

A Tríplice Fronteira e o governo Barack Obama: um estudo de caso da política externa norte-americana em relação à América Latina

Isabelle Christine Somma de Castro
isasomma@hotmail.com
Relações Internacionais

Trabalho preparado para apresentação no VIII Congresso Latino-Americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP)

**Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima
22 a 24 de julho de 2015**

RESUMO

O interesse do governo norte-americano em relação à comunidade de imigrantes árabes da Tríplice Fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai é recorrente, em especial desde meados dos anos 90. Durante os dois governos de George W. Bush, a discussão sobre a presença de militantes ligados a Al Qaeda e a outros grupos militantes islâmicos, como o Hizbullah e o Hamas, foi inserida na agenda das relações entre os EUA e os países que integram a fronteira tripla. Teria isso mudado durante o período de Barack Obama na Casa Branca? Em outras palavras, a política externa norte-americana teria sofrido mudanças significativas com a alternância do governo republicano para o democrata? O que teria influenciado isso? Com o objetivo de responder a este questionamento, este paper analisa a atuação da diplomacia norte-americana desde a posse de Barack Obama, em 2009, no que se refere a assuntos ligados à Tríplice Fronteira. Através do escrutínio dos *Country Reports on Terrorism*, relativos aos anos entre 2009 e 2013, observamos que a região foi alçada à lista dos *safe havens* para o terrorismo internacional pela administração do democrata em 2010 e retirada dela somente em 2013. O argumento é que tal governo empenhou-se em dar maior importância à sua estratégia de pressionar oponentes no Oriente Médio, mesmo que isso enfraquecesse as boas relações com Brasil, Paraguai e Argentina.

Introdução

As relações entre a América do Sul e os Estados Unidos sempre foram muito complexas e bastante desafiadoras. A maior parte dos estudos que analisam essas relações é frequentemente dedicada a assuntos gerais e recortes mais amplos, que visam observar avanços e inflexões nos laços que unem ambos os lados. Este paper tem como objetivo dar enfoque a um estudo de caso, sendo ele um assunto preciso dentro de uma região específica do continente: a sugestão de que há uma enclave de práticas ilícitas para o financiamento do terrorismo internacional na região conhecida como Tríplice Fronteira, nos extremos entre Brasil, Argentina e Paraguai.

Tal enfoque implica não apenas observar atitudes do governo norte-americano em relação à administração da Tríplice Fronteira pelos três países sul-americanos, mas também em relação a uma comunidade específica, a de árabes-muçulmanos e seus descendentes que se concentram na região desde a década de 1950. Por isso, neste estudo de caso, o que se observa não é apenas um recorte sobre as políticas de Washington diante de Brasil, Paraguai e Argentina, mas também especificamente diante da comunidade árabe-muçulmana sul-americana.

O argumento deste *paper* é que a inclusão da região na lista de *safe havens* – espécie de áreas livres – para a atuação de ativistas muçulmanos, em especial na arrecadação de fundos, tem um objetivo instrumental para o governo norte-americano. A administração do primeiro governo do presidente Barack Obama vem levantando acusações, que não têm sido acompanhadas por provas contundentes, contra a comunidade árabe da região com o objetivo de atender uma agenda relacionada a uma contenda com o governo do Irã e grupos ativistas sunitas, como o Hamas e Al Qaeda. Ao mesmo tempo, os governos dos três países que administram a região fronteiriça, e que reiteradamente vêm colaborando com a securitização da região, não tiveram seus esforços premiados durante o período em que Hillary Clinton foi secretária de Estado

(2009-2013). Ao contrário, a estratégia de criminalização de grupos e governos muçulmanos se sobrepôs às boas relações entre os EUA e os três países sul-americanos.

A Tríplice Fronteira, região geográfica que marca a fronteira conjunta entre Brasil, Argentina e Paraguai foi, durante os anos 80, foco de interesse essencialmente alfandegário pelas autoridades locais, especialmente pela afluência de brasileiros que ali se dirigiam com o objetivo de adquirir produtos eletrônicos para consumo ou revenda. Como o lado paraguaio tem isenção de impostos, grupos de brasileiros viajam para a região com o objetivo de comprar mercadorias mais baratas. Nos anos 90, a região foi alçada ao escrutínio internacional após a ocorrência de dois grandes atentados contra alvos judaicos em Buenos Aires. O primeiro deles foi perpetrado contra a Embaixada israelense, em 1992, e o último contra a Asociación Mutuales Israelitas Argentinas (Amia), em 1994. Os dois ataques vitimaram, respectivamente, 29 e 86 pessoas, em sua maioria judeus argentinos.

A autoria dos crimes tem sido atribuída a agentes que operam sob ordens do governo da República Islâmica do Irã e a um membro (já falecido) do Hizbullah, grupo xiita que atua no Líbano e é financiado pelo governo iraniano¹. Por esse motivo, levantou-se a hipótese de uma eventual colaboração de integrantes da comunidade árabe-xiita baseada na Tríplice Fronteira com a execução de ambos os crimes. A suspeita principal é de que os explosivos utilizados nos dois atentados teriam sido introduzidos em território argentino através da citada fronteira (AMARAL, 2010). Uma correlação semelhante já havia sido feita por autoridades do governo paraguaio em 1970, após um ataque contra a embaixada israelense em sua capital, Assunção. A invasão provocou a morte de uma funcionária (RABOSSO, 2004: 24) e ferimentos em uma segunda vítima. Contudo, neste último caso, não foram apresentados indícios de que os suspeitos, dois palestinos vindos do Reino Unido, tinham relações estabelecidas na Tríplice Fronteira, nem que haviam sido ajudados pela comunidade palestina que se fixou na região.

Após os atentados ocorridos nos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001, mais uma vez o elo entre a Tríplice Fronteira e a atuação de terroristas de origem árabe foi trazido à tona pelo Departamento de Estado norte-americano. Na época, levantou-se a suspeita de que a região abrigava um centro de treinamento de militantes ligados à Al Qaeda (FOLCH, 2012). A imprensa internacional passou a usar o termo *safe haven* para denominar a região, o que implica que seria um local seguro para a prática de crimes sem a repressão de governos². Por isso, durante os dois governos do presidente George W. Bush, entre 2001 e o início de 2009, a discussão sobre a presença de militantes ligados a Al Qaeda e a outros grupos, como o Hizbullah, foi inserida na agenda das relações entre os EUA e os três países que integram a fronteira tripla (Brasil, Paraguai e Argentina). É de se supor que esta postura tenha se modificado durante o período de Barack Obama na Casa Branca, que teve início em 20 de janeiro de 2009.

Com o objetivo de verificar tal suposição, este paper traz uma análise das menções à região da Tríplice Fronteira, além da atuação dos três países no combate a

¹ São fortes os indícios que apontam a participação de membros do governo iraniano nos atentados. Recentemente, o promotor Alberto Nusman, que investigava o caso, morreu de forma suspeita quando acusava a presidente argentina, Cristina Kirchner, de tentar acobertar a participação iraniana. Por outro lado, em entrevista a jornalista brasileiro, um dos acusados, Moshen Rabbani, nega qualquer participação no atentado contra a Amia ocorrido em Buenos Aires (ADGHIRNI, 2012).

² É provável que a introdução do termo “safe haven” para a região partiu do Departamento de Estado dos EUA.

práticas ilegais na região, dos relatórios conhecidos como *Country Reports on Terrorism*, elaborados pelo Departamento de Estado do país durante os dois governos do presidente democrata. O presidente Barack Obama se elegeu com um discurso de contraponto à política unilateral de George W. Bush defendendo, entre outras políticas, o fechamento da prisão de Guantánamo, em Cuba. A Tríplice Fronteira estaria sendo tratada de forma diferente pela administração do democrata Obama?

A Tríplice Fronteira

Conhecida como região, área ou zona das três fronteiras, o marco geográfico passou a ser denominado oficialmente como “Tríplice Fronteira” pelos governos dos três países em março de 1996 (RABOSSI, 2004: 24). A nova denominação passou a constar em documentos oficiais posteriores e surgiu com frequência nos discursos dos estudiosos de segurança internacional. De um marco geográfico, a fronteira se transformou em uma “categoria construída através de convênios diplomáticos, da ação de organismos de seguridade nacional e internacional”, e que também emergiu em veículos midiáticos internacionais (PINTO e MONTENEGRO, 2008: 5). Ou seja, a própria denominação da região nasceu “intimamente relacionada a questões de segurança, mais especificamente ao terrorismo e outras dinâmicas de caráter internacional e/ou transnacional” (AMARAL, 2008).

A região foi alçada, portanto, a um novo patamar dentro do debate sobre segurança internacional. A porosidade da fronteira, que se observa pelo grande trânsito de pessoas e produtos comerciais, contrabando, drogas e armas são apontados como indícios da possibilidade da ligação da região com o terrorismo perpetrado por ativistas islâmicos. Tais atividades contribuiriam, segundo o Departamento de Estado norte-americano, para o financiamento de atividades terroristas em outras regiões do mundo. Mas, sobretudo, atribuiu-se à Tríplice Fronteira uma alta carga de periculosidade exatamente devido ao elevado número de imigrantes árabes na população local, em especial libaneses originários do Vale do Bekaa, região de forte atuação do grupo Hizbullah.

As cidades de Foz do Iguaçu, no Brasil, e Ciudad del Este (antiga Puerto Presidente Stroessner), no Paraguai, abrigam a maior parte dos imigrantes e descendentes de árabes da região. De chegada relativamente recente, a partir da década de 1950, com maiores fluxos migratórios registrados durante a Guerra Civil no Líbano (1975-1990) e a invasão israelense do sul do Líbano em 1982, os imigrantes ali estabelecidos têm no comércio de produtos de consumo a sua principal atividade econômica (KARAM, 2011: 253). Ambas as cidades ainda contam com a participação ativa de outros imigrantes, em especial chineses e coreanos e seus descendentes, que também atuam no pulsante comércio local.

Numericamente, os imigrantes de origem árabe totalizam 12 mil indivíduos na cidade brasileira (PINTO e MONTENEGRO, 2008: 5), dentro de um universo de 256.088 habitantes, segundo o Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010³, ou seja, 4,7% do total de habitantes de Foz do Iguaçu. Em Ciudad del Este, por sua vez, a comunidade árabe reúne 8 mil integrantes num universo de 222.274 habitantes, de acordo com dados de 2002 da Dirección General de Estadística Encuestas e Sensos do Paraguai⁴, ou 3,6% do total.

³ <http://cidades.ibge.gov.br/painel/populacao.php?lang=&codmun=410830&search=parana|foz-do-iguacu|inifogr%El%ficos:-evolu%E7%E3o-populacional-e-pir%E2mide-et%E1ria>

⁴ <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Atlas%20Censal%20del%20Paraguay/13%20Atlas%20Alto%20Parana%20censo.pdf>

Deve-se salientar que muitos habitantes locais trabalham em uma cidade e moram em outra, criando um trânsito diário de pessoas que, obviamente, não se limita à população imigrante, mas estende-se aos demais moradores locais. Assim, um grande contingente de brasileiros atravessa diariamente a fronteira com o Paraguai para trabalhar no comércio da Ciudad del Este, a segunda maior do país, e vice-versa, mas em escala menor. Tal informação é importante para observarmos o grau de dificuldade de se controlar o tráfego de pessoas e de mercadorias na região.

O efeito 11 de setembro

Após os atentados de 11 de setembro de 2001, o elo entre a Tríplice Fronteira e atividades terroristas foi mais uma vez trazido à tona, desta vez pelo Departamento de Estado norte-americano. Na época, a administração de George W. Bush acusou a comunidade árabe local, especificamente de credo sunita, de abrigar campos de treinamento e financiar o terrorismo internacional, chamando a região novamente de *safe haven* para terroristas (FOLCH, 2012). A visita de Khalid Sheikh Mohamed, um dos membros mais proeminentes da cúpula da Al Qaeda, a Foz do Iguaçu em 1995, colaborou para a suspeita de que o grupo tinha laços com a comunidade local⁵.

Deve-se lembrar que a ideia de “guerra ao terror” foi “um elemento fundamental de uma grande estratégia de hegemonia e unilateralismo” do governo George W. Bush e que já havia sido implantada muito antes dos ataques de 11 de setembro (CRENSHAW, 2010: 74). Portanto, é de se supor que seu sucessor, originário de outro partido e que tenha durante sua campanha defendido uma cooperação multilateral em relação ao assunto, tenha uma visão diferente do antecessor especialmente no setor de segurança internacional.

No Brasil, os atentados de 11 de setembro ocorreram durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso, cujo alinhamento com a política adotada por Washington é conhecida. Durante a presidência de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), por sua vez, observou-se uma mudança significativa. Naquele início de milênio, a ordem internacional pode ser descrita como um período de efervescência entre atores e poderes, em que as nações emergentes passaram a medir forças com as velhas potências ocidentais (CERVO e BUENO, 2008: 492). Ao mesmo tempo, observou-se uma resposta negativa da opinião pública internacional diante das políticas implantadas pelos Estados Unidos, na medida em que o governo Bush tomava iniciativas unilaterais em favor de sua guerra ao terror. O apoio inicial foi se desgastando ao longo do tempo.

Aproveitando-se disso e da ascensão dos BRICs no cenário internacional, o governo do Brasil, ao contrário dos do Paraguai e da Argentina, criticou os ataques unilaterais norte-americanos e a defesa de ingerência em assuntos internos por parte de países europeus, além de vincular a ideia de que a obtenção de segurança passa necessariamente pelo auxílio ao desenvolvimento e o combate à fome. Ou seja, o Itamaraty seguiu uma postura diferente das apresentadas pelos governos brasileiros anteriores, sugerindo outros meios para a obtenção de bases para garantir a segurança internacional. O governo Lula defendeu os efeitos positivos de sua práxis para a construção da paz, sob o multilateralismo, “acionando também a ideia de democratização das decisões do Conselho de Segurança, outro modo de realizar a

⁵ Mais informações sobre o assunto na reportagem da CNN “Police: Mohammed visited Brazil in 1995”, de 06/03/2003, em <http://edition.cnn.com/2003/WORLD/americas/03/08/mohammed.brazil/>.

reciprocidade na ordem multilateral” (CERVO e BUENO, 2008: 503-4). Dentro deste conceito, o presidente promoveu a aproximação com coadjuvantes da política internacional, como o caso dos países africanos, além de realizar várias investidas de cunho diplomático com os chamados “párias” das relações internacionais, como Cuba e Irã.

Apesar de sustentar uma atitude crítica em relação a ideia de “guerra ao terror”, o governo brasileiro manteve uma postura de colaboração com as autoridades da administração Bush no sentido de adotar medidas nos setores de inteligência e investigação na região. Houve crítica, mas não confronto. A colaboração por parte do governo brasileiros é reconhecida em relatório referente ao ano de 2009 (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM 2009, 2010: 131):

The Brazilian government cooperated in countering terrorism-related activities, including investigating potential terrorism financing, document forgery networks, and other illicit activity. Operationally, security forces of the Brazilian government worked with U.S. officials to pursue investigative leads provided by U.S. authorities regarding terrorist suspects.

O mesmo foi registrado em anos posteriores, com significativos avanços da polícia brasileira na repressão contra contrabando de mercadorias na região (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM 2010, 2011: 132):

The Brazilian government is achieving visible results thanks to recent investments in border and law enforcement infrastructure that were made with a view to control the flow of goods—legal and illegal—through the Tri- Border Area (TBA) of Brazil, Argentina, and Paraguay, whose proceeds could be diverted to support terrorist groups. The inspection station at the Friendship Bridge in the TBA that was completed by the Brazilian customs agency (Receita Federal) in 2007 continued to take effective action to reduce the smuggling of drugs, weapons, and contraband goods along the border with Paraguay. From January to November 2010, Receita Federal seized more than US\$ 716 million in contraband goods, including drugs, weapons, and munitions.

Ainda durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o país participou de iniciativas como o Mecanismo 3+1 sobre Segurança na Área da Tríplice Fronteira, que permitiu a realização de encontros em 2002 (SOUZA e MORAES; 2014: 21), reunindo os governos dos três países que dividem aquela fronteira e o governo norte-americano. O Brasil permanecia, sob o governo Lula, sob esta iniciativa também. Além disso, o país realizou outras parcerias conjuntas com os outros países da região, relativas à repressão de contrabando e tráfico, e procurou seguir recomendações dos Estados Unidos.

Apesar de não haver provas concretas que relacionassem tanto os atentados da década de 90 em Buenos Aires como os de 11 de setembro à Tríplice Fronteira à comunidade árabe local (AMARAL, 2010; FOLCH, 2012), a região continuou a figurar com protagonismo nos documentos públicos norte-americanos (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM 2013, 2014) —e certamente nos secretos também— que tratam da atuação de redes de terrorismo internacional.

Outras tentativas de relacionar ações como o financiamento e o planejamento de atentados terroristas por parte da comunidade árabe da região também podem ser vistas em reportagens recentes, que trazem como fontes membros do governo norte-

americano e israelense, de veículos da imprensa brasileira e internacional, em especial o jornal *O Globo* e a revista semanal *Veja*. Mas nenhuma delas trouxe até agora informações relevantes, além de suspeitas, que trouxessem novas luzes à atuação de ativistas islâmicos na Tríplice Fronteira.

Safe havens

Antes de debruçar-me sobre os documentos, é necessário fazer uma ressalva. Entre os instrumentos analíticos nas relações internacionais estão a observação de padrões de comportamento, objetivos que determinado país – neste caso específico os EUA – busca, instrumentos que são utilizados. O resultado disso são as influências que moldam suas políticas e não necessariamente as políticas colocadas em prática (WHITE, 2000: 5). Neste trabalho recorro a análise de relatórios que anunciam as linhas gerais da política externa norte-americana em relação ao tema terrorismo abrangendo todos os continentes, mas me atenho somente à Tríplice Fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai. Ao mesmo tempo, busco elementos da conjuntura do período a fim de contextualizar o momento em que aquele discurso foi elaborado. Portanto, buscamos o discurso principal, que pode ou não moldar as práticas políticas do governo Obama em relação a esta região da América do Sul.

Dito isso, retornamos à análise do principal documento anual do governo norte-americano que trata da questão do terrorismo internacional, o *Country Reports on Terrorism*. Elaborado pelo Departamento de Estado desde 2005 – anteriormente tinha outro nome e formato – o relatório almeja trazer anualmente informações sobre o ano anterior e as medidas que foram e deveriam ser tomadas pelas administrações dos países incluídos no relatório em relação ao assunto. Os *Country Reports on Terrorism* analisados neste trabalho se referem às cinco edições que cobrem os anos de 2009 a 2013 – este último o mais recente disponível para consulta pública –, mas que foram publicados no ano posterior. Ou seja, o documento que relaciona os fatos de 2009, primeiro ano de Barack Obama na Casa Branca, por exemplo, foi publicado somente em agosto de 2010.

O primeiro documento analisado, portanto, relata os fatos de 2009 em relação à versão do ano anterior, que já havia sido produzido sob a administração Obama, mas que ainda reportava eventos que se deram em 2008, durante o governo de George W. Bush – e que por isso foi excluído deste recorte. A grande novidade que esta versão traz em relação a do ano anterior é a inclusão da Tríplice Fronteira no Capítulo 5, que tem como título e trata especificamente dos chamados *safe havens*.

O Departamento de Estado norte-americano explica no próprio documento de 2009 o que entende ser um *safe haven* para a prática do terrorismo (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM 2009, 2010: 208):

Terrorism safe havens are defined in this report as ungoverned, or-ill-governed areas of a country and non-physical areas where terrorists that constitute a threat to US national security interests are able to organize, plan, raise funds, communicate, recruit, train, and operate in relative security because of inadequate governance capacity, political will, or both. Physical safe havens provide security for terrorist leaders, allowing them to plan acts of terrorism around the world.

Ao incluir a Tríplice Fronteira na lista, o Departamento de Estado equiparou a região a outros países que podem ser designados como nações frágeis, como a

Somália e o Afeganistão, que também constam desse mesmo capítulo. Ou seja, tal inclusão demonstra que naquele momento o Departamento de Estado norte-americano acreditava que a região se encontrava numa situação extremamente favorável para a atuação de terroristas internacionais. A comparação parece exagerada, principalmente por se tratar de países que se encontram em meio a duradouros conflitos e cujo alcance do Estado parece ser bastante limitado. Os três países que administram a região mantêm ali postos policiais e de controle de fronteira e demais efetivos para fiscalização. Não existe, portanto, um vácuo de governo.

Como o próprio texto informa, os *safe havens* são regiões cujo alcance do governo é nenhum ou limitado, fazendo com que se tornem território passível do desenvolvimento de atividades terroristas. Com esta definição, outras regiões da América do Sul como a Amazônia, por exemplo, poderiam ser incluídas. Mas a questão principal parece ser a possibilidade de arrecadar fundos para o financiamento de atividades terroristas, o que implica haver simpatizantes para a causa do ativismo islâmico. Este fato enquadra a Tríplice Fronteira na formulação, ao implicar que a comunidade local comunga com as atividades dos grupos listados por Washington como terroristas. Ao mesmo tempo, pode-se questionar a própria definição do grupos enquadrados como terroristas, que muitas vezes não são vistos da mesma forma por outros países e comunidades.

A definição ainda levanta a questão da porosidade da fronteira, algo que não é um problema verificado somente na confluência entre o Brasil, a Argentina e o Paraguai. Sabe-se que as fronteiras, em geral, são passíveis atividades ilegais e certamente há outros pontos menos vigiados nas fronteiras dos três países. O mesmo pode ser dito das fronteiras dos Estados Unidos com o México e o Canadá. Não são raras as notícias de tráfico de pessoas, armas, drogas e fuga para os Estados Unidos e dos Estados Unidos. Em outras palavras, o simples fato de que existe porosidade e atividades ilegais em uma fronteira não justifica sua inclusão na lista de *safe havens*, nem demonstra que o alcance do governo é limitado.

A própria inclusão da Tríplice Fronteira parece trazer embutida uma crítica aos governos do Brasil, da Argentina e do Paraguai quanto à liberdade dada a ação de supostos terroristas em seus territórios. Neste item específico, a administração democrata subiu o tom em relação ao governo de Bush quanto ao papel desempenhado pelos governos dos três países, apesar de admitir que todos eles vêm colaborando com o Departamento de Estado norte-americano na elaboração de várias iniciativas conjuntas, tanto na repressão aos tráficos e contrabandos.

A posição mais crítica do governo Lula pode ter influenciado de alguma maneira, mas também não parece ter sido determinante para que a região inteira entrasse para a lista. Durante a presidência de Lula, o Itamaraty realizou esforços para trazer o Irã de volta para as mesas de negociação internacional, em especial durante a crise que culminou com o embargo contra o país pela União Europeia. A própria entrada do Brasil na intermediação de um acordo com o Irã, e que teve participação da Turquia, foi, segundo o chanceler Celso Amorim, uma forma de atender um convite norte-americano⁶. Mas o fracasso do acordo, que acabou não contando com o apoio da secretária Hillary Clinton, demonstrou que ainda não havia espaço no governo dos EUA para uma reaproximação com o Irã –o que pode ser visto mais

⁶ Em entrevistas para o El País e para a Folha de S. Paulo, Amorim reafirma que o presidente Lula Brasil foi procurado por Barack Obama para intermediar um acordo com o Irã. Apesar de ter conseguido o acordo solicitado, a secretária de Estado Hillary Clinton se negou a aprova-lo. Amorim acredita que ela se contrapôs ao próprio presidente Obama (EL PAÍS, 2012).

tarde, com a ascensão de John Kerry no Departamento de Estado, em substituição a Clinton.

A inclusão da Tríplice Fronteira na lista de *safe havens* parece, portanto, bastante contraditória. O próprio documento que relata o ano de 2009 traz a informação de que Brasil, Argentina e Paraguai estão preocupados com práticas ilícitas cometidas na região. O texto também lembra que em 2002, à convite dos três países, os EUA passou a participar do grupo 3+1 sobre segurança na região para melhor as iniciativas em torno da repressão a crimes fronteiriços, lavagem de dinheiro e financiamento de atividades terroristas que vinha desde a década de 90 (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM 2009, 2010: 164-5).

The Governemnt of Argentina, Brazil, and Paraguay have long been concerned with arms and drugs smuggling, document fraud, Money laudering, and manufacture and movement of contraband goods in the border region where the three countries meet. In the early 1990s, they established a mechanism to address these illicit activities.

Além disso, o documento relata que não há provas da atuação efetiva de organizações terroristas na Tríplice Fronteira, nem traz informações sobre atividades terroristas ou ameaças registradas durante o ano de 2009 na região. Apenas informa que o governo dos Estados Unidos está “preocupado” com um suposto levantamento de fundos de grupos como Hamas e Hizbullah –grupos considerados terroristas pelo governo norte-americano, mas não pelos três governos dos países que administram a região (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM 2009, 2010: 165).

There was no corroborated information, however, that these or other Islamic extremist groups had an operational presence in the region.

Na edição do Country Reports on Terrorism de 2010, publicado em agosto de 2011, o capítulo 5 passa a agregar a palavra terrorista ao título: “Terrorist *Safe Havens*”. O capítulo também agrega uma nova informação: a participação dos governos do Brasil e da Argentina no programa Export Control and Related Border Security Assistance (EXBS). O documento informa que os dois países são capazes de enriquecer urânio, o que os faz potenciais provedores de expertise e materiais que podem reverter na produção de armas de destruição em massa (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM 2010, 2011: 163). A novidade demonstra, mais uma vez, o comprometimento dos governos da região com os mecanismos de segurança internacional, especialmente ao programa do governo norte-americano, ao lado de outros 60 países. A intenção do EXBS é evitar a proliferação de armas de destruição em massa⁷. A mesma informação se repetiu no ano posterior, no mesmo capítulo 5 sobre “Terrorist *Safe Havens*” (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM 2011, 2012: 184-5).

No relatório referente ao ano de 2010, o governo norte-americano acusa um representante do Hizbullah, Bilal Mohsen Wehbe, um clérigo xiita morador de Foz do Iguaçu, de ter arrecadado fundos e os repassado para o grupo no Líbano. O acusado foi enquadrado na legislação norte-americana antiterrorismo (Executive Order 13224), que determina o congelamento de fundos por eles serem destinados a práticas terroristas. O Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) brasileiro foi avisado. Além de a entidade não ter poderes para o bloqueio dos valores, o acusado

⁷ Sobre o programa ver: <http://www.state.gov/t/isn/ecc/c27911.htm>.

não havia infringido nenhuma lei brasileira. Mas o órgão se mostrou disposto a colaborar (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM 2010, 2011: 132):

Coaf has reported that Wehbe's name was placed in their database for continued monitoring. COAF does not have the authority to unilaterally freeze assets without a court order. The FATF [Financial Action Task Force] has recommended that COAF create a standard operating procedure for freezing funds, which COAF has prioritized for next year's actions.

A edição relativa a 2012, publicada em maio de 2013, traz uma nova surpresa: a região da Tríplice Fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai foi retirada do capítulo sobre “Terrorist *Safe Havens*”. No subitem “Western Hemisphere”, constam somente Colômbia e Venezuela (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM 2012, 2013: 210). Não há nenhuma explicação neste novo relatório sobre a retirada da região da lista. Considerando-se que não houve nenhum grande acordo ou modificação nas políticas públicas de Brasil, Paraguai e Argentina em relação à Tríplice Fronteira pode-se inferir que sua inclusão foi finalmente observada como um equívoco. A região permaneceu, portanto, durante três anos na lista de *safe havens* para terroristas, um período bastante longo, e com poucas justificativas.

Apesar da retirada da Tríplice Fronteira da lista de *safe havens*, o mesmo relatório traz a informação de que a região permanece sendo um foco de atividades ilegais que podem ser potenciais geradoras de fundos para organizações terroristas. O relatório não informa, contudo, quais seriam, mas a presença de uma grande comunidade árabe e muçulmana no local e as reiteradas acusações sobre ligações dela com o Hizbullah e o Hamas fazem com que os dois grupos permaneçam como os principais alvos da suspeita (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM 2012, 2013: 176).

The Tri-Border area of Argentina, Brazil, and Paraguay continued to be an important regional nexus of arms, narcotics, and human smuggling, counterfeiting, pirated goods, and money laundering – all potential funding sources for terrorist organizations.

A informação de que a região permanece na mira do Departamento de Estado está, desta vez, localizada somente no Capítulo 2, intitulado “Country Reports”, em que é listado país por país. O relato está localizado abaixo do subitem Western Hemisphere, sob o qual são incluídos em sua maioria países da América Latina. Os documentos divulgados durante as duas administrações de Barack Obama apontam que a maior parte dos atentados terroristas praticados no Hemisfério Ocidental parte das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) e o Exército de Libertação Nacional. Apesar disso, deve-se lembrar que a região dominada pelas Farc não esteve na lista dos *safe havens* para práticas terroristas assim como a Tríplice Fronteira.

Os *Country Reports on Terrorism* do período Obama destacam a atividade do Irã na América Latina como sendo alvo de “preocupação”, em especial a atuação do Hizbullah, grupo xiita libanês, na região da Tríplice Fronteira. Em geral, a inferência é de que o grupo praticaria atividades ilícitas na região para financiar suas atividades, em especial após a implantação de embargo a importações de petróleo do Irã pela União Europeia em 2012, o que teria provocado escassez de repasses para o grupo (SULLIVAN e BEITTEL, 2014: 1).

O foco, quando o destaque é o item sobre Brasil, também se volta a uma suposto auxílio da comunidade local de Foz do Iguaçu a grupos como Hizbullah e Al Qaeda –que, segundo os próprios documentos, não têm células operativas na região– na forma de arrecadação de fundos e apoio ideológico (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM 2013, 2014: 206-7).

There were no known operational cells of either al-Qa’ida or Hizballah in the hemisphere, although ideological sympathizers in South America and the Caribbean continued to provide financial and ideological support to those and other terrorist groups in the Middle East and South Asia. The Tri-Border area of Argentina, Brazil, and Paraguay continued to be an important regional nexus of arms, narcotics, and human trafficking; counterfeiting; pirated goods; and money laundering – all potential funding sources for terrorist organizations.

Com a ascensão do secretário John Kerry no departamento de Estado, os documentos passam a tratar com maior prioridade o acompanhamento da tramitação no Congresso Nacional brasileiros de projetos de lei que tipificam o crime de terrorismo no Brasil (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM 2013, 2014: 208), provavelmente com vistas a condenar tais grupos anteriormente citados à lista e também enquadrar supostos integrantes como terroristas na legislação local. O simples fato de fazer parte do grupo não constitui crime no Brasil, ao contrário dos EUA. Os últimos documentos emitidos pelo governo norte-americano destacam essa abordagem, analisando os projetos em debate nos canais legislativos e explicando em que etapa a discussão se encontra.

No documento mais antigo, a preocupação com o tema já é bastante explícita. Apesar de reconhecer os esforços do governo brasileiro em combater o terrorismo e atividades ilícitas, o relatório informa que tal esforço é enfraquecido pela própria legislação do país, que não criminaliza o financiamento de terrorismo, apenas a chamada lavagem de dinheiro. No documento que relata 2011, a questão volta.

Brazil’s overall commitment to combating terrorism and the illicit activities that could be exploited to facilitate terrorism was undermined by the government’s failure to strengthen its legal counterterrorism framework significantly. While Brazilian law criminalizes terrorist financing when connected to a money laundering offense, it does not criminalize terrorist financing itself as an independent crime (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM 2009, 2010: 168).

Brazil has not criminalized terrorist financing in a manner that is consistent with the FATF Special Recommendation II. On October 26, the Chamber of Deputies passed an updated money laundering bill establishing stricter penalties, but a specific terrorist financing provision was not included (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM 2011, 2012: 153).

Tal informação parece ser a única contida no documento que justificaria alguma crítica contra o governo brasileiro. Mas, o país realmente se dispôs a implementar as recomendações do órgão norte-americano (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM 2011, 2012: 153).

The Brazilian government made implementation of FATF recommendations a top priority and created a working group chaired by the Ministry of Justice to incorporate these recommendations into legislation and regulation. Brazil sought to play an active leadership role in

its FSRB and has offered technical assistance to Argentina to implement FATF recommendations.

Deve-se observar, não obstante, que a tipificação do crime de terrorismo esbarra em várias questões, como a própria definição do que é terrorismo. Reconhecer ou não grupos como as Farc, o Hizbullah e Hamas como terroristas implica em um posicionamento ideológico que o governo brasileiro, em especial as administrações de Lula e Dilma Roussef, não tem interesse em se posicionar. Historicamente ligados a posições progressistas, de defesa da autodeterminação palestina e de movimentos populares de esquerda na América Latina, os governos petistas têm evitado o assunto. Apesar disso, como o próprio departamento de Estado norte-americano reconhece, tanto Lula como Dilma se posicionaram contra a violência praticada pelas Farc, por exemplo (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM 2010, 2011: 131).

Ao mesmo tempo, sabe-se que a mudança na legislação depende do Congresso Nacional e não apenas de um esforço do Executivo. Atualmente, existem quatro projetos pendentes no Congresso brasileiro que tratam especificamente desta questão. Por muito tempo, os textos permaneceram em discussão por poderem ser utilizados para inibir a atuação de movimentos sociais. Mais recentemente, em 17 de junho de 2015, um projeto de lei que tipifica o crime foi encaminhado ao Congresso Nacional brasileiro em regime de urgência pelo temor de eventuais atentados durante os Jogos Olímpicos de 2016, que serão realizados no Rio de Janeiro (FOREQUE e DIAS, 2015). Até a conclusão deste paper, o projeto de lei ainda não havia sido votado.

É necessário enfatizar que o assunto, a tipificação do crime de terrorismo e o reconhecimento de grupos terroristas são demandas norte-americanas, tem pouco apelo, especialmente no Brasil, exceto entre partidos conservadores e políticos ligados a interesses dos Estados Unidos. Somente um fato novo justificaria um esforço conjunto do Congresso Nacional e do governo de Dilma Roussef para que o tema fosse abordado de forma mais efetiva. Por isso, a proximidade dos Jogos Olímpicos parece prenunciar a oportunidade para isso.

Considerações finais

Após a análise dos *Country Reports on Terrorism* relativos aos anos de 2009 a 2013, acreditamos que a presença de uma influente comunidade muçulmana na Tríplice Fronteira foi decisiva para sua inclusão na lista de *safe havens*. O que prevaleceu foi a agenda norte-americana para o Oriente Médio –a colocação do Irã e grupos sunitas na berlinda das relações internacionais– em detrimento de uma política de boa vizinhança com os três países latino-americanos. Os esforços brasileiros, paraguaios e argentinos para a securitização da área foram desprezados durante os primeiros anos do governo Obama (2010, 2011 e 2012). Em outras palavras, as boas relações com os três países foram colocadas à prova em troca do investimento na suspeição da comunidade muçulmana da região.

A tentativa de criminalização da comunidade xiita, ao ser relacionada com atividades ilícitas, estava entre os interesses geopolíticos específicos do período pelo governo norte-americano. Com o rompimento de relações entre os dois países em 1979, casos suspeitos de terrorismo internacional servem para reavivar as alegações contra o Irã. Não me refiro aos casos dos atentados na Argentina, cujas suspeitas são

bastante relevantes, mas das alegações contra os xiitas que vivem na Tríplice Fronteira. O discurso da periculosidade da região serve para que norte-americanos mantenham a desconfiança e pressão sobre o governo iraniano –em especial em relação à questão do enriquecimento de urânio pelo país– e contra o Hizbullah, grupo que luta contra um aliado dos EUA, Israel, e que é financiado pelo governo da República Islâmica.

No caso da comunidade xiita, portanto, podemos perceber que o discurso norte-americano se manteve, em grande medida, mais pela função instrumental do que pela consistência. Como não se mostram provas sobre os financiamentos de grupos através de atividades lícitas ou ilícitas –apesar do registro de grandes quantidades de remessas da região para o Líbano– a simples repetição da acusação tem somente sido útil para manter a região sob escrutínio.

A retirada da Tríplice Fronteira da lista de *safe havens*, no relatório publicado em maio de 2013, por outro lado, coincide com a eleição de Hasan Rouhani clérigo moderado eleito presidente do Irã em junho do mesmo ano. Sabe-se que desde então os Estados Unidos vêm ensaiando uma reaproximação com a República Islâmica. Mas a coincidência mais relevante é a saída de Hillary Clinton da chefia do Departamento de Estado, em fevereiro do mesmo ano. É relevante lembrar a declaração de Celso Amorim, chanceler do Brasil durante o governo Lula, sobre a recusa de Hillary a apoiar o acordo com o Irã que havia sido solicitado pelo próprio presidente Obama (EL PAÍS, 2015).

O mesmo pode ser dito em relação à comunidade sunita. Associá-la a Al Qaeda é uma forma de criminalizá-la e mantê-la sob suspeita. Desta vez, criminalizar muçulmanos sunitas foi instrumental no esforço para manter acesa a ideia de que o governo Obama ainda estaria preocupado com o chamado “terrorismo islâmico”. Com a ascensão do Isis, é provável que a região sul-americana volte à mira do Departamento de Estado norte-americano.

O período em que Hillary Clinton esteve à frente do Departamento de Estado destacou-se pela forma pouco coerente com que tratou a Tríplice Fronteira. A região foi incluída e depois retirada da lista de *safe havens* para a operação de terroristas sem justificativas claras e provas contundentes, equiparando-a a países como Afeganistão e Somália. Tal ato parece demonstrar que a agenda global se sobrepôs aos fatos que cercam a região, aos esforços e à colaboração dos três países com as políticas de securitização propostas pela própria administração Obama.

Por outro lado, há correntes que defendam que a inserção de temas como tráfico de armas e drogas, contrabando, entre outras atividades ilícitas faz parte de uma estratégia de macrosecuritização (VILLA, 2014: 352). No caso específico da Tríplice Fronteira, é provável que tal diretiva esteja sendo implementada com o objetivo de adequar situações regionais à agenda global do departamento de Estado, especialmente no que tange alvos islâmicos. O problema é que a região tem suas especificidades, governos que têm se mostrado colaborativos e não tem apresentado indícios contundentes de que estaria financiando ativamente o terrorismo em outras partes do mundo. A própria retirada da Tríplice Fronteira da lista, apesar de ainda constar como região que inspira “preocupação”, demonstra a fragilidade dos argumentos que a mantinham lá. Se havia alguma estratégia por trás de sua inserção da Tríplice Fronteira entre os *safe havens*, ela não teve ou está tendo mais utilidade.

Referências bibliográficas:

ADGHIRNI, Samy. *O fugitivo iraniano*. In: *Folha de S Paulo*, 21 de outubro de 2012. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/73239-o-fugitivo-iraniano.shtml>. Acesso em: 20 mar. 2015.

AMARAL, Arthur Bernardes do. *A Guerra ao Terror e a Tríplice Fronteira na agenda de segurança dos Estados Unidos*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

_____. *Novo rumo na Tríplice Fronteira*. In: Revista Eletrônica Boletim do Tempo Presente, Ano 5, Número 06, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: http://www.tempopresente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5314:novo-rumo-na-triplice-fronteira&catid=35&Itemid=127 Acesso em: 15 jan. 2015.

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008 [1992].

COUNTRY REPORTS ON TERRORISM 2009. Washington: United States Department of State Publication Bureau of Counterterrorism. Released August, 2010. Disponível em: <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2009/index.htm>. Acesso em: 5 jan. de 2014.

_____. 2010. Washington: United States Department of State Publication Bureau of Counterterrorism, Released August 2011. Disponível em: <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2010/>. Acesso em: 5 jan. de 2014.

_____. 2011. Washington: United States Department of State Publication Bureau of Counterterrorism, Released July 2012. Disponível em: <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2011/>. Acesso em: 5 jan. de 2014.

_____. 2012. Washington: United States Department of State Publication Bureau of Counterterrorism, Released May 2013. Disponível em: <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2012/>. Acesso em: 5 jan. de 2014.

_____. 2013. Washington: United States Department of State Publication Bureau of Counterterrorism, Released April 2014. Disponível em: <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2013/>. Acesso em: 20 mai. de 2014.

CRENSHAW, Martha. A estratégia contraterrorista do Estados Unidos. In: HERZ, Monica e AMARAL, Arthur Bernardes do. *Terrorismo e relações internacional: perspectivas e desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 2010, pp. 49-77.

EL PAÍS. “Há uma obsessão na mídia local por denegrir o Brasil – Entrevista com Celso Amorim”. In El País, 11 fev. 2015. Acesso em: 18 mar. 2015. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/02/11/politica/1423613530_120331.html

FOLCH, Christine. *Trouble on the Triple Frontier*. In: Foreign Affairs, 6 de setembro

de 2012. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.com/articles/138096/christine-folch/trouble-on-the-triple-frontier>. Acesso em: 12 dez. 2014.

FOREQUE, Flavia e DIAS, Marina. “Às vésperas da Olimpíada, governo quer tipificar crime de terrorismo”. Folha de S. Paulo, 19/06/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/223198-as-vesperas-da-olimpiada-governo-quer-tipificar-crime-de-terrorismo.shtml>. Acesso em: 19 jun. 2015.

KARAM, John Tofic. *Crossing the Americas: The U.S. War on Terror and Arab Cross-border mobilizations in a South American Frontier Region*. In: Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East, Volume 31, Number 2, 2011, pp. 251-266. Disponível em: http://muse.jhu.edu/journals/comparative_studies_of_south_asia_africa_and_the_middle_east/v031/31.2.karam.pdf. Acesso em: 15 fev 2015.

PINTO, Paulo H. Rocha e MONTENEGRO, Silvia. *As Comunidades Muçulmanas na Tríplice Fronteira: Identidades Religiosas, Contextos Locais e Fluxos Transnacionais*. Trabalho apresentado na 26ª Reunião Brasileira de Antropologia, em Porto Seguro, 2008.

RABOSSI, Fernando. *Nas ruas de Ciudad del Este: vidas e vendas num mercado da fronteira*. Tese (Doutorado em Antropologia). Museu Nacional, Rio de Janeiro, 2004.

SOUZA, André de Mello e MORAES, Rodrigo. A relevância do terrorismo na política internacional contemporânea e suas implicações para o Brasil. In: _____. ; NASSER, Reginaldo (org). *Do 11 de setembro de 2001 à guerra ao terror: reflexões sobre o terrorismo no século XXI*. Brasília: Ipea, 2014

SULLIVAN, Mark P. e BEITTEL, June S. *Latin America: terrorism issues*. Washington: Congressional Research Service, August, 15th, 2014, pp.1-35.

VILLA, Rafael Duarte. *O paradoxo da macrossecuritização: quando a guerra ao terror não securitiza outras guerras na América do Sul*. In: *Contexto Internacional*, vol. 36, nº 2, julho/dezembro 2014, pp. 349-383.

WHITE, Bryan. Analysing Foreign Policy: problems and approaches. In: CLARKE, Michael e WHITE, Bryan. *Understanding Foreign Policy*. The Foreign Policy Systems Approach. Cheltenham, UK: Elgar, 2000 [1989], p. 1-26.