

5. Conclusão

O medo constrói muralhas

PINK FLOYD

A proposta inicial deste trabalho era examinar o processo de securitização da Tríplice Fronteira entre 1992, ano em que a área é mencionada pela primeira vez nos discursos de Washington, e 2004, quando chega ao fim o primeiro governo George W. Bush. Minha principal proposta de estudo era precisamente mapear como a Tríplice Fronteira foi inserida pelo governo dos Estados Unidos na agenda de segurança norte-americana de Guerra ao Terror. Para responder a esta pergunta de natureza mais ampla e essencialmente dúplice, propus-me a dar conta de duas outras perguntas secundárias, que se configuravam como desdobramentos lógicos da indagação original.

Quando retomamos estas duas perguntas auxiliares sobre a Tríplice Fronteira, podemos observar que o *método* de inserção (o primeiro “como”) se deu através da articulação de sucessivos discursos públicos por autoridades do governo norte-americano. Inicialmente, destacavam-se os membros de órgãos operacionais na área de segurança – tais como a CIA e FBI – envolvidos nas ações conjuntas de controle e monitoramento da região. A Tríplice Fronteira ainda era uma “área remota” e foco de atenção de um restrito grupo de atores do governo dos Estados Unidos. O papel de principal agente securitizador da área de fronteira era desempenhado, não pelos norte-americanos, mas pelo governo argentino, traumatizado com os atentados contra a Embaixada de Israel e a sede da AMIA, ambos em Buenos Aires. Neste momento pré-11 de Setembro, os Estados Unidos eram apenas os atores coadjuvantes que cediam apoio retórico e material à liderança argentina em seu ímpeto (justificado ou não) de representar a Tríplice Fronteira como a porta de entrada da ameaça terrorista no país.

O Paraguai e o Brasil demonstravam uma postura mais cautelosa, evitando discursos de acusação. Assunção era a mais reticente em securitizar da área, pois isto implicaria numa drástica redução da atividade econômica da região, onde se

concentra significativa parcela da atividade econômica paraguaia. Ao Brasil, restava (1) uma atuação discreta, mantendo o monitoramento “invisível” (atividades de inteligência) na região já a partir da década de 1980, devido a sua preocupação com o crime organizado e (2) algumas medidas de caráter reativo para responder às demandas pontuais argentinas de reforço nos “controles visíveis” (com forças de segurança ostensivas) na área, sempre que se temia a ocorrência do “terceiro atentado”.

Ao longo da década de 1990, os Estados Unidos começaram a se envolver mais na questão da Tríplice Fronteira. Iniciava-se um claro processo de produção política de um espaço de ameaça. Paulatinamente, foi sendo construída a imagem e a representação discursiva de uma área com potencial para se tornar um foco da ameaça terrorista nas Américas. A descrição da zona de fronteira como uma “bomba-relógio” é bastante significativa neste sentido, pois demonstrar que *ainda* não se tratava de um perigo ou uma ameaça efetiva que demandasse o engajamento mais ativo das autoridades norte-americanas nas políticas de segurança da região. Porém, já a fronteira comum sul-americana já poderia ser considerada um local que inspirava preocupação. Como os discursos sobre a área não se a caracterizavam como uma ameaça direta aos Estados Unidos, não se justificava, demandava, permitiria ou necessitaria a atuação direta. Por enquanto, só era possível e desejável oferecer apoio às ações capitaneadas pelo governo de Buenos Aires, sobretudo através da figura de Carlos Corach, Ministro do Interior de Carlos Menem.

Inicialmente a securitização da área se referia a potenciais agentes terroristas operativos – isto é, dispostos a realizar atentados – por causa dos atentados em Buenos Aires. Esta dinâmica tem pouca força em 1992, mas ganha grande impulso com os atentados de 1994 e assim segue até 1996, quando são criados mecanismos de controle policial para a Tríplice Fronteira e firmados acordos regionais de cooperação neste campo. O Comando Tripartite e as RMIs indicam com clareza estes movimentos. O ano de 1997 representa um período de transição entre duas narrativas. Como não foram confirmados quaisquer relatos que pudessem reforçar os discursos de securitização por meio da suposta ameaça operativa na área de fronteira – ou seja, sem que tenham sido encontradas as “provas concretas” da presença terrorista no local – a construção social da ameaça passou a ser buscada pelo foco no financiamento ao terrorismo. Esta nova narrativa, que come-

çava a se esboçar em 1997, se consolida em 1998 e se estende ao longo dos três anos seguintes, até que acontecem os atentados de 11 de setembro de 2001.

Com a eclosão da Guerra ao Terror, toda a dinâmica política em torno da região se altera. O governo dos Estados Unidos substitui a Argentina no papel de principal ator securitizador da região, que agora passa a ser representada como um espaço de convergência de novas ameaça e, conseqüentemente, como um local onde o terrorismo teria grande probabilidade de florescer. A Argentina sob a presidência de Fernando De La Rúa se mostrou mais reticente e cautelosa: agora era Buenos Aires que atuava como o “segundo interessado” na securitização da área. O país não mais acusava de forma direta a região (como era a prática durante o governo anterior), mas também não se posiciona contra a securitização da área. Em outros termos, neste novo momento Buenos Aires não confirma, nem desmente os discursos sobre a ameaça terrorista na região. Em um momento de revisão das prioridades de sua Política Externa – com a crítica à “aliança estratégica” e às “relações carnis” que o governo de Menem havia promovido junto aos Estados Unidos –, a Casa Rosada adota, assim, uma postura de “silêncio condescendente”. Aproveitava, desta maneira, o momento histórico propício de forma a deixar que as autoridades norte-americanas liderassem o processo de construção social da ameaça na Tríplice Fronteira, eximindo a Argentina de maiores desgastes políticos junto ao Brasil e ao Paraguai.

Ao menos inicialmente, o Paraguai se mostrou particularmente entusiasmado diante da possibilidade de maior cooperação com os Estados Unidos na Guerra ao Terror. O país mudou então sua postura de reticência quanto às denúncias contra a Tríplice Fronteira e passou a cooperar muito proximamente com a Embaixada dos Estados Unidos em Assunção. Dessa forma, o Paraguai acabou por substituir a Argentina no papel de principal aliado norte-americano no combate às ameaças transnacionais no Cone Sul. Em uma reedição, ou melhor, em uma espécie de atualização ou *aggiornamento* de sua tradicional estratégia pendular em política externa (SIMÓN, 2000), o Paraguai realizava uma aproximação com Washington como forma de conseguir maior poder de barganha com junto a seus parceiros no Mercosul (RODRÍGUEZ, 2006). Dessa maneira, se durante o século XX Assunção negociava sua lealdade entre Brasil e Argentina, em inícios do século XXI, já no

âmbito da Guerra ao Terror, o Palácio de López adotou política similar entre os Estados Unidos e o Mercosul.

Por sua vez, o Brasil apresentou a postura de maior resistência à securitização da Tríplice Fronteira, constantemente se referindo a estas tentativas como atitudes inadequadas para com a população local. Sempre requisitando provas que respaldassem as acusações lançadas sobre a área, o governo brasileiro buscava desautorizar estes discursos, alegando se tratarem de tentativas de “demonização” e até mesmo manifestações de “islamofobia”, conforme as palavras do ex-Diretor da Agência Brasileira de Inteligência, Márcio Buzanelli (ABIN, 2006). A postura oficial brasileira sempre foi de que a região é, *sim*, motivo de atenção das autoridades de segurança, mas em função das atividades do crime organizado transnacionais que tem lugar na zona de fronteira e *não* em função dos alegados vínculos com o terrorismo internacional (PATRIOTA In MARGETTA, 2008). Mais que isso, Brasília tem insistido em uma abordagem regional no mínimo trilateral, mas preferencialmente regional para o problema. Discursos operados e promovidos, digamos, *unilateralmente* e à revelia dos pontos de vistas dos demais países envolvidos na questão da Tríplice Fronteira – como as acusações de Washington e, em menor medida, também de Buenos Aires – tem sido vistas com desconfiança e até gerado certo mal-estar (DEPOIMENTO 3, 2008). Nesse sentido, o Brasil vê hoje com bons olhos a Comissão 3+1 e incentiva sua manutenção futura, pois considera que a instituição tem servido como instrumento para fazer com que os Estados Unidos alinhassem sua postura oficial sobre a área com Brasil, Argentina e Paraguai, já que os comunicados conjuntos do mecanismo são necessariamente baseados no *consenso* entre as quatro partes (DEPOIMENTO 2, 2008).

As diferenciações quanto ao potencial nexos crime-terror também se destacam nas disputas discursivas sobre a “verdadeira” relação da Tríplice Fronteira com o terrorismo internacional e/ou seu financiamento. Do lado norte-americano ocorre uma clara insistência neste nexos. Particularmente na América Latina, a mescla da Guerra ao Terror com a Guerra às Drogas se consolidou na Colômbia, mas também na Tríplice Fronteira. Esta fusão se tornou politicamente viável e interessante aos órgãos civis e militares norte-americanos, pois “relacionar drogas e terrorismo produz sinergias políticas e práticas benéficas para os Estados Unidos [já que] traz vantagens na forma de recursos para as agências envolvidas em am-

bas as guerras, tanto no nível doméstico quanto no internacional” (AYLING, 2004, p.381). Os discursos de securitização promovidos pelo Comando Sul nas audiências perante o congresso norte-americano, por exemplo, podem ser entendidos como uma maneira de o órgão justificar seu papel na Guerra ao Terror e requisitar/garantir mais recursos para suas atividades no continente sul-americano (DEPOIMENTO 1, 2008; DEPOIMENTO 2, 2008).

Este nexos, contudo, não foi aceito por Brasil, Argentina e Paraguai. Posto de forma simples, o governo de Brasília argumentava que seria difícil, senão impossível, substanciar as pretensas ligações financeiras entre a zona de encontro de fronteira dos três países com o terrorismo, pois em última instância não haveria como provar que os fundos enviados ao Oriente Médio pelas diásporas libanesa e palestina residentes na Tríplice Fronteira estariam sendo utilizados para patrocinar atividades relacionadas à violência política ao invés de iniciativas beneficentes como se pressupunha (PATRIOTA in MARGETTA, 2008). O Paraguai, sobretudo no período em que Leila Rachid esteve à frente de seu Ministério de Relações Exteriores, também adotou esta postura, mostrando maior reticência diante da potencial securitização após ter sido acusado de abrigar somente de seu lado da fronteira as supostas células operativas da rede Al-Qaida. Por sua vez, a Argentina, devido ao trauma dos atentados da década de 1990, mantinha-se mais preocupada com a potencial presença de agentes operacionais que pudessem resultar em um terceiro atentado do que com o dito financiamento, que foi relegado ao segundo plano de sua agenda de segurança para a região.

Se retornarmos agora ao esquema analítico que propusemos quando falamos do conceito de securitização, lembraremos que os governos de Brasil, Argentina e Paraguai eram precisamente a primeira das audiências que Washington teria de convencer sobre a ameaça existencial na Tríplice Fronteira para então conseguir ser autorizado a implementar medidas excepcionais para lidar com a questão. Mas quando observamos os vários debates mencionados no capítulo quatro e o esquema de interpretação destas dinâmicas políticas que apresentei nos parágrafos acima, podemos observar que não houve uma securitização plena da Tríplice Fronteira. Admitir que este movimento discursivo de segurança não encontrou sua realização plena, contudo, não implica dizer que ele não tenha tido qualquer efeito. Muito ao contrário disto, no ambiente de urgência que caracterizou o pós-11 de

Setembro, a prisão de membros da comunidade árabe da Tríplice Fronteira (apesar de sua soltura posterior da maior parcela destes) representou uma ação de caráter claramente excepcional, pelo simples motivo que seria improvável, senão mesmo impossível, concebê-las se não tivesse sido declarado o estado de *guerra* ao terrorismo. E para além deste caso específico está a mais destaca conseqüências da parcial securitização da Tríplice Fronteira junto a Brasil, Argentina e Paraguai: a inclusão dos Estados Unidos na Comissão 3+1 é uma ação de caráter extraordinário (ou seja, não ordinária, não usual) que também não se tornaria possível devido à promoção de discursos que representavam a Tríplice Fronteira como uma ameaça não só para Brasil, Argentina e Paraguai, como também para os Estados Unidos. A própria designação “3+1” já explicita este caráter de “outro” e de “ente externo” (o “1” solitário) que excepcionalmente está associado ao “nós” sul-americanos (os “3” unidos pelas fronteiras). E estas considerações nos permitem concluir que *a securitização da Tríplice Fronteira junto à sua primeira audiência foi bem-sucedida, mas não foi plena*: do mais receptivo aos discursos de securitização ao que mais resistiu a eles temos, uma *securitização parcial* junto à Argentina, Paraguai e Brasil.

Já no que se refere à segunda audiência – o Congresso e demais órgãos de governo dos Estados Unidos – o quadro é diferente. Neste âmbito, como pudemos observar ao longo de todo o capítulo anterior, foi ampla a adoção/aceitação das retóricas de representação da Tríplice Fronteira como um espaço de ameaça. Iniciada pelo Departamento de Estado e por agências como a CIA e o FBI, a produção política de um espaço de ameaça rapidamente se disseminou por diversas outras instâncias do governo nos anos seguintes ao 11 de Setembro. Neste âmbito, passou a contar com a atuação incisiva do Comando Sul no que se referia aos discursos de relação com as células operacionais, o Departamento de Justiça, através da DEA, para a pauta das drogas, e também do Departamento do Tesouro no que se refere às acusações sobre financiamento. Participaram igualmente os representantes norte-americanos na OEA e no CITCE, assim como o Subsecretário de Defesa, os Comandantes do *Joint Chiefs of Staff* e até mesmo o vice-presidente dos Estados Unidos, Dick Cheney.

Neste âmbito, diante desta audiência, a securitização da Tríplice Fronteira foi bem-sucedida e plena. Através dos sucessivos depoimentos prestados por con-

siderável parcela das autoridades mencionadas acima, os congressistas norte-americanos incorporaram e passaram a reproduzir os discursos que definiam a região como uma área sem lei e lar do terrorismo internacional. A construção social da ameaça alcançara tal efetivação que em 2004 foi o poder Legislativo, através da deputada Candice Miller (R-MI), que pôs a questão da Tríplice Fronteira na pauta das discussões que ocorriam com o Subsecretário Wolfowitz e o General Peter Pace na Comissão das Forças Armadas da Câmara dos Representantes. O sucesso do ato de fala de segurança junto à segunda audiência se tornou claro nesta ocasião e pavimentou o caminho para continuidade deste processo de multiplicação de autoridades governamentais dispostas a se envolver diretamente na representação discursiva da Tríplice Fronteira como um foco de preocupação norte-americana. Além disso, ao longo dos anos lançavam-se acusações cada vez mais graves sobre a área: se antes do 11 de Setembro os Estados Unidos se preocupavam majoritariamente com a questão do crime organizado e do financiamento, já em 2001, mas sobretudo a partir de 2003, levantam-se suspeitas quanto a presença de células operativas da rede Al-Qaida na Tríplice Fronteira.

Assim, há um duplo movimento discursivo nas tentativas de representar a zona de fronteira como um foco de ameaça: (1) uma *securitização horizontal*, que se articula por um crescente número de atores e (2) uma *securitização vertical*, caracterizada por discursos que falam de ameaças cada vez “maiores” e mais urgentes. A importância da contribuição que proponho com a idéia de *securitização horizontal* ganha sentido no caso que estudamos aos longos destas páginas, pois é razoável supor que quanto maior for o número de autoridades engajados na propagação de um discurso de segurança – e aqui entendo por autoridades quaisquer agentes políticos com o respaldo social e o (re)conhecimento coletivo que o credenciem como um articulador de discursos sobre um determinado tema (MILLIKEN, 1999) –, maior será a possibilidade de o movimento de securitização ser bem-sucedido. Já no caso da *securitização vertical*, o caso da Tríplice Fronteira demonstra que os resultados podem variar: discursos de securitização aprofundados verticalmente – que falam de ameaças mais graves e imperativas – podem contribuir para a concessão das autorizações extraordinárias se encontram uma audiência predisposta, mas também pode “sobrecarregar” a tentativa de securiti-

zação em audiências previamente reticentes, ao final dificultando a autorização para medidas excepcionais futuras.

A segunda aceção de nossa pergunta dúplice se referia ao *é um modo* de inserção (o segundo “como”) e nos permite uma resposta mais sucinta. Como já pude argumentar em outra oportunidade (AMARAL, 2007c),²³⁰ a partir da análise dos discursos promovidos pelas autoridades norte-americanas, é possível vislumbrar a tentativa de associação da Tríplice Fronteira com a representação de um espaço geopolítico que abriga a um só tempo uma combinação patológica de narcotráfico, fluxos de ilícitos transnacionais, lavagem de dinheiro, ausência ou ineficiência (ou indisposição) do controle estatal. Esta configuração de um espaço de ilegalidade faria da região solo propício para a emergência do terrorismo internacional. Em poucas palavras, a representação da região a constitui discursivamente como um foco de ameaça à segurança dos Estados Unidos, uma vez que se configuraria enquanto potencial refúgio de terroristas e/ou seus financiadores.

Foi esta representação, por fim, que tornou possível à Tríplice Fronteira ocupar um lugar de destaque na agenda da Guerra ao Terror dos Estados Unidos. Somente a Colômbia conseguiu maior atenção e foi foco mais constantemente dos discursos de securitização de Washington no Hemisfério Ocidental. Contudo, se entendermos o caso colombiano como exemplo de insurgência armada essencialmente *nacional* que os Estados Unidos classificam como terroristas, podemos argumentar que a Tríplice Fronteira foi o principal foco de atuação do governo norte-americano na guerra ao terrorismo *internacional* na América do Sul.

Eram promovidos, desta forma, discursos hegemônicos que pretendiam estabelecer e moldar o “regime da verdade” sobre a região, desautorizando narrativas alternativas sobre a Tríplice Fronteira. A “certeza” sobre a iminente ameaça se impunha como o discurso hegemônico *sobre* a área de tal forma que o alarme/alarde emergencial por ela produzido silenciava e descartava antecipadamente outras formas de engajamento com a região que não pressupusessem os olhares e a estrutura de significados da Guerra ao Terror. Tornou-se difícil, senão impossí-

²³⁰ Amaral (2007c) foi um desdobramento de meu projeto de mestrado, no qual trabalhei com uma pequena parcela de minha das fontes (os PGTs de 1992 até 2004) identificadas inicialmente. A primeira versão do projeto expandido foi apresentada no primeiro encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, realizado em Brasília (AMARAL, 2007a), entre os dias 25 e 27 de julho de 2007, quando recebi convite da amiga e companheira de mesa Juliana Viggiano (USP) para publicar versão aprimorada de meu *paper* na revista *Carta Internacional* do NUPRI/USP.

vel, escapar ao dilema hamletiano mencionado por Rabossi (2007, p.287): falar da Tríplice Fronteira implicaria passagem necessária pelo questionamento “é ou não é um espaço/refúgio/santuário do terrorismo internacional?”. E nesse processo, o efeito lingüístico-político mais significativo (e também mais discreto) dos discursos foi ignorado ou simplesmente naturalizado pela maior parcela dos analistas: fosse a Tríplice Fronteira uma zona de terroristas ou não, a questão da segurança se manteve como o pano de fundo constante das disputas entre os diferentes discursos relacionados à área. A força do discurso de securitização se revelava precisamente neste ponto, pois se tornara impossível falar da região sem fazer referência a seus problemas de segurança, e particularmente à suposta vinculação da área com o terrorismo internacional.

Esta configuração de discursos hegemônicos viabilizou, como antecipei no segundo capítulo, práticas políticas excepcionais não somente no campo diplomático, como também permitiu que se conformasse uma *zona de exceção* na Tríplice Fronteira, caracterizada pela vigilância intensa e ininterrupta da área por diversas agências governamentais de segurança e inteligência. Nas palavras de alguns comentaristas, o encontro das fronteiras de Brasil, Argentina e Paraguai se tornara “a zona mais vigiada do Cone Sul” após os atentados de 11 de Setembro (HIRST, 2003, p.98), um local antes considerado “ninho de terroristas”, mas que passara a ser descrito como “ninho de espiões” (CAPPIELLO, 2001a, 2001b), cidades onde “para cada suspeito, [haveria] um espião” (WAGNER, 2001).

Estas ações seriam possíveis se não tivesse sido construída intersubjetivamente uma ameaça terrorista na Tríplice Fronteira? Tamanho empenho em se utilizar de variadas tecnologias de controle e monitoramento sobre este local seria concebível ou justificável se não fosse produzida politicamente a representação de um espaço da insegurança? A constituição deste panóptico (FOUCAULT, 2007) – com seu olhar disciplinador invisível e de vigilância constante – seria permitida caso não se demarcasse esta área topográfica como uma zona de exceção? Com base nas discussões apresentadas ao longo desta pesquisa, minha resposta é não.

Somente através deste complexo conjunto de discursos, o espaço de possibilidades de ações no campo da segurança sobre a Tríplice Fronteira pode ser conformado. E somente após esta conformação pela lógica específica da segurança, os atores envolvidos com a região puderam atuar sobre ela e sobre os sujeitos que

nela se situavam com a permissão expressa de transgredir “legitimamente” determinadas regras normais da prática política. Em poucas palavras, os discursos definiram as práticas dos sujeitos frente aos objetos que, por sua vez, eram definidos pelo mesmo discurso.

Os argumentos que apresentei ao longo de toda esta pesquisa se pretendem apenas mais uma contribuição ao debate sobre a Tríplice Fronteira. Meu trabalho, nesse sentido, é uma entre tantas outras possíveis formas de se encarar a questão. Almejo, entretanto, que estas reflexões sirvam como uma forma de provocação para que pensemos sobre a área fronteiriça de maneira crítica e não com olhares hegemônicos ou informados pela lógica do medo.

Uma das formas de alcançar este objetivo é aprendendo a reconhecer e a problematizar discursos com a *pretensão* de haver revelado os hipotéticos segredos e as supostas ameaças ocultas na Tríplice Fronteira. Pois somente compreendendo a lógica da segurança e conhecendo os seus mecanismos, poderemos criticá-la. Somente criticando-a poderemos superar as práticas de exclusão que inexoravelmente derivam dos discursos de insegurança. E somente superando-os, poderemos afinal, fazer com que o medo não mais construa muralhas.