

---

# Terrorismo e Política Internacional: Uma Aproximação à América do Sul\*

**Marcial A. Garcia Suarez\*\***

**E**ste estudo tem como objetivo: i) discutir como a definição do conceito de terrorismo varia de acordo com distintos contextos e objetivos políticos, partindo-se do pressuposto de que a compreensão política sobre o terrorismo é contextualmente determinada; e ii) questionar como o fenômeno do terrorismo é apreendido pela teoria de Relações Internacionais, discutindo os limites e possibilidades das diferentes abordagens e; iii) analisar como países sul-americanos têm se adaptado a uma agenda antiterror marcadamente exógena ao contexto político regional.

---

\* Artigo recebido em 17 de janeiro de 2012 e aprovado para publicação em 20 de dezembro de 2012.

\*\* Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (Iuperj), pesquisador associado do International Security Program/Belfer Center da Universidade de Harvard, professor adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF) e coordenador do Grupo de Estudos em Segurança Internacional na mesma universidade. E-mail: marcialgsuarez@gmail.com.

A proposta teórica do estudo consiste em um debate aberto sobre o fenômeno político do terrorismo contemporâneo, ao marco mais geral da teoria de Relações Internacionais (RI), propondo um debate teórico entre o fenômeno e as capacidades explicativas das teorias que compõem o *mainstream*; por fim, tentamos propor a maior potencialidade da Escola de Copenhague como uma via analítica e teórica de pesquisa, e para tanto exploramos a questão do terrorismo na América do Sul.

### **Terrorismo: A Busca por uma Definição**

O problema da definição do conceito de terrorismo não é novo e, de certa maneira, é perene na literatura. Em Laqueur (1998), temos uma análise voltada para a compreensão do terrorismo dentro de suas diversas faces, isto é, suas origens, suas características contextuais. Entretanto, a visão de Laqueur é fortemente determinada pela visão de um terrorismo político marcadamente messiânico e de perfil islâmico. Por via similar, Lewis (1993) tenta explorar a relação entre terrorismo islâmico e liberalismo democrático, de maneira muito direta, enfrentando-os e analisando suas incompatibilidades.

Em outra vertente entre os diversos estudos sobre terrorismo, encontramos as análises que contextualizam o fenômeno do terrorismo em relação ao entorno político. Nessa vertente, encontramos Crenshaw (1995), afirmando que o fenômeno deve ser questionado a partir de seu contexto político, bem como as motivações que levam determinado grupo a estabelecer essa forma de violência política como primária na sua escolha. Merari (1994) inscreve-se nessa corrente de análise mais compreensiva, no sentido de discutir o fenômeno a partir de seu contexto. Para tanto, propõe que o fenômeno político do terrorismo é contextualmente informado (como poderemos ver na Tabela 2). Kaldor (2003) afirma que o terrorismo de matriz islâmica pode ser compreendido como um fenômeno político antimoderno;

contudo, a autora afirma que há um paradoxo, que se revela pelo fato de que os grupos terroristas, a fim de aumentar sua eficiência, inscrevem-se em um registro moderno tecnológico (uso de internet, sistema de comunicação etc.) ao mesmo tempo em que acusam as sociedades que utilizam e originam essas estruturas informacionais.

Com uma análise de cunho mais estratégica que estuda a lógica do terrorismo suicida, encontram-se autores como Pape (2003), que propõe um estudo que visa compreender os ganhos relativos ao terrorismo contemporâneo, visto sob uma ótica do cálculo “meios-fins”. A conclusão apresentada pelo autor é a de que há uma vantagem estratégica no terrorismo suicida. McCormick (2003) inscreve-se também nesse tipo de análise, ou seja, trata dos ganhos relativos da opção pelo terrorismo como elemento estratégico. O autor debate sobre um paradoxo que envolve a ação terrorista: para que um grupo terrorista alcance seus objetivos políticos, ele deve ser atuante; entretanto, quanto mais atuante esse grupo for, maior será sua exposição e, logo, mais passível de ser neutralizado.

Nessa primeira abordagem que oferecemos sobre o fenômeno do terrorismo contemporâneo, podemos compreender três vertentes de análise na literatura: uma vertente que elege o terrorismo islâmico como objeto; uma vertente que analisa os fenômenos do terrorismo a partir de seu contexto político; e outra que visa explicar o terrorismo pela sua relação “meios-fins”, isto é, estratégica.

A questão que permanece fundamental para nossa incursão teórica é o problema que envolve a definição do terrorismo. Schmid e Jongman (2005) analisaram 109 definições acadêmicas de terrorismo e traçaram um perfil dos aspectos que influenciam tal definição, conforme consta na Tabela 1.

Por meio da compilação das definições e dos elementos textuais, os autores evidenciaram a maior ou menor incidência de determinados conceitos. Na tabela acima, podemos identificar a frequência com

**Tabela 1**

*Definições Acadêmicas de Terrorismo*

Elemento	Frequência
Violência, força	83,5%
Política	65,0%
Medo, ênfase no terror	51,0%
Ameaça	47,0%
(Psicológico) efeitos e (reações antecipadas)	41,5%
Diferenciação entre vítima e alvo	37,5%
Ação objetivada, planejada, sistemática e organizada	32,0%

Fonte: Schmid e Jongman (2005, p. 5).

que determinado pressuposto aparece na composição do conceito de terrorismo, o que indica a necessidade de uma específica contextualização teórica e política do fenômeno. Entretanto, a questão que emerge a partir da abordagem dos autores é mais complexa do que a mera análise dos elementos que modelam o conceito de terrorismo: deve-se também compreender que essas percepções se alteram com o processo histórico.

O terrorismo ressurgiu com significativa importância no campo político durante o século XIX como instrumento de demanda política usada por grupos nacionalistas, anarquistas e revolucionários. De acordo com Schmid (2004, p. 399), durante o final do século XIX e o começo do século XX, ocorreu uma inflexão no uso do terrorismo como instrumento de ação política, e esse deixou de ser uma exclusividade do Estado para se tornar um tipo de ação praticada comumente também por atores não estatais.

Durante o século XX, o terrorismo espalhou-se como um instrumento de ação política, compartilhado por atores tanto estatais como não estatais. Depois do fim da Segunda Guerra Mundial, apresentou práticas que, de alguma maneira, ficaram marcadas como tipologias de ações táticas: os anos 1960 viram os ataques à bomba; na década seguinte, os sequestros de aviões comerciais; e, nas décadas de 1980 e

1990, ataques de ambos os tipos, com o terrorismo adaptando-se ao contexto político e tecnológico, isto é, buscando obter as maiores vantagens estratégicas possíveis.

No mesmo estudo, Schmid apresenta a análise realizada por Ariel Merari (1994) em relação às diferenças entre o terrorismo, a guerra convencional e a guerrilha, no intuito de debater não apenas a especificidade meramente política que subjaz à definição de terrorismo, mas também a concepção tática que tipifica os três tipos de fenômenos, conforme apresentado no Quadro 1.

A análise de Merari aborda as características gerais de determinados tipos de conflito; entretanto, por meio dela, temos apenas uma imagem em termos de tática, mas sem densidade política. Afirma-se, logo, a necessidade de uma análise contextual e política do terrorismo e de sua inserção no discurso político como instrumento de legitimação de ações de intervenção.

Uma das questões pertinentes ao se tratar o tema do terrorismo é compreender o contexto político pesquisado. Um exemplo dessa importância para a definição do terrorismo é apresentado por Fares A. Braizat (2005).<sup>1</sup> O estudo de Braizat buscou explorar as distintas percepções acerca de determinados eventos, com o objetivo de expor as idiosincrasias políticas e a importância do contexto político para se analisar o terrorismo. Na Tabela 2, pode-se visualizar um grupo de quatorze eventos e a maneira como variam ou não de acordo com o contexto político e a percepção das populações envolvidas.

Os resultados apresentados por Braizat demonstram que o contexto político é determinante para a percepção e a definição do que é um ato terrorista. Assim, nas primeiras quatro linhas, percebem-se que as ações são definidas como terroristas por traduzirem atos que atingem as comunidades de maneira direta. O segundo grupo de resultados (linhas 5 a 9) mostra-se intermediário no que tange a uma definição

### Quadro 1

*Características da Guerra Convencional, da Guerrilha e do Terrorismo*

	<b>Guerra Convencional</b>	<b>Guerrilha</b>	<b>Terrorismo</b>
Tamanho das unidades em combate	Grandes (forças armadas regulares, divisões)	Médias (batalhões, companhias)	Pequenas (normalmente, menos de dez integrantes)
Armamento	Todo arsenal disponível (força aérea, artilharia, infantaria)	Modelo típico de infantaria leve	Armas leves, granadas de mão, carros-bomba, artefatos especializados
Táticas	Operações combinadas envolvendo as distintas forças	Táticas de comandos	Táticas especializadas, como sequestro, assassinatos e carros-bomba
Alvos	Alvos militares e de infraestrutura	Militares, policiais, membros da administração pública, políticos	Símbolos do Estado, oponentes políticos e alvos aleatórios (incluindo população civil)
Impacto esperado	Destruição física	Atrito físico com o inimigo	Coerção psicológica
Controle do território	Sim	Sim	Não
Uniformes	Uniformizados	Frequentemente uniformizados	Sem uniforme específico
Delimitação de teatro de operações	Guerra limitada a territórios específicos	Guerra limitada ao território em disputa	Sem reconhecimento de território, ações de âmbito global
Legalidade jurídica (internacional)	Sim, se conduzida por regras	Sim, se conduzida por regras	Não
Legalidade doméstica	Sim	Não	Não

Fonte: Merari (1994).

**Tabela 2**  
*Percepção sobre Definição de Atentado Terrorista*

Atos/eventos	Jordânia	Síria	Líbano	Palestina	Egito
1 Palestinos mortos por israelenses na Faixa de Gaza	90%	97%	88%	96%	91%
2 Trabalho de Israel nas terras férteis <sup>2</sup> e as tropas na Faixa de Gaza	88%	96%	83%	94%	90%
3 Ações militares estadunidenses no Iraque	86%	94%	64%	89%	87%
4 Assassinatos de políticos palestinos por forças israelenses	84%	93%	80%	94%	87%
5 Atentado à bomba ao prédio das Nações Unidas e da Cruz Vermelha no Iraque	48%	78%	80%	36%	61%
6 Atentado à bomba a áreas habitadas na Arábia Saudita	46%	73%	82%	28%	69%
7 Atentado à bomba em um hotel em Marrocos <sup>3</sup>	50%	72%	75%	30%	73%
8 Atentado ao World Trade Center (11/09/2001)	35%	71%	73%	22%	62%
9 Ataques a sinagogas judaicas na Turquia	21%	54%	59%	13%	44%
10 Ataques a cidadãos judeus em Israel	24%	22%	55%	17%	33%
11 Ataques aos assentamentos judeus na faixa de Gaza	17%	16%	42%	3%	17%
12 Ataques contra a coalizão liderada pelos EUA no Iraque	18%	9%	28%	9%	14%
13 Ataques contra alvos militares israelenses	17%	5%	25%	3%	9%
14 Operações do Hezbollah contra Israel	10%	3%	16%	2%	7%

Fonte: Braizat (2005).

de terrorismo, resultado que pode ser explicado porque os atos se distanciam do contexto político imediato das populações entrevistadas. No terceiro grupo de resultados (linhas 10 a 14), percebe-se uma inflexão, o que permite afirmar que a definição de terrorismo é ambígua, pouco palpável e fortemente determinada, em sua definição, pelo contexto político. Tal afirmação se torna possível, pois, nesse grupo de eventos, pode-se visualizar o antagonismo dos atores envolvidos, dos fenômenos e das percepções acerca das relações políticas envolvendo a ambos os grupos pesquisados (palestinos e israelenses).

Para Mary Kaldor (2003), os grupos terroristas fariam parte de uma “globalização regressiva”; segundo Gearson (2002), o próprio conceito de terrorismo e terroristas precisa de uma definição mais clara. Sem dúvida, o terrorismo, seja qual for a forma sob a qual seja analisado, deve ser compreendido em toda a sua importância, inclusive como uma das ameaças à segurança internacional; entretanto, essa análise deve ser contextualmente e politicamente informada. A literatura permite-nos considerar que uma definição universal e politicamente aceita sobre o terrorismo é pouco plausível, posto que diferentes contextos políticos geram um conjunto amplo e diverso sobre a compreensão do fenômeno. Logo, cabe uma análise específica de cada ator político e de como constituem sua agenda política.

### **Teoria de Relações Internacionais e o Terrorismo Contemporâneo: Limites e Possibilidades de Análise**

Pode-se pensar o conjunto de debates em RI no século XX como um processo que objetivava se adequar a dois princípios: definir a ontologia de seu objeto; e buscar um rigor metodológico maior. O debate

em RI pode ser analisado inicialmente seguindo a proposta de Bull em três momentos:<sup>4</sup> os idealistas, que predominaram durante os anos 1920 e começo dos anos 1930; os realistas, durante os anos 1930 e 1940, em reação às propostas idealistas; e, por fim, as teorias científicas,<sup>5</sup> dos anos 1950 e 1960, que fundamentalmente postulavam um maior rigor metodológico.

Entre os estudos que serviram de pilar para demarcar o caminho que a RI tomava a partir dos anos 1950/1960 na busca de um maior rigor metodológico, está **System and Process in International Politics**, de 1957, de Morton Kaplan (2005). Este sustenta sua proposição teórica sobre três principais elementos: filosofia da ciência; aproximação às ciências sociais; e aplicação de métodos estatísticos à teoria de RI.

A partir dessa inflexão na teoria de RI acerca da busca por um maior rigor metodológico, podem-se esboçar três corpos teóricos principais: neorrealismo, liberalismo institucional e teorias críticas. Por teorias críticas, entendem-se aquelas que de alguma maneira se opõem aos pressupostos que são compartilhados pelo neorrealismo e pelo liberalismo institucional, tais como a centralidade do Estado e a perenidade de determinados conceitos, como anarquia, soberania, sistema e estrutura.

Entre essas correntes e os respectivos autores que demarcam o campo de maneira decisiva, entre outros, estão: o neorrealismo ou realismo estrutural de Kenneth Waltz e seus estudos **Man, the State and War: A Theoretical Analysis**, de 1954 (WALTZ, 2001), e **Theory of International Politics**, de 1979 (WALTZ, 2010), e o liberalismo institucional de Robert Keohane e Joseph Nye, em **Power and Interdependence**, de 1985 (KEOHANE; NYE, 2001), e “International Institutions: Two Approaches” (KEOHANE; NYE, 1988).

As teorias críticas, por sua vez, desenvolvem-se sobre outro patamar, distinto dos anteriores, isto é, pressupõem a discussão dos paradigmas que nortearam as correntes dominantes. Destacam-se, principalmente, Nicholas Onuf e seus estudos “Levels” (ONUF, 1995), **World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations** (ONUF, 1989) e “Institutions, Intentions and International Relations” (ONUF, 2002), entre outros, e Alexander Wendt (1999), em **Social Theory of International Politics**. Na área de estudos em segurança, vale mencionar Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde (1998) com o estudo **Security: A New Framework for Analysis**.

A crítica realizada às correntes dominantes na teoria de RI adquire maior volume durante os anos 1980 e 1990. No interior desses debates, daremos especial atenção aos estudos críticos em segurança, pois será por meio desses que desenvolveremos a elaboração da lente de pesquisa.

### **Terrorismo, Anarquia e Realismo Estrutural**

Tomam-se de início três autores de distintas características e visões sobre RI, a fim de compreender a relação do conceito de anarquia e sistema internacional: John H. Herz (1950), em “Idealist Internationalism and the Security Dilemma”; Kenneth Waltz, em **Theory of International Politics** (WALTZ, 2010) e **The Use of Force: Military Power and International Politics** (ART; WALTZ, 1999); e Barry Buzan, Charles Jones e Richard Little (1993), em **The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism**.

John H. Herz (1950), em seu artigo “Idealist Internationalism and the Security Dilemma”, afirma que a sua questão não é nem antropológica, nem biológica, mas sim social. Em seu texto, Herz apresenta uma análise histórica do idealismo, compreendido como devir e força

propulsora do movimento da história. O autor afirma, contudo, que esse movimento resulta do fato de encerrar, em sua própria realização, o seu contrário.

Para Herz, a percepção de segurança tem seu fundamento no indivíduo, partindo dele para outros níveis de maior complexidade. Conceitos dados como universais, tais como humanidade e homem, acabam por adquirir interpretações reducionistas quando dispostas em âmbito político específico, dado como exemplo o nacionalismo do século XIX.

De outra maneira, nos estudos de Kenneth Waltz **Man, The State and War** (WALTZ, 2001) e **Theory of International Politics** (WALTZ, 2010), há uma clara distinção entre violência no âmbito doméstico (nacional) e violência no âmbito externo (internacional), além da afirmação de que os Estados são os atores centrais do sistema internacional. No estudo **The Use of Force: Military Power and International Politics**, Art e Waltz (1999) organizam uma série de artigos sobre o tema. Particularmente, será discutido o artigo “Peace, Stability, and Nuclear Weapons” (WALTZ, 1999), em que o autor trata do contexto pós-Guerra Fria, discutindo conceitos como terrorismo, *rogue states* (Estados delinquentes) e proliferação nuclear por parte de Estados ligados à ameaça terrorista.

Em **Man, The State and War**, Waltz (2001) traça uma questão fundamental em sua introdução – nasce o homem bom ou mal? –, fazendo clara referência à proposição hobbesiana e rousseauiana. A questão desenvolve-se sobre as condições necessárias para a paz e para a ausência da guerra, e sobre qual o papel do homem e como o Estado surge nesse processo de questionamento. Ao citar Rousseau, Waltz apresenta um indício de sua posição: “Rousseau afirma que a causa para a guerra não está nem no homem e nem nos Estados, mas no sistema” (WALTZ, 2001, p. 6).<sup>6</sup>

Para o autor, a política internacional pode ser pensada por meio de três imagens/categorias: homem, estrutura e sistema. A relação dessas imagens fornece possibilidades de análise para a explicação da política internacional tal qual ela se apresenta. Essa abordagem pode indicar a ideia de níveis distintos de análise. Entretanto, essa disposição não aparece de maneira significativa em seu **Theory of International Politics** (WALTZ, 2010), em que o autor define com precisão o seu realismo estrutural.

Em **Theory of International Politics**, o fator determinante está na estrutura, ou seja, enquanto no âmbito nacional se lida com indivíduos que possuem sobre si um governo capaz de exercer a violência legitimamente como um de seus atributos, no sistema internacional formado por Estados não existe um agente superior a estes.

A estrutura tem a capacidade de gerar contingência, ou seja, ela não permite *a priori* que sejam conhecidos os resultados das ações levadas a cabo no seu interior. A ideia é a de que a estrutura gera resultados não esperados e, para que se possa tentar alguma alternativa, esta somente será possível se a estrutura for transformada. A diferença entre a política nos níveis nacional e internacional está clara, como pode ser analisado no quadro a seguir.

A teoria de equilíbrio de poder é definida sobre os resultados das ações não coordenadas dos Estados: “a teoria realiza análises sobre os interesses e motivações dos Estados, mais do que propriamente explicá-los” (WALTZ, 2010, p. 123). A abordagem leva na direção do questionamento acerca da capacidade explicativa que uma teoria possui e da maneira de testá-la buscando casos que a ultrapassem, alcançando, desta forma, os limites da teoria.

Kenneth Waltz (1999) faz menção à condição peculiar que envolve grupos terroristas. Esses não necessitam desenvolver uma política nuclear em termos estatais, posto que podem adquirir as armas por meio do mercado negro, ou mesmo contar com o apoio de um Estado

**Quadro 2**

*Comparativo de Proposições Segurança Nacional – Segurança Internacional*

<b>nacional</b>	<b>Internacional</b>
Nacionalmente, a força de um governo é exercida em nome do direito e da justiça.	Internacionalmente, a força de um Estado é empregada para o bem de sua própria proteção e vantagem.
Nacionalmente, as relações de autoridade estão estabelecidas.	Internacionalmente, existem somente relações de poder.
A política nacional é o campo da autoridade, da administração e da lei.	O campo internacional é primariamente político.
O campo nacional é descrito como sendo hierárquico, vertical, centralizado e heterogêneo.	O campo internacional é anárquico, horizontal, descentralizado, homogêneo, indireto e adaptativo.
Na política, a força é tida como a <i>ultima ratio</i> .	Na política internacional, a força emerge, não apenas como a <i>ultima ratio</i> , mas como primeira e constante.

Fonte: Elaboração do autor.

não alinhado ou *rogue state*, de acordo com o termo utilizado por Waltz.

Sobre esse ponto, é importante desenvolver uma discussão que Waltz evita em seu artigo ao citar o terrorismo e a ameaça nuclear. Esta se fundamenta em três pressupostos fundamentais que escapam de Waltz e à teoria de equilíbrio de poder:

- a) grupos terroristas não respondem da mesma maneira que Estados em termos de comportamento político;
- b) o pressuposto do equilíbrio não se aplica; e
- c) a política da dissuasão nuclear não se aplica.

Está claro que o ator por excelência no sistema internacional é o Estado. Para o neorealismo, entretanto, ao citar o terrorismo, o autor o insere na discussão e assim se propõe à exposição de alguns limites explicativos da teoria do equilíbrio de poder, com base nos pressupostos acima apresentados.

Grupos terroristas não se comportam da mesma maneira que Estados em termos de política internacional e segurança, simplesmente por terem muito menos a perder. Um grupo não terá suas cidades destruídas, sua economia arruinada, nem sua existência ameaçada de maneira profunda.

O pressuposto de equilíbrio de poder tampouco oferece resposta ao se pensar num grupo terrorista como ator, pois ao inseri-lo nessa condição se está levando em consideração fundamentalmente duas questões: esse ator pode oferecer um alto grau de ameaça caso possua dispositivos nucleares; e ele não está preocupado em equilibrar as forças. O que potencialmente busca é o exercício de poder de fato, posto que se trata de um ator de natureza distinta à do Estado.

### **Críticos ao Realismo Estrutural: Escola de Copenhague e o que Significa Segurança**

Há, todavia, um conjunto de críticas à perspectiva realista de análise, que compreende um número sem fim de estudos. Assim, optou-se por discutir a crítica realizada a Waltz no estudo **The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism**, de Buzan et al. (1993), com o objetivo de demonstrar alguns aspectos dessa crítica.

Nos termos de Buzan et al., a desconstrução teórica e conceitual leva o pesquisador a ler o texto buscando as contradições inerentes às proposições defendidas em determinado estudo.

Logo, a proposta crítica aborda três outras condições caras para o estruturalismo waltziano: a) deslocar o Estado como elemento central; b) a distinção entre política doméstica e internacional não é funcional; c) esclarecer que a distinção entre política doméstica e internacional é indeterminada. Para os autores, uma análise sobre a importân-

cia das unidades que compõem o sistema anárquico é relevante e não apenas conjectural.

Buzan et al. traçam um exemplo histórico de períodos nos quais ocorreram exemplos de cooperação e em que a anarquia estava presente. Para tanto, citam estudos antropológicos realizados sobre as tribos nas ilhas Trobriand, do Pacífico Oeste. Citam também a organização política das cidades-Estados gregas, que eram, cada uma delas, uma unidade politicamente distinta da outra. E, por fim, relembram a relação econômica entre Cartago e o Império Romano, como exemplo de atores que conviveram em determinado período num sistema anárquico, mas sem que necessariamente essa condição gerasse uma competição por segurança.<sup>7</sup>

O objetivo dos autores é demonstrar que a análise neorrealista falha ao ser colocada diante de exemplos que ultrapassam a capacidade explicativa proposta pelo modelo de análise, mas isso não bastaria, pois não se pode forçar uma teoria a responder questões que ela não coloca a si mesma. Os autores críticos, por outro lado, de certa forma “apostam” na capacidade que os Estados teriam de negociar, de respeitar leis e tratados, em suma, agir racionalmente. e afirmam que para o neorrealismo a cooperação estaria sempre ameaçada pela competição, dada a natureza anárquica do sistema.

A condição que resulta da aplicação da teoria de equilíbrio de poder, tendo o terrorismo como contraponto, é que ela é inoperante, posto que um ator estatal, ao ampliar suas capacidades bélicas, não introduz um desequilíbrio em relação ao grupo terrorista. Logo, o investimento em armamentos ou mesmo a declaração de guerra feita pelos Estados Unidos da América (guerra global contra o terrorismo), se pensados sob a luz dos limites teóricos do neorrealismo, mostram todo o anacronismo e ineficiência dessa corrente para o estudo de um fenômeno como o terrorismo.

O que significa segurança? A partir desse questionamento, deseja-se, introduzir o viés analítico que compõe parte da matriz metodológica deste estudo. Significar deve ser compreendido etimologicamente, isto é, entende-se por dar sentido, indicar, definir as características de determinada coisa/sujeito. Compreender o termo “significar” permite abrir caminho para se pensar sobre os estudos em segurança que tomam maior projeção durante os anos 1980 e 1990.

Os estudos em segurança possuem três linhas de pesquisa que levam o nome dos locais onde se enraizaram: a) Aberystwyth, ou Escola de Gales, que possui uma marcante influência da teoria crítica de orientação marxista. Entre os teóricos emblemáticos dessa escola estão: Richard Wyn Jones e Ken Booth; b) Escola de Paris, sob uma orientação mais sociológica pautada nos estudos de Pierre Bourdieu, cujos autores centrais são Didier Bigo e Jeff Huysmans; c) Escola de Copenhague, grupo que recebeu e deu maior projeção aos novos estudos em segurança. O termo “escola” não deve ser compreendido de maneira literal, mas sim como a união de diversos pesquisadores que se encontram sob uma mesma ótica de análise que, durante os anos da década de 1990, estiveram sob o refúgio institucional no Copenhagen Peace Research Institute.<sup>8</sup>

Segundo Guzzini e Jung, o Copenhagen Peace Research Institute (COPRI) desenvolveu-se a partir de uma pequena base de pesquisadores e sobre uma parca estrutura institucional. Fundado em 1985, alcançou certa estabilidade a partir de 1988 sob a coordenação de seu primeiro diretor oficial, Håkan Wiberg. Duas premissas teóricas poderiam ser adotadas como norteadoras do tipo de análise desenvolvida no instituto que visava realizar uma crítica ao *status quo* da pesquisa em segurança:

Em uma análise inicial, temos os estudos clássicos em segurança, com seu foco em parâmetros de escolha racional exemplificados pela teoria da dissuasão, os quais se baseiam em fato-

res estruturais e que sistematicamente favorecem a corrida armamentista. Em outra perspectiva, os estudos da paz apontam que a Guerra Fria foi resultado de uma avaliação prejudicada pela percepção perene do estado de guerra (GUZZINI; JUNG, 2004, p. 3).

O tema da segurança pode ser pensado antes e depois do declínio da União Soviética e do fim da bipolaridade. A tradição na discussão em segurança era pautada por duas vertentes, uma determinada pelas premissas do realismo, isto é, pela capacidade dos atores estatais em entrar em conflito e ter a guerra como a última *ratio*.

Em **People, States and Fear: An Agenda for International Security**, Buzan (1991) afirma que a decorrência desse pensamento é bastante conhecida. Na disputa pelo poder os atores entram em um ciclo de competição para maximização ou manutenção de sua posição relativa em termos de poder no cenário internacional, e daí decorrem conceitos como anarquia e dilema de segurança, que caracterizam a vertente de pensamento realista: “Realistas tendem a ver segurança como derivada do poder: um ator com poder suficiente para alcançar e dominar determinada posição irá alcançar sua própria segurança (BUZAN, 1991, p. 2).

De outro lado, estariam os estudos da paz, de cunho marcadamente idealista, que buscavam a resolução dos problemas de segurança simplesmente pela resolução dos conflitos por via pacífica. Isso, por definição, implicaria a possibilidade do fim das guerras entre Estados-nação: “Idealistas tendem a ver segurança como consequência da paz: paz irá prover segurança para todos” (BUZAN, 1991, p. 2).

Segurança, de acordo com Buzan, indica: segurança de quem, em relação ao que e a quem? Tomando o conceito a partir dessa chave analítica, as perspectivas de análise abrem-se em sua complexidade. Além disso, torna-se possível retornar ao princípio da exposição, no

qual uma das características centrais do conceito de segurança está em designar, significar, indicar: “Segurança como conceito claramente a um objeto referente [...] para a questão – Segurança significa o quê?” (BUZAN, 1991, p. 26).

A análise que Buzan apresenta é conhecida por ser compartimentalizada em setores – militar, político, societal, econômico, ecológico (ambiental). Sendo assim, expressa-se em diferentes níveis, que, no entanto, não podem ser pensados separadamente. No terceiro capítulo de **People, States and Fear**, Buzan (1991) explora os elementos centrais de ameaça para cada setor, no intuito de analisar o conceito de segurança nacional (*national security*).

Ao delinear o pressuposto de um marco regional, Buzan desempenha um papel fundamental no cenário da política internacional pós-Guerra Fria. A análise do autor desenvolve-se em quatro níveis: doméstico, regional, inter-regional e global. O objetivo desse tipo de análise é demonstrar a complexidade gerada pelo grau de interdependência entre as regiões: “não podemos compreender a segurança nacional de qualquer Estado sem compreender os padrões de interdependência no qual o ator está inserido” (BUZAN, 1991, p. 187).

No estudo **Security: A New Framework for Analysis**, Buzan et al. (1998) introduzem um dos estudos representativos da visão que caracteriza os “os novos estudos em segurança”.<sup>9</sup> O conceito de segurança se faz central, principalmente na crítica à visão tradicionalista e de cunho militar, usualmente relacionada ao realismo:

A natureza especial das ameaças à segurança justifica o uso extraordinário de medidas para enfrentá-las [...]. Tradicionalmente, ao dizer “segurança”, um Estado declara uma condição de emergência, assim evocando o direito de utilizar os meios necessários para bloquear a ameaça (BUZAN et al., 1998, p. 21).

Duas categorias importantes presentes nesse estudo são a de ameaça existencial (*existential threat*) e medidas de emergência (*emergency measures*). Essas duas categorias implicam a circunstancialidade da ameaça em questão, bem como a definição do que significa para um determinado ator (setor) uma ameaça à sua existência. Logo, a questão que os autores apresentam é: “Como, na prática, os analistas podem delinear os processos de politização e securitização” (BUZAN et al., 1998, p. 21).

Talvez uma das principais contribuições teórico-metodológicas oferecidas pela Escola de Copenhague seja o conceito ou processo político de securitização. Sem dúvida, a percepção sobre esse traço, ou melhor, sobre esse movimento político de enquadramento e de redefinição do espectro de ameaças se torna uma lente de análise importante.

O conceito de securitização não pode ser compreendido fora de seu movimento, isto é, isoladamente. O movimento ao qual se faz menção se trata de um movimento político essencialmente, isto é, um determinado ator pode ser deslocado de uma posição de não politizado para politizado e, finalmente, para securitizado. Visualmente, poderíamos conceber essa ideia graficamente, da seguinte maneira:

Não politizado ↔ Politizado ↔ Securitizado

A securitização permanece no campo da política e, assim, no campo do discurso político. Logo, o deslocamento da designação de um ator como não politizado para politizado e, então, para securitizado mostra o caminho pelo qual um ator se coloca como tema relevante na agenda de segurança de determinado Estado.

A introdução teórico-metodológica feita pela escola de Copenhague se inscreve de alguma maneira no escopo das teorias críticas em Relações Internacionais. Entretanto, pode ser pensada de maneira aproximada a uma metateoria, pois seu principal viés analítico e objeto é a

crítica às teorias tradicionais no campo da teoria de Relações Internacionais, isto é, os novos estudos em segurança possuem importante parte de sua relevância como uma teoria da teoria, ou uma crítica à teoria dominante (nesse caso, o realismo).

A partir do conceito de securitização, pretende-se explorar a maneira pela qual o conceito de terrorismo e a percepção acerca desse fenômeno como ameaça se deslocam. Esse deslocamento é compreendido como um movimento que se dá em diferentes ambientes. A noção de setores é fundamental para o estudo, pois o processo de securitização, tomado o fenômeno do terrorismo, necessita se expandir por diversas áreas.

Por outro lado, o modelo de análise da Escola de Copenhague possui deficiências, entre as quais se podem destacar:

- a) Como mensurar o processo de securitização, se este é basicamente um processo discursivo e político?
- b) De que maneira seria possível delimitar os momentos de transição entre um estágio e outro, isto é, de não securitizado para politizado e securitizado?
- c) Em que medida essa modalidade de análise torna possível tangenciar questões de ordem sistêmica?

Logo, se o conceito de securitização trata de analisar como um ator/tema se torna objeto de atenção<sup>10</sup> por parte de outro ator, os modos propostos, por sua vez, buscam explicar de qual maneira no interior desse processo os atores são incorporados pelo discurso político e de segurança. Assim, os setores de que Buzan trata – militar, econômico, político, ambiental e societal – indicam um caminho para a análise, mas não um fim em si mesmo.

Uma abordagem crítica sobre a questão do terrorismo e da Global War on Terror [guerra global contra o terrorismo] declarada em 2001 pelo presidente George W. Bush, é feita por Buzan (2006). O autor

questiona se a GWOT seria uma revitalização da Guerra Fria, polarizando os atores internacionais:

Nesse sentido, adotamos a definição mais precisa de como a questão do terrorismo contemporâneo é abordada, isto é, a partir da ideia de securitização. Analisando a questão, estabelecemos uma diferenciação entre uma análise em segurança de cunho materialista sobre uma ameaça (quando algo ameaça ou não e em qual nível essa se dá) e a denominada *securitização* (a qual permite que algo seja construído com o significado de uma ameaça, a partir do momento em que esse sentido é aceito por uma ampla ou uma qualificada audiência (BUZAN, 2006, p. 1.102).

Nessa proposta dada por Buzan, reside a compreensão de que os Estados Unidos da América exploraram e ampliaram o sentido do 11 de setembro, a fim de localizar sua política externa de defesa em um cenário no qual a polaridade da Guerra Fria não fazia mais sentido, mas sim uma polarização pautada entre o *mundo civilizado* e o *mundo não civilizado*.

Ele (terrorismo) solucionou um déficit de ameaça que os Estados Unidos enfrentavam e acionou uma substancial mudança no conceito de segurança de vários países. A guerra global contra o terrorismo teve um importante papel na longa e conhecida fórmula política estadunidense em formatar seus parâmetros como universais, tornando seus interesses em princípios globais. Eles trabalharam duro durante a guerra fria para legitimar sua liderança e suas ações (BUZAN, 2006, p. 1.103).

A ideia presente em Buzan serve como perspectiva teórica para se compreender e questionar as formas através da qual a questão da se-

gurança internacional é trasladada a outros cenários, e nesse caso cabe questionar como se dá esse processo na América do Sul.

### **A Formação do Inimigo: A Questão do Terrorismo na América do Sul**

O terrorismo teve um caráter singular no cenário político sul-americano, principalmente durante os anos 1960 e 1970, quando tanto os Estados como os atores não estatais se utilizavam dessa forma de ação política em seu embate.

A América do Sul possui, no seu histórico, o terror de Estado como uma prática recorrente durante o século XX; entretanto, deve-se tomar alguma cautela ao pensar o terrorismo enquanto fenômeno político, principalmente depois da Revolução Cubana, em 1959. Tal cautela se deve ao fato de que o contexto político internacional no qual a Revolução Cubana foi levada adiante era o da Guerra Fria; grosso modo, era pouco confortável para os Estados Unidos ter um país de regime comunista no continente.

Na América do Sul, podemos analisar diversos grupos de resistência política (durante o século XX ocorreu uma alternância entre regimes ditatoriais e períodos que poderiam ser denominados democráticos). Entre os principais, destacam-se: no Brasil, o Movimento Revolucionário Oito de Outubro (MR-8) e a Ação Libertadora Nacional (ALN); na Argentina, os Montoneros; no Uruguai, os Tupamaros; no Chile, o Movimento de Esquerda Revolucionária (MIR); e, na Colômbia, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Exército de Libertação Nacional (ELN).

Andreas Feldmann e Maiju Perala (2004) analisam o terrorismo não estatal e sua permanência em alguns Estados sul-americanos. O aspecto que notamos em sua abordagem é o descolamento da questão

ideológica como elemento legitimador desses grupos analisados. Entretanto, para poder tratar da questão do terrorismo na América do Sul, é impossível, ao contrário do que afirmam Feldmann e Perala, não levar em consideração o contexto político da polarização – marxismo x liberalismo. Um dos personagens que traduz de maneira clara esse período é Abraham Guillén (1969) com seu clássico estudo **Estrategia de la guerrilla urbana**, de 1966.

A temática sul-americana sobre o fenômeno do terrorismo no período das décadas de 1960-1970 estava ligada à proposta de movimento camponês que de alguma maneira se alastravam e impulsionavam os centros urbanos ao questionamento da ordem política instituída.

Guillén, assim como Mariguela, irá compreender que a resolução de esquerda não poderia ser levada adiante sem a inserção de um elemento novo, isto é, a violência no contexto urbano. Pois não podemos esquecer que, nesse espaço de tempo, quase todos os regimes políticos sul-americanos eram regimes pautados no estado de exceção.

Não obstante, há outro fator que não pode ser desconsiderado, isto é, o apoio das potências dos blocos comunista e capitalista a movimentos ora revolucionários, ora contrarrevolucionários. Exemplos não faltam, o apoio soviético a Fidel Castro em Cuba, aos Montoneros na Argentina, aos Tupamaros no Uruguai, ao Movimento Revolucionário Túpac Amaru no Peru, entre outros. Por outra via, temos os Estados Unidos da América reforçando os regimes de exceção sul-americanos em um processo contrarrevolucionário, e na América Central financiando grupos de direita como os Contras, na Nicarágua.

No quadro abaixo, podemos analisar o número de ações de terror praticadas por atores não estatais durante as décadas de 1970-1980:

No caso da América do Sul e seu histórico recente, ao se tratar de terrorismo, existem questões pouco esclarecidas, como a dos movimen-

**Tabela 3**  
*Atentados Terroristas Praticados por Atores não Estatais*

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Argentina	41	39	19	43	15	6	0	3	1	6	7
Bolívia	1	0	0	1	0	1	0	5	1	3	6
Brasil	4	1	1	3	2	0	0	1	3	1	1
Chile	8	0	1	2	3	1	3	0	2	0	5
Colômbia	3	5	6	18	13	12	4	18	11	8	25
Costa Rica	0	0	0	5	3	2	2	3	7	4	7
Equador	1	1	0	1	1	0	0	1	2	0	1
El Salvador	1	0	1	8	0	15	18	38	28	9	5
Guatemala	4	1	1	7	0	6	8	22	21	13	17
Honduras	1	0	0	0	0	2	2	12	7	10	7
México	5	14	9	12	11	5	0	3	3	0	6
Nicarágua	0	1	0	0	0	7	7	0	25	3	0
Panamá	0	0	1	2	2	0	1	1	1	0	2
Paraguai	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Peru	3	14	2	0	3	2	0	3	10	2	12
Uruguai	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1
Venezuela	3	3	0	8	4	3	0	6	0	2	0

Fontes: Mickolus (1980a; 1980b; 1993), Mickolus et al. (1989a ; 1989b) e Mickolus e Simmons (1997).

tos de resistência que, em um contexto político de exceção, eram denominados subversivos, como nos anos 1960 e 1970 e a questão atual sobre a tríplice fronteira, tida como alvo central quando se trata de terrorismo na América do Sul.<sup>11</sup>

Os Estados Unidos mantêm relações estratégicas com países sul-americanos e vêm desenvolvendo políticas de combate ao terrorismo de maneira conjunta com Brasil, Argentina e Paraguai (o grupo dos 3+1).

Uma questão que não pode passar sem ser tangenciada diz respeito à legislação que aborda o tema do terrorismo. Recentemente, o decreto presidencial nº 7.006, de 17 de novembro de 2011,<sup>12</sup> inseriu o Brasil de maneira incontestada em um determinado conjunto de normas. A legislação que enfoca a questão do terrorismo, da mesma forma que a produção teórica sobre o assunto, é, contudo, recente. Pode-se traçar um breve histórico de como o tema do terrorismo foi introduzido na agenda de segurança do continente através da análise dos documentos referentes ao terrorismo da Organização dos Estados Americanos (OEA), particularmente do Comitê Interamericano de Combate ao Terrorismo (CICTE) e dos relatórios elaborados a partir da *Cumbre de las Américas*.<sup>13</sup>

Entre uma série de documentos que versam sobre o tema do terrorismo, deve-se dar atenção especial aos elaborados durante os anos 1990, pois, por meio destes, torna-se possível perceber o grau de comprometimento das agendas de segurança sul-americanas para com a agenda estadunidense, pautada na guerra global contra o terrorismo.

Durante os anos 1990, a mudança na forma de operação dos ataques terroristas levou à discussão de novas diretrizes para o combate ao terrorismo. Na linha dessa nova percepção sobre a ameaça terrorista, uma série de eventos internacionais foi realizada para “prevenir, combater e eliminar o terrorismo” e, assim, tomou forma a primeira

*Cumbre de las Américas*, realizada em Miami (1994). Desta, decorreram outras duas reuniões de importância significativa para a elaboração conjunta de uma agenda de segurança continental:<sup>14</sup> a Primeira Conferência Especializada em Terrorismo em Lima<sup>15</sup> (1996) e a Segunda Conferência Especializada em Terrorismo em Mar del Plata (1998).

Na conferência de 1994, estabeleceu-se o marco geral a ser adotado pelos Estados americanos no combate ao terrorismo. Composto de 23 pontos, o documento versou sobre a cooperação entre os Estados; entretanto, não houve definição do que seria considerado um ato terrorista, deixando um vácuo legal significativo sobre essa questão. Em 1998, o compromisso de Mar del Plata determinou a criação de um órgão ligado à OEA que permitisse o acompanhamento da implementação da legislação antiterrorismo vigente, principalmente da elaborada no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Nesse contexto, em 1999, instituiu-se o Comitê Interamericano de Combate ao Terrorismo (CICTE), através da resolução da Assembleia Geral 1.650 (XXIX-0/99), o qual está dividido, atualmente, em dez programas, organizados em seis grandes áreas de ação: controle de fronteiras, controle financeiro, proteção à infraestrutura crítica, assistência legislativa, exercícios de gestão de crise e desenvolvimento de políticas de cooperação internacional.

Após os atentados de 11 de setembro de 2001, o tema do terrorismo adquiriu uma importância central nas agendas de segurança continental. Tal impacto pode ser avaliado pela série de eventos realizados na sua sequência:<sup>16</sup>

- a) 21 de setembro de 2001 – Resolução para o fortalecimento da cooperação hemisférica para prevenir, combater e eliminar o terrorismo (RC. 23/RES.1/01);
- b) 21 de setembro de 2001 – Ameaça terrorista nas Américas. Reunião de consulta aos ministros de Relações Exteriores (RC. 24/ RES. 1/01); e

- c) 3 de junho de 2002 – Convenção Interamericana contra o Terrorismo (AG/RES. 1840 (XXXII-O/02)).

Entre os documentos relativos ao combate ao terrorismo após o 11 de setembro de 2001, estão as resoluções de 21 de setembro de 2001, que, além de outras ações, inseriram os ataques aos EUA no escopo do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), e a Convenção de 3 de junho de 2002. Ambos os documentos são importantes dada a natureza da percepção sobre o terrorismo que apresentam.

A prerrogativa principal reside no estreitamento dos laços de cooperação entre os Estados-membros, bem como a definição de um marco jurídico mínimo. Cabe ressaltar a ausência de uma definição clara de terrorismo. De outra maneira, ao tomar o conjunto de documentos antiterror da ONU como base jurídica, a OEA traz ao âmbito regional a reafirmação dos pressupostos jurídicos presentes nas convenções e resoluções das Nações Unidas.<sup>17</sup> O problema que resulta dessa superposição é o fato de que a OEA apenas reproduz um conjunto de normas, sem estabelecer laços firmes com o contexto político sul-americano.

Ao se pesquisar as definições adotadas pelos países citados, pode-se perceber que os únicos que citam o terrorismo como uma ameaça emergente são Colômbia e Estados Unidos. Sobre esse ponto, não há novidades, pois ambos possuem em suas agendas de segurança uma ativa e cooperativa política em relação ao terrorismo: a Colômbia em sua constante tentativa de desmantelamento das FARC e de outros grupos, e os Estados Unidos com a sua guerra global contra o terrorismo.

No que tange aos outros três atores – Brasil, Argentina e Paraguai –, a condução das políticas de defesa, bem como as definições de segurança, são determinadas pela primazia da manutenção do controle territorial e da estabilidade política, não tendo o terrorismo relevân-

cia significativa. Tomando primariamente esses dados como fonte, a questão que se apresenta é: se o terrorismo não representa uma ameaça existencial a todos os atores de maneira significativa, por que adotar uma agenda de segurança que não responde diretamente às necessidades regionais? A questão formulada estabelece um paradoxo, pois, por um lado, o terrorismo não é perene nas definições gerais de segurança e defesa apresentadas pelos atores, mas, por outro, através da análise dos documentos da OEA, é possível afirmar que o terrorismo é tomado como uma das ameaças mais significativas ao continente.

### **Considerações Finais**

Ao analisar a questão do terrorismo no continente americano, deve-se seguir o percurso da cautela em relação ao uso do conceito. Deve-se compreender o papel do Brasil no cenário internacional e, também, que o terrorismo é um tema central na agenda da política internacional. Contudo, a posição brasileira deve ser politicamente contextualizada.

O conceito de terrorismo deve ser apreendido pelo ideário político brasileiro de maneira vinculada ao seu contexto político. De outra forma, o conceito pode apenas obscurecer o problema que o Brasil enfrenta em termos de segurança, que se traduz principalmente pelo crime organizado e pelo tráfico de entorpecentes e de armas. Entretanto, ao mesmo tempo, não se pode ignorar um fenômeno que não conhece fronteiras. O terrorismo é um tipo de ação que vai contra as bases de sustentação da sociedade, minando e deteriorando os laços que as sustentam.

O combate ao terrorismo deve partir de uma compreensão contextual e deve ser levado adiante respeitando-se as demandas envolvidas em cada cenário político. A própria definição guarda um estigma severo, que deve ser aplicado com toda a cautela para não se incorrer no erro

de criar um inimigo inexistente ou se tentar aplicar métodos que não serão eficientes por não captarem os fenômenos em questão de maneira adequada.

---

## **Notas**

- 1.** Pesquisador do Center for Strategic Studies da University of Jordan, Amman.
- 2.** Territórios ocupados da Cisjordânia, principalmente os do vale do rio Jordão.
- 3.** Atentado terrorista ao hotel Farah Safir em Casablanca, Marrocos, em 13 de maio de 2003.
- 4.** Essa demarcação é meramente ilustrativa. Esse debate em sua forma epistemológica pode ser lido de maneira distinta e mais detalhada. De um lado, estariam as teorias positivistas (realistas, idealistas, liberais-institucionalistas, neorealistas, neoliberais) e, de outro, os pós-positivistas (construtivistas, teoria crítica, marxismo, feminismo); há ainda o pós-estruturalismo, que pode ser considerado.
- 5.** Esse grupo que demanda maior rigor metodológico à pesquisa em RI, diferentemente da perspectiva das décadas anteriores, é denominado por Bull como *social scientific*.
- 6.** Esta e as demais citações de originais em língua estrangeira foram livremente traduzidas para este artigo.
- 7.** Curiosamente, os autores não citam que Cartago foi destruída por Roma, posteriormente.
- 8.** Alguns estudos são emblemáticos para a compreensão dessa escola de pensamento. Entre eles, estão: **People, State and Fear**, de 1983 (BUZAN, 1991), **Security: A New Framework for ANALISYS** (Buzan et al., 1998) e **Regions and Powers** (BUZAN; WEAVER, 2003).
- 9.** Por novos apenas se está fazendo menção ao debate no interior dos estudos sobre segurança, entre os tradicionalistas (estado-centristas e militares) *versus* os estudos amplos em segurança.

- 10.** Ao usar o termo “atenção” se está fazendo menção à ação de um ator que desloca outro para sua agenda de segurança, dando-lhe um caráter de potencial ameaça.
- 11.** A tríplice fronteira é a região de “encontro” entre Brasil, Argentina e Paraguai sobre o Rio Paraná. Existe nessa região um forte movimento financeiro, proveniente basicamente do contrabando de bens, tráfico de drogas e lavagem de dinheiro.
- 12.** O documento refere-se às seguintes resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas e da Assembleia Geral das Nações Unidas: 1.267 (1999), 1.333 (2000), 1.363 (2001), 1.373 (2001), 1.390 (2002), 1.452 (2002), 1.455 (2003), 1.526 (2004), 1.566 (2004), 1.617 (2005), 1.624 (2005), 1.699 (2006), 1.730 (2006), 1.735 (2006), 1.822 (2008), 1.904 (2009) e 1.988 (2011).
- 13.** Até o momento foram realizadas quatro *Cumbre de las Américas* (reuniões): em Miami (1994), Santiago de Chile (1998), Quebec (2001) e Mar del Plata (2005), além da reunião extraordinária em Monterrey (2004).
- 14.** Não confundir as conferências de 1998 com a *Cumbre* de 2005 em Mar del Plata.
- 15.** Dessa, originou-se a Declaração de Lima, que serviu de parâmetro aos documentos seguintes sobre terrorismo no continente.
- 16.** Os eventos em questão foram compilados tendo como critério a importância de cada um na formulação das agendas de segurança regionais a partir de 11 de setembro.
- 17.** Mais informações disponíveis em: <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-terrorismo/>>. Acesso em: 20 dez. 2012.

---

## **Referências Bibliográficas**

ART, Robert, J.; WALTZ, Kenneth. **The Use of Force: Military Power and International Politics**. Nova Iorque: Rowman e Littlefield Publishers, 1999.

BRAIZAT, F. A. What Counts as Terrorism? The View on the Arab Street. **Open Democracy**, 6 jan. 2005. Disponível em: <[http://www.opendemocracy.net/conflict-terrorism/article\\_2298.jsp](http://www.opendemocracy.net/conflict-terrorism/article_2298.jsp)>. Acesso em: 20 dez. 2012.

BUZAN, Barry. **People, States and Fear**: An Agenda for International Security. 2a. ed. Brighton: Wheatsheaf, 1991.

BUZAN, B. Will the “Global War on Terrorism” be the New Cold War? **International Affairs**, v. 82, n. 6, p. 1.101-1.118, 2006.

—; JONES, C.; LITTLE, R. **The Logic of Anarchy**: Neorealism to Structural Realism. Nova Iorque: Columbia University Press, 1993.

BUZAN, B.; WÆVER, O. **Regions and Powers**: The Structure of International Security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

—; DE WILDE, J. **Security**: A New Framework for Analysis. Londres: Lynne Rienner, 1998.

CRENSHAW, Martha. **Terrorism in Context**. Filadélfia: University of Pennsylvania Press. 1995.

FELDMANN, Andreas E.; PERALA, Maiju. Reassessing the Causes of Non-governmental Terrorism in Latin America. **Latin American Politics & Society**, v. 46, n. 2, p. 101-132, 2004.

GEARSON, John. The Nature of Modern Terrorism. In: FREEDMAN, L. (Ed.). **Superterrorism**: Policy Responses. Oxford: Blackwell Publishing, 2002. p. 7-25.

GUILLÉN, Abraham. **Estrategia de la guerrilla urbana**. Montevideu: Ediciones Liberación, 1969.

GUZZINI, Stefano; JUNG, Dietrich (Org.). **Contemporary Security Analysis and Copenhagen Peace Research**. Londres: Routledge, 2004.

HERZ, John H. Idealist Internationalism and the Security Dilemma. **World Politics**, v. 2, n. 2, p. 157-180, 1950.

KALDOR, Mary. Terrorism as Regressive Globalization. **Open Democracy**, 24 set. 2003. <[http://www.opendemocracy.net/globalization-911/article\\_1501.jsp](http://www.opendemocracy.net/globalization-911/article_1501.jsp)>. Acesso em: 20 dez. 2012.

KAPLAN, M. **System and Process in International Politics**. Colchester: ECPR Press, 2005.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph S. International Institutions: Two Approaches. **International Studies Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 379-396, 1988.

———. **Power and Interdependence**. Nova Iorque: Longman, 2001.

LAQUEUR, Walter. The New Face of Terrorism. **Washington Quarterly**, v. 21, n. 4, p. 169-178, 1998.

LEWIS, Bernard. Islam and Liberal Democracy. **Journal of Democracy**, v. 72, n. 2, 1993.

MCCORMICK, H. Gordon. Terrorist Decision Making. **Annual Review of Political Science**, n. 6, p. 473-507, 2003.

MERARI, Ariel. Characteristics of Terrorism, Guerilla, and Conventional War as Modes of Violent Struggle. In: RAMACHANDRAN, V. S. (Org.). **Encyclopedia of Human Behaviour**. v. 4. San Diego: Academic Press, 1994.

MICKOLUS, Edward. **Terrorism 1988-1991: A Chronology of Events and a Selectively Annotated Bibliography**. Westport: Greenwood Press, 1980a.

———. **Transnational Terrorism: A Chronology of Events 1968-1979**. Westport: Greenwood Press, 1980b.

———. **Terrorism 1988-1991: A Chronology of Events and a Selectively Annotated Bibliography**. Westport: Greenwood Press, 1993.

———; SANDLER, Todd; MURDOCK, Jean. **International Terrorism in the 1980s: A Chronology of Events**. Volume 1, 1980-1983. Ames: Iowa State University Press, 1989a.

———. **International Terrorism in the 1980s: A Chronology of Events**. vol. 2, 1984-1987. Ames: Iowa State University Press, 1989b.

MICKOLUS, Edward; SIMMONS, Susan. **Terrorism 1992-1995: A Chronology of Events and a Selectively Annotated Bibliography**. Westport: Greenwood Press, 1997.

ONUF, Nicholas. **World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations**. South Carolina: South Carolina Press, 1989.

———. Levels. **European Journal of International Relations**, v. 1, n. 1, p. 35-58, 1995.

———. Institutions, Intentions and International Relations. **Review of International Studies**, v. 28, n. 2, p. 211-228, 2002.

---

**Terrorismo e Política Internacional: Uma  
Aproximação à América do Sul**

PAPE, Robert. The Strategic Logic of Suicide Terrorism. **American Political Science Review**, v. 97, n. 3, ago. 2003.

SCHMID, Alex. **Terrorism** – The Definitional Problem. Trabalho apresentado no simpósio “War Crimes and Research Symposium: Terrorism on Trial”, Case Western University School of Law, Cleveland, 8 out. 2004. p. 375-419.

—; JONGMAN, Albert. **Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Databases, Theories, and Literature**. Amsterdã: Transactions, 2005.

WALTZ, K. Peace, Stability, and Nuclear Weapons. In: ART, R. J.; \_\_\_\_\_. **The Use of Force: Military Power and International Politics**. Nova Iorque: Rowman e Littlefield Publishers, 1999. p. 357-372.

\_\_\_\_\_. **Man, the State and War: A Theoretical Analysis**. Nova Iorque: Columbia University Press, 2001.

\_\_\_\_\_. **Theory of International Politics**. Long Grove: Waveland Press, 2010.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

---

## **Resumo**

### **Terrorismo e Política Internacional: Uma Aproximação à América do Sul**

Este estudo tem como objetivo: i) analisar como a definição do conceito de terrorismo varia de acordo com distintos contextos e objetivos políticos, partindo-se do pressuposto de que a compreensão política sobre o terrorismo é contextualmente determinada; ii) questionar como o fenômeno do terrorismo pode ser compreendido pela teoria de Relações Internacionais, discutindo os limites e possibilidades das diferentes abordagens; e iii) analisar como países sul-americanos têm se adaptado a uma agenda antiterror marcadamente exógena ao contexto político regional. A proposta teórica do estudo consiste em um debate desde o fenômeno político do terrorismo contemporâneo ao marco mais geral da teoria de Relações Internacionais, propondo um questionamento teórico entre o fenômeno e as capacidades explicativas das teorias que compõem o *mainstream* da teoria de RI. Finalmente,

tentamos explorar a Escola de Copenhague como uma via analítica e teórica de pesquisa, e para tanto debatemos a questão do terrorismo na América do Sul.

**Palavras-chave:** Teoria de Relações Internacionais – Terrorismo – América do Sul

---

## **Abstract**

### **Terrorism and International Politics: An Approach to South America**

This study analyzes: i) how the definition of terrorism varies between distinct political contexts and goals, arguing that that such definitions depend on political context; ii) how terrorism might be analyzed using mainstream International Relations Theory, debating the limits and possibilities of these schools of thought, and; iii) how South American countries have adopted a global counterterrorism strategy which is clearly exogenous to their proper political agendas. The theoretical proposal of this article is to analyze terrorism as a political phenomenon using the theoretical apparatus of the Copenhagen School, availing itself of several South American cases.

**Keywords:** Theory of International Relations – Terrorism – South America