *Le nouveau désordre...* cit., pp. 48-68.

<sup>318</sup> *Terrorismo e relações internacionais*, in *RBPI* 44/2 (2001), pp. 62-81.

<sup>319</sup> Um exemplo nosso: para R. Clutterbuck, o terrorismo seria uma forma de loucura produzida não pela pobreza, mas pela riqueza e pela educação universitária. A grande maioria dos terroristas internacionais são oriundos de famílias de classe média e receberam educação acima da média. Muitos não têm qualquer ligação com as classes oprimidas que buscam representar (*Guerrillas and terrorists*, trad. port. de V. Bombeta, *Guerrilheiros e terroristas*, Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1980, pp. 92-93).

<sup>320</sup> J.S. Nye Jr., *A North American perspective* cit., pp. 05-14.

### 5.3.1. Perspectiva comparada – EUA e a noção de “Estados fracassados”

É interessante comparar as declarações brasileiras acerca das relações entre desenvolvimento e terrorismo com aquelas dos EUA. Conforme a NSS,

*Poverty does not make poor people into terrorists and murderers. Yet poverty, weak institutions, and corruption can make weak states vulnerable to terrorist networks and drug cartels within their borders.* (NSS, prefácio)

Nesse modo de ver a questão, a pobreza, associada à fraqueza de Estados, criaria condições para o terrorismo, o que guarda coerência com a preocupação estadunidense com os “Estados fracassados” (*failed states*)<sup>321</sup>. A desigualdade entre as nações também seria causa de instabilidade:

*A world where some live in comfort and plenty, while half of the human race lives on less than \$2 a day, is neither just nor stable.* (NSS, cap. VII, p. 21)

À primeira vista, parece haver grande coincidência entre as visões brasileira e estadunidense acerca das causas do terrorismo e da maneira de tratá-las. Entretanto, os EUA fazem pouquíssimas referências às causas subjacentes do terrorismo<sup>322</sup> (nunca sob a dimensão da justiça, como faz o Brasil), corroboram que “*the root cause for terrorism is terrorists*”<sup>323</sup> e,

---

<sup>321</sup> “*America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones. We are menaced less by fleets and armies than by catastrophic technologies in the hands of the embittered few*” (NSS, cap. I, p. 01). O National Intelligence Council, da CIA, avalia a fraqueza estatal como caldo de cultura para o terrorismo – como antes se falava em relação ao comunismo (N. Carlos, *Estados fracos ameaçam soberania dos EUA*, in *Folha de S. Paulo*, 23.01.2005, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2301200513.htm> [23.01.2005]).

<sup>322</sup> No discurso do presidente Bush na 56ª AGNU, a única referência de às causas subjacentes do terrorismo deu-se de maneira oblíqua: afirmou que os terroristas “exploram a pobreza e o desespero” (Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 2759, 12.11.2001). A primeira vez em que os EUA admitiram, ao menos retoricamente, que a pobreza é uma das causas do terrorismo foi na Conferência sobre Financiamento ao Desenvolvimento, em Monterrey (Brasil, MRE, SERE para Delbrasupa, Despacho Telegráfico nº 107, 02.04.2002).

<sup>323</sup> Na sessão de 18.01.2002 do CSNU, o SGNU, Kofi Annan, enfatizou que o terrorismo é arma dos alienados e desesperados; o oferecimento de condições reais de vida digna para todos os humanos inviabilizariam o recrutamento e o apoio ao terrorismo. Coube ao Canadá, que se pronunciou em nome do G-8, contrariar essa visão, afirmando que “*the root cause for terrorism is terrorists*” (Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 104, 22.01.2002).

ademais, adotam a noção de “Estado fracassado” (*failed state*), que não faz parte do discurso externo brasileiro, como possível causa de terrorismo. Como aponta V.C. Mello, o Brasil e outros países em desenvolvimento guardam grande prudência com relação às supostas novas formas de prevenção de conflitos por meio da ação econômica – como na doutrina onusiana de segurança humana – pois poderiam eclipsar os temas propriamente ligados ao desenvolvimento e, ainda, resultar em crescente interferência nos assuntos internos dos “agraciados”. Essas concepções poderiam levar, v.g., o CSNU a atuação sistemática sobre temas econômicos, sociais e ambientais. Como se verá abaixo, a noção de *failed state* e suas consequências podem ser incluídas no bojo dessas tendências.<sup>324</sup>

A noção é presente no pensamento acadêmico. R.I. Rotberg alerta para o risco que, atualmente, “Estados fracassados” oferecem à segurança regional e global. Sua incapacidade de projetar poder e fazer respeitar a autoridade em seu território prejudica a ordem internacional, pois a falta de governo efetivo é terreno fértil para ameaças como migrações maciças e terrorismo. Por conseguinte, prevenir o fracasso estatal é imperativo moral e estratégico. Casos de fracasso já configurados deveriam receber missões de *nation-building*, com intervenções nos moldes da missão da ONU no Kosovo. A melhor estratégia seria o governo por uma organização internacional que, aos poucos, devolveria o poder aos nativos.<sup>325</sup>

Na visão de R.O. Keohane, a possibilidade de ameaças vindas desses países fracos obscurece a distinção entre intervenção humanitária e autodefesa. Como coloca o autor,

<sup>324</sup> V.C. Mello, *Paz e segurança...* cit., pp. 175-77.

<sup>325</sup> R.I. Rotberg, *Failed states in a world of terror*, in *Foreign Affairs* 4 (2002), pp. 127-40. O autor não define “estado fracassado”, mas oferece características importantes para sua identificação: “*failed states are tense, conflicted, and dangerous. They generally share the following characteristics: a rise in criminal and political violence; a loss of control over their borders; rising ethnic, religious, linguistic, and cultural hostilities; civil war; the use of terror against their own citizens; weak institutions; a deteriorated or insufficient infrastructure; an inability to collect taxes without undue coercion; high levels of corruption; a collapsed health system; rising levels of infant mortality and declining life expectancy; the end of regular schooling opportunities; declining levels of GDP per capita; escalating inflation; a widespread preference for non-national currencies; and basic food shortages, leading to starvation*”. Aponta, entretanto, que os Estados fracassados podem ser muito diferentes entre si. Quando da publicação do artigo, R.I. Rotberg considerava fracassados os seguintes países: Afeganistão, Angola, Burundi, República Democrática do Congo, Libéria, Serra Leoa e Sudão, que exibiriam a maior parte das características apontadas, se não todas.

*Future military actions in failed states, or attempts to bolster states that are in danger of failing, may be more likely to be described both as self-defense and as humanitarian or public-spirited. When the only arguments for such policies were essentially altruistic ones, they commanded little support, so the human and material price that U.S. leaders were willing to pay to attain them was low. Now, however, such policies can be framed in terms of U.S. self-interest, properly understood. Sound arguments from self-interest are more persuasive than arguments from responsibility or altruism.*<sup>326</sup>

No caso de “Estados fracassados”, portanto, a intervenção humanitária passa a pertencer a uma lógica realista. O reconhecimento dos riscos da “violência informal” (como o terrorismo) forçaria os EUA a redefinirem seus interesses de diferentes maneiras possíveis, sendo uma delas o auxílio a medidas de redução da pobreza, desigualdade e injustiça em países pobres. A globalização da “violência informal” teria gerado maior interpenetração entre temas tradicionais de segurança e outros, como a política econômica.<sup>327</sup>

Na visão de J.S. Nye Jr., apesar de ações militares não lidarem com todo o problema do terrorismo, são essenciais em alguns casos, especialmente em “Estados fracassados” e Estados patrocinadores do terrorismo. Para aqueles, incapazes de coibirem atividades terroristas, assistência militar estrangeira seria uma saída.<sup>328</sup>

Nota-se, nos três estudiosos acima, que a noção de *failed state* levanta, quase inescapavelmente, a questão da intervenção, inclusive militar. A temática do auxílio ao desenvolvimento também surge nesse debate, com intensidade igual ou maior que a intervenção. Trata-se, sobretudo, do apoio aos países de menor desenvolvimento relativo, inclusive com a pretensão de *nation-building*, ou seja, de dotar países das instituições estatais mínimas. Não se trata, contudo,

<sup>326</sup> R.O. Keohane, *The globalization...* cit., pp. 39-40.

<sup>327</sup> R.O. Keohane, *The globalization...* cit., pp. 39-40, 42. Em juízo similar, Y. Satoh aponta a importância de esforços contra a pobreza e pela a criação para evitar que *failed states* venham a servir de abrigo para terroristas (*An Asia-Pacific view on counterterrorism cooperation*, in *The Trilateral Commission, Addressing the new international terrorism: prevention, intervention and multilateral cooperation*, Washington D.C., The Trilateral Commission, 2003, pp. 15-20).

<sup>328</sup> J.S. Nye Jr., *A North American perspective* cit., pp. 05-14. Para considerações acerca dos *failed states* latino-americanos, ver E. Viola e H.R. Leis, *Unipolaridade: terrorismo e vulnerabilidade latino-americana*, in L.A. de Carvalho, F.Q. Vêras Neto e I.F.M. Lixa (orgs.), *Política internacional, política externa e relações internacionais*, Curitiba, Juruá, 2003.

do incentivo ao desenvolvimento em geral. Essa orientação insere-se coerentemente na tendência dos EUA de privilegiar os países centrais à “guerra ao terrorismo”, como o Paquistão, tanto bilateral quanto multilateralmente (FMI e Banco Mundial). Enfatiza-se a ajuda a países de menor desenvolvimento relativo, em detrimento de países médios como o Brasil.<sup>329</sup>

Outra diferenciação a ser feita concerne à consideração das causas políticas do terrorismo. Segundo S. Halper e J. Clarke, os neoconservadores, grupo com grande influência no atual governo Bush, argumentam que “terrorismo é terrorismo”, sendo os esforços para compreender suas causas subjacentes ilusórios ou contraditórios, além de constituírem relativismo moral. Como bem coloca G. Dupas, os EUA ignoram as evidentes relações entre o terrorismo islâmico, o conflito no Oriente Médio e seu próprio papel na região. As ações e palavras da al-Qaeda provam-no.<sup>330</sup> Não são poucos os autores<sup>331</sup> que apontam a necessidade de avanços no processo de paz na região para a prevenção do terrorismo islâmico.<sup>332</sup>

Em síntese, o discurso externo dos EUA, mesmo quando adota considerações acerca das causas subjacentes do terrorismo, diverge do brasileiro, em primeiro lugar, por não o fazer sob considerações de justiça. Segundo, ao contrário da perspectiva do Brasil, a estadunidense vale-se da noção de “Estados fracassados”, que apresenta grande potencial intervencionista – o que não deixa de ir ao encontro da noção de guerra preventiva. Por fim, essa forma de ver o problema favorece o apoio a países de menor desenvolvimento relativo, sobretudo quando centrais à “guerra ao terror”; o Brasil, ao contrário, tem em seu discurso um pleito mais geral de desenvolvimento, que, como se verá (5.5), é marcado por reformismo da ordem internacional, no sentido da maior democratização das instâncias decisórias internacionais.

<sup>329</sup> R.A. Barbosa, *Os Estados Unidos...* cit., p. 83; J.M. Malik, *Dragon on terrorism...* cit., p. 280.

<sup>330</sup> Como explica R. Gunaratna, a organização tem objetivos políticos de curto e longo prazo. No curto prazo, antes do 11 de Setembro, o objetivo era a retirada das tropas estadunidenses da Arábia Saudita e a criação de um Califado. No médio prazo, visa retirar do poder do Oriente Médio líderes “apóstatas” e a criação de estados verdadeiramente islâmicos (*Inside Al Qaeda...* cit., pp. 54-94).

<sup>331</sup> P.ex. Y. Satoh, *An Asia-Pacific view...* cit., pp. 15-20, e The Trilateral Commission, *Addressing the new international terrorism: prevention, intervention and multilateral cooperation*, Washington D.C., The Trilateral Commission, 2003, pp. 29-31.

<sup>332</sup> S. Halper e J. Clarke, *America alone...* cit., p. 275; G. Dupas, *Fundamentos, contradições...* cit., pp. 06-07.

#### 5.4. Oposição, em princípio, à resposta militarizada

Há duas formas básicas e ideais, na literatura e nas políticas governamentais, de tratar o terrorismo, aponta R. Calduch Cervera. A primeira, chamada anglo-saxã pelo autor, vê o terrorismo como espécie de guerra de baixa intensidade que deve ser tratada, fundamentalmente, por meios militares, estando a cooperação internacional e os aspectos judiciais, policiais e normativos em segundo plano. A segunda, europeia continental, enxerga o terrorismo como espécie de criminalidade organizada, o que implica tratamento contrário ao da primeira visão. Deve-se ressaltar que, atualmente, compreendido o terrorismo como ameaça à paz e à segurança internacional (ver 2.2), passa a haver maior predisposição lógica a adotar o ponto de vista anglo-saxão. Mesmo assim, o Brasil pode ser situado na segunda alternativa, como se verá abaixo.<sup>333</sup>

A nova PDN brasileira, ao mesmo tempo em que considera o terrorismo internacional um a ameaça “à paz, à segurança e à ordem democrática”, estipula que seu enfrentamento é, normalmente, realizado “com os instrumentos de inteligência e de segurança dos Estados” (§ 2.6). Dessa forma, apesar de não excluir completamente a possibilidade de uso militar antiterrorista – já que, na PDN, as medidas de segurança são “de largo espectro”, envolvendo desde a defesa externa até políticas econômicas (§ 1.3) –, tal uso não é privilegiado pela PDN, que reafirma o princípio tradicional da política externa brasileira da solução pacífica de controvérsias (§ 6.2, I). De fato, como coloca C. Amorim, a postura diplomática do País, “que tende a considerar as medidas coercitivas como opções de última instância, se expressa também por uma atitude pró-ativa de preferência pelo diálogo e pela negociação”, bem como pelos demais meios pacíficos de solução de controvérsias.<sup>334</sup>

Nesse contexto, mostra-se verdadeira a suposição de J. Almino de que, quanto menor a capacidade bélica de um país, maior seu interesse em uma ordem internacional justa na qual se limite o uso da força e se sustentem a autodeterminação e o repúdio à intervenção. O uso da força não se coloca, ao Brasil, como alternativa à persuasão – mesmo nas questões de segurança internacional –, mas como *ultima ratio* complementar.<sup>335</sup>

<sup>333</sup> R. Calduch Cervera, *La incidencia...* cit., pp. 190-91.

<sup>334</sup> C. Amorim, *Entre o desequilíbrio...* cit., pp. 93, 97.

<sup>335</sup> J. Almino, *Inserção internacional...* cit., pp. 40-41, 62-64.

É natural, portanto, que a postura brasileira quanto à resposta ao terrorismo – levadas em conta, ademais, a percepção de baixo risco de ataque dessa natureza ao País (ver 5.1), a ênfase colocada nas causas subjacentes do fenômeno (ver 5.3) e a preferência por respostas multilaterais (ver 5.5) – se expresse de modo a evitar respostas coercitivas ou intervencionistas e a militarização do tema. Como notam M. Hirst e L. Pinheiro, já no governo Itamar Franco, procurou-se assegurar que as discussões de temas globais, como o terrorismo e os direitos humanos, se dessem em oposição aos então novos conceitos intervencionistas (como “soberania limitada” e “intervenção humanitária”).<sup>336</sup>

A isso não se opõe o fato de o Brasil, historicamente, compartilhar o entendimento, como se viu acima, de que o terrorismo constitui ameaça à paz e à segurança internacional.<sup>337</sup> Na verdade, a compreensão brasileira tradicional acerca da segurança (ver 5.2) corrobora essa visão branda e cooperativa – que se reflete no fato de que, nas últimas décadas, os latino-americanos e caribenhos integram a região que menos gasta em armamentos.<sup>338</sup>

Não parece ingênua essa leitura geral da segurança internacional. O tema da impotência do poder tradicional é recorrente na literatura de relações internacionais. M. van Creveld, em obra dedicada ao assunto, escreve: “*A ghost is stalking the corridors of general staffs and defense departments all over the world – the fear of military impotence, even irrelevance*”.<sup>339</sup> J.S. Nye Jr. ressalta a importância do *soft power*, sobretudo em temas que, como o terrorismo transnacional, demandam cooperação internacional e não são passíveis de resolução somente pelo *hard power*. Esta forma de poder, ainda assim, permanece fundamental para a segurança.<sup>340</sup>

Nesse diapasão, como bem coloca C. Lafer, a centralidade da segurança na agenda internacional – resultado do 11 de Setembro – não implica,

---

<sup>336</sup> M. Hirst e L. Pinheiro, *A política externa do Brasil em dois tempos*, in *RBPI* 1 (1995), p. 12.

<sup>337</sup> A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 74-109.

<sup>338</sup> Brasil, MRE, Circular Telegráfica nº 47574, 31.10.2003.

<sup>339</sup> M. van Creveld, *The transformation...* cit., p. 01.

<sup>340</sup> J.S. Nye Jr., *Soft power and American foreign policy*, in *Political Science Quarterly* 2 (2004), pp. 256, 263, 268. Para o autor, “[s]oft power is the ability to get what you want through attraction rather than coercion or payments. (...) Hard power, the ability to coerce, grows out of a country’s military and economic might. Soft power arises from the attractiveness of a country’s culture, political ideals, and policies. When our policies are seen as legitimate in the eyes of others, our soft power is enhanced.”

necessariamente, a adesão a concepções tradicionais de política de poder. Afinal, o combate às redes criminosas transnacionais dá-se, sobretudo, por meio de normas de mútua colaboração.<sup>341</sup>

#### 5.4.1. Conselho de Segurança das Nações Unidas

Seguindo a orientação geral de evitar respostas coercitivas e militarizadas ao terrorismo, tem sido prática brasileira, no âmbito do CSNU, opor-se ao recurso excessivo ao Capítulo VII da Carta da ONU. Sua invocação poderia enfatizar a punição, não a cooperação, como a melhor forma de combater o terrorismo. Essa cautela, por vezes, tem-se mostrado sensível no CSNU, onde o Brasil também já chegou a protestar contra a velocidade da emissão de resolução sobre terrorismo e contra a prática do CSNU de, sob o Capítulo VII, apelar para que os países negociem convenções antiterroristas – pois não deveria haver constrangimento à liberdade de negociar.<sup>342</sup>

Até os regimes de sanções impostos pelo CSNU como alternativa ao uso da força são considerados, pelo Brasil, medidas graves, cuja adoção se justificaria somente após a exaustão de outros meios de solução pacífica de controvérsias. As ações coercitivas, assim, são

<sup>341</sup> C. Lafer, *A diplomacia brasileira...* cit., pp. 106-07.

<sup>342</sup> Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegramas nº 2625 e 2626, 06.10.2004; ONU, CSNU, S/PV.5059, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/PRO/N04/560/47/PDF/N0456047.pdf?OpenElement> [18.07.2005], pp. 11-12. Nesse sentido: “(...) *what we believe is a disturbing tendency to apply a range of explicit enforcement provisions – under Chapter VII – not only to actual threats to international peace and security, but also to potential ones. Moreover, increasingly liberal reference to Chapter VII has led it to become a conceptual umbrella for issues not directly related to security and even to situations where the Security Council may potentially interfere with legal and political prerogatives of States, such as treaty-making. This is not, in our view, the most judicious use of provisions intended to be of last resort, the application of which should result from thorough and exhaustive assessment, grounded on sound criteria and political judgment. The Council should not allow that ambiguities seep into its resolutions and decisions. Nor should it tacitly permit profuse resort to Chapter VII, thus negatively affecting multilateral efforts for the promotion of collective action with a focus on cooperation.*” (Intervenção do Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, Representante Permanente do Brasil na ONU, na 59ª AGNU – “*Report of the Security Council; Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters: joint debate*”, em Nova York (11.10.2004), disponível [on-line] in <http://www.un.int/brazil/speech/04d-rms-59agnu-equitablerepresentation-1110.htm> [25.06.2005]). Ainda, aponta A.A. Patriota que, no período de 1993 e 1994, em que o Brasil foi membro não permanente do CSNU, nas poucas ocasiões em que o Brasil não se associou à decisão adotada ou se absteve, estiveram em jogo medidas coercitivas do órgão (*O Conselho de Segurança...* cit., p. 191).

vistas como a última opção, devendo também ser focalizadas e seletivas.<sup>343</sup>

Ao resguardo da moderação do CSNU, alia-se, ao mesmo tempo, a defesa de sua importância e legitimidade. Como avalia A.A. Patriota,

*Para um país que não tem interesse em enfraquecer o multilateralismo, o desafio que se apresenta é o de conviver com a imprevisibilidade inerente aos métodos decisórios do Conselho de Segurança, evitando, na medida do possível, que eles se distanciem da letra e do espírito da Carta, sem contudo assumir um legalismo intransigente que acabe por levar as grandes potências militares, e sobretudo os EUA, a preferir ação independente e unilateral e contribua indiretamente para marginalizar o Conselho de Segurança. Um Conselho excessivamente ativo e intrusivo pode ser um problema ao invés de uma solução. Mas um Conselho irrelevante talvez comporte ameaças ainda maiores para a convivência internacional.*<sup>344</sup>

De fato, C. Amorim entende a proteção da credibilidade do CSNU como um verdadeiro objetivo nacional brasileiro. Seu enfraquecimento, além de arriscar a estabilidade internacional, dar-se-ia em benefício de instâncias de concertação em que o Brasil teria diminuta influência. Além disso, desperdiçaria avanços, conquistados nos últimos sessenta anos, na consolidação do direito internacional nas Nações Unidas.<sup>345</sup>

Em coro com A.A. Patriota, C. Amorim também entende que a atuação brasileira no CSNU tem preocupação central com a administração responsável dos instrumentos de coerção do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Parte-se do princípio de que “nada expõe mais as decisões do Conselho de Segurança ao descrédito do que o recurso injustificado à coerção”. O critério da ameaça à paz e à segurança internacional, requisito

---

<sup>343</sup> J. Almino, *Inserção internacional...* cit., p. 76. Nesse sentido, intervenção do Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg no debate sobre a Seção III do relatório “Em liberdade mais ampla”, do SGNU: “Sanctions should be solely used as a last resort, only in situations referred to in Chapter VII of the Charter and when other attempts have proved ineffective. They should not function as a form of punishment, but primarily as an instrument to foster cooperation and law. For this reason, they should not be maintained on an automatic basis, but be periodically renewed by the Security Council, after assessing the need to carry on the measures.” (Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 1028, 25.05.2005).

<sup>344</sup> A.A. Patriota, *O Conselho de Segurança...* cit., pp. 195-96.

<sup>345</sup> C. Amorim, *Entre o desequilíbrio...* cit., p. 93.

para o acionamento da coerção onusiana, seria desvalorizado nas hipóteses de seu uso arbitrário, excessivamente intervencionista ou para agendas individuais.<sup>346</sup>

Mesmo na invasão do Afeganistão, o Brasil – que expressou entendimento de que a ação era apoiada pelo CSNU – mostrou-se cauteloso. O Presidente Cardoso afirmou que era “momento grave, ainda que esperado diante da brutalidade” do 11 de Setembro. Expressou a esperança de que as operações procurassem poupar a população civil. No mesmo sentido, em entrevista, o Chanceler Lafer exprimiu que “compreendia” os ataques ao Afeganistão, mas esperava que fossem “limitados e circunscritos”; não usou as palavras “apoiar”, “aprovar”, “defender” ou “endossar” para definir a posição brasileira.<sup>347</sup>

A atuação brasileira no CAT também expressa essa atuação cautelosa quanto a medidas coercitivas que, ao mesmo tempo, valoriza as decisões multilaterais. O País, fiel cumpridor das regras mutuamente acordadas sobre terrorismo, tem interesse na credibilidade dos mecanismos multilaterais antiterroristas, particularmente o CAT. A visão desses mecanismos como instâncias meramente protelatórias e de pouca utilidade para o estímulo de comportamentos adequados pelos países constituiria um convite a unilateralismo.<sup>348</sup>

Ao mesmo tempo, a diplomacia brasileira entende que o maior desafio do CAT e de sua Diretoria Executiva é persuadir os governos a aproveitarem as várias formas de cooperação disponibilizadas pelos órgãos e não plenamente utilizadas. Afinal, a função precípua dessas instâncias é apoiar Estados que desejam cooperar, mas encontram dificuldades. O Brasil pretende, assim, evitar a valorização excessiva da repressão; reitera que o CAT e sua Diretoria Executiva não representam comitê de sanções, corte de

<sup>346</sup> C. Amorim, *Entre o desequilíbrio...* cit., pp. 93, 97.

<sup>347</sup> Nota à imprensa do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, sobre as operações militares dos EUA contra alvos estratégicos no Afeganistão (07.10.2001), disponível [on-line] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=1125](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=1125) [04.08.2005]; Entrevista do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Lafer, concedida ao Jornal Folha de São Paulo – “Brasil espera ação limitada dos EUA” (15.10.2001), disponível [on-line] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=1376](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=1376) [04.08.2005]. Conforme a matéria, a suposta ambiguidade deveu-se à contrariedade da opinião pública à guerra (em São Paulo, 66% da população seria contra a invasão).

<sup>348</sup> Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 2434, 22.09.2004.

justiça ou recinto policial, e que seus trabalhos não podem exceder a delegação da resolução 1373.<sup>349</sup>

#### 5.4.2. Contexto hemisférico

Também no espaço das Américas, é patente o desinteresse brasileiro pela militarização das políticas de segurança. O Brasil vem rechaçando as propostas estadunidenses de atuação das forças armadas latino-americanas como forças policiais e de transformação da Junta Interamericana de Defesa (JID) em órgão operacional. Essas proposições são formuladas tendo, no combate ao terrorismo, uma de suas justificativas. A opção cautelosa do Brasil é comungada, consideravelmente, pelos países latino-americanos.<sup>350</sup>

Causa preocupação a tendência estadunidense de favorecer o uso da força no combate do terrorismo. Este foi, de fato, uma das causas do recrudescimento da presença militar dos EUA no mundo, em níveis comparáveis aos da Guerra Fria<sup>351</sup>. É grande o receio latino-americano de que os EUA, com seu imenso poder e o discurso “quem não está conosco está contra nós”, utilizem o combate ao terrorismo como pretexto para interferências em suas soberanias.<sup>352</sup> Reforça os temores

---

<sup>349</sup> Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 1667, 19.07.2004, e Telegrama nº 1724, 23.07.2004; ONU, CSNU, S/PV.5059, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/PRO/N04/560/47/PDF/N0456047.pdf?OpenElement> [18.07.2005], pp. 11-12.

<sup>350</sup> Em 2004, na VI Reunião dos Ministros da Defesa das América, esse rechaço deu-se em conjunto com Argentina, Bolívia, Chile, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. A posição comum foi sintetizada por Jaime Javinet, Ministro da Defesa do Chile: “Nós queremos uma posição mais ampla, ratificando que nossa realidade é de paz e que o desenvolvimento, o progresso e a justiça social devem ser consideradas também questões de segurança” (E. Cantanhêde, *Brasil rejeita projeto dos EUA de criar exército continental*, in *Folha de S. Paulo*, 19.11.2004, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1911200421.htm> [19.11.2004]).

<sup>351</sup> Brasil, MRE, Brasemb Washington para SERE, Telegrama nº 667, 11.03.2003. Conforme o telegrama, há forças estadunidenses em, ao menos, 40 países. Esse aumento responde a objetivos de curto (combate ao terrorismo) e de longo prazos (contenção da China) – de acordo com o objetivo da NSS de conter qualquer potência que possa ameaçar a hegemonia dos EUA. Tal expansão militar coincide com um “refluxo diplomático” estadunidense, representado por seu isolamento crescente na política internacional. “O governo George W. Bush, rompendo com tradição consagrada [na Guerra Fria], tem dado repetidos sinais de privilegiar, em sua relação com o resto do mundo, os argumentos da força militar e da pressão econômica à persuasão da diplomacia.” (Brasil, MRE, Brasemb Washington para SERE, Telegrama nº 668, 11.03.2003).

<sup>352</sup> P.C.A. Pinto, *O papel dos organismos...* cit., p. 266; L.O.S. Bonfim, *A política externa...* cit., pp. 122-39. Agravam essas desconfianças manifestações como as do Comando Sul do Exército dos EUA, que afirmou considerar o que chama de “populismo radical” uma possível porta de

o fato, apontado por J.G. Tokatlian, de que, graças à centralidade atual do Pentágono e da dimensão militar na política externa dos EUA, foi fortalecido o papel do Comando Sul<sup>353</sup> nas relações com a América Latina – tendência alimentada pelas turbulências políticas na região.<sup>354</sup>

Antes de tudo, há que se ressaltar a desproporcionalidade entre o grande interesse dos EUA no combate ao terrorismo e a relevância secundária do tema em praticamente toda a América Latina<sup>355</sup>. Assim, a primeira reação à agenda de segurança dos EUA – que instam todos a assumirem como suas as prioridades estadunidenses – consiste em estabelecer uma hierarquia de prioridades na área conforme a situação factual de cada Estado. Como coloca L. Tibiletti, não se deve repetir o erro da Guerra Fria – “comprar”, acriticamente, a agenda de segurança do Norte e descuidar da principal preocupação latino-americana, o desenvolvimento equânime. Não significa deixar de assumir compromissos de cooperação, mas evitar “confundir nossos próprios problemas com os de outros”. É nesse espírito que o Brasil – bem como Argentina, Chile, México, Peru, Uruguai e Venezuela – vem reafirmando seu “direito soberano (...) de identificar suas próprias

---

entrada para o terrorismo na América Latina e, portanto, uma ameaça à segurança estadunidense. A instabilidade causada por esse tipo de governo favoreceria o surgimento de terroristas e guerrilhas urbanas (C. Vila-Nova, *Populismo radical favorece o terrorismo, alertam EUA*, in *Folha de S.Paulo*, 1º.05.2005, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0105200510.htm> [1º.05.2005]).

<sup>353</sup> Na estrutura do Departamento de Defesa dos EUA, existem cinco Comandos com responsabilidade geográfica: *Northern Command*, *European Command*, *Central Command*, *Southern Command* (Comando Sul) e *Pacific Command*. O Comando Sul tem competência, *grosso modo*, pela América Central e do Sul (Estados Unidos da América, U.S. Department of Defense, **DoD 101 – an introductory overview of the Department of Defense**, disponível [on-line] in <http://www.defense.gov/pubs/dod101/dod101for2002.pdf> [27.08.2005]).

<sup>354</sup> J.G. Tokatlian, *O momento pró-consular...* cit., p. 33.

<sup>355</sup> Como aponta B. Martynov, a preservação da identidade cultural nacional, bem como desenvolvimento econômico igualitário é o cerne de doutrinas políticas e de segurança dos países latino-americanos mais importantes, como Brasil, Argentina, México, Chile e Venezuela. Tais países, segundo o autor, relacionam o terrorismo internacional à desigualdade internacional entre países ricos e pobres e à expansão de culturas e ideologias que confrontam a realidade das sociedades tradicionais (*Latin America and terrorism*, in *International Affairs – a Russian Journal of World Politics, Diplomacy & International Relations*, 4 (2003), pp. 90-91). No mesmo sentido, L.F. Macedo Soares: os países sul-americanos “compartilham apenas parcialmente com os países desenvolvidos as preocupações inerentes às ‘novas ameaças’”, dentre as quais o terrorismo (***O Brasil no cenário regional de defesa e segurança***, in **Brasil, Ministério da Defesa, Seminário “Atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança”**, disponível [on-line] in <https://www.defesa.gov.br/internet/sitios/internet/ciclododebates/textos.htm> [15.09.2004]).

prioridades nacionais de segurança e defesa”, conforme se lhe colocam (ver 5.1).<sup>356</sup>

Exemplo disso foi a proposta brasileira, na Comissão de Segurança Hemisférica, em discussões acerca do tema “Estudo sobre os Problemas e Riscos para a Paz e a Segurança no Hemisfério e sobre a Prevenção e Solução de Conflitos”, de dividir os principais aspectos de segurança em três grandes categorias – ameaças relacionadas à defesa clássica, ameaças não tradicionais (terrorismo, narcotráfico, insegurança pública etc.) e ameaças relacionadas a questões estruturais dos problemas de segurança (pobreza extrema, instabilidade econômica, fragilidade de governos democráticos, doenças etc.). Ao contrário, os EUA insistiam em lista única, com uma visão hierárquica dos desafios – priorizando o terrorismo e o narcotráfico. A proposta brasileira, ressaltando a especificidade dos desafios para cada país, objetivava evitar a lista única, que diluiria as prioridades latino-americanas de segurança.<sup>357</sup>

Dentre as propostas estadunidenses de militarização do combate ao terrorismo na América Latina, sobressai aquela de ampliar o escopo de atuação das forças armadas para ações policiais, inclusive contra o terrorismo.<sup>358</sup> Interessa ressaltar que as forças armadas dos EUA são legalmente proibidas de realizarem atividades policiais pelo *Posse Comitatus Act*.<sup>359</sup>

---

<sup>356</sup> P.C.A. Pinto, *O papel dos organismos...* cit., p. 266; L. Tibiletti, *Antiterrorismo...* cit., p. 291; Discurso do Ministro da Defesa José Alencar na VI Conferência de Ministros de Defesa das Américas, em Quito (17.11.2004), disponível [on-line] in [https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/discursos/2004/11-04/discurso\\_vi\\_confe\\_ministros\\_americas.htm](https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/discursos/2004/11-04/discurso_vi_confe_ministros_americas.htm) [22.06.2005]; C. Amorim, *O Brasil e os novos...* cit. O Brasil tem sido apontado por diversos países americanos como o único capaz de apresentar visão alternativa viável à pressão dos EUA no sentido de direcionar a agenda hemisférica de segurança a aspectos de seu interesse exclusivo (Brasil, MRE, Delbrasupa para SERE, Telegrama nº 787, 17.12.2004). Em comentário acerca da atuação brasileira na VI Conferência citada, aponta a jornalista E. Cantanhêde: “Alencar teve um curioso encontro com o secretário da Defesa dos EUA, Donald Rumsfeld. Um falava de terrorismo, e o outro, de fome. Um discorria sobre crime organizado, e o outro, sobre o desarmamento dos países ricos.” (*Fim da ordem unida* cit.).

<sup>357</sup> Brasil, MRE, Delbrasupa para SERE, Telegrama nº 106, 19.02.2003; Brasil, MRE, Delbrasupa para SERE, Telegrama nº 118, 28.02.2003; Brasil, MRE, Delbrasupa para SERE, Telegrama nº 179, 13.03.2003.

<sup>358</sup> Como afirma C. Amorim, não há documento ou proposta formal dos EUA sobre o assunto, mas apenas posições em casos específicos, além de artigos e declarações de altos funcionários (*O Brasil e os novos...* cit.).

<sup>359</sup> E. Cantanhêde, *Brasil rejeita projeto...* cit.; E. Cantanhêde, *Exército deve virar polícia, dizem EUA*, in *Folha de S. Paulo*, 17.11.2004, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1711200421.htm> [17.11.2004] A. Barbosa, *Visão militar sobre a inserção internacional de segurança do Brasil*, in C. Brigagão e D. Proença Jr. (orgs.),

O Brasil tem defendido a manutenção das funções atuais das forças armadas, respaldada pelos militares e pelo direito brasileiro<sup>360</sup>. Conforme o Ministro da Defesa, José Alencar,

*O Brasil, juntamente com os demais países do Grupo ALADI, tem defendido a posição de que a atividade-fim das Forças Armadas é a defesa da soberania e da integridade territorial. Compete às forças policiais e órgãos de inteligência de cada país, trabalhar no sentido de prevenir e combater o terrorismo e o crime organizado transnacional (...). Com base em tais princípios, participamos da luta contra o terrorismo<sup>361</sup>*

Essa decisão funda-se nas seguintes justificativas: (a) do contrário, as Forças Armadas se afastariam de sua atividade-fim, com sensível prejuízo para o preparo militar, além de não estarem aptas a patrulhar cidades – o que poderia causar inconvenientes graves; (b) o ambiente de corrupção que envolve o crime poderia contagiar as tropas; e (c) como na Colômbia, o emprego policial poderia prejudicar a imagem dos militares perante o país. Por outro lado, não se pode olvidar de que há setores internos, inclusive estudiosos, que favorecem essa adaptação dos militares, geralmente em virtude

---

*Brasil e o mundo – novas visões*, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 2002, p. 93; L. Tibiletti, *Antiterrorismo...* cit., p. 295. Essa proposta, defendida pelo Secretário da Defesa dos EUA na VI Conferência de Ministros da Defesa das Américas, em 2004, teve como principais aliados Canadá, Colômbia e Equador (E. Cantanhêde, artigo referido nesta nota, e *Exército deve virar polícia, dizem EUA*, in Folha de S. Paulo, 17.11.2004, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1711200421.htm> [17.11.2004]). Para análise da possibilidade e consequências da utilização das forças armadas no antiterrorismo em território estadunidense, ver: W.C. Banks, *Troops defending the homeland: the Posse Comitatus Act and the legal environment for a military role in domestic counterterrorism*, in *Terrorism and Political Violence* 3 (2002).

<sup>360</sup> Segundo L.O.S. Bonfim, o artigo 142 da Constituição Federal de 1988 atribui, às Forças Armadas, a missão da defesa da Pátria, o que impediria sua atuação na segurança pública. A Lei Complementar 97/99, por sua vez, prevê a possibilidade de emprego de força militar em ocasiões de grave comprometimento da ordem pública, desde que esgotados os demais meios policiais. No mesmo sentido, acrescenta G.M.C. Quintão, que há necessidade de emergencialidade e temporariedade para essas missões, em que deverão desempenhar papel de Polícia Militar (*A política de defesa...* cit., p. 32).

<sup>361</sup> Discurso do Ministro da Defesa José Alencar na VI Conferência de Ministros de Defesa das Américas, em Quito (17.11.2004), disponível [on-line] in [https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/discursos/2004/11-04/discurso\\_vi\\_confe\\_ministros\\_americas.htm](https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/discursos/2004/11-04/discurso_vi_confe_ministros_americas.htm) [22.06.2005].

do aprofundamento da crise da segurança pública e da suposta inexistência de ameaças externas clássicas.<sup>362</sup>

Existe também a proposta, patrocinada por EUA e Canadá, de expandir as atividades da JID rumo ao campo da segurança, função das “novas ameaças”, inclusive o terrorismo. A JID centralizaria um eventual novo arranjo hemisférico de segurança e, possivelmente, se transformaria em órgão operacional, “braço armado” do arranjo. A proposta guarda íntima relação com a ideia de atuação policial das forças armadas latino-americanas. Atualmente, a JID é instância hemisférica de prestação de assessoria militar e serviços técnicos à OEA. Tem-se concentrado em programas de desminagem na América Central, assistência em desastres, fomento a medidas de confiança e segurança, ademais de elaborar programas de educação em matéria de segurança regional. O Brasil entende que a proposta ampliaria sobremaneira o leque de ação desse órgão, entregando-lhe decisões de defesa.<sup>363</sup> Na VI Conferência de Ministros de Defesa das Américas, José Alencar afirmou que “nossos Governos acordaram em sucessivas Assembleias Gerais da Organização dos Estados Americanos que a Junta Interamericana de Defesa

<sup>362</sup> L.O.S. Bonfim, *A política externa...* cit., pp. 122-39; E. Cantanhêde, *Exército deve virar polícia, dizem EUA*, in *Folha de S. Paulo*, 17.11.2004, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1711200421.htm> [17.11.2004]; J.P.S. Alsina Jr., *A síntese imperfeita...* cit., p. 30; Intervenção do Senhor Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho, na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, em Brasília (14.05.2003), disponível [on-line] in <https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/discursos/2003/resenha,14,05,03,01.htm> [12.07.2005]; A.C. Pereira, *Notas sobre a política de defesa*, in Brasil, Ministério da Defesa, Seminário “Atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança”, disponível [on-line] in <https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/ciclododebates/textos.htm> [15.09.2004]. Para A.C. Pereira, as chamadas “novas ameaças”, dentre as quais figura o terrorismo, são ilícitos que, ainda que afetem a segurança nacional, “difícilmente podem ser combatidas eficazmente pelas Forças Armadas”. Segundo A.C. Vaz, a posição de evitar o envolvimento das Forças Armadas no antiterrorismo gera maiores responsabilidades sobre os demais órgãos de segurança brasileiros, que se encontram sobrecarregados e subdimensionados em relação às demandas internas e externas. Essa condição seria paradoxal frente aos compromissos internacionais assumidos e limitaria a cooperação internacional em matéria de segurança (A.C. Vaz, *Cooperação multilateral...* cit., pp. 79-101).

<sup>363</sup> E. Cantanhêde, *Exército deve virar polícia, dizem EUA*, in *Folha de S. Paulo*, 17.11.2004, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1711200421.htm> [17.11.2004]; *Folha de S. Paulo*, *Alencar se reúne com Rumsfeld no Equador*, 16.11.2004, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1611200410.htm> [16.11.2004]; Junta Interamericana de Defesa, *Reseña*, disponível [on-line] in <http://www.jid.org/sp/about/> [12.07.2005], e *Bienvenido*, disponível [on-line] in <http://www.jid.org/sp/> [12.07.2005]; C. Amorim, *O Brasil e os novos...* cit.; Brasil, MRE, Delbrasupa para SERE, Telegrama nº 193, 17.03.2003.

deve continuar a ser um órgão de assessoria técnico-militar da OEA, sem funções operacionais.”<sup>364</sup>

### 5.4.3. A invocação do TIAR

A invocação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), na esteira do 11 de Setembro, parece refletir as orientações brasileiras tratadas acima. Em 21 de setembro de 2001, aprovou-se, por iniciativa brasileira, a resolução “Ameaça Terrorista nas Américas”, que, no âmbito do órgão de consulta do TIAR, considerou os atentados um ataque aos países americanos e determinou a assistência de todos para enfrentar o terrorismo.<sup>365</sup>

Essa iniciativa, de natureza puramente política e diplomática, tencionava inserir a reação dos países da região, inclusive dos EUA, em moldura estritamente jurídica. O governo dos EUA reagiu positivamente, agradecendo a iniciativa. O então Chanceler brasileiro, Celso Lafer, negou, peremptoriamente, a ideia de envio de tropas, lembrando a tradição brasileira de enviá-las somente em forças de paz e o fato de que essa não seria a única forma de apoio recíproco segundo o TIAR. Ademais, argumentou-se que, apesar de seus mais de cinquenta anos de existência, o tratado é válido<sup>366</sup> e foi invocado em consonância com a resposta das Nações Unidas aos

---

<sup>364</sup> Discurso do Ministro da Defesa José Alencar na VI Conferência de Ministros de Defesa das Américas, em Quito (17.11.2004), disponível [on-line] in [https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/discursos/2004/11-04/discurso\\_vi\\_conf\\_e\\_ministros\\_americas.htm](https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/discursos/2004/11-04/discurso_vi_conf_e_ministros_americas.htm) [22.06.2005].

<sup>365</sup> C. Lafer, *A diplomacia brasileira...* cit., pp. 108-14. Houve, na mesma data, outra manifestação interamericana – Resolução da OEA chamada “Fortalecimento da Cooperação Hemisférica para Prevenir, Combater e Eliminar o Terrorismo”, que, basicamente, condena o terrorismo em geral e os atentados especificamente, além de conclamar os países a maior cooperação; Brasil, MRE, SERE (COCIT) para Brasemb Assunção, Fax nº 138, 14.12.2001. A invocação do Tratado não poderia ser feita pelo México, que já anunciara sua intenção de denunciar o acordo, nem pela Argentina, dado o antecedente malsucedido de invocação no episódio da Guerra das Malvinas. Essa invocação seria sinal de autonomia, não de heteronomia, baseada no uso de instrumento de direito internacional com objetivos diplomáticos (Entrevista concedida ao autor pelo Professor Celso Lafer, ex-Ministro das Relações Exteriores, em Brasília (23.06.2004)).

<sup>366</sup> Para o ex-chanceler Lafer, a reunião do TIAR demonstra a flexibilidade e a adaptabilidade do sistema interamericano de segurança coletiva (*A diplomacia brasileira...* cit., pp. 108-14). Na visão do atual Ministro, Celso Amorim, o TIAR, moldado na Guerra Fria, deveria ser revisitado (Brasil, MRE, Circular Telegráfica nº 47574, 31.10.2003; Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da Conferência Especial sobre Segurança, no âmbito da OEA, na Cidade do México (28.10.2003), disponível [on-line] in <http://www.rbjid.com/Discurso%20Embx%20CES.doc> [27.06.2005]).

atentados. O artigo 52 da Carta da ONU, que trata da complementaridade de organismos regionais na manutenção da paz e da segurança internacionais com a ONU, reforça essa adequação. Além disso, a invocação do TIAR atenderia ao objetivo diplomático brasileiro de inserção singular e própria no mundo, defensora do multilateralismo, que favoreça a manutenção de um clima pacífico no entorno regional.<sup>367</sup>

Foi deixado claro, quando da emissão da resolução sob o TIAR, que o apoio latino-americano à “guerra ao terrorismo” não era incondicional nem ilimitado. Assim, como expressa B. Martynov, ao contrário de espelhar o domínio hemisférico dos EUA, a utilização do tratado consistiu em uso dos marcos jurídicos interamericanos no interesse dos latino-americanos. Serviu para evidenciar solidariedade, mas também para sinalizar a necessidade de encaminhamento multilateral do problema. A.C. Lessa e F.A. Meira ressaltam que foi evitada a internalização da “guerra ao terrorismo” no hemisfério.<sup>368</sup>

No entanto, A. Procópio critica a invocação do TIAR como atitude subalterna. O tratado poderia ser invocado para intervenções contra o “narcoterrorismo” na Amazônia ou na Tríplice Fronteira, e a ocorrência de um atentado em um país signatário poderia justificar nova invocação. Enfim, o gesto ameaçaria a tradição pacifista brasileira.<sup>369</sup> Não parece acertada essa análise, pois o enquadramento da resposta hemisférica num marco jurídico, sem ação militar, reforça aquela tradição e o multilateralismo nas Américas.

#### 5.4.4. Colômbia – solução pacífica e contrariedade às listas de terroristas

A região amazônica é considerada prioridade estratégica brasileira, sobretudo nos últimos vinte anos, com a superação da rivalidade brasileiro-argentina. Há clara percepção de vulnerabilidade da Amazônia devido à baixa densidade demográfica e aos desafios nos campos do narcotráfico, do meio ambiente e da vigilância do território. Considera-se ameaça possível o

---

<sup>367</sup> Entrevista coletiva concedida pelo Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Celso Lafer, sobre a atuação do Governo brasileiro na Organização dos Estados Americanos (OEA), em Brasília (14.09.2001), disponível [on-line] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=1393](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=1393) [07.03.2005]; C. Lafer, *A diplomacia brasileira...* cit., pp. 108-14; A.C. Lessa e F.A. Meira, *O Brasil e os atentados...* cit., pp. 44-61.

<sup>368</sup> F. Rojas Aravena, *A construção de regimes...* cit., p. 276; B. Martynov, *Latin America...* cit., p. 89; A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 02-39; A.C. Lessa e F.A. Meira, *O Brasil e os atentados...* cit., pp. 44-61.

<sup>369</sup> A. Procópio, *Terrorismo e relações internacionais* cit., pp. 62-81.

transbordamento de conflitos internos em vizinhos amazônicos para a Amazônia brasileira, sobretudo no contexto do Plano Colômbia<sup>370</sup>, em que as guerrilhas, mormente as FARC, têm enfrentado forte ofensiva militar. A situação colombiana é considerada o maior ponto de preocupação brasileira em segurança regional.<sup>371</sup>

O governo colombiano, ainda com o presidente Pastrana, aproveitou o contexto de “guerra ao terrorismo” para convencer os EUA<sup>372</sup> e a opinião pública internacional da existência de vínculos entre os guerrilheiros colombianos e as redes transnacionais de terrorismo, já que ambos financiavam sua ação por meio do tráfico de entorpecentes. Com isso, os movimentos revolucionários ligados ao narcotráfico passaram a ser percebidos como terroristas. Aos objetivos do Plano Colômbia, acresceu-se, pois, o combate ao terrorismo.<sup>373</sup>

No primeiro semestre de 2002, as FARC e paramilitares colombianos passaram a constar da lista estadunidense de grupos terroristas, tendo a UE feito o mesmo. Os recursos do Plano Colômbia foram reorientados para o combate aos supostos terroristas, agora com liberação mais rápida de equipamentos e fundos pelos EUA. Contudo, foram mantidas as restrições quanto ao envolvimento de militares estadunidenses no conflito. Como expõe L.O.S. Bonfim, os EUA tendem, cada vez mais, a inserir o narcotráfico no bojo da “guerra ao terror”. A Colômbia, segundo o presidente Bush e importantes

---

<sup>370</sup> O Plano Colômbia tem no combate às drogas e ao terrorismo apenas uma de suas várias dimensões; liga-se a questões econômicas, sociais etc. (L.O.S. Bonfim, *A política externa...* cit., pp. 01-10). A Colômbia é o maior receptor de assistência oficial estadunidense na América Latina, e o quarto global (atrás de Israel, Egito e Iraque). Entre 1998 e 2003, foram US\$ 2,9 bilhões. Em 2005, prevêem-se US\$ 724 milhões. O Congresso dos EUA autorizou a presença de até 800 militares e 600 contratados privado (J.G. Tokatlian, *O momento pró-consular...* cit., pp. 32-33).

<sup>371</sup> J. Almino, *Inserção internacional...* cit., p. 46; T.G. Costa, *A segurança internacional...* cit., p. 201; G.M.C. Quintão, *A política de defesa...* cit., p. 28; *Il encontro de estudos...* cit., pp. 103-23; J. Almino, *Inserção internacional...* cit., p. 48; Conferência do Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho, no Curso de Gestão de Recursos de Defesa, em Brasília (21.10.2003), disponível [on-line] in [https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/discursos/2003/10-03/discurso,21,10,03\\_a.htm](https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/discursos/2003/10-03/discurso,21,10,03_a.htm) [27.09.2004].

<sup>372</sup> Segundo A.P. Telló, já antes do 11 de Setembro, os EUA buscavam igualar o terrorismo islâmico às FARC. (*Cooperação antiterrorista na América Latina*, in C. Brigagão e D. Proença Jr. (orgs.), *Paz e terrorismo – textos do seminário “Desafios para a política de segurança internacional: missões de paz da ONU, Europa e Américas”*, São Paulo, Hucitec, 2004, p. 285).

<sup>373</sup> L.O.S. Bonfim, *A política externa...* cit., pp. 01-10, 102-21.

congressistas estadunidenses, teria um papel destacado nessa “guerra”.<sup>374</sup>

Nesse contexto, o processo de paz liderado pelo presidente Pastrana<sup>375</sup> malogrou. Derrogou-se, com forte apoio internacional, a zona desmilitarizada e, desde então, os militares ocuparam as principais cidades da área, levando as FARC a reagirem com a retração para selvas e montanhas e mediante forte ofensiva terrorista. O sucessor de Pastrana, Uribe, adotou estratégia ainda mais enérgica, que gerou recrudescimento da violência das FARC.<sup>376</sup>

Como aponta L.O.S. Bonfim, a maior preocupação brasileira quanto ao Plano Colômbia é o transbordamento do conflito<sup>377</sup>; há risco de seu acirramento impactar o território brasileiro, v.g., com refugiados e perseguição de grupos guerrilheiros. Favorece o Brasil a ausência de precedentes das FARC em atentados fora da Colômbia, apesar de seus notórios vínculos com outros movimentos guerrilheiros e com o narcotráfico internacionais. Positivo, também, é o retraimento atual das FARC no território colombiano, devido à forte ofensiva militar. Mesmo assim, a guarda das fronteiras e a ação dissuasória na Amazônia brasileira são essenciais para afastar esses inconvenientes, o que é favorecido pela familiaridade das Forças Armadas com a região e pela reconhecida eficiência de seu treinamento.<sup>378</sup>

O transbordamento não é visto como provável, dada a distância entre as zonas de conflito e a fronteira brasileira – apesar da proximidade de

---

<sup>374</sup> L.O.S. Bonfim, *A política externa...* cit., pp. 102-21, 122-39; J. Castañeda, *The forgotten relationship* cit., pp. 67-81; Brasil, MRE, Brasemb Bogotá para SERE, Telegrama nº 539, 12.06.2002.

<sup>375</sup> O período Pastrana representa, sobretudo devido à concessão de uma área desmilitarizada à guerrilha, uma tentativa radical de resolução do conflito colombiano por meio das negociações.

<sup>376</sup> J. Castañeda, *The forgotten relationship* cit., pp. 67-81; L.O.S. Bonfim, *A política externa...* cit., pp. 102-21. J. Castañeda considera a estratégia de Uribe tão irreal e unilateral quanto a de Pastrana. L.O.S. Bonfim assinala que, ao contrário de Pastrana, Uribe prometeu acabar a guerra com mais guerra. O diálogo com as guerrilhas é condicionado ao abandono do terrorismo, dos sequestros e do narcotráfico. Por sua vez, as FARC exigem, para retomar o diálogo, intenso combate do governo aos paramilitares, a desmilitarização de dois Departamentos do sul do país, além da condição de não serem mais chamadas de terroristas ou narcoterroristas. Os dois lados, como aponta L.O.S. Bonfim, parecem fazer exigências radicais, o que adia o retorno ao o diálogo.

<sup>377</sup> A PDN considera que a “existência de zonas de instabilidade e de ilícitos transnacionais pode provocar o transbordamento de conflitos para outros países da América do Sul” (§ 3.5).

<sup>378</sup> L.O.S. Bonfim, *A política externa...* cit., pp. 122-39.

acampamentos das FARC na região de Cucuí<sup>379</sup>. Por enquanto, mais preocupa o Brasil o aumento do contato entre narcotraficantes brasileiros e as FARC<sup>380</sup>, sobretudo as operações envolvendo trocas de armas (muitas vezes, contrabandeadas dos EUA para o Brasil) por cocaína colombiana.<sup>381</sup>

Outra ordem de preocupações é político-estratégica. Uma presença militar estadunidense mais efetiva na região constituiria incômodo ao Brasil, sendo que muitos já a percebem como risco concreto à integridade de nossas fronteiras. Entretanto, o número de assessores estadunidenses é legalmente limitado a 400 militares e a 400 civis contratados. De qualquer maneira, é preocupante para a América do Sul a doutrina do ataque preventivo, pois guerrilheiros e paramilitares são considerados organizações terroristas capazes de afetar a segurança dos EUA – participam do narcotráfico internacional, desestabilizam a região e podem pôr em risco interesses vitais estadunidenses, como o acesso ao Canal do Panamá e ao petróleo da região.<sup>382</sup>

Por todas essas razões, sobretudo as duas últimas, o Brasil favorece a saída pacífica do conflito colombiano. Não interessa ao Brasil uma presença militar importante na vizinhança, tampouco o transbordamento do conflito para território nacional.

---

<sup>379</sup> “Quanto à Colômbia, o noticiário com certa freqüência alimenta o temor de atividades das FARC em território nacional. Na realidade, foram raros os episódios de contato na área da fronteira. Não creio que as FARC tenham intenção alguma de entrar em território brasileiro. Mas faço questão de ressaltar que qualquer incursão em nosso território será rechaçada com todo o rigor. Que não fiquem dúvidas a esse respeito.” (Intervenção do Senhor Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho, na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, em Brasília (14.05.2003), disponível [on-line] in <https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/discursos/2003/resenha,14,05,03,01.htm> [12.07.2005]).

<sup>380</sup> Segundo W.F.B. Jacini, a Frente 16 das FARC possui grande articulação no tráfico de drogas, compra de armamentos e outros materiais e realiza transações com o Brasil, México, Cuba, Venezuela e Paraguai. Destaca-se, para o Brasil, a relação direta entre o traficante Fernandinho Beira-Mar e as FARC, por meio do comandante “Negro Acácio”. No campo estritamente político, segue o autor, as FARC desenvolvem, no Brasil, trabalho de base em algumas universidades e movimentos sociais. Com isso, buscam o reconhecimento do estado de beligerância, recursos econômicos e apoio de ONGs. (*Terrorismo: atuação...* cit., pp. 79-80).

<sup>381</sup> Brasil, MRE, Brasemb Washington para SERE, Telegrama nº 1625, 15.07.2002.

<sup>382</sup> L.O.S. Bonfim, *A política externa...* cit., pp. 122-39; *II encontro de estudos...* cit., pp. 20-26; 103-23; Força-tarefa independente patrocinada pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), *Relatório sobre os EUA* cit., pp. 126-28. S.P. Guimarães avalia como maiores ameaças à Amazônia brasileira “a presença militar americana na região, a militarização do combate à droga e a possível internacionalização de conflitos internos existentes ou latentes de Estados vizinhos em direção ao Brasil” (*O paraíso perdido: território e Amazônia*, in *Carta Maior*, 1º.06.2005, disponível [on-line] in <http://agenciapartamainor.uol.com.br/agencia.asp?id=1305&coluna=boletim> [02.06.2005]).

De fato, os governos brasileiros têm advogado a inconveniência de intervir diretamente, com forças militares, no combate ao narcotráfico e ao terrorismo internacionais. Enfatiza-se o combate ao trânsito fronteiriço de narcóticos, o aperfeiçoamento dos meios de segurança pública e inteligência, além da vigilância de “áreas-chaves” suspeitas de abrigar células terroristas.<sup>383</sup>

Buscado não se imiscuir no conflito colombiano, o Brasil considera-o assunto interno e propugna, assim como a ONU, uma saída política. Além do fortalecimento dos controles de fronteira<sup>384</sup> e do oferecimento de ajuda no processo de paz nas formas escolhidas por Bogotá, o Brasil coopera por meio do Grupo de Trabalho para a Repressão da Criminalidade e do Terrorismo, estabelecido em 2003, e que tem em pauta temas como intercâmbio de inteligência, cooperação judiciária e modalidades de utilização do SIVAM. Mesmo assim, a posição brasileira é criticada, vista como recalcitrante e descompromissada pelos EUA e pelos demais países envolvidos na questão colombiana, o que é agravado pelo fato de não dispor de recursos para oferecer uma alternativa viável ao Plano Colômbia.<sup>385</sup>

A despeito das reclamações, permanecem os elevados interesse e cautela brasileiros, como se percebe nas palavras do então Ministro da Defesa, José Viegas Filho,

*Especificamente com relação ao conflito interno na Colômbia (...), registro que, na minha avaliação, se trata do principal foco de insegurança do nosso entorno geográfico. Temos claro interesse no fim do conflito interno colombiano e faço questão de ressaltar que o*

---

<sup>383</sup> L.O.S. Bonfim, *A política externa...* cit., pp. 122-39.

<sup>384</sup> Exemplo desse controle constitui a Operação “CoBra”, cooperação, desde 2000, entre a Polícia Federal brasileira – com apoio logístico das Forças Armadas – e autoridades colombianas com o fim de obstruir o ingresso e o trânsito de entorpecentes em território brasileiro, além de neutralizar a propagação do conflito colombiano. Na região amazônica, as vias de acesso da Colômbia ao Brasil com prioridade de fiscalização são aéreas e fluviais. Realizam-se, com essas finalidades, operações de inteligência policial. (W.F.B. Jacini, *Terrorismo: atuação...* cit., p. 79; Brasil, MRE, SERE para Brasemb Bogotá, Despacho Telegráfico nº 576, 22.07.2003). Ainda, em maio de 2005, as Forças Aéreas Brasileira e Colombiana assinaram acordo que permite a interceptação e a destruição de aeronaves irregulares que cruzarem a fronteira entre os países. A ideia é combater cooperativamente o narcotráfico e o tráfico de armas (K. Brasil, *Abate de aviões alia FAB à Colômbia*, in *Folha de S. Paulo*, 23.05.2005, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2305200512.htm> [23.05.2005]).

<sup>385</sup> J. Almino, *Inserção internacional...* cit., p. 48; L.O.S. Bonfim, *A política externa...* cit., pp. 102-39; J. Castañeda, *The forgotten relationship* cit., pp. 67-81; Força-tarefa independente patrocinada pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), *Relatório sobre os EUA* cit., pp. 126-28; C, Amorim, *O Brasil e os novos...* cit.

*Brasil está pronto a fazer a sua parte, em resposta a iniciativas apoiadas pelo próprio Governo daquele país, para que a grave situação por que passa a Colômbia seja encaminhada da maneira mais adequada ao pleno restabelecimento da normalidade social e política no nosso vizinho.*<sup>386</sup>

A expressão mais importante, para o Brasil, da questão do terrorismo na Colômbia, refere-se às pressões – ainda que aparentemente difusas – pela classificação das FARC como grupo terrorista<sup>387</sup>. Ao manter sua posição cautelosa quanto ao conflito colombiano e negar a existência de qualquer pedido formal quanto à denominação dessa guerrilha, o País não cedeu e seguiu sua política de não elaborar listas de grupos terroristas.<sup>388</sup>

<sup>386</sup> Conferência do Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho, no Curso de Gestão de Recursos de Defesa, em Brasília, (21.10.2003), disponível [on-line] in [https://www.defesa.gov.br/internet/sitios/internet/discursos/2003/10-03/discurso,21,10,03\\_a.htm](https://www.defesa.gov.br/internet/sitios/internet/discursos/2003/10-03/discurso,21,10,03_a.htm) [27.09.2004].

<sup>387</sup> Exemplo claro das pressões estadunidenses pelo reconhecimento das FARC como terroristas é o informe “*Asking our partners to weigh in with Venezuela on Granda and the Farc*”, do Departamento de Estado, enviado aos países sul-americanos com o pedido de que pressionassem a Venezuela a encerrar suas relações com as FARC e passar a considerá-las terroristas. No conflito acerca da prisão de Rodrigo Granda (espécie de “Chanceler” das FARC, preso em Caracas e entregue a autoridades colombianas por militares venezuelanos, sem conhecimento do presidente Chávez), os EUA ficaram do lado colombiano, tendo reconhecido o papel mediador de Peru e Comunidade Andina para a solução do conflito, em detrimento do Brasil (E. Cantanhêde, *EUA cobram pressão de sul-americanos sobre Chávez*, in *Folha de S. Paulo*, 22.01.2005, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2201200512.htm> [22.01.2005]; *Folha de S. Paulo*, 22.01.2005, “*Venezuela deve ser pressionada*”, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2201200513.htm> [22.01.2005]).

<sup>388</sup> “[E]ste tema se originou desta forma numa carta do governo colombiano que figurou na Internet, mas que nunca chegou a ser enviada como tal, nunca houve o pedido formal direto ao Governo brasileiro de que classificasse as FARC como movimento terrorista. Houve, sim, dias depois, uma carta em que o Presidente colombiano pediu apoio a uma iniciativa, de cuja concretização não tenho notícia, para que os organismos internacionais — a ONU e a OEA — classificassem as FARC como movimento terrorista” (Audiência Pública do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, em Brasília (23.04.2003), disponível [on-line] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=2109](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2109) [14.09.2004]). Em artigo publicado em março de 2003, o colunista Andréas Oppenheimer tece duras críticas à falta de categorização das FARC como grupo terrorista por Brasil, Equador e Venezuela. Com a recusa, esses países não podem ser considerados mediadores possíveis para o conflito (Brasil, MRE, Brasemb Washington para SERE, Telegrama nº 711, 13.03.2003). Também C.C. Maia discorda da posição do Itamaraty: a denominação das FARC como terrorista, a exemplo do *Irish Republican Army* (IRA), não prejudicaria futuras negociações de paz, nas quais o Brasil poderia participar. Tampouco tal caracterização se prestaria ao desrespeito do governo colombiano ao direito humanitário (*Così fan tutte: o drama jocoso da classificação das FARC como organização terrorista*, in *Meridiano* 47 38/39 (2003), pp. 04-06).

Com efeito, o Brasil – a exemplo das Nações Unidas – tem-se afirmado contrário à elaboração de listas de terroristas, o que considera improdutivo e imprevisível no direito nacional. As listas poderiam limitar a consideração das causas últimas da violência. Os contatos com certos grupos seria dificultado, afastando as chances de solução negociada. Ainda, não há procedimentos precisos de inclusão e exclusão nas listas. Na ausência de uma concepção comum de terrorismo, a elaboração de uma lista internacional de terroristas poderia levar a uma politização indevida do antiterrorismo, não sendo apropriado, sobretudo, identificar pessoas ou grupos para fins de sanções (conforme previsto na resolução 1566 do CSNU). Ao mesmo tempo, o Brasil, coerente com sua postura de repúdio incondicional, condena ataques terroristas pontuais na Colômbia, tendo apoiado, na OEA, uma resolução relativa a atos terroristas em Bogotá, que o governo colombiano concluiu terem sido cometidos pelas FARC. Tal forma de enquadrar o problema encontra-se de acordo, também, com a visão brasileira do conflito interno colombiano – que favorece uma saída política não militar, não se imiscuindo em assuntos internos colombianos sem convite.<sup>389</sup>

### **5.5. Fortalecimento do multilateralismo e do direito internacional**

Num cenário em que, como percebido pelo Itamaraty, atos terroristas provocam reações unilaterais que podem debilitar o multilateralismo e gerar

---

<sup>389</sup> ONU, CSNU, S/PV.5059, disponível [*on-line*] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/PRO/N04/560/47/PDF/N0456047.pdf?OpenElement> [18.07.2005], pp. 11-12; Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 2625, 06.10.2004; Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 259, 02.02.2005; Palavras do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na conferência “Combatendo o Terrorismo em Prol da Humanidade”, em Nova York (22.09.2003), disponível [*on-line*] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=2152](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2152) [22.06.2005]; Audiência Pública do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, em Brasília (23.04.2003), disponível [*on-line*] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=2109](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2109) [14.09.2004]; L.F. Macedo Soares, *O Brasil no cenário...* cit.; Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 1139, 05.05.2005. O Grupo do Rio parece ter a mesma posição: não chega a afirmar serem as FARC terroristas, mas condena seus atos dessa natureza (Brasil, MRE, Circular Telegráfica nº 46035, 15.05.2003). Bom exemplo da oposição às listas dá-se no CSNU. Apoiando a resolução 1566 (2004), que criaria grupo de trabalho para estudar medidas contra terroristas em geral, o Brasil opôs-se – com Alemanha, Angola e Chile – à elaboração de listas de terroristas (Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 2624, 06.10.2004).

instabilidade, o Brasil, que não busca afirmar-se militarmente, “tem como foco central de sua diplomacia o fortalecimento do sistema internacional baseado em normas e compromissos entre os Estados”.<sup>390</sup> Como bem coloca S.P. Guimarães,

*A identificação do terrorismo como inimigo difuso (...) e contra o qual todas as medidas são justificadas, tanto no plano interno quanto no externo, e a designação de Estados como promotores, coniventes ou lenientes com grupos terroristas, e portanto passíveis de serem punidos, torna os princípios fundamentais da ordem jurídica das Nações Unidas “relativizados” e extremamente instável, imprevisível e tensa a situação internacional.*

De fato, o unilateralismo de grandes potências fragiliza a ordem jurídica criada no pós-guerra, fundada na igualdade soberana dos Estados, na autodeterminação, na não intervenção, na solução pacífica de controvérsias e no monopólio legítimo do uso da força pelo CSNU.<sup>391</sup>

Assim, a defesa da centralidade do multilateralismo e do direito internacional – inclusive por meio de uma reforma ampliadora do CSNU – na resposta ao terrorismo faz parte das posições brasileiras sobre o tema. Ganha importância essa argumentação no momento atual – sobretudo após a invasão do Iraque –, em que o mais importante foro multilateral (ONU) se encontra fragilizado, arriscado de retrocesso.<sup>392</sup>

Na nova PDN, lê-se:

<sup>390</sup> Brasil, MRE, Secretário-Geral das Relações Exteriores para Subsecretário-Geral de Política Bilateral, Memorandum nº 133, 16.05.2003.

<sup>391</sup> S.P. Guimarães, *Uma estratégia militar para o Brasil*, in Brasil, Ministério da Defesa, Seminário “Atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança”, disponível [on-line] in <https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/ciclododebates/textos.htm> [15.09.2004]. Exemplo do desafio à ordem jurídica fundada no multilateralismo das Nações Unidas é, como nota C. Amorim, a atuação da OTAN após o 11 de Setembro. As ambições da Organização passaram a ser virtualmente ilimitadas: o combate ao terrorismo é considerado missão permanente – se necessário, ofensivamente. A OTAN teria evoluído de ente de defesa coletiva para organização de segurança coletiva – conceito de difícil compatibilização com a exclusividade do CSNU nessa matéria (*O Brasil e os novos...* cit.).

<sup>392</sup> Brasil, MRE, SERE para Brasemb Moscou, Despacho Telegráfico nº 570, 21.12.2001; C. Amorim, *Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula*, in *Diplomacia, Estratégia e Política* 1 (2004), p. 45. Nos dizeres de S.P. Guimarães, a confirmação de um mundo unipolar e hegemônico ensejaria aumento na probabilidade de arbítrio e violência internacionais – inclusive a possibilidade de o Brasil ser vítima de pressões e agressões (*Uma estratégia...* cit.).

*O Brasil propugna uma ordem internacional baseada na democracia, no multilateralismo, na cooperação, na proscricção das armas químicas, biológicas e nucleares e na busca da paz entre as nações. Nessa direção, defende a reformulação e a democratização das instâncias decisórias dos organismos internacionais, como forma de reforçar a solução pacífica de controvérsias e sua confiança nos princípios e normas do Direito Internacional. (§4.7)*

Já faz parte das tradições diplomáticas brasileiras a grande importância conferida aos foros multilaterais. Conforme C. Lafer, cabe ao Brasil privilegiá-los em sua atuação internacional, pois constituiriam o melhor tabuleiro para o País – possibilitam alianças de geometria variável, facilitadas por um mundo em que não há polos definidos de poder.<sup>393</sup> O plano multilateral seria propenso à geração de poder – entendido, em termos arendtianos, como ação conjunta –, que surge quando há espaço para capacidade de iniciativas, aptas a consequências quando há concordância. É nesse ambiente que se poderia desenvolver o melhor do potencial brasileiro “para atuar na elaboração das normas e pautas de conduta da gestão do espaço da globalização”.<sup>394</sup>

Como bem coloca o Chanceler Celso Amorim, era ingênua a percepção, no início dos anos 1990, de que a cooperação multilateral, sobretudo no CSNU, aumentaria de forma automática. O multilateralismo deve ser defendido e fortalecido, inclusive pela superpotência estadunidense, primeiro porque, mesmo imperfeito, é o único meio de diálogo construtivo entre diferentes visões de mundo, que conduza à cooperação abrangente e benéfica para todos; e, segundo, porque contribui para a estabilidade internacional, sendo que “[u]m mundo imprevisível e instável não é bom para ninguém”. Ademais, o multilateralismo representa, nas relações internacionais, o mesmo que a democracia no plano interno. O unilateralismo “apenas reforça o isolamento, agrava desigualdades e alimenta frustrações e fanatismo”.<sup>395</sup>

É natural que, sem uma resposta multilateral legítima e eficaz para o terrorismo, ações unilaterais sigam como prática dos países poderosos para

---

<sup>393</sup> Como bem ressalta G. Fonseca Jr., na Guerra Fria, havia, para os países em desenvolvimento, liberdade de proposição e restrições de alianças; no mundo atual, contudo, é o oposto que se opera (*A legitimidade e outras questões internacionais – poder e ética entre as nações*, São Paulo, Paz e Terra, 1998, p. 214).

<sup>394</sup> C. Lafer, *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira – passado, presente e futuro*, São Paulo, Perspectiva, 2001, pp. 67-98, 105-18.

<sup>395</sup> C. Amorim, *EUA e o mundo...* cit.; C. Amorim, *Conceitos e estratégias...* cit., p. 45.

tanto, podendo acentuar a instabilidade internacional e a insegurança. Isso significaria um retrocesso jurídico-político internacional<sup>396</sup>. Não se pode perder de vista, conforme assinalou o Chanceler Amorim, que

*Embora, originalmente, o problema do Iraque seja estritamente o de armas de destruição em massa, digamos, do ponto de vista psicológico, sociológico e político, ficou mesclado com a questão do terrorismo internacional, ou pelo menos em termos de motivação, sobretudo por parte da maior potência.*<sup>397</sup>

De maneira análoga ao que se verificou nesse episódio, há uma tendência de, quando em situações avaliadas como extremas, os Estados recorrerem à força sob o pretexto de interpretações extensivas do direito de legítima defesa (inscrito na Carta das Nações Unidas no art. 51), sem autorização do CSNU e, portanto, ilicitamente.<sup>398</sup> Como ressalta M.C. Flores, nesse contexto, marcado pela doutrina dos EUA de guerra preventiva e seu papel de polícia do mundo, duríssima contra o terrorismo,

*[O] melhor que um país como o Brasil tem a fazer é prestigiar os foros internacionais, em particular mas não apenas a ONU, para, sem hostilizar frontal e inocuamente o poder hegemônico, contribuir no esforço de ao menos balizá-lo com o condicionamento internacional realisticamente possível.*<sup>399</sup>

Não se trata, portanto, de contra-hegemonia, mas de buscar circunscrever as ações antiterroristas a arranjos multilaterais, em nome da maior estabilidade internacional e da defesa da influência brasileira, ainda que limitada, no processo decisório.

<sup>396</sup> A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 110-15.

<sup>397</sup> Intervenção do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, em Brasília (27.02.2003) disponível [on-line] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=2078](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2078) [20.07.2005].

<sup>398</sup> L.N.C. Brant e J.M. Lasmar, *O direito internacional e o terrorismo internacional: novos desafios à construção da paz*, in C. Brigagão e D. Proença Jr. (orgs.), *Paz e terrorismo – textos do seminário “Desafios para a política de segurança internacional: missões de paz da ONU, Europa e Américas”*, São Paulo, Hucitec, 2004, pp. 194-95; A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 40-73.

<sup>399</sup> M.C. Flores, *O policial benigno...* cit., pp. 74-77.

É de se apontar, com A. Cassese, que as respostas pacíficas ao terrorismo devem preceder as coercitivas, conforme os princípios fundamentais da comunidade internacional, sobretudo a Carta das Nações Unidas. O Brasil está, como se viu (5.4), de acordo com essa leitura – que parece a mais acertada – do direito internacional. Sua defesa do multilateralismo e desse direito figura, em grande parcela, como oposição ao uso indevido da força.<sup>400</sup>

Conforme o discurso diplomático brasileiro, as Nações Unidas deveriam ter a responsabilidade primária pela resposta coordenada, ampla e integrada, da comunidade internacional contra o terrorismo. Não espanta, assim, que o País tenha copatrocinado a resolução 57/145 da AGNU (“*Responding to global threats and challenges*”), de iniciativa russa e adotada por consenso, que afirma a necessidade de a ONU estar adaptada para combater, dentre outras novas ameaças, o terrorismo. Aliás, o Brasil tem destacado que privilegia a AGNU como foro decisivo no combate ao terrorismo – reitera que vê com reserva a penetração do CSNU em assuntos de competência privativa da Assembleia. Essa preocupação é natural, dado que o País não é membro permanente daquele Conselho, e que este tem adotado resoluções crescentemente legislativas e coercitivas (ver 2.2.2 e 5.4.1), podendo também intervir excessivamente em questões de instabilidade interna que não ameacem, propriamente, a paz e a segurança internacionais.<sup>401</sup>

A defesa do multilateralismo em sua crise hodierna traz em si, além do exposto, um reformismo declarado. O cenário de crise<sup>402</sup> pós-11 de Setembro, na análise de J. Almino, possibilita ímpetus reformistas – “após grandes crises

<sup>400</sup> A. Cassese, *The international community's...* cit., pp. 589-91. No mesmo sentido, J.F. Murphy (*State support of international terrorism: legal, political and economic dimensions*, Boulder, Westview, 1989, pp. 55-64, 69, 85-108). Conforme J.F. Murphy, as respostas pacíficas ao terrorismo podem incluir protestos públicos, *quiet diplomacy* e meios judiciais; as respostas mais coercivas incluem sanções econômicas, missões de resgate e ataques armados a países que apoiem terroristas.

<sup>401</sup> Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 259, 02.02.2005; Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 53, 21.01.2003; ONU, AGNU, A/57/PV.75, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/740/84/PDF/N0274084.pdf?OpenElement> [24.07.2005]; Brasil, MRE, SERE (COCIT) para Brasemb Assunção, Fax nº 138, 14.12.2001; Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 2625, 06.10.2004; Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 98, 20.01.2004.

<sup>402</sup> “Chama-se crise a um momento de ruptura no funcionamento de um sistema, a uma mudança qualitativa em sentido positivo ou em sentido negativo, a uma virada de improviso, algumas vezes até violenta e não prevista no módulo normal segundo o qual se desenvolvem as interações dentro do sistema em exame.” (G. Pasquino, verbete *Crise*, in N. Bobbio *et al.*, *Dizionario di politica*, trad. port. de C.C. Varriale *et al.*, *Dicionário de Política*, vol. 1, Brasília, UnB, 2004, pp. 303-06).

é que se constroem novas ordens”. No mesmo sentido, A.C. Lessa e F.A. Meira argumentam que, não obstante os vários riscos que a situação gera ao Brasil (como a militarização e a ênfase na segurança), se lhe oferece um momento de grande plasticidade, cheio de oportunidades.<sup>403</sup>

Essa avaliação é especialmente verdadeira quando se consideram as atuais movimentações por reformas nas Nações Unidas, particularmente de seu Conselho de Segurança. Conforme o Embaixador João Clemente Baena Soares (um dos 16 notáveis do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças da ONU), a corrida para a reforma e a modernização da Organização representa, em grande medida, resposta à política externa agressiva de Bush, considerada hostil à entidade. “O comportamento da política externa dos EUA contribuiu para uma inquietação da comunidade internacional, que levou a esse movimento de renovação mais acentuado” – em que existe a possibilidade de o Brasil conquistar um assento permanente no CSNU.<sup>404</sup>

Nesse diapasão, já na 56ª AGNU, o Presidente Cardoso destacou que o Brasil “quer contribuir para que o mundo não desperdice as oportunidades geradas pela crise de nossos dias”. Em seguida, fala da necessidade de superar o “déficit de governança” internacional, o que implicaria, além da reforma do FMI e outras instâncias, um fortalecimento das Nações Unidas. Esta mudança passaria pela instituição de “um Conselho de Segurança mais representativo, cuja composição não pode continuar a refletir o arranjo entre os vencedores de um conflito ocorrido há mais de 50 anos” – pleito mais aparente nos dias atuais, que precedem a 60ª AGNU. V.C. Mello aponta que, nesse pronunciamento, indica-se o desejo brasileiro de influir na agenda internacional, ligando o terrorismo à agenda da

---

<sup>403</sup> J. Almino, *Inserção internacional...* cit., p. 324; A.C. Lessa e F.A. Meira, *O Brasil e os atentados...* cit., pp. 44-61.

<sup>404</sup> F. Zanini, *Reforma da ONU é resposta a política de Bush, diz diplomata* (entrevista com o Embaixador João Clemente Baena Soares), in Folha de S. Paulo, 28.03.2005, disponível [online] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2803200513.htm> [28.03.2005]. No mesmo sentido, o Embaixador Ronaldo Sardenberg avalia que a retomada do assunto da reforma do CSNU deu-se em função da percepção de desgaste político, sobretudo do CSNU, e com a iniciativa de Kofi Annan de convocar o painel de discussões de alto nível. Considera, ainda, que a oportunidade para a reforma do CSNU é histórica e única, pois, se não for aprovada neste ano, dificilmente o será posteriormente. A perspectiva é de que a proposta do G4 (Alemanha, Brasil, Índia e Japão) obtenha a maioria necessária na AGNU e que, no CSNU, não seja vetada (P.D. Leite, *Reforma na ONU é agora ou nunca, diz Sardenberg*, in *Folha de S. Paulo*, 21.06.2005, disponível [online] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2106200526%2ehtm> [21.06.2005]).

governança e utilizando a ONU para assumir papel ativo e regionalmente influente na resposta ao terrorismo.<sup>405</sup>

Há que se ressaltar, por fim, que tanto a defesa do multilateralismo quanto o reformismo das instituições internacionais ora tratados parecem inserir-se na tendência diplomática brasileira que G. Fonseca Jr. chamou de “autonomia pela participação”. Após a Guerra Fria, o mundo apresenta-se em transição, momento de criação de regras e instituições – como parece evidente com relação ao terrorismo. Dado que existem poucos assuntos que não afetam o Brasil – o tema presente não é exceção, como se viu (3.2.7, 5.4.3 e 5.4.4) –, não é possível ser autônomo em política externa distanciando-se das discussões, senão participando “com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios.” Entendemos que, para um país como o Brasil, sem “excedentes de poder”, a defesa do fortalecimento e da maior abertura das instituições internacionais são corolários de sua busca por maior participação.<sup>406</sup>

#### 5.5.1. A defesa dos direitos humanos no combate ao terrorismo

É evidente que atos de terrorismo constituem violações atrozes dos direitos fundamentais – como está inscrito na Declaração e Programa de Ação de Viena, adotada pela Conferência Mundial de Direitos Humanos em

---

<sup>405</sup> V.C. Mello, *Paz e segurança...* cit., pp. 164-65, 180-82; Texto base do discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na abertura do debate geral da 56a Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York (10.11.2001), disponível [online] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=1115](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=1115) [13.09.2004]. Em discurso de 10 de outubro de 2001, Cardoso ressalta a necessidade de integrar os países emergentes nos órgãos decisórios internacionais, o que pode ser compreendido como renovação do pleito, p.ex., a um assento permanente do CSNU, como afirmam A.C. Lessa e F.A. Meira. O Brasil, assim, oferece à comunidade internacional sua “moderação construtiva” como elemento de ponderação em um ambiente inflamado, ao que se soma uma folha de serviços prestados à estabilidade sistêmica regional e globalmente (*O Brasil e os atentados...* cit., pp. 44-61).

<sup>406</sup> G. Fonseca Jr., *A legitimidade...* cit., pp. 359-68. Nesse sentido, V.C. Mello: “A visão que dominou parece ter sido de que somente pela participação será possível influenciar a agenda de paz e segurança e ter uma voz na redefinição dos novos rumos da ordem internacional. O objetivo, como sempre, parece ter sido o fortalecimento das instituições multilaterais.” (*Paz e segurança...* cit., pp. 180-82). Conforme S.P. Guimarães, o Brasil é sujeito às decisões do CSNU, sem poder influir sempre no processo decisório – que pode contrariar os princípios e pontos de vista do País (*Quinhentos anos...* cit., p. 117).

1993 (Seção I, § 17).<sup>407</sup> Por outro lado, após o 11 de Setembro, o combate ao terrorismo passou a justificar violações graves dos direitos humanos – aos quais mesmo o pior terrorista faz jus. Tais direitos têm sido legados a segundo plano, inclusive pelas “grandes democracias” ocidentais. São recorrentes as iniciativas a distorcer o direito para acomodar medidas ilegítimas de investigação e repressão (cerceamento do direito à livre expressão, detenções arbitrárias e longas, tortura etc.). Ainda, passou a haver maiores restrições à concessão de *status* de refugiado e mais detenções de candidatos a refúgio. Isso tudo gera a preocupação com a compatibilidade entre a campanha mundial contra o terrorismo e os direitos humanos. Como afirma R. Clutterbuck, o terrorismo – que não pode ser eliminado por completo – pode ser minimizado sem grandes perturbações às liberdades civis se houver trabalho policial de rotina eficiente.<sup>408</sup>

A política externa brasileira vem defendendo que o combate ao terrorismo internacional se circunscreva aos meios compatíveis com a Carta das Nações

---

<sup>407</sup> M. Basso reitera a caracterização do terrorismo como violação dos direitos humanos (*Reflexões sobre terrorismo e direitos humanos: práticas e perspectivas*, in *Revista da Faculdade de Direito* 97 (2002)). Nesse sentido, a resolução 48/122 da AGNU (“1. *Unequivocally condemns all acts, methods and practices of terrorism in all its forms and manifestations, wherever and by whomever committed, as activities aimed at the destruction of human rights, fundamental freedoms and democracy, threatening the territorial integrity and security of States, destabilizing legitimately constituted Governments, undermining pluralistic civil society and having adverse consequences on the economic and social development of States*”). Desde a 48ª AGNU, tem-se aprovado, agora bianualmente, a resolução intitulada *Human Rights and terrorism* (resoluções 48/122, 49/185, 50/186, 52/133, 54/164, 56/160 e 58/174). Esses documentos condenam o terrorismo como violação dos direitos humanos e conclamam os Estados a o combaterem dentro da moldura dos direitos humanos. Aparentemente, a dimensão do combate ao terrorismo é privilegiada nesses documentos.

<sup>408</sup> J.A. Lindgren Alves, *Fragmentação ou recuperação*, in *Política Externa* 13/2 (2004), pp. 09, 16, 18; ACNUR, *Refugees Magazine*, 133 (2003); N. Rodley, *Terrorismo: segurança do Estado – direitos e liberdades individuais*, in *Revista CEJ* 18 (2002), p. 21; Y. Satoh, *An Asia-Pacific view... cit.*, pp. 15-20; R. Clutterbuck, *Guerrillas and terrorists cit.*, pp. 103, 113-15; R.S. Gerstein, *Do terrorists have rights?*, in D.C. Rapoport, e Y. Alexander (orgs.), *The morality of terrorism*, New York, Pergamon, 1982, p. 304. Ver J.E. Méndez, *Human rights policy in the age of terrorism*, in *Saint Louis University Law Journal* 2 (2002). O Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos, apesar de acenar com denúncias (sobretudo do SGNU) de violações de direitos humanos no combate ao terrorismo, abstém-se de exercer juízo a respeito. Justifica essa posição com o argumento de que tem sido limitada, fragmentada e dispersa a análise a respeito da compatibilidade entre medidas antiterroristas nacionais e as obrigações internacionais na seara de direitos humanos (ONU, AGNU, A/59/428, *Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism – Study of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/544/76/PDF/N0454476.pdf?OpenElement> [05.07.2005]). Para visão mais jornalística e dramática das violações de direitos humanos e liberdades fundamentais nos EUA pós-11 de Setembro, ver E. Graça, *Terra da liberdade?*, in *Carta Capital* 346, 15.06.2005.

Unidas e com as normas do direito internacional, em particular os direitos humanos e o direito humanitário. O regime internacional antiterrorista deve ser submetido aos ditames do devido processo legal e do estado de direito; afinal, o império do direito, as liberdades individuais e os valores democráticos são considerados pelo País, em si, objetivos centrais do antiterrorismo.<sup>409</sup>

A defesa da resposta antiterrorista multilateral e conforme as regras da Carta das Nações Unidas, já abordada (5.5), demonstra o compromisso brasileiro com o direito internacional em geral. Como afirmou o Chanceler Amorim, é em instituições como as Nações Unidas que esses valores encontram sua melhor proteção.<sup>410</sup>

A atuação diplomática brasileira no CAT fornece demonstrações concretas dessas postulações. Nessa instância, o Brasil tem ressaltado, em conjunto com outras delegações, a necessidade de incorporar a dimensão do respeito aos direitos humanos no contexto das iniciativas antiterroristas. Quanto à reforma do Comitê, o representante brasileiro deixa claro que qualquer mudança deve inserir-se nos limites do mandato do CAT, estipulado pela resolução 1373 do CSNU; a reforma deveria ensejar, tão-somente, novidades procedimentais e operacionais. Ao mesmo tempo, a delegação

---

<sup>409</sup> Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 2625, 06.10.2004; Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 427, 05.03.2004; A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 74-109. Nesse sentido, discursou o Presidente Lula: “A luta contra o terrorismo não pode ser encarada como incompatível com a promoção e o fortalecimento dos direitos humanos, inclusive o direito a uma vida digna. Essa noção não tem sido enfatizada com a firmeza necessária. Devemos garantir, em quaisquer circunstâncias, o respeito à legalidade. A detenção de indivíduos exige mandados de prisão e supõe processos regulares, universalmente aceitos.” (Palavras do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na conferência “Combatendo o Terrorismo em Prol da Humanidade”, em Nova York (22.09.2003), disponível [on-line] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalle.asp?ID\\_DISCURSO=2152](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalle.asp?ID_DISCURSO=2152) [22.06.2005]). Como coloca R.A. Dotti, o “devido processo legal é uma exigência do Estado democrático de Direito e também da própria formulação da consciência social e humana.” (*Terrorismo e devido processo legal*, in *Revista CEJ* 18 (2002), p. 30). Conforme J. Miranda, o pior que poderia ocorrer seria os Estados, contra a desculpa do terrorismo, abandonarem os princípios do Estado de Direito. (*Os direitos fundamentais perante o terrorismo*, in L.N.C. Brant (org.), *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil – perspectivas político-jurídicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2003, pp. 66-68). Segundo esse raciocínio, somente se pode vencer o terrorismo internacional sem qualquer desrespeito aos direitos fundamentais. Existe a ressalva de que o Brasil, no âmbito da Comissão de Direitos Humanos (CDH) das Nações Unidas, não tenha votado, entre 2001 e 2004, contra as violações russas na Chechênia. O País justifica essa posição com base na seletividade e na politização da CDH (A. Flor, *Brasil privilegia política ao votar sobre China e Rússia*, in *Folha de S. Paulo*, 14.03.2005, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1403200506.htm> [14.03.2005]).

<sup>410</sup> C. Amorim, *EUA e o mundo...* cit.

brasileira apoiou a função da Diretoria Executiva do CAT de relacionar-se com o Alto Comissário de Direitos Humanos. Favoreceu, também, a inclusão de um especialista em direitos humanos naquela Diretoria, o que foi aprovado, a despeito da oposição de Rússia e EUA. Fora do CAT, por fim, o Brasil expressou apoio à proposta do SGNU, presente no relatório “Em liberdade mais ampla”, de instituir um *rapporteur* especial acerca da compatibilidade entre medidas antiterroristas e os direitos humanos internacionalmente consagrados. No âmbito do CICTE, o Brasil apoiou proposta mexicana de inclusão do item “Terrorismo e Direitos Humanos”, convidando a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) a apresentar estudo especial sobre o tema; ainda, propôs a designação de um perito em direitos humanos para acompanhar as atividades da Secretaria Executiva do CICTE.<sup>411</sup>

A defesa brasileira da compatibilidade entre a luta contra o terrorismo e a proteção integral dos direitos humanos marca, pode-se afirmar, uma posição de princípio. Ao País, atualmente livre da ameaça terrorista, não parece difícil manter tal postura, já que não encontra os dilemas que a repressão antiterrorista diária enseja. Aproveita-se, dessa forma, para reforçar um princípio constitucional de sua política externa (art. 4º, II)<sup>412</sup>, que, desde a redemocratização, vem-se aprofundando – por meio do reconhecimento das obrigações internacionais em direitos humanos, consubstanciadas em vários mecanismos e foros.<sup>413</sup>

### 5.5.2. Apoio à convenção abrangente sobre terrorismo

No plano internacional, marcado por discurso jurídico mais politizado que nacionalmente, o emprego da expressão “terrorista” é muitas vezes retórico – aponta inimigos e os valores sociopolíticos que se quer defender. O termo

<sup>411</sup> Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 427, 05.03.2004; Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 1724, 23.07.2004; Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 1908, 10.08.2004; Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 2433, 22.09.2004; Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 1028, 25.05.2005; Brasil, MRE, SERE para Delbrasupa, Despacho Telegráfico nº 382, 20.11.2002; Brasil, MRE, Delbrasupa para SERE, Telegrama nº 120, 19.02.2004.

<sup>412</sup> “Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: (...) II - prevalência dos direitos humanos”.

<sup>413</sup> G.V. Sabóia, *Direitos humanos – evolução institucional brasileira e política externa – perspectivas e desafios*, in G.Fonseca Jr. e S.H.N. Castro (orgs.), *Temas de política externa brasileira II*, vol. 1, 2ª ed., Brasília, Funag: São Paulo, Paz e Terra, 1997, p. 189.

é pleno de julgamentos valorativos, o que expressa a frase “o que é terrorismo para alguns é heroísmo para outros.”<sup>414</sup>

A ausência de consenso sobre o tratamento internacional do terrorismo (ver 1.2) e sua definição, aliada à necessidade comum de combate à ameaça, levou à celebração de uma série de convenções setoriais sobre o tema – geralmente em reação a táticas terroristas em voga – que evitam adentrar aspectos de ordem conceitual. Desde 1963, no âmbito das Nações Unidas, esses tratados são criados, criminalizando condutas específicas – muitas vezes, sem utilizar os termos “terrorismo” ou “terrorista” em seu texto<sup>415</sup> – com o fito principal de punir os terroristas em qualquer lugar onde se encontrem. Essa linha de atuação proporcionou certa uniformidade ao tratamento jurídico do tema e ensejou melhor repressão dos delitos identificados.<sup>416</sup>

Existe projeto de convenção abrangente sobre terrorismo, de iniciativa indiana, no Comitê *Ad Hoc* criado pela resolução 51/210 da AGNU. Não tem havido muitos avanços no sentido da conclusão desse tratado. As fórmulas de acomodação encontradas nas convenções parciais são de mais difícil produção quando se trata de instrumento que deverá servir de moldura institucional para toda a cooperação antiterrorista.

Os pontos de maior impasse para a elaboração de uma convenção abrangente são a definição de terrorismo e o escopo da convenção – se deve ou não aplicar-se a movimentos de libertação nacional e às forças armadas estatais. Em linhas gerais, os países do Terceiro Mundo (sobretudo, os árabes e da Organização da Conferência Islâmica (OCI) e Cuba) desejam uma convenção que isente os movimentos de libertação nacional, que deveriam ser tratados no âmbito do direito humanitário<sup>417</sup>, e inclua a noção de terrorismo de Estado – os exércitos nacionais deveriam ser incluídos como possíveis

---

<sup>414</sup> C.E.F. Coracini, *O terrorismo como resultado de relações de poder*, in *Revista da Faculdade de Direito* 97 (2002), p. 469; M.C. Bassiouni, *Legal control...* cit., p. 101.

<sup>415</sup> O emprego desses termos em tratado multilateral da ONU somente se dá com a Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns, de 1979.

<sup>416</sup> A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 40-73; A.P.C. Medeiros, *O terrorismo na agenda...* cit. p. 65; A.C. Vaz, *Cooperação multilateral...* cit., pp. 79-101; G. Gilbert, *The 'law' and 'transnational terrorism'*, in *Netherlands Yearbook of International Law* 26 (1995), pp. 12, 14; G.E. Nascimento e Silva, *Terrorismo e direito internacional*, in *Carta Mensal* 500 (1996), p. 06. Conforme G. Gilbert, a única convenção não reativa teria sido a Convenção sobre Proteção Física de Materiais Nucleares.

<sup>417</sup> M. Halberstam afirma que a proposta da OCI de incluir disposição que torna inaplicável a convenção em casos de conflitos armados, inclusive em situação de ocupação estrangeira, obsta os avanços. Afinal, há poucos ou nenhum terrorista que não esteja, ao menos, relacionado com algum conflito armado. A insistência da OCI em um texto que tornaria a convenção inaplicável

terroristas na convenção<sup>418</sup>. Por sua vez, os ocidentais defendem que as ações de integrantes de forças armadas devem responder exclusivamente ao direito das relações entre Estados (Carta das Nações Unidas).

A mesma clivagem é mantida no que respeita à amplitude da convenção. Os ocidentais defendem a assinatura de um instrumento “minimalista”, que somente preencha as lacunas das convenções em vigor – as convenções contra atentados a bomba e contra o financiamento do terrorismo teriam completado o ciclo de convenções prioritárias sob a ótica ocidental. Por sua vez, o Movimento Não Alinhado (MNA) e muitos países da OCI desejam um instrumento “maximalista”, que cubra o terrorismo em todas suas manifestações – abrangendo, inclusive, ações de forças armadas. Entendem que se deve ir além das convenções setoriais já celebradas, mediante a adoção de uma definição global e sistemática de terrorismo e o reconhecimento da legitimidade de movimentos de libertação nacional.<sup>419</sup>

Logo após o 11 de Setembro, houve a expectativa de que se concluísse a convenção abrangente. Mais recentemente, tem-se a espera-se avanço no Comitê *Ad Hoc* mediante debate profundo sobre as propostas do Relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança e do relatório do SGNU sobre as propostas do Painel (“Em liberdade mais ampla”). Particularmente, a definição operacional de terrorismo oferecida pelo Painel tem gerado esperanças de desobstrução das negociações acerca da convenção abrangente.<sup>420</sup>

---

à maioria dos terroristas desafiaria, segundo a autora, a determinação criada para o combate inequívoco ao terrorismo (*The evolution...* cit., pp. 581-84). No entendimento de N. Chomsky, não seria possível chegar a tal convenção devido ao fato de que os EUA não aceitariam nada parecido com o pleito terceiro-mundista e que não excluísse o terrorismo praticado pelas potências e por sua clientela. (9-11 cit., p. 85).

<sup>418</sup> Os árabes consideram, particularmente, as violências israelenses nos territórios ocupados atos de terrorismo (ONU, AGNU, A/55/PV.84, disponível [*on-line*] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/791/64/PDF/N0079164.pdf?OpenElement> [18.07.2005], p. 09).

<sup>419</sup> A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 40-73; Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama n° 667, 31.03.2005; L.G. Nascentes da Silva, *A estruturação...* cit., pp. 71-103; E. Hugues, *La notion de terrorisme en droit international: en quête d'une définition juridique*, in *Journal du Droit International* 3 (2002), pp.766-77; Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegramas n° 213, 08.02.2000 e n° 295, 25.02.2000; Brasil, MRE, SERE para Brasemb Viena, Despacho Telegráfico n° 232, 24.05.2002.

<sup>420</sup> S. Pellet, *A ambigüidade...* cit., p. 19; Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama n° 667, 31.03.2005. “164. *That definition of terrorism should include the following elements: (a) Recognition, in the preamble, that State use of force against civilians is regulated by the Geneva Conventions and other instruments, and, if of sufficient scale, constitutes a war crime by the persons concerned or a crime against humanity; (b) Restatement that acts under the 12 preceding anti-terrorism conventions are terrorism, and a declaration that they are a crime under international law; and restatement that terrorism in time of armed conflict is prohibited by the*

O Brasil apoia a elaboração da convenção abrangente, que deveria trazer uma definição de terrorismo largamente aceitável e também ampla, a ponto de englobar todas as manifestações possíveis de atos terroristas; aspectos de natureza étnica, ideológica, política ou religiosa não deveriam influir na cooperação antiterrorista. Ao mesmo tempo, deveria ser preservada e ampliada a rede de convenções setoriais, numa relação de subordinação ao instrumento abrangente a ser especificada. O Brasil não tem sido dogmático a respeito do teor da convenção abrangente: com o Grupo do Rio, mostra-se construtivo e flexível, disposto a acompanhar um consenso que acomode as divergências. Vale notar que o apoio brasileiro à convenção abrangente reflete a reserva com que o País vê a penetração do CSNU em assuntos de competência privativa da AGNU, onde a falta de consenso tem levado o CSNU a legislar sobre terrorismo. É sintomático que, com a resolução 1373 do CSNU, tenha crescido o desinteresse pelo projeto indiano de convenção abrangente.<sup>421</sup>

Quanto à iniciativa egípcia (endossada pelo Grupo Árabe e pelo MNA) de convocação de conferência de alto nível para examinar formas de

---

*Geneva Conventions and Protocols; (c) Reference to the definitions contained in the 1999 International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and Security Council resolution 1566 (2004); (d) Description of terrorism as 'any action, in addition to actions already specified by the existing conventions on aspects of terrorism, the Geneva Conventions and Security Council resolution 1566 (2004), that is intended to cause death or serious bodily harm to civilians or 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 to abstain from doing any act.'*” (ONU, AGNU, A/59/565, *A more secure world: our shared responsibility - Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, disponível [on-line] in <http://www.un.org/secureworld/report.pdf> [22.07.2005], p. 49).

<sup>421</sup> Brasil, MRE, SERE (COCIT) para Brasemb Assunção, Fax nº 138, 14.12.2001; C. Lafer, *A diplomacia brasileira...* cit., p. 111; A.P.C. Medeiros, *O terrorismo na agenda...* cit., p. 65; A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 40-73; Brasil, MRE, SERE para Brasemb Viena, Despacho Telegráfico nº 232, 24.05.2002; Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 130, 25.01.2002; Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 2625, 06.10.2004; Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 667, 31.03.2005; L.G. Nascentes da Silva, *A estruturação...* cit., pp. 71-103. Há grande apoio à elaboração de uma convenção abrangente pelo Grupo do Rio. O Grupo tem adquirindo voz própria na VI Comissão da AGNU em razão da capacidade de moderar os debates mais polêmicos, inclusive o combate ao terrorismo, o que é favorecido pela incapacidade do MNA de mobilizar os países em desenvolvimento por iniciativas de maior transparência política e previsibilidade jurídica nas relações interestatais (Brasil, MRE, SERE para Delbrasupa, Despacho Telegráfico nº 496, 08.11.2001; Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 150, 29.01.2002). O Brasil não tem aceitado o texto da resolução 1566 do CSNU como definição conceitual de terrorismo, mas apenas como mensagem política (Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 1139, 05.05.2005).

coordenação do combate internacional do terrorismo, o Brasil a tem apoiado. Contudo, em posição semelhante à europeia e a outras, inclina-se a condicionar sua convocação a progressos concretos nas discussões sobre o tema, já que se trataria de ocasião para consagrar esforços internacionais antiterroristas. Novamente, a definição de terrorismo é o principal obstáculo; mesmo assim, em março de 2005, na AGNU, a maior parte das delegações favorecia o evento.<sup>422</sup>

É interessante analisar a afirmação de M.C. Bassiouni, segundo quem os EUA opõem-se, desde 1972, à convenção abrangente. Afirma o jusinternacionalista que esse país deseja manter sua margem de manobra para agir unilateralmente, escolhendo as normas que deseja aplicar. Percebe-se, portanto, a importância da convenção abrangente para uma resposta antiterrorista multilateral e fundada no direito internacional.<sup>423</sup>

## 5.6. Conclusões parciais

Como se pôde notar, as posições do Brasil acerca da parcela em construção do regime internacional antiterrorista são marcadas por significativo principismo, com poucas iniciativas concretas, aplicando linhas tradicionais da política externa brasileira (não intervenção, solução pacífica de controvérsias, prioridade ao desenvolvimento, a noção de segurança econômica e a defesa do direito internacional). Quanto ao perfil brasileiro nas discussões sobre terrorismo, tende a ser baixo – como se viu no que tange à convenção abrangente, o País apoia a elaboração do texto, mas se coloca, quanto à substância, mais próximo de apoiar um consenso do que de insistir em uma posição dogmática. Como apontou em entrevista o Ministro Marcos Vinícius Pinta Gama, é possível que o principismo e o perfil baixo se devam ao fato de, por um lado, o Brasil ter de fazer face aos compromissos jurídicos antiterroristas, e, por outro, não perceber o flagelo como ameaça significativa. O tema, dessa forma, é tratado com cuidado e com esforços de implementação, mas, no conteúdo de seu discurso, o País segue

---

<sup>422</sup> A.J.M. Souza e Silva, *Combate ao terrorismo...* cit., pp. 40-73; Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 213, 08.02.2000; Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 55, 13.01.2004; Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 667, 31.03.2005; Brasil, MRE, SERE para Brasemb Viena, Despacho Telegráfico nº 232, 24.05.2002.

<sup>423</sup> M.C. Bassiouni, *Legal control...* cit., p. 92.

incluindo outras prioridades, particularmente a agenda social do atual governo.<sup>424</sup>

É natural o baixo protagonismo brasileiro na temática do terrorismo internacional. Como aponta R.U. Sennes, os países intermediários (ou potências médias), como o Brasil, ao contrário das grandes potências, têm presença heterogênea nos diferentes foros e temas. Em alguns, apresentam grande influência e destaque; em outros, vulnerabilidade e pequena influência. Isso significa que, em contraste com as pequenas potências, as intermediárias têm certa margem para definir e perseguir estratégias internacionais autônomas, embora limitadas pela escassez de recursos e pela maior capacidade de influência das grandes potências. Quanto mais politizado o regime internacional, menores as chances de potências médias terem papel relevante, pois, nesse caso, o diferencial de poder é mais determinante. No caso do regime internacional antiterrorista – que, como se viu, é um regime pouco politizado quanto aos fins, mas muito politizado quanto aos meios, tanto que tem parcela relevante em construção (ver 1.2 e 4.6) – os países intermediários tendem a apresentar postura contestatória e, ainda, a buscar a contenção de ações casuísticas e excessivas dos países dominantes. Conforme R.U. Sennes,

*[M]esmo em regimes muito “politizados”, as proximidades de agenda e de interesses com os países dominantes podem fazer com que os Países Intermediários prefiram se concentrar em objetivos políticos, principalmente reativos (por exemplo, atenuar o excesso de unilateralismo das grandes potências). Dessa forma, beneficiar-se-iam do arranjo produzido pelo regime, mesmo que com baixa capacidade política de influenciá-lo, e buscariam utilizar seus próprios mecanismos para constranger excessos.*<sup>425</sup>

Como se viu neste capítulo, o Brasil tem apresentado pleitos por reformas democratizantes nas instituições internacionais, bem como demandas por

---

<sup>424</sup> Entrevista concedida ao autor pelo Ministro Marcos Vinícius Pinta Gama, Chefe da COCIT, em Brasília (22.08.2005); Entrevista concedida ao autor pelo Conselheiro Achilles Emílio Zaluar Neto, Subchefe da DNU, em Brasília (03.08.2005).

<sup>425</sup> R.U. Sennes, *Países intermediários e fóruns multilaterais: algumas considerações*, Trabalho apresentado no 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política, em Niterói (28 a 31 de julho de 2002), disponível [on-line] in <http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/relint5.1.doc> [18.01.2004].

maior justiça nas relações internacionais, particularmente com seu discurso sobre as causas subjacentes do terrorismo. Isso seria o núcleo de sua postura contestatória no regime internacional antiterrorista. Como centro da estratégia de contenção dos excessos das grandes potências, o País tem defendido, no regime, a centralidade dos órgãos multilaterais e do multilateralismo, o respeito ao direito internacional (sobretudo nos campos da não intervenção, dos direitos humanos e da elaboração de convenção abrangente contra o terrorismo) e a não militarização das respostas ao terrorismo internacional.

A “proximidade de agenda e de interesses com os países dominantes”, tratada na passagem acima, existe no caso brasileiro, em grande medida, se comparadas as posições brasileiras às tendências, apresentadas anteriormente (4.6), resultantes da análise das posturas das cinco potências com assento permanente no CSNU. Em primeiro lugar, como elas, o Brasil reconhece a importância do combate ao terrorismo, percebido como ameaça à paz e à segurança internacional. Segundo, não obstante a divergência entre as ideias dessas potências a respeito de como proceder ao combate, o País insere-se em uma das duas vertentes principais do debate.

Com efeito, a postura brasileira quanto à parcela em aberto do regime internacional antiterrorista é, essencialmente, coincidente com a vertente identificada (ver 4.6) que valoriza a cooperação antiterrorista pacífica, o fortalecimento das Nações Unidas e a revalorização do direito internacional (inclusive os direitos humanos). Coincide, em grande medida, com o discurso diplomático francês. Diferencia-se o Brasil, no entanto, em razão da elevada ênfase conferida às causas do terrorismo – particularmente em virtude da conclusão que indica a necessidade de maior justiça nas relações internacionais – e da demanda por reforma nos órgãos internacionais.

Desse modo, a política externa brasileira para as regras em construção do regime antiterrorista não é irrealista, pois liga-se fortemente a uma tendência central de tratamento do tema. Tampouco é passiva ou laudatória: contém elementos que, oriundos do interesse do País por maior participação internacional e desenvolvimento, refletem suas especificidades e prioridades. Com isso, reforçam-se a legitimidade do discurso externo brasileiro e sua coerência – patrimônio inestimável para um país que carece de “excedentes de poder”.



## Conclusão

Este trabalho objetivou descrever e analisar as linhas gerais da política externa brasileira para o terrorismo internacional após o 11 de Setembro, com o foco na motivação das posições adotadas pelo Brasil. Buscou-se avaliação dos riscos e das oportunidades geradas ao País pela temática. O estudo não se inscreveu em marco teórico rígido, apesar de se ter valido de instrumentos conceituais como hegemonia, ordem internacional e regime internacional.

Inicialmente, para estabelecer o ambiente em que se insere o tema do terrorismo na atualidade, especulou-se acerca do impacto do 11 de Setembro nas relações internacionais. Concluiu-se que houve importante mudança na agenda internacional, agora centrada em assuntos de segurança, inclusive o terrorismo. O sistema internacional segue marcado pela hegemonia dos EUA, com maior ênfase na coerção que antes. Contudo, o câmbio na agenda – elemento importante da ordem internacional – traz consigo, provavelmente, funcionamento diferente das relações internacionais como um todo.

Fruto dessas mudanças é a elevação dos esforços internacionais antiterroristas a níveis de institucionalização, cooperação e consentimento que permitem chamá-los de regime internacional. Tal regime, impulsionado sobretudo pelos EUA, é caracterizado pela maior coercitividade na cobrança da contribuição dos demais países, independente de seus ganhos individuais. O regime também é marcado pela incompletude: aspectos centrais seus, como

a definição de terrorismo e dos meios lícitos para o combate do flagelo seguem em construção. Por isso, optou-se por dividir a análise em duas partes: a primeira tratou das regras estabelecidas pelo regime e seu cumprimento pelo Brasil; a segunda, dos pontos em aberto do regime e do posicionamento brasileiro a seu respeito.

Ao descreverem-se as características gerais do regime internacional antiterrorista, notou-se que o tratamento internacional do terrorismo não comporta mais a relativização na condenação do flagelo – o repúdio deve ser incondicional, em todos os casos. Verificou-se que o tema inscreve-se, definitivamente e com grande capacidade coercitiva, na agenda de paz e segurança internacionais. Por fim, expuseram-se, brevemente, os deveres de prevenção e repressão do terrorismo que, agora, são dotados de maior cobrança e coercitividade factual.

Em seguida, examinou-se o cumprimento dos deveres antiterroristas pelo Brasil. Em conformidade com o estado atual da matéria, o País condena o terrorismo inequivocamente, inclusive em sua Constituição. O direito brasileiro, não obstante a falta de uma definição de terrorismo, constitui arcabouço suficiente. O País tem aderido, no ritmo próprio da democracia, a todos os tratados e resoluções multilaterais antiterroristas. No âmbito do preparo institucional, a despeito de certas limitações – que hoje se busca reduzir –, o Brasil dispõe de meios adequados ao baixo grau da ameaça terrorista contra si. A cooperação internacional tem-se mostrado intensa e proveitosa. O País é modelar cumpridor das demandas internacionais pela prevenção da aquisição de ADMs por terroristas. Quanto ao combate ao financiamento do terrorismo, falta ao Brasil, para o inteiro cumprimento de seus deveres, ratificar a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (que está programada para setembro de 2005), criar tipo penal autônomo para o crime e estipular procedimento de bloqueio administrativo de bens de terroristas. Isso, porém, não obscurece os esforços e avanços na questão, que interessam também à agenda interna de combate ao crime organizado. Por fim, é lícito afirmar que houve encaminhamento favorável das suspeitas de atividades ligadas ao terrorismo na Tríplice Fronteira, que parecem ter arrefecido mediante cooperação ampla, que deixou claro o compromisso antiterrorista brasileiro.

Sinteticamente, o esforço brasileiro de cumprimento das regras do regime internacional antiterrorista pode ser considerado meritório e comprometido – como reconhecido pelo presidente do CAT em março de 2002.

Evidentemente, podem-se levantar objeções leves – como já o foram. Isso não compromete o esforço brasileiro, sobretudo se levado em conta que o País não tem sido alvo de terrorismo.<sup>426</sup>

Após a análise do cumprimento dos deveres antiterroristas pelo Brasil, abordou-se a parcela do regime internacional ainda em aberto. Discutiram-se as posições dos cinco membros permanentes do CSNU sobre o tema, o que demonstrou a grande importância atribuída por todos eles ao antiterrorismo e, também, a existência de desacordos sobre como atacar o flagelo. Além de comprovar que o regime internacional de antiterrorismo tem pontos centrais em aberto, a análise permitiu sistematizar, em dois conjuntos, as vertentes centrais do regime em construção. O primeiro apresenta forte tendência a inserir o regime internacional antiterrorista em um quadro de militarização intervencionista, de enfraquecimento das Nações Unidas no que tange ao uso legítimo da força, e de relativização do direito internacional, particularmente os direitos humanos. O segundo conjunto, em oposição, inclina-se à cooperação antiterrorista pacífica, ao fortalecimento das Nações Unidas e à revalorização do direito internacional (inclusive os direitos humanos).

Colocadas essas vertentes, abordou-se a visão da política externa brasileira a respeito do regime em aberto. A percepção do terrorismo como ameaça menor ao País – ao mesmo tempo em que outras questões de segurança, como a defesa da Amazônia e o crime organizado, parecem mais urgentes – faz com que a temática antiterrorista não tenha prioridade elevada na ação externa brasileira. Mesmo assim, a possibilidade, sempre existente, de ser vítima de ataques terroristas e a centralidade do tema na atual agenda internacional determinam que as autoridades brasileiras não descurem o preparo interno, a cooperação internacional e a participação nas discussões no que tange ao tema. Esses esforços são vistos, ao mesmo tempo, como oportunidade de criação de sinergias para o combate ao crime organizado, tema premente no Brasil.

A política externa brasileira atribui prioridade absoluta ao objetivo do desenvolvimento econômico e social. Mesmo nas questões de segurança, essa lógica central repercute de maneira determinante: tradicionalmente, o Brasil professa a tese da segurança econômica, segundo a qual, *grosso modo*, somente uma ordem econômica internacional justa poderá trazer paz, em

---

<sup>426</sup> Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama n° 455, 12.03.2002.

sentido amplo, ao mundo. Essa orientação geral aplica-se à temática do terrorismo. Por um lado, os representantes brasileiros pleiteiam que a agenda internacional não seja dominada pelo tema: deveria haver espaço para os assuntos econômicos sob o viés do desenvolvimento. Por outro, o País, ao ressaltar a necessidade de combate às causas subjacentes do terrorismo, reforça seu pleito por uma ordem internacional justa econômica e politicamente, com a redução das desigualdades e a solução pacífica de conflitos políticos.

O Brasil, por ser país sem “excedentes de poder”, particularmente no âmbito militar, e por sua tradição de solução pacífica de disputas, mostra-se avesso, em princípio, às respostas coercitivas, sobretudo as militares, ao terrorismo. Mesmo reconhecendo esse flagelo como uma questão de paz e segurança internacional, o País adota concepção segundo a qual a melhor forma de resolução do problema, além do ataque a suas causas subjacentes, é a cooperação – nos campos judiciário e de inteligência, entre outros. É nesse espírito que, também na luta global contra o terrorismo, os representantes brasileiros buscam moderação na invocação do Capítulo VII da Carta da ONU pelo CSNU. Favorecem, ainda, uma atuação cooperativa do CAT, que não se deveria comportar como comitê de sanções.

No mesmo diapasão, no âmbito interamericano, o Brasil tem mantido sua oposição às propostas – justificadas, agora, em nome do combate ao terrorismo – de atuação policial das forças armadas latino-americanas e de transformação da JID em órgão militar operacional. Além disso, o País expressa a concepção de que cada nação hemisférica tem suas próprias prioridades de segurança e defesa, o que significa afirmar que a agenda de segurança dos EUA não deve ser transposta para as Américas.

Sob o mesmo prisma deve ser analisada a invocação do TIAR, pelo Brasil, na sequência do 11 de Setembro. A iniciativa, de caráter somente político-diplomático, visou a condenar o terrorismo e cooperar com sua erradicação e, ao mesmo tempo, a incluir a reação, particularmente a dos EUA, numa moldura jurídica solidária sem implicações necessariamente militares. O Brasil, assim, aproveitou a oportunidade para reafirmar sua inserção internacional como defensor do multilateralismo e da manutenção da paz na região.

A leitura brasileira do conflito colombiano – associado, atualmente, à “guerra contra o terrorismo” – insere-se naquela visão de mundo contrária à força como resposta a conflitos, inclusive o terrorismo. No caso, essa postura

mostra-se afetada por interesses diretos do Brasil. A presença militar dos EUA na região amazônica, bem como a possibilidade de transbordamento das operações na Colômbia para território nacional, são determinantes para que o País, assim como a ONU, defenda uma saída politicamente negociada para a situação no vizinho. Nesse contexto, o Brasil recusa-se a catalogar as FARC ou qualquer outro grupo em listas de terroristas, o que considera improdutivo e politicamente parcial, já que não existe definição internacionalmente consensuada de terrorismo.

Em suas posições acerca do regime internacional antiterrorista em formação, o Brasil tem ressaltado a necessidade de fortalecimento do multilateralismo. A condição de país médio, que, nos foros multilaterais, pode ter certa influência sobre as decisões internacionais, faz com que essa linha de ação seja tradicionalmente adotada pelo País. No caso do terrorismo, é mais nítido ainda o interesse em preservar e fortalecer aquelas instâncias: seu enfraquecimento significaria uma involução rumo ao unilateralismo, inclusive com o uso da força, gerando instabilidade nas relações internacionais. Isso foi notado na invasão do Iraque em 2003, relacionada – indevidamente – ao terrorismo internacional. Ao Brasil, país que não pretende ter nas armas seu meio central de inserção no mundo, não interessa essa situação. Nesse contexto, o País tem defendido o fortalecimento das instituições multilaterais, em especial as Nações Unidas e seu Conselho de Segurança, como foros centrais da manutenção da paz e da segurança internacionais. Nessa defesa, o Brasil expõe reformismo declarado, postulando maior representatividade das instâncias decisórias internacionais como solução para seus déficits de legitimidade e eficácia. Exemplo mais expressivo dessa argumentação diz respeito ao CSNU, onde o País pleiteia, vigorosamente, um assento permanente – em harmonia com a orientação de buscar “autonomia pela participação”. Assim, a política externa brasileira tem tratado o cenário de crise como desafio e oportunidade históricos.

Ao fortalecimento do multilateralismo alia-se, inseparavelmente, a defesa de uma resposta ao terrorismo no marco do direito internacional. Isso implica a aceitação do uso da força somente nas hipóteses previstas na Carta das Nações Unidas – em legítima defesa ou mediante autorização do CSNU em casos de ameaça à paz e à segurança internacionais – bem como a oposição à ampliação excessiva dos casos de invocação do Capítulo VII da Carta. Também no campo dos direitos humanos, manifesta-se a importância atribuída pela diplomacia brasileira ao direito internacional. Na condição de país que

não tem de lidar diariamente com o terrorismo e que, desde sua redemocratização, tem progredido no respeito aos direitos fundamentais, o Brasil sente-se à vontade para exigir da comunidade internacional uma resposta ao terrorismo que respeite os direitos humanos, como fez ao sugerir a inclusão de especialista nessa temática na Diretoria Executiva do CAT. A defesa do direito internacional expressa-se, com destaque, no apoio que o Brasil oferece à elaboração de uma convenção abrangente sobre o terrorismo, que defina o fenômeno de forma abrangente e forneça um marco legal sólido ao regime antiterrorista.

O estudo das opções acima parece indicar que a política exterior do País para o tema respeita orientações mais gerais de sua ação externa. Nota-se a reiteração de posições de princípio caras à tradição diplomática brasileira, como o multilateralismo, a solução pacífica de controvérsias, a inclinação pelo desenvolvimento e a defesa do direito internacional. Pode-se especular que isso se deva à ausência de ameaça terrorista direta ao Brasil, no contexto da centralidade do terrorismo e das obrigações antiterroristas na presente agenda internacional. Fato é que, ao agir dessa maneira, a política externa do País reforça sua coerência – patrimônio inestimável para um país que carece de “excedentes de poder”.

Em síntese, como potência média num regime altamente politizado como o antiterrorista em sua parcela por construir, o Brasil tem estreitas margens para destaque ou influência. Isso, aliado à baixa prioridade que o País confere à agenda antiterrorista, explica o baixo perfil de atuação brasileiro no tema. Não obstante, as posições do Brasil, mesmo principistas, inserem-se em uma vertente central do tratamento do terrorismo – aquela que defende o fortalecimento do multilateralismo, do direito internacional e das respostas não militares ao flagelo – não podendo ser consideradas irrealistas. Ao mesmo tempo, o País expressa especificidade e autonomia ao demandar, nas discussões sobre o terrorismo, a construção de ordem internacional mais justa, econômica e politicamente, e a democratização dos organismos internacionais, sobretudo o CSNU.

## Referências

### Livros e artigos

*II encontro de estudos: terrorismo*, Brasília, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004.

*Apalavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995*, Brasília, Funag, 1995.

ACNUR, *Refugees Magazine* 133(2003).

Albuquerque, Roberto Chacon de, *A tipologia do crime de financiamento do terrorismo na Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, “Patriot Act” e “Loi relative à la Sécurité Quotidienne”*, in *Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária* 15 (2001).

Alcaide Fernández, Joaquín, *Las actividades terroristas ante el derecho internacional contemporáneo*, Madrid, Tecnos, 2000.

\_\_\_\_\_, *La «guerra contra el terrorismo»: ¿una «opa hostil» al derecho de la comunidad internacional?*, in *Revista Española de Derecho Internacional* 1-2 (2001).

Alexander, Yonah; Brenner, Edgar H. (orgs.), *Terrorism and the law*, Ardsley, Transnational, 2001.

Almino, João, *Inserção internacional de segurança do Brasil: a perspectiva diplomática*, in Brigagão, Clóvis; Proença Jr., Domicio (orgs.), *Brasil e o mundo – novas visões*, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 2002.

\_\_\_\_\_, *Reflexões sobre a guerra morna*, in Brant, Leonardo Nemer Caldeira (org.), *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil – perspectivas político-jurídicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2003.

Alsina Jr., João Paulo Soares, *A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso*, in *RBPI 2* (2003).

Amorim, Celso, *Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia*, in Fonseca Jr., Gelson; Castro, Sergio Henrique Nabuco de (orgs.), *Temas de política externa brasileira II*, vol. 1, 2ª ed., Brasília, Funag; São Paulo, Paz e Terra, 1997.

\_\_\_\_\_, *Entre o desequilíbrio unipolar e a multipolaridade: o Conselho de Segurança da ONU no período pós-Guerra Fria*, in Dupas, Gilberto; Vigevani, Tullo (orgs.), *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*, São Paulo, Alfa-Ômega, 1999.

\_\_\_\_\_, *Reflexões sobre o mundo “pós-11 de Setembro”*, in *Panorama da Conjuntura Internacional 12* (2001-2002).

\_\_\_\_\_, *Multilateralismo acessório*, in *Política Externa 3* (2002-2003).

\_\_\_\_\_, *O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança*, in Brasil, Ministério da Defesa, Seminário “Atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança”, disponível [online] in <https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/ciclododebates/textos.htm> [15.09.2004].

\_\_\_\_\_, *Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula*, in *Diplomacia, Estratégia e Política* 1 (2004).

Amorim Filho, Oswaldo Bueno, *A geopolítica e a primeira guerra do século XXI*, in Brant, Leonardo Nemer Caldeira (org.), *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil – perspectivas político-jurídicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2003.

Anistia Internacional, *Rights denied: the UK's response to 11 September 2001*, disponível [on-line] in <http://web.amnesty.org/library/index/ENGEUR450162002> [26.07.2005].

Arquilla, John; Ronfeldt, David (orgs.), *Networks and netwars: the future of terror, crime, and militancy*, Washington DC, 2001, disponível [on-line] in <http://www.rand.org/publications/MR/MR1382/> [30.09.2002].

Arquilla, John; Ronfeldt, David, *The advent of netwar (revisited)*, in Arquilla, John; Ronfeldt, David (orgs.), *Networks and netwars: the future of terror, crime, and militancy*, Washington DC, 2001, disponível [on-line] in <http://www.rand.org/publications/MR/MR1382/> [30.09.2002].

Azubiike, Samuel, *Still buying insurance? The realism behind Tony Blair's post-September 11 evangelization*, in *The Review of International Affairs* 1 (2003).

Banks, William C., *Troops defending the homeland: the Posse Comitatus Act and the legal environment for a military role in domestic counterterrorism*, in *Terrorism and Political Violence* 3 (2002).

Barbosa, Afonso, *Visão militar sobre a inserção internacional de segurança do Brasil*, in Brigagão, Clóvis; Proença Jr., Domicio (orgs.), *Brasil e o mundo – novas visões*, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 2002.

Barbosa, Rubens Antônio, *Os Estados Unidos pós 11 de setembro de 2001: implicações para a ordem mundial e para o Brasil*, in *RBPI* 1 (2002).

Bassiouni, M. Cherif, *Legal control of international terrorism: a policy-oriented assessment*, in *Harvard International Law Journal* 1 (2002).

Basso, Maristela, *Reflexões sobre terrorismo e direitos humanos: práticas e perspectivas*, in *Revista da Faculdade de Direito* 97 (2002).

Baudrillard, Jean, *L'Esprit du terrorisme*, in *Le Monde*, 02.11.2002, trad. ingl., *The spirit of terrorism*, disponível [on-line] in <http://www.chass.utoronto.ca/~ikalmar/illustex/baudriterror.htm> [24.07.2003].

Beliaev, Igor; Marks, John, (orgs.), *Common ground on terrorism: Soviet-American cooperation against the politics of terror*, New York, W.W. Norton, 1991.

Bell, J. Bowyer, *Transnational terror*, Washington D.C., American Enterprise for Public Policy Research; Stanford, Hoover Institution on War, Revolution and Peace, 1975.

Belligni, Silvano, verbete *Hegemonia*, in Bobbio, Norberto; Mateucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco, *Dizionario di politica*, trad. port. de C.C. Varriale et al., *Dicionário de Política*, vol. 1, Brasília, UnB, 2004.

Bermejo García, Romualdo, *El derecho internacional frente al terrorismo: ¿nuevas perspectivas tras los atentados del 11 de septiembre?*, in *Anuario de Derecho Internacional* 17 (2001).

Bobbio, Norberto; Mateucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco, *Dizionario di politica*, trad. port. de C.C. Varriale et al., *Dicionário de Política*, Brasília, UnB, 2004.

Bonfim, Luís Otávio Sales, *A política externa dos EUA e o combate ao narcotráfico na Colômbia (1997-2002)*, Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais da UnB, Brasília, 2002.

Bozo, Frédéric, *La relation transatlantique et la «longue» guerre contre le terrorisme*, in *Politique étrangère* 2 (2002).

Brant, Leonardo Nemer Caldeira (org.), *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil – perspectivas político-jurídicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2003.

\_\_\_\_\_, Lasmar, Jorge Mascarenhas, *O direito internacional e o terrorismo internacional: novos desafios à construção da paz*, in Brigagão, Clóvis; Proença Jr., Domício (orgs.), *Paz e terrorismo – textos do seminário “Desafios para a política de segurança internacional: missões de paz da ONU, Europa e Américas”*, São Paulo, Hucitec, 2004.

Brigagão, Clóvis; Proença Jr., Domício (orgs.), *Brasil e o mundo – novas visões*, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 2002.

\_\_\_\_\_, *Paz e terrorismo – textos do seminário “Desafios para a política de segurança internacional: missões de paz da ONU, Europa e Américas”*, São Paulo, Hucitec, 2004.

\_\_\_\_\_, *Panorama brasileiro de paz e segurança*, São Paulo, Hucitec; Rio de Janeiro, Konrad Adenauer, 2004.

Bruguière, Jean-Louis, *O desafio da ameaça islamita no limiar do século XXI: riscos e processo de reação*, in *Revista CEJ* 18 (2002).

Bull, Hedley, *The anarchical society*, trad. port. de S. Bath, *A sociedade anárquica*, Brasília, UnB/IPRI; São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

Buzanelli, Márcio Paulo, *Introdução*, in *II Encontro de Estudos: Terrorismo*, Brasília, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004.

Calduch Cervera, Rafael, *La incidencia de los atentados del 11 de Septiembre en el terrorismo internacional*, in *Revista Española de Derecho Internacional* 1-2 (2001).

Cardoso, Alberto Mendes, *Terrorismo e segurança em um estado social democrático de direito*, in *Revista CEJ* 18 (2002).

Carter, Ashton; Deutch, John; Zelikow, Philip, *Catastrophic terrorism – tackling the new danger*, in *Foreign Affairs* 6 (1998).

Carvalho, Leonardo Arquimino de; Vêras Neto, Francisco Quintanilha; Lixa, Ivone F. Morcilo (orgs.), *Política internacional, política externa e relações internacionais*, Curitiba, Juruá, 2003.

Cassese, Antonio, *Terrorism, politics, and law: the Achille Lauro affair*, Cambridge, Polity, 1989.

\_\_\_\_\_, *The international community’s “legal” response to terrorism*, in *International and Comparative Law Quarterly* 3 (1989).

Castañeda, Jorge, *The forgotten relationship*, in *Foreign Affairs* 3 (2003).

Castells, Manuel, *The rise of the network society*, trad. port. de R.V. Majer, *A sociedade em rede*, 6ª ed., São Paulo, Paz e Terra, 2002.

Cepik, Marco, *Adequação e preparo institucional do Brasil para o enfrentamento da ameaça terrorista: avaliação crítica e sugestões preliminares*, in *II encontro de estudos: terrorismo*, Brasília, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004.

Chien-peng Chung, China’s “war on terror”, in *Foreign Affairs* 4 (2002).

Chomsky, Noam, *9-11*, trad. port. de L.A. Aguiar, *11 de setembro*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2002.

Clutterbuck, Richard, *Guerrillas and terrorists*, trad. port. de V. Bombeta, *Guerrilheiros e terroristas*, Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1980.

Coalition for a Realistic Foreign Policy, *The perils of empire: statement of principles by the Coalition for a Realistic Foreign Policy*, disponível [online] in <http://www.realisticforeignpolicy.org/static/000027.php> [12.08.2005].  
Cogan, Charles, *The Iraq crisis and France*, in *French Politics, Culture & Society* 3 (2004).

Corach, Carlos V.; Baizán, Mario, *La respuesta argentina frente al terrorismo*, Buenos Aires, FUPOMI, 2002.

Coracini, Celso Eduardo Faria, *O terrorismo como resultado de relações de poder*, in *Revista da Faculdade de Direito* 97 (2002).

Costa, Thomaz Guedes da, *A segurança internacional do Brasil e os Estados Unidos da América na era do anti-terror*, in Brigagão, Clóvis; Proença Jr., Domicio (orgs.), *Brasil e o mundo – novas visões*, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 2002.

Cruz Jr., Ademar Seabra da, *O caráter contraproducente do terrorismo diante de seus fins*, in Brigagão, Clóvis; Proença Jr., Domicio (orgs.), *Paz e terrorismo – textos do seminário “Desafios para a política de segurança internacional: missões de paz da ONU, Europa e Américas”*, São Paulo, Hucitec, 2004.

Daalder, Ivo H.; Lindsay, James M., *America unbound: the Bush revolution in foreign policy*, Washington D.C., Brookings, 2003.

Diniz, Eugênio, *Compreendendo o fenômeno do terrorismo*, in Brigagão, Clóvis; Proença Jr., Domicio (orgs.), *Paz e terrorismo – textos do seminário “Desafios para a política de segurança internacional: missões de paz da ONU, Europa e Américas”*, São Paulo, Hucitec, 2004.

\_\_\_\_\_, *Considerações sobre a possibilidade de atentados terroristas no Brasil*, in *II encontro de estudos: terrorismo*, Brasília, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004.

Dotti, René Ariel, *Terrorismo e devido processo legal*, in *Revista CEJ* 18 (2002).

Dupas, Gilberto; Vigevani, Tullo (orgs.), *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*, São Paulo, Alfa-Ômega, 1999.

\_\_\_\_\_, *Fundamentos, contradições e conseqüências hegemônicas*, in *Política Externa* 3 (2002-2003).

Fausto, Boris, *Hegemonia: consenso e coerção*, in *Política Externa* 3 (2002-2003).

Flores, Mario Cesar, *O policial benigno e a tolerância zero*, in *Política Externa* 3 (2002-2003).

Flynn, Stephen E., *The neglected home front*, in *Foreign Affairs* 5 (2004).

Fonseca Jr., Gelson; Castro, Sergio Henrique Nabuco de (orgs.), *Temas de política externa brasileira II*, vol. 1, 2ª ed., Brasília, Funag; São Paulo, Paz e Terra, 1997.

\_\_\_\_\_, *A legitimidade e outras questões internacionais*, São Paulo, Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_, (org.), *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 1998-1999*, Brasília, IPRI/Funag, 2002.

Força-tarefa independente patrocinada pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), *Relatório sobre os EUA*, in *Política Externa* 3 (2002-2003).

Fragoso, Heleno Cláudio, *Terrorismo e criminalidade política*, Rio de Janeiro, Forense, 1981.

Gaddis, John Lewis, *E essa agora: lições da antiga era para a próxima*, in Talbott, Strobe; Chanda, Nayan (orgs.), *A era do terror – o mundo depois de 11 de Setembro*, Rio de Janeiro, Campus, 2002.

\_\_\_\_\_, *Grand strategy in the second term*, in *Foreign Affairs* 1 (2005).

Garcia, Márcio P.P., *O direito internacional e o uso da força*, in Brigagão, Clóvis; Proença Jr., Domício (orgs.), *Panorama brasileiro de paz e segurança*, São Paulo, Hucitec; Rio de Janeiro, Konrad Adenauer, 2004.

Gerstein, Robert S., *Do terrorists have rights?*, in Rapoport, David C.; Alexander, Yonah (orgs.), *The morality of terrorism*, New York, Pergamon, 1982.

Gilbert, G., *The 'law' and 'transnational terrorism'*, in *Netherlands Yearbook of International Law* 26 (1995).

Gonçalves da Silva, Carlos Augusto Canêdo, *A proteção jurídica internacional contra o terrorismo e o Tribunal Penal Internacional*, in Brant, Leonardo Nemer Caldeira (org.), *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil – perspectivas político-jurídicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2003.

González Lapeyre, Edison, *Aspectos jurídicos del terrorismo*, Montevideo, A. M. Fernández, 1972.

Gore, Al, *The politics of fear*, in *Social Research* 4 (2004).

Gregory, Shaun, *France and the war on terrorism*, in *Terrorism and Political Violence* 1 (2003).

Griset, Pamala L.; Mahan, Sue, *Terrorism in perspective*, Thousand Oaks, Sage, 2003.

Grosscup, Beau, *The newest explosions of terrorism – latest sites of terrorism in the 90's and beyond*, Far Hills, New Horizon, 2002.

Guillaume, Gilbert, *Terrorisme et droit international*, in *Recueil des Cours* 215 (1989).

Guimarães, Marcello Ovídio Lopes, *Terrorismo – tratamento penal e evolução histórico-jurídica*, Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2004.

Guimarães, Samuel Pinheiro, *Quinhentos anos de periferia – uma contribuição ao estudo da política internacional*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Universidade; Porto Alegre, UFRGS/Contraponto, 2001.

\_\_\_\_\_, *Uma estratégia militar para o Brasil*, in Brasil, Ministério da Defesa, Seminário “Atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança”, disponível [on-line] in <https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/ciclododebates/textos.htm> [15.09.2004].

Gunaratna, Rohan, *Inside Al Qaeda – global network of terror*, New York, Columbia University, 2002.

Halberstam, Malvina, *The evolution of the United Nations position on terrorism: from exempting national liberation movements to criminalizing terrorism wherever and by whomever committed*, in *Columbia Journal of Transnational Law* 3 (2003).

Halper, Stefan; Clarke, Jonathan, *America alone: the neo-conservatives and the global order*, New York, Cambridge University, 2004.

Hirst, Mônica; Pinheiro, Leticia, *A política externa do Brasil em dois tempos*, in *RBPI* 1 (1995).

Hobsbawm, Eric J., *O novo século: entrevista a Antonio Polito*, São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

Hoffman, Bruce, *Inside terrorism*, New York, Columbia University, 1998.

Howard, Michael, *What's in a name*, in *Foreign Affairs* 1 (2002).

Hudson, Rex, *Terrorist and organized crime groups in the Tri-Border Area (TBA) of South America – A report prepared by the Federal Research Division, Library of Congress under an interagency agreement with the Director of Central Intelligence Crime and Narcotics Center*, Washington D.C., Library of Congress, 2003.

Hugues, Éric, *La notion de terrorisme en droit international: en quête d'une définition juridique*, in *Journal du Droit International* 3 (2002).

Ianni, Octavio, *Sociologia del terrorismo*, in López, Ernesto (org.), *Escritos sobre terrorismo*, Buenos Aires, Prometeo, 2003.

Jacini, Wantuir Francisco Brasil, *Terrorismo: atuação da Polícia Federal*, in *Revista CEJ* 18 (2002).

Jaguaribe, Helio, *O segundo mandato*, in *Política Externa* 4 (2005).

Jospin, Lionel, *The relationship between France and the United States – reflections for an American audience*, in *French Politics, Culture & Society* 2 (2004).

Kennedy, Paul, *A manutenção do poder americano: da ferida à recuperação*, in Talbott, Strobe; Chanda, Nayan (orgs.), *A era do terror – o mundo depois de 11 de Setembro*, Rio de Janeiro, Campus, 2002.

Keohane, Robert O., *The globalization of informal violence, theories of world politics, and the “liberalism of fear”*, in *Dialog-IO* 1 (2002).

Kissinger, Henry, *Years of renewal*, New York, Touchstone, 2000.

Kramer, Steven Philip, *Blair’s Britain after Iraq*, in *Foreign Affairs* 4 (2003).

Lafer, Celso, *Paradoxos e possibilidades – estudos sobre a ordem mundial e sobre a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1982.

\_\_\_\_\_, *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira – passado, presente e futuro*, São Paulo, Perspectiva, 2001

\_\_\_\_\_, *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira 2001-2002*, vol. 2, Brasília, Funag/IPRI, 2002.

\_\_\_\_\_, *A diplomacia brasileira e o terrorismo*, in Brant, Leonardo Nemer Caldeira (org.), *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil – perspectivas político-jurídicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2003.

Lamazière, Georges, *O conceito de regime internacional e o regime de não proliferação de armas de destruição em massa*, in *Política Externa* 4 (1996).

Laqueur, Walter, *Postmodern terrorism*, in *Foreign Affairs* 5 (1996).

\_\_\_\_\_, *The new terrorism – fanaticism and the arms of mass destruction*, New York, Oxford University, 1999.

Lasmar, Jorge Mascarenhas, *A ação terrorista internacional e o Estado: hegemonia e contra-hegemonia nas relações internacionais*, in Brant, Leonardo Nemer Caldeira (org.), *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil – perspectivas político-jurídicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2003.

Lessa, Antônio Carlos; Meira, Frederico Arana, *O Brasil e os atentados de 11 de setembro de 2001*, in *RBPI* 2 (2001).

Li Bin; Liu Zhiwei, *L'interêt de la maîtrise des armements pour lutter contre le terrorisme nucléaire*, in *Forum du Désarmement* 2 (2003).

Lins da Silva, Carlos Eduardo, *Doutrina Bush foi gerada há dez anos*, in *Política Externa* 3 (2002-2003).

Lohbauer, Christian, *A China e a dimensão energética da Ásia*, in *Política Externa* 4 (2003).

López, Ernesto (org.), *Escritos sobre terrorismo*, Buenos Aires, Prometeo, 2003.

Lynch, Dov, *The enemy is at the gate: Russia after Beslan*, in *International Affairs* 1 (2005).

Macedo Soares, Luiz Filipe de, *O Brasil no cenário regional de defesa e segurança*, in Brasil, Ministério da Defesa, Seminário “Atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança”, disponível [on-

line] in <https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/ciclododebates/textos.htm> [15.09.2004].

Maia, Clarita Costa, *Così fan tutte: o drama jocoso da classificação das FARC como organização terrorista*, in *Meridiano* 47 38/39 (2003).

Malik, J. Mohan, *Dragon on terrorism: assessing China's tactical gains and strategic losses after 11 September*, in *Contemporary Southeast Asia* 2 (2002).

Malik, Omar, *Enough of the definition of terrorism*, London, The Royal Institute of International Affairs, 2002.

Mann, James, *Rise of the Vulcans – the history of Bush's war cabinet*, New York, Viking, 2004.

Martínez-Cardós, Leandro, *El terrorismo: aproximación al concepto*, in *Actualidad Penal* 1 (1998).

Martins, Luciano, *As eleições nos EUA: implicações e ameaças*, in *Política Externa* 4 (2005).

Martynov, Boris, *Latin America and terrorism*, in *International Affairs – a Russian Journal of World Politics, Diplomacy & International Relations* 4 (2003).

Medeiros, Antônio Paulo Cachapuz de, *O terrorismo na agenda internacional*, in *Revista CEJ* 18 (2002).

Mello, Valérie de Campos, *Paz e segurança na ONU: a visão do Brasil*, in Brigagão, Clóvis; Proença Jr., Domicio (orgs.), *Brasil e o mundo – novas visões*, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 2002.

Melo Neto, Francisco Paulo de, *Marketing do terror*, São Paulo, Contexto, 2002.

Méndez, Juan E., *Human rights policy in the age of terrorism*, in *Saint Louis University Law Journal* 2 (2002).

Merchet, Jean-Dominique, *La vérité sur les armes de destruction massive*, in *Politique Internationale* 103 (2004).

Meyssan, Thierry, *11 septembre 2001 – l’effroyable imposture*, trad. port. de K.R.C. Guimarães, *11 de setembro de 2001 – uma terrível farsa*, São Paulo, Usina do Livro, 2003.

Migliorino, Luigi, *La dichiarazione delle Nazioni Unite sulle misure per eliminare il terrorismo internazionale*, in *Rivista di Diritto Internazionale* 4 (1995).

Miranda, Jorge, *Os direitos fundamentais perante o terrorismo*, in Brant, Leonardo Nemer Caldeira (org.), *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil – perspectivas político-jurídicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2003

Morais, Márcio Santiago de, *Aspectos do combate ao terrorismo: prevenção e repressão legal no exterior e no Brasil*, in *Revista Direito Militar* 34 (2002).

Moreno, Marta, *Terrorismo: em busca de uma definição universal*, in Brigagão, Clóvis; Proença Jr., Domicio (orgs.), *Panorama brasileiro de paz e segurança*, São Paulo, Hucitec; Rio de Janeiro, Konrad Adenauer, 2004.

Murphy, John Francis, *State support of international terrorism: legal, political and economic dimensions*, Boulder, Westview, 1989.

Murphy, Sean D., *Terrorism and the concept of “armed attack” in article 51 of the UN Charter*, in *Harvard International Law Journal* 1 (2002).

Nascentes da Silva, Luís Guilherme, *A estruturação de uma política internacional sobre anti-terrorismo sob a ótica da teoria dos regimes*

*internacionais*, Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais da UnB, Brasília, 2003.

Nascimento e Silva, Geraldo Eulálio do, *Terrorismo e direito internacional*, in *Carta Mensal* 500 (1996).

Nathan, Andrew J.; Gilley, Bruce, *Os novos dirigentes da China*, in *Política Externa* 4 (2003).

Neumann, Peter R., *Bringing in the rogues: political violence, the British government and Sinn Fein*, in *Terrorism and Political Violence* 3 (2003).

Northam, Gerry, *Justice against terrorism: what should Britain learn from French techniques?*, in *International Journal of Police Science & Management* 3 (2003).

Norwegian Institute of International Affairs, *Root causes of terrorism – findings from an international expert meeting in Oslo, 9-11 June 2003*, disponível [on-line] in [http://www.nupi.no/IPS/filestore/Root\\_Causes\\_report.pdf](http://www.nupi.no/IPS/filestore/Root_Causes_report.pdf) [05.07.2005].

Nye Jr., Joseph S., *The paradox of American power – why the world's only superpower can't go it alone*, Oxford, Oxford University, 2002.

\_\_\_\_\_, *Introduction*, in The Trilateral Commission, *Addressing the new international terrorism: prevention, intervention and multilateral cooperation*, Washington DC, The Trilateral Commission, 2003.

\_\_\_\_\_, *A North American perspective*, in The Trilateral Commission, *Addressing the new international terrorism: prevention, intervention and multilateral cooperation*, Washington D.C., The Trilateral Commission, 2003.

\_\_\_\_\_, *Soft power and American foreign policy*, in *Political Science Quarterly* 2 (2004).

Patriota, Antonio de Aguiar, *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*, Brasília, Instituto Rio Branco/Funag/Centro de Estudo Estratégicos, 1998.

Pasquino, Gianfranco, verbete *Crise*, in Bobbio, Norberto; Mateucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco, *Dizionario di politica*, trad. port. de C.C. Varriale et. al., *Dicionário de Política*, vol. 1, Brasília, UnB, 2004.

Pecequillo, Cristina Soreanu, *A América inviolável: o fim de um mito*, in *Meridiano 47* 16 (2001).

Pellet, Alain, *Terrorismo e guerra. O que fazer nas Nações Unidas?*, in Brant, Leonardo Nemer Caldeira (org.), *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil – perspectivas político-jurídicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2003.

Pellet, Sarah, *A ambigüidade da noção de terrorismo*, in Brant, Leonardo Nemer Caldeira (org.), *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil – perspectivas político-jurídicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2003.

Pereira, Antonio Carlos, *Notas sobre a política de defesa*, in Brasil, Ministério da Defesa, Seminário “Atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança”, disponível [on-line] in <https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/ciclododebates/textos.htm> [15.09.2004].

Pérez Montero, José, *La lucha y la cooperación internacional contra el terrorismo*, in *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional* 9 (1991).

Picco, Giandomenico, *New entente after September 11? The United States, Russia, China and India*, in *Global Governance* 1 (2003).

Pillar, Paul R., *Terrorism and U.S. foreign policy*, Washington D.C., Brookings, 2001.

Pinto, Paulo Cordeiro de Andrade, *O papel dos organismos regionais: OEA, Grupo do Rio, Mercosul e Comunidade Andina*, in Brigagão, Clóvis; Proença Jr., Domicio (orgs.), *Paz e terrorismo – textos do seminário “Desafios para a política de segurança internacional: missões de paz da ONU, Europa e Américas”*, São Paulo, Hucitec, 2004.

Pomeranz, Lenina, *A nova estratégia e a Rússia*, in *Política Externa* 3 (2002-2003).

Procópio, Argemiro, *Terrorismo e relações internacionais*, in *RBPI* 2 (2001).

Quintão, Geraldo Magela da Cruz, *A política de defesa para o século XXI e a missão constitucional das Forças Armadas*, in Rebelo, Aldo; Fernandes, Luis (orgs.), *Política de defesa para o século XXI*, Brasília, Câmara dos Deputados, 2003.

\_\_\_\_\_, *Os desafios do novo cenário internacional de segurança e suas implicações para o Brasil*, in Brigagão, Clóvis; Proença Jr., Domicio (orgs.), *Paz e terrorismo – textos do seminário “Desafios para a política de segurança internacional: missões de paz da ONU, Europa e Américas”*, São Paulo, Hucitec, 2004.

Ramón Chornet, Consuelo, *Terrorismo y respuesta de fuerza en el marco del derecho internacional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1993.

\_\_\_\_\_, *La lucha contra el terrorismo internacional después del 11 de septiembre de 2001*, in *Revista Española de Derecho Internacional* 1-2 (2001).

Rasizade, Alec, *Chechnya: the Achilles heel of Russia – part one*, in *Contemporary Review* 1671 (2005).

Rapoport, David C.; Alexander, Yonah (orgs.), *The morality of terrorism*, New York, Pergamon, 1982.

Raufer, Xavier, *Al Qaeda: a different diagnosis*, in *Studies in Conflict & Terrorism* 6 (2003).

Rebello, Aldo; Fernandes, Luis (orgs.), *Política de defesa para o século XXI*, Brasília, Câmara dos Deputados, 2003.

Reinares, Fernando, *Terrorismo y antiterrorismo*, Barcelona, Paidós, 1998.

Remiro Brotóns, Antonio, *El orden internacional tras los atentados del 11 de septiembre de 2001*, in *Revista Española de Derecho Internacional* 1-2 (2001).

Rice, Condoleezza, *Promoting the national interest*, in *Foreign Affairs* 1 (2000).

\_\_\_\_\_, *Consciência de vulnerabilidade inspirou doutrina*, in *Política Externa* 3 (2002-2003).

Rodley, Nigel, *Terrorismo: segurança do Estado – direitos e liberdades individuais*, in *Revista CEJ* 18 (2002).

Rojas Aravena, Francisco, *A construção de regimes cooperativos de segurança – a América Latina diante do terrorismo*, in Brigagão, Clóvis; Proença Jr., Domicio (orgs.), *Paz e terrorismo – textos do seminário “Desafios para a política de segurança internacional: missões de paz da ONU, Europa e Américas”*, São Paulo, Hucitec, 2004.

Rosenne, Shabtai, *General course on public international law*, *Recueil des Cours* 291 (2001).

Rotberg, Robert I., *Failed states in a world of terror*, in *Foreign Affairs* 4 (2002).

Sabóia, Gilberto Vergne, *Direitos humanos – evolução institucional brasileira e política externa – perspectivas e desafios*, in Fonseca Jr., Gelson; Castro, Sergio Henrique Nabuco de (orgs.), *Temas de política externa brasileira II*, vol. 1, 2ª ed., Brasília, Funag; São Paulo, Paz e Terra, 1997.

Sampaio, José Adércio Leite, *Constituição e terror – uma visão parcial do fenômeno terrorista*, in Brant, Leonardo Nemer Caldeira (org.), *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil – perspectivas político-jurídicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2003.

Sarfati, Gilberto, *Estudos de segurança internacional: de Tucídides aos novos conceitos*, in Brigagão, Clóvis; Proença Jr., Domicio (orgs.), *Panorama brasileiro de paz e segurança*, São Paulo, Hucitec; Rio de Janeiro, Konrad Adenauer, 2004.

Satoh, Yukio, *An Asia-Pacific view on counterterrorism cooperation*, in The Trilateral Commission, *Addressing the new international terrorism: prevention, intervention and multilateral cooperation*, Washington D.C., The Trilateral Commission, 2003.

Schaper, Annette, *Terrorisme nucléaire: analyse des risques depuis le 11 septembre 2001*, in *Forum du Désarmement 2* (2003).

Schrijver, Nico, *Responding to international terrorism: moving the frontiers of international law for “enduring freedom”?*, in *Netherlands International Law Review* 3 (2001).

Seixas Corrêa, Luiz Felipe de, *O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento*, in *RBPI* 1 (1999).

Senna, Adrienne Giannette Nelson de; Albuquerque, Roberto Chacon de, *As recomendações especiais da Força-Tarefa de Ação Financeira (FATF) para o combate ao financiamento do terrorismo*, in Brant, Leonardo Nemer Caldeira (org.), *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil – perspectivas político-jurídicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2003.

Sennes, Ricardo Ubiraci, *Países intermediários e fóruns multilaterais: algumas considerações*, Trabalho apresentado no 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política, em Niterói (28 a 31 de julho de

2002), disponível [on-line] in <http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/relint5.1.doc> [18.01.2004].

Silveira, Rui Monarca da, *Segurança e defesa – a visão do exército brasileiro*, in Brasil, Ministério da Defesa, Seminário “Atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança”, disponível [on-line] in <https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/ciclododebates/textos.htm> [15.09.2004].

Soares, Denise de Souza, *De Marx a Deus – os tortuosos caminhos do terrorismo internacional*, Rio de Janeiro, Renovar, 2003.

Soares, Guido Fernando Silva, *O terrorismo internacional e a Corte Internacional de Justiça*, in Brant, Leonardo Nemer Caldeira (org.), *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil – perspectivas político-jurídicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2003.

Sofaer, Abraham D., *Terrorismo e direito internacional*, in *Dialogo* 3 (1987).

Souza e Silva, Antonio José Maria, *Combate ao terrorismo: a evolução do tratamento multilateral e os reflexos para o Brasil*, Tese (XLV Curso de Altos Estudos), Instituto Rio Branco, Brasília, 2003.

Stern, Jessica, *Triborder dispute*, in *Foreign Affairs* 1 (2004).

Subedi, Surya P., *The UN response to international terrorism in the aftermath of the terrorist attacks in America and the problem of the definition of terrorism in international law*, in *International Law Forum* 3 (2002).

Talbott, Strobe; Chanda, Nayan (orgs.), *A era do terror – o mundo depois de 11 de Setembro*, Rio de Janeiro, Campus, 2002.

Tello, Angel Pablo, *Cooperação antiterrorista na América Latina*, in Brigagão, Clóvis; Proença Jr., Domicio (orgs.), *Paz e terrorismo – textos*

do seminário “Desafios para a política de segurança internacional: missões de paz da ONU, Europa e Américas”, São Paulo, Hucitec, 2004.

The Trilateral Commission, *Addressing the new international terrorism: prevention, intervention and multilateral cooperation*, Washington DC, The Trilateral Commission, 2003.

Tibiletti, Luis, *Antiterrorismo na América Latina*, in Brigagão, Clóvis; Proença Jr., Domicio (orgs.), *Paz e terrorismo – textos do seminário “Desafios para a política de segurança internacional: missões de paz da ONU, Europa e Américas”*, São Paulo, Hucitec, 2004.

Todorov, Tzvetan, *Le nouveau désordre mondial*, trad. esp. de Z. de Torres Burgos, *El nuevo desorden mundial*, Barcelona, Península, 2003.

Tokatlian, Juan Gabriel, *O momento pró-consular – a América Latina depois da reeleição de Bush*, in *Política Externa* 4 (2005).

Tucker, Jonathan B., *Terrorismo químico-biológico: enfrentándose a una nueva amenaza*, in *Revista Occidental* 2 (1997).

Valladão, Alfredo da Gama e Abreu, *A autonomia pela responsabilidade: o Brasil frente ao uso legítimo da força*, in Brigagão, Clóvis; Proença Jr., Domicio (orgs.), *Brasil e o mundo – novas visões*, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 2002.

van Creveld, Martin, *The transformation of war*, New York, Free, 1991.

Vaz, Alcides Costa, *Cooperação multilateral frente ao terrorismo internacional: dimensões e desafios da participação brasileira*, in *II encontro de estudos: terrorismo*, Brasília, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004.

Velloso, Ana Flávia, *Terrorismo internacional e a legítima defesa no direito internacional: o artigo 51 da Carta das Nações Unidas*, in Brant, Leonardo Nemer Caldeira (org.), *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo*

*na comunidade internacional e no Brasil – perspectivas político-jurídicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2003.

Vicziany, Marika, *State responses to Islamic terrorism in western China and their impact on South Asia*, in *Contemporary South Asia* 2 (2003).

Viola, Eduardo; Leis, Héctor Ricardo, *Unipolaridade: terrorismo e vulnerabilidade latino-americana*, in Carvalho, Leonardo Arquimino de; Vêras Neto, Francisco Quintanilha; Lixa, Ivone F. Morcilo (orgs.), *Política internacional, política externa e relações internacionais*, Curitiba, Juruá, 2003.

Walker, Martin, *Post 9/11: the European dimension*, in *World Policy Journal* 4 (2001-2002).

Waltz, Kenneth N., *Theory of international politics*, trad. port. de M.L.F. Gayo, *Teoria das relações internacionais*, Lisboa, Gradiva, 2002.

Wanderley Jr., Bruno, *A cooperação internacional como instrumento de combate ao terrorismo*, in Brant, Leonardo Nemer Caldeira (org.), *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil – perspectivas político-jurídicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2003.

Wilcox, Philip C., *Intergovernmental responses: international organizations and law*, in Alexander, Yonah; Brenner, Edgar H. (orgs.), *Terrorism and the law*, Ardsley, Transnational, 2001.

Wilkinson, Paul, *Terrorism and the liberal state*, London, Macmillan, 1977.

\_\_\_\_\_, *A European viewpoint*, in The Trilateral Commission, *Addressing the new international terrorism: prevention, intervention and multilateral cooperation*, Washington D.C., The Trilateral Commission, 2003.

Zaffaroni, Eugenio Raúl, *En busca de las penas perdidas*, trad. port. de V.R. Pedrosa e A.L. Conceição, *Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal*, 5ª ed., Rio de Janeiro, Revan, 2001.

### Artigos de jornais e revistas

ABC Color, 04.07.2005, *Reducir la pobreza, una forma de combatir terrorismo global*, disponível [on-line] in [http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/internacional/selecao\\_detalle.asp?ID\\_RESENHA=145881](http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/internacional/selecao_detalle.asp?ID_RESENHA=145881) [04.07.2005].

A Gazeta do Iguazu, 1º.09.2003, “*Não há terror em Foz*”, afirma embaixadora.

Amorim, Celso, *EUA e o mundo, uma perspectiva brasileira*, in *Folha de S. Paulo*, 12.10.2004, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1210200416.htm> [12.10.2004].

Boletim da Confederação Israelita do Brasil, 11.05.2005, *Terror; não!*, disponível [on-line] in <http://www.conib.org.br/> [20.07.2005].

Brasil, Kátia, *Abate de aviões alia FAB à Colômbia*, in *Folha de S. Paulo*, 23.05.2005, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2305200512.htm> [23.05.2005].

Cantanhêde, Eliane, *Exército deve virar polícia, dizem EUA*, in *Folha de S. Paulo*, 17.11.2004, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1711200421.htm> [17.11.2004].

\_\_\_\_\_, *Brasil rejeita projeto dos EUA de criar exército continental*, in *Folha de S. Paulo*, 19.11.2004, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1911200421.htm> [19.11.2004].

\_\_\_\_\_, *Fim da ordem unida*, in *Folha de S. Paulo*, 19.11.2004, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1911200404.htm> [19.11.2004].

\_\_\_\_\_, *EUA cobram pressão de sul-americanos sobre Chávez*, in *Folha de S. Paulo*, 22.01.2005, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2201200512.htm> [22.01.2005].

Cardoso, Alberto Mendes, *Existe terrorismo no Brasil?*, in *Folha de S. Paulo*, 24.09.2001, caderno Opinião.

Carlos, Newton, *Estados fracos ameaçam soberania dos EUA*, in *Folha de S. Paulo*, 23.01.2005, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2301200513.htm> [23.01.2005].

Carta Maior, 1º.07.2005, *Paraguai recebe militares dos EUA com garantia de imunidade*, disponível [on-line] in [http://agenciacartamaior.uol.com.br/agencia.asp?id=3227&cd\\_editoria=005&coluna=reportagens](http://agenciacartamaior.uol.com.br/agencia.asp?id=3227&cd_editoria=005&coluna=reportagens) [20.07.2005].

Coelho, Luciana, *Petrobras sofre ataque terrorista na Bolívia*, in *Folha de S. Paulo*, 14.05.2005, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1405200502.htm> [16.05.2005].

Comras, Victor, *Following terrorists' money*, in *The Washington Post*, 04.06.2005, disponível [on-line] in [http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/internacional/selecao\\_detalhe.asp?ID\\_RESENHA=138899](http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/internacional/selecao_detalhe.asp?ID_RESENHA=138899) [04.06.2005].

Daly, John C.K., *Is Brazil ripe for revolution?*, in *Jane's Terrorism and Security Monitor*, 1º.01.2004, disponível [on-line] in [http://www4.janes.com/subscribe/jtasm/doc\\_view.jsp?K2DocKey=/content1/janesdata/mags/jtasm/history/jtasm2004/jtasm0204.htm@current&Prod\\_Name=JTSM&QueryText=](http://www4.janes.com/subscribe/jtasm/doc_view.jsp?K2DocKey=/content1/janesdata/mags/jtasm/history/jtasm2004/jtasm0204.htm@current&Prod_Name=JTSM&QueryText=) [1º.04.2005].

Danilovich, John, *Resoluções de ano novo*, in *Folha de S. Paulo*, 09.01.2005, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0901200508.htm> [09.01.2005].

Dávila, Sérgio, *“Abu Ghraib foi só o começo”*, diz psicólogo, in *Folha de S. Paulo*, 17.01.2005, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1701200511.htm> [17.01.2005].

Flor, Ana, *Brasil privilegia política ao votar sobre China e Rússia*, in *Folha de S. Paulo*, 14.03.2005, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1403200506.htm> [14.03.2005].

Folha de S. Paulo, 09.09.2004, *Moscou quer caçar terroristas no exterior*, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0909200401.htm> [09.09.2004].

\_\_\_\_\_, 21.11.2004, *Terror ameaça território, diz presidente*, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2111200407.htm> [21.11.2004].

\_\_\_\_\_, 20.01.2005, *Brasileiros já foram seqüestrados em zonas de conflito*, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2001200502.htm> [20.01.2005].

\_\_\_\_\_, 22.01.2005, *“Venezuela deve ser pressionada”*, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2201200513.htm> [22.01.2005].

\_\_\_\_\_, 23.01.2005, *Insurgentes assumem seqüestro de brasileiro*, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2301200501.htm> [23.01.2005].

\_\_\_\_\_, 28.02.2005, *Um Bush diplomático*, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2802200503.htm> [28.02.2005].

\_\_\_\_\_, 22.04.2005, *Otan e Rússia fazem acordo de cooperação militar*, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2204200522.htm> [22.04.2005].

\_\_\_\_\_, 23.05.2005, *Chávez diz ter interesse em energia nuclear*, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2305200507.htm> [23.05.2005].

Folha Online, 22.06.2005 – 18h50, *Interpol prende suposto terrorista italiano no Rio*, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u110336.shtml> [24.06.2005].

Graça, Eduardo, *Terra da liberdade?*, in *Carta Capital* 346, 15.06.2005.

Guimarães, Samuel Pinheiro, *O paraíso perdido: território e Amazônia*, in *Carta Maior*, 1º.06.2005, disponível [on-line] in <http://agenciartamaior.uol.com.br/agencia.asp?id=1305&coluna=boletim> [02.06.2005].

Hobsbawm, Eric J., *A epidemia da guerra*, in *Folha de S. Paulo*, 14.04.2002, caderno *mais!* nº 531.

\_\_\_\_\_, *The dangers of exporting democracy*, in *The Guardian*, 22.01.2005, disponível [on-line] in <http://www.guardian.co.uk/comment/story/0,3604,1396038,00.html> [23.04.2005].

La Nación, 17.01.1999, *Terrorismo legal – vinculan a Itamaraty con el Hisbolá*.

Lavrov, Serguei, *Rússia e Brasil: uma parceria prática*, in *Folha de S. Paulo*, 23.11.2004, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2311200409.htm> [23.11.2004].

Leiken, Robert S., *War on terror: Mexico more critical than ever for the US*, in *The Sacramento Bee*, 24.03.2002, disponível [on-line] in <http://www.brookings.edu/views/op-ed/leiken/20020324.htm> [13.11.2004].

Leite, Pedro Dias, *Reforma na ONU é agora ou nunca, diz Sardenberg*, in *Folha de S. Paulo*, 21.06.2005, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2106200526%2ehtm> [21.06.2005].

Maierovitch, Wálter Fanganiello, *O fim do IRA?*, in *Carta Capital* 354, 10.08.2005.

Maisonnave, Fabiano, *Bush promete atacar a "tirania" no mundo*, in *Folha de S. Paulo*, 21.01.2005, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2101200501.htm> [21.01.2005].

\_\_\_\_\_, *Financiamento do terror no Brasil preocupa EUA*, in *Folha de S. Paulo*, 05.03.2005, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0503200511.htm> [05.03.2005].

Maschio, José, *Agora, EUA descartam terror na Tríplice Fronteira*, in *Folha de S. Paulo*, 19.12.2002, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1912200203.htm> [20.07.2005].

Moraes, Márcio Senne de, *Ocidente ignora drama tchetcheno, dizem analistas*, in *Folha de S. Paulo*, 12.09.2004, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1209200417.htm> [12.09.2004].

\_\_\_\_\_, *ONGs exigem de Blair investigação detalhada*, in *Folha de S. Paulo*, 26.07.2005, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2607200503.htm> [26.07.2005].

Ricupero, Rubens, *Nasce uma estrela*, in *Folha de S. Paulo*, 13.02.2005, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1302200505.htm> [07.03.2005].

Rosenfield, Denis Lerrer, *Bush e o terror*, in *Folha de S. Paulo*, 30.10.2004, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz3010200408.htm> [30.10.2004].

Sader, Emir, *Guerra à guerra*, in *Folha de S. Paulo*, 30.10.2004, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz3010200409.htm> [30.10.2004].

Santayana, Mauro, *EUA no Paraguai*, in *Carta Maior*, 04.07.2005, disponível [on-line] in <http://agenciacartamaior.uol.com.br/agencia.asp?id=1351&coluna=boletim> [04.07.2005].

Veja on-line 1723, 24.10.2001, *Ricos e arrogantes*, <http://www.pralmeida.org/00PRAfiles/VEJAentrevPagAmar.html> [10.11.2004].

Vila-Nova, Carolina, *Populismo radical favorece o terrorismo, alertam EUA*, in *Folha de S. Paulo*, 1º.05.2005, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0105200510.htm> [1º.05.2005].

\_\_\_\_\_, *EUA e Paraguai negam base militar*, in *Folha de S. Paulo*, 07.07.2005, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0707200518.htm> [20.07.2005].

Zizek, Slavoj, *A fortaleza América*, in *Folha de S. Paulo*, 07.11.2004, disponível [on-line] in <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs0711200404.htm> [07.11.2004].

### **Documentos\***

Brasil, Congresso Nacional, Sistema de Informações do Congresso Nacional, disponível [on-line] in <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisa.action?tipoPesquisa=3> [16.05.2005].

Brasil, Ministério da Fazenda, Conselho de Controle de Atividades Financeiras, *Relatório de Atividades – 2004*, disponível [on-line] in <http://www.fazenda.gov.br/coaf/> [15.07.2005].

Brasil, Ministério da Fazenda, Conselho de Controle de Atividades Financeiras, *Sumário Público do Relatório da Segunda Avaliação Mútua da República Federativa do Brasil no âmbito do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro (GAFI/FATF) – Junho de 2004*, disponível [on-line] in <http://www.fazenda.gov.br/coaf/> [15.07.2005].

Brasil, Ministério da Justiça, *XII Reunião de Ministros do Interior do Mercosul – Acordo N° 23/02 - de Cooperação em Operações Combinadas de Inteligência Policial sobre Terrorismo e Delitos Conexos entre os*

---

\* Dada a publicidade presumida de textos legais nacionais, estrangeiros ou internacionais (resoluções, tratados etc.) não serão listados aqui.

*Estados Partes do Mercosul*, disponível [on-line] in <http://www.justica.gov.br/noticias/2002/novembro/Opera%C3%A7%C3%B5es%20Combinadas%20-%20MERCOSUL%20-%20PORTUGU%C3%8AS.pdf> [21.07.2005].

Brasil, Ministério da Justiça, *Entrevista – Madruga quer nova cultura de combate à lavagem de dinheiro*, disponível [on-line] in <http://www.mj.gov.br/> [14.07.2005].

Brasil, Ministério da Justiça, *Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro – ENCLA 2005*, disponível [on-line] in <http://www.mj.gov.br/drci/documentos/ENCLA%202005.pdf> [13.07.2005].

Brasil, Ministério da Justiça, *Lavagem de dinheiro*, disponível [on-line] in <http://www.mj.gov.br/drci/default.asp> [13.07.2005].

Brasil, Ministério da Justiça, *Relatório de Atividades – Reunião de Ministros da Justiça e do Interior do Mercosul – Presidência Pro Tempore do Paraguai – Segundo Semestre de 2005*, disponível [on-line] in <http://www.mj.gov.br/mercosul/documentos/Relatório%20de%20Atividades%20-%20RMJ%20e%20RMI%20-%20Paraguai%202005.pdf> [14.07.2005].

Brasil, MRE, Circular Telegráfica nº 46035, 15.05.2003.

Brasil, MRE, Circular Telegráfica nº 46138, 24.05.2003.

Brasil, MRE, Circular Telegráfica nº 47574, 31.10.2003.

Brasil, MRE, Circular Telegráfica nº 50782, 14.05.2004.

Brasil, MRE, Brasemb Assunção para SERE, Telegrama nº 474, 26.04.1999.

Brasil, MRE, Brasemb Assunção para SERE, Telegrama nº 1122, 04.12.2000.

Brasil, MRE, Brasemb Assunção para SERE, Telegrama nº 955, 28.08.2003.

Brasil, MRE, Brasemb Bogotá para SERE, Telegrama nº 539, 12.06.2002.

Brasil, MRE, Brasemb Buenos Aires para SERE, Telegrama nº 2479, 06.12.2003.

Brasil, MRE, Brasemb Buenos Aires para SERE, Telegrama nº 208, 03.02.2004.

Brasil, MRE, Brasemb Haia para SERE, Telegrama nº 456, 14.06.2005.

Brasil, MRE, Brasemb La Paz para SERE, Telegrama nº 583, 13.05.2005.

Brasil, MRE, Brasemb Londres para SERE, Telegrama nº 1416, 16.12.2003.

Brasil, MRE, Brasemb Paramaribo para SERE, Telegrama nº 421, 07.11.2003.

Brasil, MRE, Brasemb Washington para SERE, Telegrama nº 951, 03.05.2000.

Brasil, MRE, Brasemb Washington para SERE, Telegrama nº 1625, 15.07.2002.

Brasil, MRE, Brasemb Washington para SERE, Telegrama nº 667, 11.03.2003.

Brasil, MRE, Brasemb Washington para SERE, Telegrama nº 668, 11.03.2003.

Brasil, MRE, Brasemb Washington para SERE, Telegrama nº 711, 13.03.2003.

Brasil, MRE, COCIT, Despacho ao Memorandum SPD/01/POIN de 16.01.2003, 21.01.2003.

Brasil, MRE, COCIT, Despacho ao Memorandum SGAP/14 de 17.06.2003, 23.06.2003.

## REFERÊNCIAS

Brasil, MRE, COCIT para Subsecretaria-Geral de Política Bilateral, Memorandum nº 4, 28.01.2002.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 399, 27.03.1999.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 1690, 20.10.1999.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 213, 08.02.2000.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 295, 25.02.2000.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 2128, 13.09.2001.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 2147, 14.09.2001.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 2289, 1º.10.2001.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 2330, 04.10.2001.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 2339, 04.10.2001.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 2759, 12.11.2001.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 104, 22.01.2002.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 130, 25.01.2002.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 149, 29.01.2002.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 150, 29.01.2002.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 455, 12.03.2002.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 1105, 03.06.2002.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 1854, 23.09.2002.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama n° 1974, 08.10.2002.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama n° 53, 21.01.2003.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama n° 2171, 16.10.2003.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama n° 55, 13.01.2004.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama n° 98, 20.01.2004.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama n° 427, 05.03.2004.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama n° 496, 16.03.2004.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama n° 1314, 15.06.2004.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama n° 1667, 19.07.2004.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama n° 1724, 23.07.2004.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama n° 1908, 10.08.2004.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama n° 2433, 22.09.2004.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama n° 2434, 22.09.2004.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama n° 2435, 22.09.2004.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama n° 2624, 06.10.2004.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama n° 2625, 06.10.2004.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama n° 2626, 06.10.2004.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama n° 259, 02.02.2005.

Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama n° 141, 19.01.2005.

- Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 667, 31.03.2005.
- Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 1028, 25.05.2005.
- Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama nº 1139, 05.05.2005.
- Brasil, MRE, Delbrasupa para SERE, Telegrama nº 106, 19.02.2003.
- Brasil, MRE, Delbrasupa para SERE, Telegrama nº 118, 28.02.2003.
- Brasil, MRE, Delbrasupa para SERE, Telegrama nº 179, 13.03.2003.
- Brasil, MRE, Delbrasupa para SERE, Telegrama nº 193, 17.03.2003.
- Brasil, MRE, Delbrasupa para SERE, Telegrama nº 120, 19.02.2004.
- Brasil, MRE, Delbrasupa para SERE, Telegrama nº 332, 19.05.2004.
- Brasil, MRE, Delbrasupa para SERE, Telegrama nº 787, 17.12.2004.
- Brasil, MRE, *O Brasil no combate aos atos de terrorismo*, disponível [online] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/temas\\_agenda/terrorismo/brasil.asp](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/temas_agenda/terrorismo/brasil.asp) [16.05.2005].
- Brasil, MRE, Secretário-Geral das Relações Exteriores para Subsecretário-Geral de Política Bilateral, Memorandum nº 133, 16.05.2003.
- Brasil, MRE, SERE (COCIT) para Brasemb Assunção, Fax nº 138, 14.12.2001.
- Brasil, MRE, SERE para Brasemb Bogotá, Despacho Telegráfico nº 576, 22.07.2003.
- Brasil, MRE, SERE para Brasemb Moscou, Despacho Telegráfico nº 570, 21.12.2001.

Brasil, MRE, SERE para Brasemb Buenos Aires, Despacho Telegráfico n° 1037, 17.12.2003.

Brasil, MRE, SERE para Brasemb Viena, Despacho Telegráfico n° 232, 24.05.2002.

Brasil, MRE, SERE para Delbrasonu, Despacho Telegráfico n° 815, 12.08.2005.

Brasil, MRE, SERE para Delbrasupa, Despacho Telegráfico n° 473, 29.10.2001.

Brasil, MRE, SERE para Delbrasupa, Despacho Telegráfico n° 493, 06.11.2001.

Brasil, MRE, SERE para Delbrasupa, Despacho Telegráfico n° 496, 08.11.2001.

Brasil, MRE, SERE para Delbrasupa, Despacho Telegráfico n° 506, 14.11.2001.

Brasil, MRE, SERE para Delbrasupa, Despacho Telegráfico n° 508, 14.11.2001.

Brasil, MRE, SERE para Delbrasupa, Despacho Telegráfico n° 507, 14.11.2001.

Brasil, MRE, SERE para Delbrasupa, Despacho Telegráfico n° 534, 03.12.2001.

Brasil, MRE, SERE para Delbrasupa, Despacho Telegráfico n° 08, 14.01.2002.

Brasil, MRE, SERE para Delbrasupa, Despacho Telegráfico n° 107, 02.04.2002.

Brasil, MRE, SERE para Delbrasupa, Despacho Telegráfico nº 382, 20.11.2002.

Brasil, MRE, SERE para Delbrasupa, Despacho Telegráfico nº 285, 11.07.2005.

Cúpula América do Sul – Países Árabes, *Declaração de Brasília*, disponível [on-line] in <http://www2.mre.gov.br/asp/Decl/portugues.doc> [16.05.2005].

Estados Unidos da América, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D.C., The White House, 2002, disponível [on-line] in <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html> [25.04.2005].

Estados Unidos da América, Central Intelligence Agency, *The world factbook*, disponível [on-line] in <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/index.html> [25.05.2005].

Estados Unidos da América, U.S. Department of Defense, *DoD 101 – an introductory overview of the Department of Defense*, disponível [on-line] in <http://www.defense.gov/pubs/dod101/dod101for2002.pdf> [27.08.2005].

Estados Unidos da América, U.S. Department of State, *Counterterrorism Office*, disponível [on-line] in <http://www.state.gov/s/ct/> [29.05.2005].

Estados Unidos da América, U.S. Department of State, *Foreign terrorist organizations (FTOs)*, disponível [on-line] in <http://www.state.gov/s/ct/rls/fs/37191.htm> [24.05.2005].

França, Ministère des Affaires Étrangères, *La religion et les valeurs*, disponível [on-line] in <http://www.france.diplomatie.fr/france/ouvragefrance/1530.html#La%20religion%20et%20les%20valeurs> [25.05.2005].

GAFI, *Federative Republic of Brazil – Mutual Evaluation Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism – 28 June 2004*, disponível [on-line] in <http://www.fazenda.gov.br/coaf/> [15.07.2005].

GAFISUD, *Miembros*, disponible [on-line] in <http://www.gafisud.org/miembros.htm> [15.07.2005].

Junta Interamericana de Defensa, *Bienvenido*, disponible [on-line] in <http://www.jid.org/sp/> [12.07.2005].

Junta Interamericana de Defensa, *Reseña*, disponible [on-line] in <http://www.jid.org/sp/about/> [12.07.2005].

OEA, *Compromiso de Mar del Plata*, disponible [on-line] in <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=E&sLink=.../documents/eng/publications.asp> [28.06.2005].

OEA, *Conferencia Especializada Interamericana sobre Terrorismo – actas y documentos*, Washington D.C., 1996.

OEA, *Inter-American treaties – texts of Inter-American treaties by year*, disponible [on-line] in <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=E&sLink=http://www.cicte.oas.org> [16.05.2005].

ONU, A/56/410–S/2001/914, disponible [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/554/05/PDF/N0155405.pdf?OpenElement> [02.03.2005].

ONU, A/56/776–S/2002/78, disponible [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/222/45/PDF/N0222245.pdf?OpenElement> [02.03.2005].

ONU, A/57/269–S/2002/854, disponible [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/504/19/PDF/N0250419.pdf?OpenElement> [08.03.2005].

ONU, A/59/337–S/2004/721, disponible [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/503/72/PDF/N0450372.pdf?OpenElement> [08.03.2005].

ONU, A/59/538, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/577/39/PDF/N0457739.pdf?OpenElement> [02.03.2005].

ONU, *United Nations treaty collection – conventions on terrorism*, disponível [on-line] in <http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp> [16.05.2005].

ONU, AGNU, A/55/PV.84, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/791/64/PDF/N0079164.pdf?OpenElement> [18.07.2005].

ONU, AGNU, A/57/PV.75, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/740/84/PDF/N0274084.pdf?OpenElement> [24.07.2005].

ONU, AGNU, A/59/PV.91, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/306/10/PDF/N0530610.pdf?OpenElement>.

ONU, AGNU, A/59/428, *Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism – Study of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/544/76/PDF/N0454476.pdf?OpenElement> [05.07.2005].

ONU, AGNU, A/59/565, *A more secure world: our shared responsibility - Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, disponível [on-line] in <http://www.un.org/secureworld/report.pdf> [22.07.2005].

ONU, CSNU, S/2001/1285, *Brazil – Report to the Counter-Terrorism Committee on the implementation of United Nations Security Council resolution 1373 (2001)*, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/203/76/IMG/N0220376.pdf?OpenElement> [14.07.2005].

ONU, CSNU, S/2003/256, *Brazil: report to the Counter-Terrorism Committee concerning the application of resolution 1373 (2001)*, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/295/26/PDF/N0329526.pdf?OpenElement> [14.07.2005].

ONU, CSNU, S/2004/70, *Report by the Chair of the Counter-Terrorism Committee on the problems encountered in the implementation of Security Council resolution 1373 (2001)*, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/219/97/PDF/N0421997.pdf?OpenElement> [18.07.2005], p. 07.

ONU, CSNU, S/2004/286, *Ministry of Foreign Relations – Federative Republic of Brazil – Fourth Report to the Counter-Terrorism Committee, 2004*, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/310/57/PDF/N0431057.pdf?OpenElement> [14.07.2004].

ONU, CSNU, S/PV.5059, disponível [on-line] in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/PRO/N04/560/47/PDF/N0456047.pdf?OpenElement> [18.07.2005].

ONU, CSNU, *UN action against terrorism – actions by the Security Council*, disponível [on-line] in <http://www.un.org/terrorism/sc.htm> [31.05.2005].

ONU, Secretário-Geral, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all – Report of the Secretary-General, 2005*, disponível [on-line] in <http://www.un.org/largerfreedom/report-largerfreedom.pdf> [1º.06.2005].

Organização da Unidade Africana, *OAU Convention on the Prevention and Combating of Terrorism*, disponível [on-line] in [http://untreaty.un.org/English/Terrorism/oau\\_e.pdf](http://untreaty.un.org/English/Terrorism/oau_e.pdf) [11.07.2005].

Reino Unido, Foreign and Commonwealth Office, *Terrorism and security*, disponível [on-line] in <http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029394239> [08.03.2005].

Reino Unido, Home Office, *The threat to the UK from international terrorism*, disponível [on-line] in <http://www.homeoffice.gov.uk/terrorism/threat/index.html> [24.05.2005].

## Discursos

Intervenção da Delegação Brasileira na ONU – Sexto Comitê da AGNU – “*Measures to Eliminate Terrorism*”, em Nova York (03.10.2002), disponível [on-line] in <http://www.un.int/brazil/speech/02d-del-57agnu-terrorism-0310.htm> [26.06.2005].

Alencar, José. Discurso do Ministro da Defesa na VI Conferência de Ministros de Defesa das Américas, em Quito (17.11.2004), disponível [on-line] in [https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/discursos/2004/11-04/discurso\\_vi\\_confe\\_ministros\\_americas.htm](https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/discursos/2004/11-04/discurso_vi_confe_ministros_americas.htm) [22.06.2005].

Amorim, Celso. Discurso por ocasião da transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, em Brasília (1º.01.2003), in Lula da Silva, Luiz Inácio; Amorim, Celso; Guimarães, Samuel Pinheiro, *A política externa do Brasil*, Brasília, IPRI/Funag, 2003.

\_\_\_\_\_. Intervenção do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, em Brasília (27.02.2003), disponível [on-line] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=2078](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2078) [20.07.2005].

\_\_\_\_\_. Aula Magna do Senhor Ministro das Relações Exteriores no Instituto Rio Branco – *A diplomacia do Governo Lula*, em Brasília (10.04.2003), disponível [on-line] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=2108](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2108) [20.05.2005].

\_\_\_\_\_. Audiência Pública do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, em Brasília (23.04.2003), disponível [on-line]

in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=2109](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2109) [14.09.2004].

\_\_\_\_\_. Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores por ocasião da Conferência Especial sobre Segurança, no âmbito da OEA, na Cidade do México (28.10.2003), disponível [*on-line*] in <http://www.rbjid.com/Discurso%20Embx%20CES.doc> [27.06.2005].

\_\_\_\_\_. Palestra proferida na London School of Economics, em Londres (17.03.2004), disponível [*on-line*] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=2331](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2331) [13.08.2005].

Cardoso, Fernando Henrique. Nota à imprensa do Senhor Presidente da República sobre as operações militares dos EUA contra alvos estratégicos no Afeganistão (07.10.2001), disponível [*on-line*] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=1125](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=1125) [04.08.2005].

\_\_\_\_\_. Discurso do Senhor Presidente da República por ocasião da Sessão Especial do Conselho Executivo da Organização para a Proibição das Armas Químicas (OPAQ), na Haia (09.10.2000), disponível [*on-line*] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=1185](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=1185) [22.03.2005].

\_\_\_\_\_. Discurso do Presidente da República na solenidade de formatura dos alunos do Instituto Rio Branco e inauguração da galeria de fotos dos ex-Secretários-Gerais, em Brasília (10.10.2001), disponível [*on-line*] in [http://www.ifhc.org.br/palavra/textos/2001/01\\_2\\_54.pdf](http://www.ifhc.org.br/palavra/textos/2001/01_2_54.pdf) [04.07.2005].

\_\_\_\_\_. Texto base do discurso do Senhor Presidente da República na abertura do debate geral da 56ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York (10.11.2001), disponível [*on-line*] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=1115](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=1115) [13.09.2004].

\_\_\_\_\_. Discurso do Presidente da República em sessão solene na Assembleia Nacional da República da França, em Paris (30.10.2001), disponível [on-line] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=1119](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=1119) [04.07.2005].

Lafer, Celso. Entrevista coletiva concedida pelo Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores sobre a atuação do Governo brasileiro na Organização dos Estados Americanos (OEA), em Brasília (14.09.2001), disponível [on-line] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=1393](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=1393) [07.03.2005].

\_\_\_\_\_. Entrevista do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores concedida ao Jornal Folha de São Paulo – “Brasil espera ação limitada dos EUA” (15.10.2001), disponível [on-line] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=1376](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=1376) [04.08.2005].

Lula da Silva, Luiz Inácio. Discurso do Senhor Presidente da República no Diálogo Ampliado no Contexto da Cúpula do G8, em Evian (1º.06.2003), disponível [on-line] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=2099](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2099) [12.08.2003].

\_\_\_\_\_. Palavras do Presidente na conferência “Combatendo o Terrorismo em Prol da Humanidade”, em Nova York (22.09.2003), disponível [on-line] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=2152](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2152) [22.06.2005].

\_\_\_\_\_. Discurso do Presidente da República no encerramento da Cúpula América do Sul – Países Árabes, em Brasília (11.05.2005), disponível [on-line] in [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=2611](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2611) [14.05.2005].

Sardenberg, Ronaldo Mota. Intervenção do Representante Permanente do Brasil na ONU, na 56ª AGNU – “*General Debate of the First Committee*”, em Nova York (06.10.2003), disponível [on-line] in <http://www.un.int/brazil/speech/003d-rms-GA-%20gb1co-0610.htm> [26.06.2005].

\_\_\_\_\_. Intervenção do Representante Permanente do Brasil na ONU – “*WMDs and Non-State Actors*”, em Nova York (20.04.2004), disponível [on-line] in <http://www.un.int/brazil/speech/004d-rms-csnu-WMDs%20AND%20NON-STATE%20ACTORS-2004.htm> [26.06.2005].

\_\_\_\_\_. Intervenção do Representante Permanente do Brasil na ONU, na 59ª AGNU – “*Report of the Security Council; Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters: joint debate*”, em Nova York (11.10.2004), disponível [on-line] in <http://www.un.int/brazil/speech/04d-rms-59agnu-equitablerepresentation-1110.htm> [25.06.2005].

Valle, Henrique. Intervenção do Representante Permanente Adjunto do Brasil nas Nações Unidas – “*Informal Meeting of the Plenary on the High-Level Plenary Meeting of the General Assembly of September 2005*”, em Nova York (22.06.2005), disponível [on-line] in <http://www.un.int/brazil/speech/005d-hv-Informal-Meeting-2206.htm> [25.06.2005].

Viegas Filho, José. Intervenção do Senhor Ministro de Estado da Defesa na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, em Brasília (14.05.2003), disponível [on-line] in <https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/discursos/2003/resenha,14,05,03,01.htm> [12.07.2005].

\_\_\_\_\_. Conferência do Ministro de Estado da Defesa no Curso de Gestão de Recursos de Defesa, em Brasília (21.10.2003), disponível [on-line] in [https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/discursos/2003/10-03/discurso,21,10,03\\_a.htm](https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/discursos/2003/10-03/discurso,21,10,03_a.htm) [27.09.2004].

### **Entrevistas ao autor**

Conselheiro Achilles Emílio Zaluar Neto, Subchefe da DNU, em Brasília (03.08.2005).

REFERÊNCIAS

Ministro Marcos Vinicius Pinta Gama, Chefe da COCIT, em Brasília  
(22.08.2005).

Professor Celso Lafer, ex-Ministro das Relações Exteriores, em Brasília  
(23.06.2004).

<i>Formato</i>	<i>15,5 x 22,5 cm</i>
<i>Mancha gráfica</i>	<i>12 x 18,3cm</i>
<i>Papel</i>	<i>pólen soft 80g (miolo), duo design 250g (capa)</i>
<i>Fontes</i>	<i>Times New Roman 17/20,4 (títulos), 12/14 (textos)</i>