

O NOVO CENÁRIO DE SEGURANÇA GLOBAL E OS DILEMAS SUB-REGIONAIS¹

Marcelo Fabián SAIN²

- RESUMO: Neste artigo são abordadas as novas ameaças que pesam sobre a região do Mercosul ampliado, destacando-se entre estas os ilícitos ligados ao tráfico de drogas e de armas e à lavagem de dinheiro, e como os países da região estão (des)preparados para enfrentar tais ameaças. Também apresenta o impacto dos atentados de 11 de setembro de 2001 sobre a questão da segurança regional, destacando que a mudança de comportamento dos EUA tenderá a dominar o debate sobre segurança internacional, monopolizando-o em torno do terrorismo, tornando ainda mais problemática a formulação de políticas regionais em torno da matéria.
- PALAVRAS-CHAVE: Segurança internacional; América do Sul; **terrorismo**; narcotráfico; lavagem de dinheiro; políticas públicas regionais.

Novo cenário de segurança global

O ataque terrorista, perpetrado em 11 de setembro de 2001 contra as torres do World Trade Center, em Nova York, e contra a sede do Departamento de Defesa dos Estados Unidos – Pentágono –, em Washing-

1 Na elaboração do presente trabalho, colaboraram José Sersale e Nicolás Rodríguez Games, que ficam eximidos da responsabilidade acerca do seu conteúdo. Traduzido do castelhano por Edison Bariani Junior.

2 Pesquisador do Programa de Investigação sobre Forças Armadas e Sociedade (Pifas) – Universidade Nacional de Quilmes (UNQ) – Argentina.

ton, foi talvez a primeira manifestação de um *novo cenário de segurança* no qual às tradicionais questões de caráter estatal-militar se somam temas e riscos que aparecem como novidade e que se desenvolvem em um ambiente cujo traço marcante está dado pela globalização dos processos políticos, sociais, econômicos e culturais – o que dá às referidas questões um caráter singular.

O fim da confrontação leste-oeste não só não supõe o desaparecimento dos perigos de autodestruição regional ou global por meio do uso de armas nucleares, químicas ou biológicas, como, além disso, faz que surjam outros tipos de conflito, ocasionados pela ruptura do monopólio estatal sobre os assuntos de segurança e pela emergência de um âmbito de segurança global de caráter supra-estatal.

Aos perigos da confrontação militar-estatal se somam os de um *terrorismo* fundamentalista ou privado (que se perfilam na atualidade). Cada vez é menos descartável que, num futuro próximo, a possibilidade de dispor – não só por parte do *establishment* estatal-militar, mas também por parte de organizações privadas – de meios de destruição em massa – junto com o potencial de ameaça [político] que isso ocasiona – converta-se em uma nova fonte de perigo para a sociedade de tipo mundial. (BECK, 1998, p.69)

Esse conjunto de eventos e situações conflitivas não-tradicionais, quer dizer, não geradas por confrontações interestatais sujeitas à resolução de caráter militar por meio do emprego, ou da ameaça do emprego, das Forças Armadas regulares dos países contendores, tem sido denominado genericamente "*novas ameaças*" (LOPEZ, 2001) e levantado um corolário de questões e assuntos entre os quais despontam regionalmente certas formas de *criminalidade organizada transnacional* (em particular o narcotráfico e os delitos conexos a ele) e o *terrorismo transnacional*, que emergiu logo após o fatídico 11 de setembro de 2001 como uma questão relevante no cenário da segurança global.

Tradicionalmente, a *segurança internacional* esteve limitada à *segurança dos Estados* ante qualquer agressão à sua existência por parte de outro Estado por meio do uso das forças militares regulares.³ Não obstante, a atual gravitação política, econômica e cultural do terrorismo

3 Assim o reflete a Carta das Nações Unidas em sua Resolução n.3.314 sancionada em 1974 pela Assembléia Geral desse organismo, na qual se definiu o conceito de "agressão" como "o uso da força armada por um Estado contra a soberania, a integridade territorial ou a independência política de outro Estado, ou de qualquer outra forma incompatível com a Carta das Nações Unidas". ONU, Resolução n.3.314/74. Assembléia Geral, Nova York, 1974.

e da criminalidade organizada em suas expressões transnacionalizadas causa impacto significativo tanto sobre o sistema de segurança supranacional como sobre o âmbito doméstico da segurança dos Estados. Essas novas ameaças não são protagonizadas por agências estatais, mas por organizações ou grupos não-estatais, e, ainda que suas ações aparentemente não coloquem em xeque a existência mesma dos Estados, são atingidas importantes áreas da vida social, econômica e institucional do sistema internacional e dos Estados que o compõem, ao mesmo tempo em que, notoriamente, cerceiam a capacidade destes para preveni-las e conjurá-las. Em outras palavras, os *perigos e riscos globais* que derivam dessas novas problemáticas abalam os pilares do sistema de segurança tradicional e questionam o próprio conceito de segurança internacional, do mesmo modo que desafiam a capacidade desse sistema para abordar e enfrentar, com um mínimo grau de certeza e eficiência, esses novos desafios.

Em matéria de segurança, os Estados constituem – e continuarão constituindo – os atores principais e predominantes do sistema internacional, mas a segurança global não parece estar monopolizada por eles, nem como agentes perpetradores das agressões nem como principais instâncias de conjuração destas. Com o desenvolvimento de iniciativas ou políticas para prevenir ou fazer frente às ameaças existentes no âmbito da segurança global, o Estado conserva seu caráter de ator central, dado que todas as ações domésticas e internacionais tendentes a enfrentar os novos riscos globais resultarão basicamente das iniciativas e políticas que a esse respeito formulam e levam a cabo os atores estatais. Em vez disso, como agente produtor de conflitos e situações de risco, nos conflitos interestatais, a atuação estatal divide o protagonismo com as ações de numerosos grupos e organizações não-estatais, tais como as organizações terroristas e os grupos criminosos organizados.

É evidente que durante os últimos tempos tem-se configurado o que Fulvio Attinà chamou “sistema político global”, no qual as práticas, regras e instituições – formais e informais – que organizam e regulam suas relações não somente resultam das políticas e projeções dos Estados, mas também das ações de outros atores não-estatais que têm se constituído em sujeitos ativos do sistema e que detêm uma importante capacidade para controlar essas relações e os bens dessa esfera global.

Junto aos cerca de duzentos sistemas políticos estatais ... que formam um sistema de sujeitos coletivos interdependentes ou sistema político internacional, existe também um sistema mais amplo que compreende tanto os Estados e seu sistema como uma pluralidade de sujeitos não-esta-

tais, interdependentes entre si de diferentes maneiras e com distinta capacidade para condicionar o desfrute e a distribuição dos recursos e dos valores do mundo. Esse sistema que inclui todos os outros sistemas políticos é o *sistema político global*. A atividade e as relações de dois sistemas fundamentais da política – os Estados que ocupam partes territorialmente limitadas do mundo e o sistema dos Estados (ou sistema internacional) que se tem estendido por todo o mundo – têm aglutinado atividades e relações postas em funcionamento por empresas econômicas, associações, organizações e redes de indivíduos e grupos, baseadas em diferentes Estados ou em nenhum Estado em particular, sendo distintas e quase sempre independentes dos governos estatais. Essas atividades e relações interferem – deliberadamente ou não – tanto na política interior dos Estados – realizada pelas instituições e pelos atores políticos internos – como na política internacional, realizada pelos governos e pelas instituições intergovernamentais (organizações internacionais e regimes). As decisões e ações desses atores são fatores fundamentais para a emergência do sistema político global. (ATTINÁ, 2001, p.158-9)

Esse conjunto de novas tendências permite abordar o cenário internacional distinguindo a *dimensão internacional* propriamente dita da *dimensão global*. A *dimensão internacional* refere-se às práticas, regras e políticas efetivamente reguladas pelos Estados e que resultam das relações estabelecidas entre estes, assim como também com os atores não-estatais. A *dimensão global*, por sua vez, dá conta das práticas, regras e tendências que superam a capacidade de regulação política dos Estados, apesar de que em sua produção podem intervir tanto os Estados como os sujeitos não-estatais.

Assim, nesse contexto, tem lugar a conformação de um *novo cenário de segurança global*, no qual a dinâmica e as interações resultam de uma nova articulação entre os Estados e outros atores não-estatais que contam com importante capacidade para incidir, condicionar e/ou determinar de diferentes maneiras as tendências dessa esfera globalizada e que, como foi mencionado, configuram novas situações de risco ou ameaças.

As “novas ameaças” transnacionais e a securitização

Terrorismo, crime organizado e finanças ilegais

Do que falamos quando mencionamos o terrorismo e a criminalidade organizada? Não é de menor importância essa pergunta, já que sua

resposta não constitui apenas uma questão epistemológica ou analítico-conceitual, mas sim um assunto político institucional, pois que os eixos e características das políticas domésticas e internacionais em matéria de segurança dependem dessa conceitualização. Mickolus; Sandler & Murdock, em *International terrorism in the 1980s: a chronology of event 1984-1987*, definem o terrorismo como:

o uso ou a ameaça de uso de violência extranormal com propósitos políticos por algum indivíduo ou grupo, seja atuando para/ou em oposição à autoridade governamental estabelecida, já que tal ação tem como intenção influenciar as atitudes ou condutas de um grupo-alvo mais amplo que o das vítimas. (apud FELDMANN; PERÁLA, 2001, p.2)

Reinares (1998) assinala que o terrorismo configura uma modalidade específica de ação violenta que se consoma contra a vontade de quem a sofre direta ou indiretamente, e que tem um “componente físico essencial” dado pelos danos ou lesões tangíveis produzidos sobre pessoas e coisas e seu concomitante “impacto psíquico”, o qual, em geral, resulta extraordinário tanto no plano individual quanto no social. Além disso, a preeminência da obtenção de efeitos ou seqüelas psíquicas sobre determinados segmentos da população é apontada pela necessidade de direcionar a violência terrorista

contra alvos de alguma maneira selecionados em razão de sua relevância simbólica no seio de uma dada sociedade, convertendo a ação terrorista em um veículo publicitário por meio do qual se canaliza algum tipo de mensagem destinada à sociedade em seu conjunto ou à parte dela. (REINARES, 1998, p.15)

Atualmente, o terrorismo é um fenômeno de caráter político, pois configura uma prática mediante a qual seus agentes *intentam afetar ou incidir de alguma maneira sobre o alcance e o conteúdo do funcionamento estatal e das atividades governamentais*. Não obstante o “uso político” que se pode fazer dessa prática violenta, é possível distinguir “terrorismo como recurso tático”, que é aquele cujas ações “constituem um método auxiliar ou formam parte de um combinado de atividades notavelmente mais amplo”, do “terrorismo de uso estratégico”, que é aquele no qual as ações terroristas são “utilizadas de maneira preferencial ou tendencialmente exclusiva” (ibidem, p.28). Quando o terrorismo se converte em uma forma de violência estrategicamente predominante ou num método quase exclusivo de ação política por parte de certos atores, está-se diante de um *grupo ou organização terrorista*.

Por seu turno, a denominada *criminalidade organizada* constitui um empreendimento de caráter econômico. Nesse sentido, a criminalidade organizada configura uma *empresa* que supõe a colaboração entre um conjunto de pessoas que compartilham e perseguem determinados objetivos criminais e protagonizam uma série de crimes graves por um período de tempo prolongado e indefinido, usando alguma forma de disciplina e controle interno, assim como também uma metodologia operativa na qual se combinam – em diferentes medidas – certas formas de violência e intimidação com modalidades diferentes de exercício de influência sobre a política, a imprensa, a administração pública e as autoridades judiciais e econômicas – tudo isso à procura de obter lucros e/ou poder. Em grande medida, esses grupos operam internacionalmente e possuem uma estrutura organizacional complexa, na qual ocupam um lugar importante as ações de “lavagem” ou reciclagem de dinheiro ou da rentabilidade obtida ilicitamente (HEIDEN, 1996, p.2).

Dadas essas particularidades, a criminalidade organizada, longe de gerar fatos de violência notoriamente desestabilizadora da situação política e econômica dos locais ou jurisdições onde atua, tal como o faz o terrorismo, habitualmente procura exercer algum grau de influência ou controle sobre setores-chave da vida econômica e do sistema institucional, governamental e judicial e, assim, tende a gerar uma situação de estabilização político-social e econômica. A estabilidade do ambiente político e econômico e, desse modo, o exercício de certas modalidades de influência e controle sobre áreas-chave do referido ambiente constituem condições propícias para o êxito da empresa criminosa organizada (CASTLE, 1997). Entretanto, a partir de um ponto de vista orgânico-funcional, a criminalidade organizada e o terrorismo compartilham alguns traços importantes que são centrais para as tarefas de prevenção e repressão desse tipo de atividade.

Em primeiro lugar, contemporaneamente e no mesmo compasso do processo de globalização política, econômico-financeira e cultural, essas atividades têm se *desterritorializado* e, conseqüentemente, se *transnacionalizado*. Os significativos avanços tecnológicos aplicados às comunicações eletrônicas, ao transporte de mercadorias, ao movimento internacional de pessoas e à produção e distribuição de armas e munições facilitaram a globalização do fenômeno terrorista e criminoso. Este pode desenvolver-se em mais de um Estado ou em um só. Porém, numa parte substancial de sua preparação, planificação, direção ou controle, pode acontecer em outro Estado, ou implicar diretamente a participação de um grupo terrorista ou delituoso que realiza atividades em mais de

um Estado, ou pode-se desenvolver em um só Estado, mas produzir efeitos substanciais em outro.

Em segundo lugar, tanto os grupos terroristas como as organizações criminosas constituem associações altamente *profissionalizadas, estruturadas, ilegais, clandestinas e reduzidas*, com certas modalidades relativamente semelhantes de recrutamento, divisão operacional, estruturação celular, produção de inteligência e planejamento, organização logística e condução. Esses tipos de associação podem adotar uma organização estruturada sobre a base de uma diferenciação e uma especialização interna de papéis e funções, uma divisão hierárquica e uma pluralidade de membros e unidades em cada nível, constituindo uma rede fortemente centralizada e estabelecendo canais precisos para a tomada de decisões. O caráter ilegal das atividades que esses grupos desenvolvem e o alto risco que isso implica impõem-lhes adotar um tipo de *organização clandestina*, com subgrupos operativos de *tamanho reduzido* e formado por quadros altamente *profissionalizados*.

Em terceiro, o *financiamento* clandestino e ilegal de suas atividades tem um papel fundamental para tais grupos, o que em certos casos supõe a articulação de complexas redes e procedimentos de *lavagem de dinheiro*, ainda que, em outras ocasiões, aqueles grupos controlem direta ou indiretamente empresas e setores financeiros e econômicos lícitos e, a partir dali, canalizem fundos para a atividade clandestina, levando a cabo um procedimento de “ensujamento” de dinheiro.

Esse último aspecto do fenômeno criminoso-terrorista é de vital importância. As finanças ilegais e os mecanismos ilícitos de financiamento dos grupos terroristas e dos bandos criminosos organizados formam parte constitutiva de suas atividades e ocupam, justamente por seu caráter clandestino e sua conduta obscura, um papel-chave no desenvolvimento de suas operações.

As finanças ilegais (em particular a lavagem de ativos) passaram a constituir uma questão prioritária na agenda de segurança internacional quando poderosas organizações criminosas de caráter transnacional começaram a controlar porções importantes do circuito financeiro e econômico internacional e, em especial, quando determinados aspectos do sistema financeiro e econômico, basicamente dos países centrais, começaram a ser utilizados de forma sistemática e maciça por essas complexas organizações para lavar os recursos ilegalmente produzidos. A criminalidade organizada com capacidade para gerar vultosos benefícios existe desde tempos remotos e sua transnacionalização antecede em muitas décadas a efetivação dos primeiros acordos e mecanismos internacionais destinados a prevenir e controlar a lavagem de capitais

dessas organizações. Entretanto, foi apenas recentemente que a criminalidade organizada adquiriu um desempenho transnacional de envergadura e passou a constituir uma atividade geradora de alta rentabilidade no plano global. A partir dos anos 70, a acumulação de capitais de cunho ilícito contribuiu para conformar esferas “autônomas” do sistema financeiro e econômico internacional e para condicionar áreas sensíveis que, em seu conjunto, conseguiram escapar ao controle direto ou indireto dos governos e dos organismos de regulamentação interestatal, tanto dos países centrais como dos países de economia emergente e em toda a comunidade internacional. Os ataques de 11 de setembro e a evidência de que o financiamento das atividades preparatórias destes valeram-se tanto de mecanismos lícitos como ilícitos colocaram o terrorismo transnacional como um usuário dos mencionados circuitos econômico-financeiros.⁴

Tanto a administração das finanças ilegais como os processos de lavagem de capitais são levados a cabo por meio dos sistemas econômicos e financeiros nacionais e internacionais. Quer dizer, trata-se de uma atividade específica que se vale basicamente dos mercados legais e da atividade econômica e financeira lícita e, em particular, dos denominados “paraísos fiscais”, que constituem âmbitos privilegiados para a ca-

4 Em que pese essa evidência, no início de 2001, a administração norte-americana – encabeçada por George W. Bush – anunciou sua vontade de flexibilizar as regulamentações que buscavam prevenir a remissão de ativos de origem delituosa com o objetivo de permitir o ingresso de capitais e inversões na economia norte-americana em recessão e, ao mesmo tempo, produzir uma baixa impositiva para incentivar a produção. Em junho desse ano, o secretário do Tesouro norte-americano – Paul O’Neil – questionou o sistema de reporte de transações financeiras suspeitas de lavagem de dinheiro, um dos mais importantes princípios gerais das políticas antilavagem, e sustentou que tanto o princípio de “*conheça seu cliente*” como a obrigação de constatar e informar ao governo a origem de todo depósito em efetivo igual ou superior a US\$ 10.000 “*impôs significativos custos sobre a sociedade*”. Nesse sentido, propôs reformular a legislação interna e acrescentou que a proposta das principais organizações e foros internacionais de luta contra a lavagem de dinheiro de reforçar as regulamentações sobre os paraísos fiscais “*não estão em sintonia com nossas prioridades fiscais e econômicas*”. Com bases nesses argumentos, o governo norte-americano opôs-se firmemente à ofensiva desencadeada pelos países europeus reunidos na Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) contra o movimento internacional de capitais ilegais e, em especial, contra os “paraísos fiscais”. Isto é: os Estados Unidos, o país que encabeçou durante os anos 90 o processo pelo qual se articulou no cenário internacional uma rede institucional dedicada à prevenção e à repressão à lavagem de dinheiro e à administração das finanças ilegais, iniciou o século questionando essa institucionalidade e mantendo uma orientação de desregulamentação e revisão da matéria, mas só até o 11 de setembro de 2001. A partir de então, ante a evidência da importância dos circuitos econômicos ilícitos no financiamento do terrorismo transnacional, o governo norte-americano retomou o caminho da administração Clinton e desencadeou uma agressiva estratégia internacional para a desarticulação dessas redes e mecanismos do *mercado negro*, conforme descrevia matéria publicada em uma das edições de 2001 do *Financial Time*. Os grifos são meus.

nalização de finanças ilegais e para a remissão de dinheiro e de bens de origem ilícita, já que guardam certas características constitutivas que facilitam e permitem ocultar a procedência ilegal do dinheiro ou dos bens em questão, assim como a identidade dos verdadeiros proprietários e o destino que terão os recursos.⁵ Tudo parece indicar, pois, que terrorismo, criminalidade organizada e finanças ilegais constituem aspectos característicos das novas problemáticas de segurança que devem ser enfrentadas.

Segurança e securitização

A “segurança” supõe a existência de uma situação percebida como livre de ameaças ou riscos, ou, ante a percepção de ameaças ou riscos identificáveis e/ou previsíveis, a possibilidade de articular, exitosamente, iniciativas e mecanismos político-institucionais tendentes a prevenir, controlar ou conjurar com eficácia referidas ameaças ou riscos em prol de alcançar ou preservar certo ordenamento político, econômico ou social idealmente projetado. Por conseguinte, a *segurança* implica:

- a) a enunciação de certas *práticas* ou de um certo *ordenamento social, político e econômico* (ordenamento entendido como sistema de práticas e interações sociais, políticas e jurídicas com certa regularidade espaciotemporal) no qual se configura uma determinada situação que se projeta construir e/ou proteger;
- b) a identificação de um conjunto de fatos-ações, acontecimentos e/ou processos – percebidos como *ameaças* ou *riscos* – que, de alguma maneira, vulnerabilizam potencial ou manifestamente a construção, manutenção ou proteção do ordenamento estruturado ou projetado;
- c) a formulação de um conjunto de iniciativas, programas, mecanismos e procedimentos institucionais – de caráter jurídico, político, econômico e/ou social – tendentes a canalizar ações que apontem tanto para o rastreamento e conhecimento das ameaças e riscos como sua prevenção, neutralização ou conjuração.

Conforme Buzan, Waeber & Wilde (1998), a *securitização* é o processo mediante o qual determinados fatos ou acontecimentos são percebidos e considerados como ameaças a certas práticas ou situações

5 Trabalhei mais amplamente esse tema em Sain (2001a). Ver também Llerena (2001).

políticas, sociais, econômicas ou culturais e, em consequência, passam a ser objetos de determinadas políticas públicas. Nesse sentido, esses autores indicam que a securitização constitui uma “versão extrema de politização”. Qualquer assunto público pode ser objeto de *politização* quando tal ocupa algum lugar na agenda política pública, isto é, quando é objeto de decisões governamentais e de destinações orçamentárias, ou de qualquer outra medida de governo. Se dito assunto é “apresentado” como uma “ameaça existencial” que requer “medidas de emergência” que validem de algum modo o desenvolvimento de “ações fora dos limites normais do procedimento político”, está-se diante de um processo de *securitização* desse assunto. Assim, a definição e o critério de securitização derivam do “estabelecimento intersubjetivo de uma ameaça existencial com uma relevância suficiente para ter efeitos políticos substanciais” (BUZAN; WAEVER & WILDE, 1998, p.23 – grifos nossos).

Está aqui, pois, um aspecto-chave da problemática tratada. A abordagem conceitual que se faz das novas ameaças e da vinculação com os problemas tradicionais da segurança regional e interna de nossos países constitui a primeira etapa do processo de securitização desses assuntos e, no final, disso dependem o alcance e as particularidades das políticas de segurança a esse respeito.

Como se assinalou anteriormente, o novo cenário de segurança combina um conjunto de situações de risco e conflitos de longa data com outros de recente conformação. Esquemáticamente pode-se indicar que às problemáticas tradicionais derivadas de confrontações estatal-militares somam-se, na atualidade, os riscos e as ameaças derivados da criminalidade organizada e do terrorismo transnacional. Esse conjunto de assuntos delinea uma situação complexa, na qual se combinam fatos e atividades de diferentes portes produzidos tanto por atores estatais como por grupos não-estatais, e sobre os quais atua, em contrapartida, uma enorme variedade de recursos e instrumentos institucionais estatais e não-estatais postos em funcionamento com o objetivo de prevenir, conjurar ou enfrentar esse conjunto de riscos e ameaças. As modalidades de riscos ou ameaças e os vários atores intervenientes condicionam, mas não determinam, o tipo de instrumento institucional contraposto para sua conjuração.

O que se observa em toda a região sul-americana, inclusive na Argentina, é a presença de uma enorme variedade de enfoques e modalidades de securitização ante as novas problemáticas de segurança.

A segurança global no plano sub-regional⁶

Recentemente, Ernesto López (1999, p.147) destacou que, no marco de um cenário altamente globalizado, tanto nossos países como a sub-região à qual pertencem deveriam ser “confiáveis (previsíveis, decifráveis) ... e estáveis (econômica e politicamente)”, o que, ante os problemas de segurança global, deve supor uma projeção internacional assentada no “concernimento responsável e no pleno compromisso com a cooperação para a paz ... Países ou regiões inseguras, beligerantes ou conflituosas são pouco compatíveis com a ordem globalizada”.

Esses imperativos obrigam nossos países e a sub-região a mostrarem-se competentes no momento de dar conta dos principais problemas de segurança – tradicionais ou novos – que se originam e/ou se desenvolvem em seu âmbito, e abordá-los por meio de iniciativas políticas e instrumentos institucionais eficientes ante a necessidade de neutralização e conjuração de ditos problemas.

Nos anos 80 e 90, a democratização política desenvolvida nos países do Cone Sul e a paulatina, mas crescente, integração econômico-comercial notabilizaram um processo de distensão que esteve marcado por duas tendências, a saber: 1. por um lado, a diminuição das percepções de ameaças militares mútuas entre os países da região, em particular entre Argentina, Brasil e Chile; e 2. por outro, a concretização de instâncias de resolução pacífica e negociada dos conflitos e tensões existentes e, especificamente, dos problemas limítrofes pendentes. Tais tendências, por sua vez, deram lugar a uma situação sub-regional caracterizada pela ausência de conflitos interestatais sujeitos à resolução militar e, a partir daí, ao início de um processo de construção e afiançamento da confiança mútua. No que se refere à dimensão militar, esse clima está certamente condicionado pelo fato de o Cone Sul constituir a região do globo com menor número de conflitos interestatais em sua história e com a mais baixa média de gastos públicos destinados ao uso militar, como também pela ausência de ameaças intra e extra-regionais que ponham em risco a segurança da sub-região e a relativa marginalidade que esta detém com relação à agenda de segurança internacional. Nesse ponto, foram numerosas as iniciativas levadas a cabo entre os países da sub-região em matéria de segurança e defesa.⁷

⁶ Por *sub-região* entendo o âmbito dos países do Mercosul ampliado.

⁷ Trabalhei esses aspectos em Sain (1999). Ver também Hirst (1996, cap.4 e 5).

Não parece, entretanto, que os esforços e iniciativas empreendidas e os resultados alcançados por nossos países ante as novas ameaças que se desenvolvem na região tenham sido equivalentes. Durante os últimos anos, novos problemas adquiriram uma envergadura significativa, em particular aqueles que dizem respeito ao *narcotráfico*, à *lavagem de dinheiro* e ao *terrorismo*.

Na área sub-regional, a produção, a distribuição e o consumo de drogas – em particular, de cocaína e de maconha – têm se incrementado notavelmente, assim como o tráfico local de drogas – em particular, de cocaína e heroína – para outras regiões do mundo. Na Bolívia, encontra-se um dos maiores centros produtores mundiais de cocaína, mas tal sistema produtivo é de caráter regional, já que nele intervêm de diferentes maneiras outros países da sub-região e do mundo. O grosso das iniciativas internacionais tendentes a substituir o cultivo da folha de coca, principal insumo para a produção de cocaína, tem fracassado. Os produtos químicos necessários para a elaboração da cocaína na Bolívia são produzidos pela indústria farmacológica e química da Argentina e do Brasil, e são posteriormente contrabandeados para esse país de forma direta ou mediante um certo mecanismo de triangulação – através do Paraguai. Uma parte menor dessa produção é comercializada e consumida nos próprios países da sub-região, em especial no Brasil e na Argentina, e, através destes e do Chile, são traficados para outras regiões do mundo. O desenvolvimento farmacológico e químico da Argentina e do Brasil converte esses países em produtores potenciais de drogas sintéticas ilícitas. Finalmente, os benefícios econômicos do negócio são “lavados” tanto nos países da região, mormente por meio daqueles que contam com um sistema financeiro desenvolvido, como Brasil – em primeiro lugar – e Argentina, ou com um sistema financeiro com características *off shore*, como Uruguai e Paraguai. Trata-se, pois, de um empreendimento produtivo, comercial e financeiro de escala sub-regional e internacional.

Em matéria de lavagem de dinheiro – ao compasso da desregulamentação e da abertura dos mercados financeiros e econômicos de nossos países e das evidentes deficiências nos mecanismos e instâncias de controle estatal na matéria – ao longo dos últimos anos tem sido considerável o incremento e a sofisticação dos processos de reciclagem dos benefícios econômicos provenientes de diversas atividades delituosas desenvolvidas na região e em outros lugares do mundo, em particular a reciclagem de ativos provenientes do narcotráfico, o contrabando, o tráfico ilegal de armas, a evasão tributária, o terrorismo, os seqüestros, os roubos qualificados etc. A ausência ou a existência de mecanismos ina-

dequados de regulação e supervisão das instituições financeiras, a ausência de um sistema eficiente de denúncia de transações suspeitas – somado aos insuficientes ou inadequados requerimentos legais para o registro e funcionamento de sociedades comerciais e de negócios, aos obstáculos à cooperação internacional –, os exíguos recursos destinados a prevenir, detectar e reprimir atividades de lavagem de dinheiro e as deficientes formas de criminalização dessa ilicitude constituem padrões recorrentes nos países da sub-região e convertem-na em um âmbito propício para a reciclagem de fundos ilícitos.

Como na temática do narcotráfico, no grosso de nossos países existem normas e regulamentações formais destinadas à luta contra a lavagem de dinheiro que se adaptam às recomendações exigidas pelos principais organismos internacionais dedicados à matéria. Entretanto, trata-se de uma mera *institucionalidade simbólica* que, na verdade, encobre a recorrente deficiência estatal na prevenção e repressão da lavagem de dinheiro e, em certas ocasiões, a evidente falta de vontade governamental para tanto ou diretamente o amparo oficial a certos circuitos ou operações de lavagem de dinheiro gerado por diversos atos de corrupção. Assim mesmo, a consolidação da chamada *economia informal* ou *mercado negro* e dos mecanismos da *evasão fiscal* denota a fraqueza governamental ante o delito econômico e faz dos mercados negros da economia uma instância privilegiada para a lavagem do dinheiro sujo da criminalidade organizada.

Com relação ao terrorismo, o panorama sub-regional não parece diferente do descrito para o narcotráfico e a lavagem de dinheiro – quanto à debilidade estatal ante o fenômeno. Durante a década passada, em numerosos países da região, tiveram lugar vários atentados de caráter terrorista. Mas foi na Argentina que se produziram os fatos de maior envergadura. O primeiro deles aconteceu em março de 1992, contra a embaixada de Israel em Buenos Aires; o segundo concretizou-se em julho de 1994 contra a sede do edifício da Sociedade de Ajuda Mútua Judaica (Amia), provocando ambos mais de uma centena de vítimas fatais, numerosos feridos e vultosos danos materiais. Sobre o primeiro fato, há indícios de que se tratou de um atentado cometido por um grupo terrorista transnacional de origem árabe. Todavia, o segundo parece ter sido um atentado terrorista local com conexão internacional.

Nenhum desses acontecimentos foi esclarecido, nem existem indícios comprovados acerca dos responsáveis e autores mediatos e imediatos das operações, nem das conexões locais, regionais e internacionais que propiciaram sua ocorrência. Em grande medida, nem mesmo os fa-

tos em si mesmos, tal como ocorreram, foram esclarecidos, permanecendo ainda como objeto de investigação judicial. As deficiências institucionais a respeito são evidentes e demonstram as insuficiências existentes no plano legal, administrativo e jurisdicional para fazer frente a esse tipo de ameaças (SALINAS, 1997; CONGRESO DE LA NACIÓN, 1998). Todavia, do trabalho da Justiça e das investigações levadas a cabo pelo Congresso da Nação ou pelo próprio Poder Executivo, surgiram algumas evidências acerca de certos apoios logísticos e operacionais aos autores dos atentados, provenientes da zona da “Tríplice Fronteira”, em particular de certos grupos políticos radicalizados de origem árabe que residem e operam na Ciudad del Este, no Paraguai e em Foz do Iguaçu, no Brasil. Nessa zona, efetivamente, atuam grupos de origem árabe dedicados basicamente ao contrabando e ao narcotráfico e, em menor medida, empreendem ações de apoio ao terrorismo transnacional do Oriente Médio.

Em numerosas ocasiões, os Estados Unidos têm assinalado que os mencionados atentados foram perpetrados por componentes de organizações terroristas islâmicas – Hezbollah, em particular – que operam na dita zona,⁸ mas nunca trouxeram à Justiça argentina elementos de convicção a respeito. Diferentemente, o Brasil colaborou com a Argentina na intenção de prevenir e esclarecer o segundo atentado. Alguns dias antes, o cidadão brasileiro Wilson dos Santos, vinculado aos organismos de inteligência desse país, proporcionou informação a um consulado argentino na Europa acerca do atentado de 1992 e a respeito de um iminente fato que ocorreria em Buenos Aires por aqueles dias, mas suas denúncias não receberam a devida atenção tanto pelas autoridades consulares como pelos delegados de inteligência argentinos. Ao final desse ano, esse cidadão compareceu diante das autoridades policiais argentinas, declarou o que sabia e foi displicente e apressadamente ouvido, o que provocou uma ruptura de relações, em matéria de inteligência, entre as agências brasileira e argentina (SALINAS, 1997).

Pois bem, ante esse conjunto de problemáticas e questões vinculadas com o crime organizado e o terrorismo, as iniciativas desenvolvidas entre os países da sub-região têm sido em geral meramente formais e claramente inscritas em uma lógica protocolar raramente traduzida em

8 Assim se expressou recentemente o embaixador Francis Taylor, coordenador para o contraterrorismo do Departamento de Estado, quando em 10 de outubro passado indicou que na “Tríplice Fronteira” operam, desde muito tempo, organizações extremistas islâmicas como o Hezbollah e o Hamas, a primeira delas suspeita de haver cometido os atentados de Buenos Aires (TAYLOR, 2000). Ver também United States Department of State (2001).

ações e políticas concretas, o que torna vulnerável o necessário “concernimento responsável e pleno compromisso” que mencionava López (1999, p.147). Vale dizer, avançou-se notavelmente em matéria de segurança militar e não há conflitos ou enfrentamentos convencionais na sub-região, mas foi pouco o que se fez ante as novas problemáticas de segurança. Alguns fatos podem servir de exemplo disso.

Quanto ao narcotráfico, o primeiro diagnóstico continental acerca da situação relativa a um amplo torvelinho de atividades, incluindo o desenvolvimento de estratégias e planos nacionais antidrogas, operações de apreensão de drogas, criação de programas de prevenção e reabilitação, redução da produção de cultivos ilícitos, desvio de insumos químicos, prevenção da lavagem de ativos e tráfico de armas, entre outros, consumou-se por meio do Mecanismo de Valorização Mútua (MEM), no âmbito da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (Cicad) da Organização dos Estados Americanos (OEA), dispositivo multilateral, criado em 1998, e efetivado, em sua primeira rodada, durante os anos de 1999 e 2000. Até esse momento, a única avaliação regional a respeito era a efetuada anualmente – e de forma unilateral – pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos, mediante seu mecanismo de certificação.

No plano sub-regional recentemente (em abril de 2000) houve a I Reunião Especializada de Autoridades de Aplicação em Matéria de Drogas do Mercosul (RED), juntamente com representantes da Bolívia e do Chile. Ali, acordou-se a constituição de uma série de comissões de trabalho – duas das quais dedicadas ao tráfico de drogas e à fiscalização de precursores químicos, e à lavagem de dinheiro – que nunca voltaram a reunir-se, apesar do cronograma aprovado a respeito.

Como antecedente disso, em março de 1998 aprovaram-se as normas para a implementação do Sistema de Informação de Segurança do Mercosul, Bolívia e Chile (Sisme). Assim mesmo, em julho desse ano, os chanceleres do Mercosul ampliado subscreveram um acordo segundo o qual se comprometeram a assegurar a cooperação e assistência recíproca entre todas as forças de segurança, policiais e organismos competentes dos países da região “a fim de fazer cada dia mais eficientes” as tarefas de prevenção, controle e repressão das atividades delituosas, em especial, aquelas derivadas do “narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas, munições, explosivos, roubo e furto de veículo, lavagem de ativos, contrabando e tráfico de pessoas”. Nesse sentido, os ministros do Interior desses países aprovaram um plano na matéria que nunca foi posto em prática. Finalmente, em dezembro de 1999, aprovou-se o Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional no

Mercosul, Bolívia e Chile, cujos principais objetivos e ações básicas referidas ao narcotráfico, terrorismo, tráfico de menores, contrabando, roubos e furtos de veículos automotores, crime organizado e ilícitos ambientais constituem ainda uma tarefa carente de implementação. A cooperação sub-regional efetiva nesses aspectos foi reduzida e desenvolvida fora da concepção de um esquema regional de segurança.

Com relação à luta regional contra a lavagem de dinheiro, a Argentina e o Brasil integraram-se (em junho de 2000) como membros plenos ao Grupo de Ação Financeira Internacional contra a Lavagem de Dinheiro (Gafi), o mais importante foro internacional na matéria. Mesmo assim, em dezembro desse ano, por iniciativa desses países, formou-se o Grupo Sul-americano de Ação Financeira contra a Lavagem de Ativos (Gafisud), um grupo análogo ao Gafi, mas no âmbito sul-americano. Esse organismo reúne-se duas vezes ao ano e seus membros devem se auto-avaliar e ser avaliados mutuamente com o objetivo de verificar o grau de implementação do conjunto de recomendações, que contém medidas de aplicação universal referidas ao sistema jurídico penal e policial, ao sistema financeiro e sua regulamentação e à cooperação internacional, todas destinadas a combater a “lavagem” de capitais. Após um ano de funcionamento, completou-se somente a primeira rodada de auto-avaliações. Em dezembro de 2000, também foi subscrito um convênio de cooperação entre os Bancos Centrais dos países do Mercosul ampliado para a “prevenção e repressão de manobras tendentes à legitimação de ativos provenientes de atividades ilícitas”, visando homogeneizar normas e procedimentos preventivos, intercambiar informação, cooperar nas investigações de atividades ou operações suspeitas e compartilhar experiências e metodologias, ainda que tenha sido praticamente nula a implementação. Na verdade, a simbologia dessas iniciativas não oculta o fato de que nos países da região, apesar de contar com certa legislação e instituições atualizadas na matéria, a ilicitude de alta rentabilidade econômica e a conseqüente lavagem de dinheiro têm crescido vertiginosamente, e os esforços para controlá-las e conjurá-las têm sido certamente deficientes.

Com relação ao terrorismo, além do exposto, em 28 de setembro – ou seja, alguns dias depois dos atentados nos Estados Unidos – os ministros do Interior dos países do Mercosul acordaram a formação de um Grupo de Trabalho Permanente para avaliar “as ações conjuntas e coordenadas” na luta contra o terrorismo e estudar medidas para serem incluídas no Plano de Segurança Regional, oportunamente aprovado. Também comprometeram-se a fornecer ao referido grupo toda a informação acerca do terrorismo que esses países possuíam e submeter a ele

a condução de todos os grupos operacionais já existentes, em particular o Comando Tripartite da Tríplice Fronteira, mecanismo criado em maio de 1996 e constituído pelas autoridades de segurança e policiais da Argentina, Brasil e Paraguai como instância de coordenação e cooperação em matéria de segurança, visando combater a criminalidade na zona da Tríplice Fronteira, assim como também as Unidades Binacionais de Coordenação Conjuntas, integradas por forças policiais e de segurança dos países do Mercosul e dedicadas a diferentes questões, entre elas o terrorismo.

No plano hemisférico, em 21 de setembro os chanceleres dos países da OEA aprovaram uma resolução tendente ao fortalecimento da cooperação hemisférica para “prevenir, combater e eliminar o terrorismo” por meio do fortalecimento do Comitê Interamericano contra o Terrorismo (CICTE), criado em 1998 e posto em funcionamento em outubro de 1999, com a finalidade de prestar assistência a seus Estados-membros, fomentando o intercâmbio de experiências e informação sobre as atividades de pessoas, grupos, organizações e movimentos vinculados a atos terroristas, como também com relação aos métodos, fontes de financiamento, entidades que recebam proteção ou apoio, em forma direta ou indireta, e sua eventual vinculação no cometimento de outros delitos. Na verdade, desde então o trabalho desse comitê não foi prolífico. Em outra resolução, consideraram os ataques terroristas contra os Estados Unidos como “ataques contra todos os Estados americanos” e decidiram dar assistência mútua efetiva nos termos do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, o qual não foi mais que uma expressão clara de um ato diplomático meramente formal.

Em suma, na esfera sub-regional, os sucessos obtidos em outros assuntos tradicionais de segurança e, nesse sentido, a conversão efetiva da sub-região como uma zona de paz convivem com um conjunto de iniciativas declamatórias e protocolares que não se têm traduzido em programas e procedimentos institucionais domésticos eficientes para enfrentar esse conjunto de “novas ameaças”.

A securitização militarizante do terrorismo transnacional na Argentina

A partir do atentado de 11 de setembro de 2001, o terrorismo transnacional passou a constituir um dos assuntos mais importantes em matéria de segurança internacional e nacional e, em consequência, em uma instância prioritária de *securitização*. Na Argentina, o debate que

marca a securitização do terrorismo adquiriu certas particularidades. Por um lado, quem jogou um papel ativo como “ator securitizante” foi o próprio governo, por meio de seu ministro de Defesa, Horacio Jaunarena, que insistentemente tem sustentado a necessidade de revisar e reformular o esquema normativo e o sistema institucional vigente em matéria de segurança e de permitir – nos termos dessa revisão – que as Forças Armadas tenham um papel destacado na prevenção e conjuração do terrorismo, tanto no plano operativo como no da produção de informação e inteligência. Por outro, esse impulso oficial – que, ao que parece, pode ser denominado *securitização militarizante do terrorismo* – não parece responder à gravidade do fenômeno no plano internacional, às peculiaridades do terrorismo transnacional, nem às demonstradas insuficiências e limitações do sistema de segurança argentino ou às características de seu esquema normativo e, também, às questões substancialmente diferentes das assinaladas, como há *necessidade de encontrar um horizonte de novas missões e tarefas em matéria de segurança para as Forças Armadas que complementem as relativas à defesa nacional e que permitam hierarquizá-las ante a ausência de conflitos bélicos iminentes para nosso país e, em particular, ante a brusca redução pressupostamente sofrida por essas forças durante os últimos anos*. Também é uma forma de hierarquizar o abatido ministério do setor.

Nesse contexto, os atentados terroristas de 11 de setembro foram interpretados oficialmente como próprios de uma situação nova que requeria um reposicionamento estratégico e institucional em matéria de segurança. Nesse sentido, quem agiu desde então como o porta-voz privilegiado dessa posição foi o próprio ministro Jaunarena. “O ato terrorista que viveram os Estados Unidos representa uma revolução no campo da reflexão estratégica de uma envergadura equivalente à queda do Muro de Berlim, que mudou toda uma concepção estratégica e o sistema de resposta” (LA NACIÓN, 2001), sustenta o ministro. Em sua opinião, essa nova situação de segurança inutiliza as “respostas convencionais” e obriga a adequar “o sistema de leis” vigentes, dado que, ante a aparição de um novo conflito, ou “viola-se a lei para atender eficazmente ao conflito” ou “atem-se à lei e não se dá a resposta eficaz” ao conflito. Assim mesmo, para o funcionário, as tarefas de “inteligência preventiva” são chaves para lutar contra o terrorismo, mas tal trabalho deve supor, por um lado, a “coordenação de políticas” no plano internacional e, por outro, a vinculação da “inteligência interna com a externa” (LA NACIÓN, 16 set. 2001).

De acordo com essa interpretação inicial, Jaunarena e alguns chefes militares afirmariam que tanto o narcotráfico como o terrorismo transnacional constituem “ameaças externas”, cuja conjuração requer a

intervenção operacional e de inteligência das Forças Armadas, o controle de amplas zonas de fronteira por parte do Exército e uma mudança profunda nos modos de “articular os sistemas de inteligência na ordem interior e exterior” (*LA NACIÓN*, 20 set. 2001, p.12).

Todavia, nem todos os membros do gabinete compartilham essa visão. Naqueles mesmos dias, o chanceler Adalberto Rodrigues Giavarini assinalava que o governo não previa uma mudança nas normas de defesa e segurança internas e, após ressaltar a necessidade de melhorar a coordenação entre as forças de segurança e intensificar a cooperação internacional na matéria, sustentava a necessidade de enfrentar a nova situação de segurança “dentro da normativa existente” (*LA NACIÓN*, 18 set. 2001, p.15). Dias mais tarde, diante dos chanceleres de todo o continente americano reunidos na OEA, Rodríguez Giavarini (2001) afirmaria que a “heterogeneidade dessas novas ameaças de natureza delituosa” requeria novos enfoques e respostas que somente podiam canalizar-se “sob o império da lei e do direito”.

Essa forma de *securitização criminalizante* do terrorismo, diferente da impulsionada por Jaunarena, foi compartilhada por numerosos funcionários e ministros, mas não foi esta a posição que se implementou no governo nacional, já que, em poucos dias, seria o próprio presidente De La Rúa quem afirmaria a necessidade da ingerência militar no combate ao terrorismo, posto que este configuraria uma ameaça externa: “O terrorismo é um ataque exterior; de modo que as Forças Armadas devem atuar também nisso, sem violar a lei de segurança interior, que proíbe fazer inteligência interna dos próprios cidadãos ou de caráter político”, disse o mandatário (*LA NACIÓN*, 25 nov. 2001, p.10).

Conforme a legislação vigente na Argentina, a manutenção de uma situação normal de segurança interior implica basicamente o desenvolvimento de dois tipos de atividades institucionais conexas: a segurança cidadã preventiva e a investigação criminal dos delitos em auxílio da justiça. As agências estatais que estão funcional e organicamente mais bem dotadas de recursos humanos e operativos – e mais bem preparadas e capacitadas para esse tipo de trabalho – são os corpos e as forças policiais e de segurança federais, em particular as dependências dedicadas às tarefas de inteligência e investigação criminal do terrorismo e da delinquência complexa.

Na Argentina – desde que foram perpetrados os atentados terroristas contra a embaixada de Israel e contra o edifício da Amia –, criou-se na jurisdição da Polícia Federal uma unidade antiterrorista que, como tal, dedicou-se exclusivamente às atividades de inteligência e operação

para prevenir e conjurar a ação terrorista no território nacional. Em fevereiro de 2001, essa unidade foi hierarquizada e convertida na Direção Geral de Terrorismo Internacional e Delito Complexo – dependente da chefatura da referida força –, a qual fixou como missão “atuar como inteligência nas investigações de fatos criminais que se pressuponham cometidos por organizações terroristas ou por bandos que denotem uma estrutura de empresa com uma planificação complexa” (POLÍCIA FEDERAL ARGENTINA, 2001).

Pelo contrário, as Forças Armadas, desde os anos 80, não detêm função – nem operativa, nem em matéria de inteligência – relacionada com o terrorismo ou com a segurança interior, mas somente constituem o instrumento militar de defesa nacional ante as agressões castrenses de origem externa, e produzem exclusivamente inteligência estratégico-militar e operativo-militar. Em consequência, essas forças não estão preparadas nem funcional nem organizativamente para desenvolver tarefas vinculadas à prevenção e conjuração de ações terroristas ou criminosas complexas e, em particular, para trabalhar como forças auxiliares da justiça. Por isso, resultaria funcionalmente anacrônico e financeiramente oneroso se, em tempos de crise fiscal, a Argentina decidisse treinar e capacitar as suas Forças Armadas e a inteligência militar em assuntos alheios às suas funções tradicionais, duplicando tarefas com as polícias e forças de segurança, e postergando a criação de um sistema de segurança preventivo e eficiente.

Ao mesmo tempo em que desde a esfera oficial se tem alentado a militarização da luta contra o terrorismo internacional, foram deixadas de lado questões centrais para o desenvolvimento de uma política integral contra o terrorismo e a criminalidade organizada.

Em matéria normativa, a Argentina não tem penalmente tipificada como delito a figura de “terrorismo”, nem ratificou a Convenção das Nações Unidas para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, assinada em 1999, tal como recomendou o Gafi, nos termos de um plano de ação para combater o terrorismo aprovado pelo referido organismo em fins de outubro de 2001, em uma reunião extraordinária celebrada em Washington; tampouco se enviou projeto de lei ao Congresso Nacional para o tratamento legislativo correspondente. Da mesma forma, o país não conta com um sistema integrado de radar destinado ao controle efetivo e permanente de seu espaço aéreo, nem informatizou os sistemas de monitoramento e controle dos postos fronteiriços ou de ingresso e egresso de pessoas no território nacional – em particular daquelas zonas sensíveis ao contrabando, ao tráfico de drogas e às atividades vinculadas ao terrorismo.

Com relação às atividades de inteligência, a Argentina promulgou uma lei que regula o funcionamento e controle dessas atividades da vida institucional dos organismos responsáveis pela mesma, os quais até então haviam funcionado sobre a base de reformas secretas promulgadas em épocas ditatoriais. A coordenação de trabalho dos organismos de inteligência do Estado, das forças castrenses e das polícias e corpos de segurança é praticamente nula, ao que se soma que a cooperação com os organismos de inteligência norte-americanos dedicados ao combate ao terrorismo atravessa, desde o ano 2000, uma situação de crise, derivada de significativas diferenças surgidas a partir da publicação dos nomes e fotografias de vários agentes da Agência Central de Inteligência (CIA) que operam oficialmente no país. Este é, portanto, um setor carregado de debilidades e insuficiências que põem o país numa situação de enorme fraqueza institucional.

Além disso, o sistema de segurança interior argentino adoece faz tempo de uma série de deficiências importantes, tais como a inexistência de um diagnóstico apropriado acerca da situação delituosa no país e, em especial, daquela situação referida a delitos complexos, como o narcotráfico, o contrabando, a lavagem de dinheiro, os delitos econômicos etc. Nota-se também a ausência de coordenação federal entre os principais componentes do sistema – em particular, entre as forças e corpos policiais e de segurança nacional e provinciais – e a falta de lineamentos estratégicos básicos em torno dos quais fosse possível o desenvolvimento de uma política federal de segurança interior e de estabelecimento de prioridades na matéria. A isso se soma, como se afirmou, a inexistência de um sistema integrado que produza e coordene a necessária inteligência criminal nos termos de um programa nacional.

Em suma, esse conjunto de deficiências, análogas às que existem em outros países da região, coloca a Argentina entre os países que contam com “Estados fracassados”, isto é, “Estados que são incapazes de proteger seus indivíduos e comunidades das forças que ameaçam sua segurança existencial” (TOKATLIÁN, 2001, p.1).⁹ Em nosso caso, esse

9 Esse autor cita o conceito de *Estados fracassados* que é utilizado no seminário realizado pela United State Commission on National Security of 21st Century para fazer menção a países com sérios problemas de “segurança nacional”. Em vez disso, aqui se utiliza o conceito apenas para fazer referência àqueles países que contam com um sistema de segurança cujas deficiências e limitações têm origem no fracasso na prevenção e conjuração dos principais riscos e ameaças que devem enfrentar, tanto no plano da segurança interna como da segurança externa e que, como consequência disso, referidos riscos e ameaças têm-se materializado crescentemente nos fatos e atividades concretas que vulneram continuamente a segurança de seus habitantes.

fracasso tem-se revelado nas deficiências recorrentes postas manifestamente na formulação dos problemas e das prioridades, na prevenção e conjuração dos principais desafios que a Argentina enfrenta em matéria de segurança nos últimos anos e na administração da justiça ante os fatos consumados e provados.

De todo modo, isso não justifica por si mesmo a militarização de certas áreas-chave da segurança interior e, menos ainda, de determinados circuitos de gestão do sistema de segurança e inteligência. Tudo parece evidenciar a necessidade de empreender um processo de reformulação do sistema de segurança interno que, sem dúvida, deve começar com a reversão da tradicional indiferença com que a classe governante argentina tem tratado os assuntos da segurança pública, tornando-os uma preocupação prioritária de sua agenda política.¹⁰

Considerações finais

Os atentados perpetrados em 11 de setembro de 2001 puseram a descoberto, de maneira contundente, que as concepções e os sistemas de segurança existentes – tanto nos países centrais como em nossos países – estão basicamente articulados para prevenir e conjurar conflitos, riscos e ameaças tradicionais, em particular aquelas que surgem de agressões militares – sejam convencionais ou não-convencionais – entre Estados, e que delimitam o âmbito funcional do que se denomina “segurança nacional” ou “defesa nacional”. Por certo, durante os últimos anos, observou-se um esforço importante – tanto no plano doméstico como no internacional – em direção à articulação de mecanismos e sistemas de segurança eficientes para prevenir e conjurar as “novas ameaças” mencionadas, fundamentalmente em suas expressões transnacionais. Não obstante, o enorme e significativo crescimento desses fenômenos – tanto no plano internacional como no sub-regional – indica a insuficiência desses esforços.

Nesse sentido, cabe destacar que o conjunto de novas tendências abordadas e, em particular, as características fenomênicas do terrorismo, assim como as modalidades de organização e funcionamento dos grupos terroristas e de seu desdobramento transnacional, dão conta da importância que, em matéria de prevenção e conjuração, têm os seguintes aspectos:

¹⁰ Trabalhei mais amplamente essas questões em Sain (2001b).

1 A necessidade de empreender um *processo comum e sub-regional de securitização do terrorismo* – e da criminalidade organizada também – que reúna as perspectivas de caráter sub-regional e permita a harmonização de esquemas legais e institucionais, e mecanismos convergentes em matéria de inteligência e segurança. Se a região não é capaz de uma conceitualização própria do terrorismo e da construção de um quadro da situação de dada problemática na região e dos efeitos de uma abordagem sub-regional do problema, ambos os aspectos serão impostos por outros atores internacionais dominantes, conforme critérios e interesses que poderão ser convergentes ou não com nossas necessidades e problemáticas.

2 As atividades de *inteligência* consistentes no recolhimento de informação e a produção de análises sobre as modalidades operativas dos grupos e redes em questão, seus integrantes, funções e procedimentos de recrutamento e treinamento, seu desdobramento territorial, seus mecanismos de financiamento e de inteligência, seus esquemas e circuitos de condução estratégica e operativa, suas vinculações com outros grupos ou redes locais ou internacionais, seu financiamento etc. constituem aspectos centrais para a formulação de políticas integrais de segurança, tanto no plano doméstico como no sub-regional.

3 A *coordenação interagências* dos organismos de inteligência e os corpos ou forças de segurança operativas de cada país, assim como a *cooperação e complementação sub-regional e internacional* entre as autoridades encarregadas da segurança interior e entre as agências de inteligência e segurança pertencentes a diferentes países da região, configuram uma instância indispensável para a articulação de um esquema sub-regional de luta contra o terrorismo e o crime organizado.

Nesses três aspectos, expressam-se, justamente, as maiores deficiências e limitações dos sistemas de segurança encarregados da prevenção e conjuração dos fatos analisados, e esses eixos marcam os parâmetros centrais sobre a base dos quais deveria se estabelecer uma *agenda sub-regional de segurança*.

Por certo, após o 11 de setembro, parece impossível negar a legitimidade dos Estados Unidos para dar uma resposta firme ao terrorismo transnacional do qual sua sociedade foi vítima. Entretanto, a proclamada “guerra internacional contra o terrorismo”, até agora uma mera abstração carregada de incerteza, pode encobrir novas formas de domínio internacional assentado em uma modalidade de securitização do fenômeno que exclua o *multilateralismo* e oriente-se para formas unilaterais de imposição de parâmetros que tenham somente em conta os

interesses de certos setores do governo norte-americano e que, além disso, bem poderão dar lugar a empresas militaristas de resultado imprevisível para nossos países.

Além disso, é curioso ouvir o presidente Bush afirmar que a guerra contra o terrorismo será “total” e, ao mesmo tempo, reconhecer – como o fez seu secretário de Defesa, Donald Rumsfeld – que os Estados Unidos foram vítimas de “inimigos ocultos”, cuja indefinição obriga a empreender uma guerra não centrada na identificação do adversário – já que parece difícil fazê-lo –, nem no lugar de desencadeamento desta, mas em “como atacará o inimigo”. Em outras palavras, *guerra integral contra ameaças e inimigos incertos*.

Assim, nessa ordem de coisas, tudo indica que, para os Estados Unidos, a “questão Colômbia” inscrever-se-á, de agora em diante, naquela “guerra internacional contra o terrorismo” e, tal como recentemente destacou Tokatlián (2001), não é improvável que a intervenção militar norte-americana no Afeganistão (ação que conjuga formas convencionais e operações especiais de guerra) pretenda ser implementada naquele país sul-americano, com o conseqüente impacto regional. O enorme poder político e militar norte-americano, demonstrado logo depois do 11 de setembro, converte-o na instância ordenadora mundial mais importante do cenário internacional. Isso, somado a não menos significativa debilidade e vulnerabilidade – em particular, econômico e financeira – de nossos países, fará que os Estados Unidos contem com uma ampla margem de arbitrariedade para impor na região suas orientações em matéria de segurança.

Em que pese essa consideração, os países da sub-região deveriam ensaiar rapidamente iniciativas tendentes a abordar, conceitual e politicamente, os novos desafios que se nos apresentam em matéria de segurança, já que não o fazer nos exclui, sem atenuantes, do processo de formulação de orientações e políticas internacionais que se impõe em nossos países no marco daquela “guerra contra o terrorismo”.

SAIN, M. F. The new global security scenery and the sub regional dilemmas. *Perspectivas*, São Paulo, v.24-25, p.47-72, 2001-2002.

- **ABSTRACT:** *This paper focus what are the “new blusters” that involve the Mercosul area and that criminal intent linked to the marked of drugs and arms and “money washing”, and like how much these countries are with out to resolve those blusters. Besides analyze the brunt of the September 11 attempt*

upon the affair of the anchor regional. The ambiguous comportment of the EUA has a tendency to dominate the idea of international security, label that terrorism, and this is not so good for the rest of the world.

- **KEYWORDS:** *International security; South America; terrorism; drugs traffic; "money washing"; regional public policies.*

Referências bibliográficas

ATTINÁ, F. *El sistema político global: introducción a las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós, 2001.

BECK, U. *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Buenos Aires: Paidós, 1998.

BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE, J. de. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CASTLE, A. *Transnational organized crime and international security*. Institute of International Relations. The University of British Columbia, Working Paper n.19, November 1997.

CONGRESO DE LA NACIÓN. *Segundo informe de la Comisión Bicameral Especial de Seguimiento de la Investigación de los Atentados a la Embajada de Israel y al Edificio de la AMIA*. Buenos Aires. 1998.

FELDMANN, A.; PERÁLÁ, M. *Non-governmental terrorism in Latin America: re-examining old assumptions*. The Helen Kelloggs Institute for International Studies, Notre Dame, Working Paper n.268, July 2001.

GIAVARINI, A. R. *Discurso durante la reunión de consulta de ministros de Relaciones Exteriores de los Estados parte de la OEA*. Washington, 21 set. 2001. Disponível em <<http://www.oas/defaultesp.htm>>.

HEIDEN, T. V. D. *Measuring Organized Crime in Western Europe*. Slovenia: College of Police and Security Studies, 1996.

HIRST, M. *Democracia, seguridad e integración: América latina en un mundo en transición*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 1996. cap.4 e 5.

LA NACIÓN, Buenos Aires, 16 a 25, sept. 2001.

LLERENA, P. Criminalidad organizada transnacional y finanzas. In: VIRGOLINI, J.; SLOKAR, A. (Coord.) *Nada personal: ensayos sobre crimen organizado y sistema de justicia*. Buenos Aires: Depalma, 2001.

LÓPEZ, E. Criterios generales para la formulación de políticas nacionales de seguridad y defensa: 36 tesis. *Revista de Ciencias Sociales*, Bernal, n. 10, p. 22-36, dic. 1999.

_____. *Nueva problemática de seguridad y nuevas amenazas*. 2001. Comunicação apresentada no Seminário Internacional "Brasil e Argentina Frente às Novas Ameaças", Unicamp, Campinas, 2001.

- ONU (Assembléa Geral). *Resoluçáo n.3.314*. Nova York, 1974.
- POLÍCIA FEDERAL ARGENTINA. *Orden del día*. Buenos Aires, Argentina, n.32, fevereiro de 2001.
- REINARES, F. *Terrorismo y antiterrorismo*. Barcelona: Paidós, 1998.
- SAIN, M. F. Seguridad regional, defensa nacional y relaciones cívico-militares en la Argentina. In: ROJAS ARAVENA, F. (Ed.) *Argentina, Brasil Y Chile: integración y seguridad*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1999. p.42-61.
- _____. *El lavado de dinero: conceptos y características*. Buenos Aires, 2001a. Disponível em: <www.sedromar.gov.ar>.
- _____. Seguridad nacional y terrorismo internacional. *Hacer Pensar*, Buenos Aires, n.3, dic. 2001b.
- SALINAS, J. *AMIA: el atentado*. Buenos Aires: Planeta, 1997.
- TAYLOR, F. *Terrorism in the Western Hemisphere*. Washington: U.S. Department of State, International Information Program, 2000. Disponível em: <<http://usinfo.state.gov/topical/pol/terro/01101006.htm>>.
- TOKATLIÁN, J. G. Estados fracassados. In: CARI; *Boletín*, n.17. Buenos Aires, out./2001.
- UNITED STATES DEPARTAMENT OF STATE. *Patterns of global terrorism 2000*. Washington: U. S. Department of State, 2001.